



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Toledo - 2ª Promotoria de Justiça

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 01/2008

OBJETO: COMBATE AO PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO CRIADOS POR LEI MUNICIPAL QUE NÃO CORRESPONDAM, EM DECORRÊNCIA DA NATUREZA DAS FUNÇÕES RESPECTIVAS, AO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL

I – CONSIDERANDO que o artigo 127 da Constituição Federal dispõe que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”;

II – CONSIDERANDO que o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/93, faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando aos destinatários adequada e imediata divulgação;

III – CONSIDERANDO que ao Ministério Público cabe exercer a defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal sempre que necessário for para a garantia do seu respeito pelos poderes municipais, nos termos do artigo 27, inciso I, da Lei 8.625/93;

IV - CONSIDERANDO que ao Ministério Público compete zelar pela defesa do patrimônio público e social, nos termos do artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, e tendo em vista que, dentro desta relevante atribuição ministerial, há de se exigir que o provimento de cargos em comissão no âmbito da Administração Pública respeite os princípios expostos no artigo 37, “caput”, da Constituição Federal, sob pena de violação ao interesse público, ao regime de acessibilidade aos cargos públicos e ao respeito e credibilidade dos poderes e instituições públicas;

V – CONSIDERANDO o estabelecido no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 37. “A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

João Roberto
Per



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Toledo - 2ª Promotoria de Justiça

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;"

VI - CONSIDERANDO o estatuído na Constituição do Estado do Paraná, em seu artigo 27:

Art. 27. A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade e , também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, respeitada a ordem de classificação, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão;

(...)

V - as funções de confiança exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;"



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Toledo - 2ª Promotoria de Justiça

VII – CONSIDERANDO que se deixou patenteado tanto o constituinte federal como o estadual, em consonância com toda a sistemática que rege a Administração Pública, que a regra geral de provimento dos cargos, empregos e funções públicas é a realização do concurso, admitidas algumas poucas e expressas exceções;

VIII – CONSIDERANDO que não se pode olvidar, destarte, que os cargos em comissão constituem forma excepcional de admissão no serviço público, cujos cargos em regra devem ser preenchidos através de concurso público, pois como adverte HUGO NIGRO MAZILLI: “O dano à moralidade administrativa está sempre presente quando a administração dispensa licitação ou concurso exigido por lei, e daí decorrem lesividade ou prejuízo. **Na dispensa de concurso, a administração estará contratando pessoal sem a seleção necessária, exigível não só para assegurar os critérios de probidade e impessoalidade da administração, como, ainda, para recrutar os melhores dentre os candidatos às vagas; (...)**”¹; (destacou-se)

IX - CONSIDERANDO que não se pode perder de vista, ademais, que os cargos em comissão destinam-se tão somente a atribuições de direção, chefia e assessoramento, conforme consta, expressamente, dos citados artigos da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Paraná;

X – CONSIDERANDO a lição de REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, *ipsis verbis*: “Diante da quase total falta de controle sobre a proliferação de cargos em comissão, a EC n. 19/1998 logrou restringir, efetivamente, as nomeações, determinando a sua vocação, exclusivamente, para as atribuições de comando”²;

XI - CONSIDERANDO que leis que estabeleçam o provimento de cargos da Administração Pública por meio de comissão jamais poderão alçar a essa categoria cargos ou empregos cujas funções sejam *meramente técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia, e assessoramento*, isto é, fora dos limites gizados no texto constitucional;

XII – CONSIDERANDO a lição de REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA: “Márcio Cammarosano exemplifica: *admite-se que a lei declare de livre provimento e exoneração cargos de diretoria, chefia, de assessoria superior, mas não há razão lógica*

¹ A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 7.ª Edição, Ed. Saraiva, p. 158.

² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Servidores Públicos*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 22.

João Roberto
Novo



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Toledo - 2ª Promotoria de Justiça

que justifique serem declarados de livre provimento e exoneração cargos como os de auxiliar administrativo, fiscal de obras, enfermeiro, médico, desenhista, engenheiro, procurador, e outros mais, de cujos titulares nada mais se pode exigir senão o esmerado exercício de suas atribuições, em caráter estritamente profissional, técnico, livre de quaisquer preocupações ou considerações de outra natureza" (Provimentos de Cargos Públicos no Direito Brasileiro, p. 96). Em seguida, assevera **não ser possível fazer que a regra seja de cargos de livre provimento e exoneração. Ao contrário, o adequado é que sejam criados cargos efetivos e providos mediante concurso público**"³; (sem grifos no original)

XIII - CONSIDERANDO que nessa trilha é possível afirmar que a simples rotulagem do cargo como sendo de "assessoramento", "coordenador" ou "chefe" não altera a natureza das coisas. Noutro dizer, "A lei deve guardar absoluta sintonia com a Constituição da República, de vez que o fato de havê-lo criado, não o transforma naquilo que não é, ou seja, não é o rótulo que dá essência às coisas, mas a pertinência lógica com as distinções efetuadas pela Lei Maior"⁴;

XIV - CONSIDERANDO que não é lícita a criação indiscriminada de cargos de provimento em comissão pela administração, em qualquer nível, pois por detrás dela se oculta, não raras vezes, a intenção de burlar a regra da admissão através de concurso que permita, aos interessados, igualdade de acesso aos cargos públicos;

XV - CONSIDERANDO o ensinamento de **CELSO RIBEIRO BASTOS**, que afirma que "esses abusos, **ainda que praticados pelo legislador, são controláveis pelo Poder Judiciário**. Se a Constituição referiu-se a cargos em comissão, da sua natureza extrai-se um conteúdo mínimo que não pode deixar de ser exigido. O legislador que o fizer estará agredindo a Lei maior por costear seus limites, agindo, enfim, sem competência. **É matéria do controle da constitucionalidade das leis e, conseqüentemente, da alçada do Poder Judiciário**"⁵; (grifou-se)

XVI - CONSIDERANDO a seguinte lição de Hely Lopes Meirelles, (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 20ª Edição, página 375): "o concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração para obter-se a moralidade, eficiência e aperfeiçoamento de serviço público, e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a

³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. cit., p. 18.

⁴ Idem, ibidem.

⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 282.

Pr. Roberto
Per



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Toledo - 2ª Promotoria de Justiça

todos os interessados que atendam os requisitos da lei, consoante determina o art. 37, II da CF";

XVII - CONSIDERANDO a lição de Mário Schirmer, segundo a qual a criação indevida do cargo em comissão "viola o princípio da moralidade administrativa, pois tais admissões não condizem com o respeito aos padrões de ética e de honestidade, ditados tanto pela moral jurídica, interna da própria administração, como não condizem com o senso de moralidade pública comum, que corresponde ao anseio popular de ética na Administração, para o atingimento do bem comum. É que tais admissões prestam-se de regra apenas a atender apaniguados e prestar favores político-eleitoreiros, razão pela qual não tem qualquer interesse público, além de privar o serviço público de ter os melhores funcionários, escolhidos com critérios objetivos e transparentes"⁶;

XVIII - CONSIDERANDO que os cargos em comissão consubstanciam funções cujo exercício vem a influenciar nas decisões políticas, devendo ser preenchidos por pessoas que tenham a missão de executar e tomar decisões sobre um determinado programa político-ideológico de ação (cf. Mário Sérgio de Albuquerque Schirmer⁷);

XIX - CONSIDERANDO que para cargos de minguada remuneração, oferecidos pela administração pública, invariavelmente comparecem milhares de interessados, dados os níveis de desemprego que assolam o país;

XX - CONSIDERANDO que é inimaginável o número de candidatos que teriam interesse em exercer o cargo em comissão com funções técnicas ou meramente corriqueiras, com vencimentos base muito superiores, caso houvesse um concurso público para preenchê-lo;

XXI - CONSIDERANDO que **cargos técnicos** (tais como fotógrafo, assistente de áudio e vídeo, jornalista, revisor de textos, técnico-legislativo, etc.), bem como cargos **para execução de funções rotineiras** (assessor de imprensa, chefe de cerimonial, auxiliares administrativos, etc.), jamais poderão ser considerados como de provimento em comissão, por mais contato que estes agentes possam ter com fatos relevantes da Administração⁸;

⁶ SHIRMER, Mário Sérgio de Alberquerque. Da admissão ao no serviço público. Curitiba: Juruá, 1996.

⁷ Da admissão no serviço público, Curitiba: Juruá Editora, 1996.

⁸ Schirmer, Mário, ob. Cit., p. 7.

Handwritten signature and date: 5/11/2011



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Toledo - 2ª Promotoria de Justiça

XXII - CONSIDERANDO que o desrespeito a essas regras fere, à evidência, o princípio da obrigatoriedade do concurso público, na medida em que obstam a oportunidade inerente a todos os cidadãos de participarem de concurso público para a admissão em cargos técnicos ou de mero expediente. De igual sorte, impede que a Administração Pública obtenha os melhores servidores, escolhidos em face da disputa instalada no âmbito de concorridos concursos públicos;

XXIII - CONSIDERANDO que, nos termos da doutrina de HELY LOPES MEIRELLES, não pode o agente administrativo, mormente aquele ocupante de Chefia de Poder, desprezar o elemento ético que necessariamente deve informar sua conduta, tendo em vista que os elementos do ato administrativo devem guardar compatibilidade e harmonia com as projeções hierárquicas constitucionais que devem pautar a estruturação e a condução dos organismos de poder, as quais, por certo, desautorizam qualquer tipo de favorecimento ou beneficiamento na nomeação, contratação e composição dos cargos em comissão disponíveis no âmbito dos poderes estruturais do Estado Federativo;

XXIV - CONSIDERANDO que o princípio da impessoalidade parte da idéia de que aos administradores públicos e, principalmente, aos chefes de poder, não é dado praticar atos que permitam, em tese, a obtenção de benefícios e a geração de interesses e vantagens pessoais, máxime quando estas retiram a própria respeitabilidade e credibilidade de poderes e instituições já excessivamente desgastados perante um corpo social cada vez mais descrente;

XXV - CONSIDERANDO que, consoante leciona a doutrina de MARIA LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, o núcleo que ilumina o princípio da impessoalidade determina ser necessário que, na atividade administrativa, seja ela típica ou atípica, haja uma valoração objetiva dos interesses públicos e privados envolvidos na relação jurídica a ser formada desvinculada de qualquer interesse político ou parcial, razão pela qual o provimento de cargos em comissão deve obedecer aos ditames constitucionais, sem qualquer desvirtuamento ou desrespeito às regras do concurso público;

XXVI - CONSIDERANDO que a atividade pública deve ser desenvolvida com técnica e zelo singular, com dever de eficiência e desempenho adequados, posto que a remuneração do serviço público é paga com verbas de origem pública e indisponível, tendo em linha que o desvirtuamento dos cargos em comissão gera presumida eficácia de risco e quebra do necessário e devido encadeamento que deve haver entre a natureza do cargo e da função provida com as qualidades e aptidão pessoal e técnica do destinatário do respectivo espaço público;

Jose de Souza
Nogueira



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Toledo - 2ª Promotoria de Justiça

XXVII – CONSIDERANDO que, em não havendo o atendimento integral das disposições da presente recomendação poderá o Ministério Público buscar a anulação judicial do ato de nomeação do servidor público em cargo em comissão indevido, mediante manejo de ação civil pública, sem prejuízo da promoção de ação cível pública visando apurar a prática de ato de improbidade administrativa de parte dos destinatários da presente orientação;

RECOMENDA ADMINISTRATIVAMENTE este Órgão Ministerial à Excelentíssima Senhora Prefeita Municipal de Ouro Verde do Oeste, Senhora CLEONICE ALVES CARDOSO, e ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ouro Verde do Oeste, Senhor MILTOM MIGUEL ADAMZUK, bem como a quem venha lhes suceder ou substituir nos seus respectivos cargos:

I – Que, no limite de suas atribuições, **SE ABSTENHAM** de permitir o provimento por via de nomeação ou contratação de cargos públicos municipais eventualmente criados indevidamente como em comissão, por não poderem concretamente ser qualificados como de direção, chefia ou assessoramento, isto é, cargos cujo exercício pelo titular não são aptos a influenciar nas decisões políticas e não necessitam ser preenchidos por pessoas que tenham a missão de executar e tomar decisões sobre um determinado programa político-ideológico de ação – sob pena de imediata adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis de parte do Ministério Público, órgão que deve estar empenhado no combate a toda espécie de ilegalidade no âmbito da Administração Pública, para bem cumprir seus elevados misteres constitucionais;

II – Que, no limite de suas atribuições, em porventura já tendo havido prévia nomeação e contratação para cargos em comissão municipais em toda a estrutura dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal de servidores que não exercem concretamente funções de direção, chefia ou assessoramento, isto é, servidores cuja função não é apta a influenciar nas decisões políticas, cujos cargos não necessitam ser preenchidos por pessoas que tenham a missão de executar e tomar decisões sobre um determinado programa político-ideológico de ação, **PROVIDENCIEM** as autoridades que chefiam o Poder Executivo e Legislativo Municipal, destinatárias da presente recomendação, a **EXONERAÇÃO**, providência a ser acolhida e adotada dentro de um período máximo de 30 (TRINTA) dias, tudo para que não haja prejuízo da continuidade e regularidade do serviço público - sob pena da adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis de

*João Roberto
Moura*



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Toledo - 2ª Promotoria de Justiça


parte do Ministério Público, órgão que deve estar empenhado no combate repressivo da ilegalidade no âmbito da Administração Pública;

III – REQUISITA-SE que as autoridades destinatárias da presente recomendação, nos limites de suas atribuições, **PROVIDENCIEM** empréstimo de publicidade e divulgação adequada e imediata dos seus termos em local visível no âmbito de **todas** as repartições dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, assim como encaminhem **resposta por escrito** ao representante do Ministério Público local, no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas, informando sobre o cumprimento de tal determinação, providência respaldada na previsão legal do artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.625/93, sob pena de adoção das providências extrajudiciais e judiciais aplicáveis à espécie;

IV– REQUISITA-SE que as autoridades destinatárias da presente recomendação, nos limites de suas atribuições, encaminhem **resposta por escrito** ao representante do Ministério Público local, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, informando sobre o acolhimento ou não da presente recomendação, providência respaldada na previsão legal do artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.625/93, sob pena de adoção das providências extrajudiciais e judiciais aplicáveis à espécie.

São os termos da recomendação administrativa do Ministério Público do Estado do Paraná.

Toledo, 15 de fevereiro de 2.008 (sexta-feira).


JOSÉ ROBERTO MOREIRA
PROMOTOR DE JUSTIÇA