



**RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 006/2021**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, pelo órgão de execução que subscreve, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 129, inciso II, da Constituição Federal, artigo 120, II, da Constituição Estadual de 1989, artigo 27, inciso I, da Lei nº 8.625/93, bem como nos termos da Resolução nº 164/2017 CNMP e do Ato Conjunto nº 001/2019 – PGJ/CGMP;

**CONSIDERANDO** o contido no artigo 127, da Constituição Federal, que 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**”*;

**CONSIDERANDO** o estabelecido nos artigos 129, inciso II, da mesma Constituição Federal, bem como no artigo 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de *“**zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia**”*;

**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, I da Lei Federal nº 8.625/93;

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



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## **2ª Promotoria de Justiça de Pitanga**

**CONSIDERANDO** que o artigo 107 do Ato Conjunto nº 001/2019 – PGJ/CGMP preconiza expressamente que **“a Recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, sem caráter coercitivo, por intermédio do qual se expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de propor ao destinatário a adoção de providências, omissivas ou comissivas, tendentes a cessar a lesão ou ameaça de lesão a direitos objeto de tutela pelo Ministério Público, atuando, também, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas”**;

**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 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;



**2ª Promotoria de Justiça de Pitanga**

**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;

**CONSIDERANDO** que a regra para provimento dos cargos, empregos e funções públicas é a realização do concurso, admitidas algumas poucas e expressas exceções;

**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<sup>1</sup>: *“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*

<sup>1</sup> *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. 7ª ed. Ed. Saraiva, p. 158.*



**2ª Promotoria de Justiça de Pitanga**

*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 (...)*”;

**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;

**CONSIDERANDO** a lição de REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA<sup>2</sup>, *ipsis verbis*: “*Diante da quase total falta de controle sobre a proliferação de cargos em comissão, a EC nº 19/1998 logrou restringir, efetivamente, as nomeações, determinando a sua vocação, exclusivamente, para as atribuições de comando*”;

**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;

**CONSIDERANDO** a lição de REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA<sup>3</sup>: “*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 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 correto 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,*

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Servidores Públicos. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 22.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. cit., p. 18.



**2ª Promotoria de Justiça de Pitanga**

*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”;*

**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. Noutra 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”*<sup>4</sup>;

**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;

**CONSIDERANDO** o ensinamento de CELSO RIBEIRO BASTOS<sup>5</sup>, 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”*;

**CONSIDERANDO** a seguinte lição de HELY LOPES MEIRELLES<sup>6</sup>: *“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 todos os interessados que atendam os requisitos da lei, consoante determina o art. 37, II, da CF”*;

<sup>4</sup> Idem, Ibidem.

<sup>5</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Administrativo. São Paulo. Ed Saraiva, 1994, p. 282.

<sup>6</sup> Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 20º ed, p. 375.



**CONSIDERANDO** a lição de MÁRIO SHIRMER<sup>7</sup>, 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-eleitorais, 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”*;

**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 Schirmer);

**CONSIDERANDO** que cargos técnicos, bem como cargos para execução de funções rotineiras, jamais poderão ser considerados como de provimento em comissão, por mais contato que estes agentes possam ter com fatos relevantes da Administração;

**CONSIDERANDO** que o desrespeito a essas regras fere, à evidência, o princípio da obrigatoriedade do concurso público, na medida em que obsta 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;

---

<sup>7</sup> SHIRMER, Mário Sérgio de Albuquerque. Da admissão ao no serviço público. Curitiba: Juruá, 1996.



***2ª Promotoria de Justiça de Pitanga***

**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;

**CONSIDERANDO** que o princípio da impessoalidade parte da ideia 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;

**CONSIDERANDO** que, consoante leciona a doutrina de MARIA LÚCIA VALLE FIGUEIREDO<sup>8</sup>, 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;

**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

<sup>8</sup> Curso de Direito Administrativo. 6ª ed. Malheiros Editores. 2003, p. 61/62.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## **2ª Promotoria de Justiça de Pitanga**

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;

**CONSIDERANDO** a necessidade de submissão dos atos do Poder Executivo ao controle do Poder Legislativo, Tribunal de Contas e outros órgãos legitimados, incluindo-se o Ministério Público;

Expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao Excelentíssimo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MATO RICO**, Sr. Edelir de Jesus Ribeiro da Silva, a fim de que sejam implementadas as seguintes providências:

1 – no limite de suas atribuições, se abstenha de prover, por via de nomeação ou contratação, cargos públicos municipais disponíveis em sua estrutura administrativa, criados indevidamente como em comissão, que não sejam concretamente 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, para o bom andamento do serviço público.

2 – no limite de suas atribuições, se abstenha de prover, por via de nomeação ou contratação, cargos em comissão disponíveis em sua estrutura administrativa, a fim de que seus ocupantes exerçam, no plano fático, funções de natureza estritamente técnica, burocrática ou operacional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento;

3 – no limite de suas atribuições providencie a **EXONERAÇÃO** de pessoas que ainda ocupam tais cargos.

4 – providencie, a contar do conhecimento da presente recomendação, a remessa de cópias dos atos administrativos de exoneração e





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## ***2ª Promotoria de Justiça de Pitanga***

informem sobre as providências tomadas a respeito à 2ª Promotoria de Justiça de Pitanga.

**REQUISITA-SE** que a autoridade destinatária da presente recomendação, nos limites de suas atribuições, dê ampla publicidade e divulgação adequada e imediata em local visível no âmbito de todas as repartições públicas, e encaminhe resposta por escrito à 2ª Promotoria de Justiça de Pitanga, no prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis, 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 cabíveis.

A partir da data da entrega da presente Recomendação Administrativa, o Ministério Público do Estado do Paraná considera seu destinatário como pessoalmente ciente da situação ora exposta e, nesses termos, passível de responsabilização por quaisquer eventos futuros imputáveis à sua omissão.

Em igual sentido, a presente recomendação tem o caráter de cientificar autoridades e servidores públicos da necessidade de serem adotadas medidas específicas de proteção ao patrimônio público e ao meio ambiente, sobretudo para eventual responsabilização civil, administrativa e criminal.

O teor desta recomendação não exclui a irrestrita necessidade de plena observância a todas as normas constitucionais e infraconstitucionais em vigor.

Pitanga, 21 de janeiro de 2021.

**PRISCILA DOS REIS BRAGA**  
**Promotora Substituta**