



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaerinha – Estado do Paraná

## RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 006/2022

Inquérito Civil MPPR-0083.20.000274-5

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por intermédio da Promotora Substituta em atuação junto à Promotoria de Justiça de Manguaerinha, no uso das atribuições conferidas pelo artigo 127, *caput*, combinado com o artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal; artigo 120, incisos I e II da Constituição do Estado do Paraná; Lei Federal n. 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público); artigos 57, inciso V, e 58, inciso VII da Lei Orgânica do Ministério Público do Paraná (Lei Complementar n. 85/99);

**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 no inciso II do artigo 129 da Constituição Federal e no inciso II do artigo 120 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** o parágrafo único do inciso IV do artigo 27 da Lei 8.625/1993, que 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

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu – Estado do Paraná

**CONSIDERANDO** o artigo 2º, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 85, de 27 de dezembro de 1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas na Constituição Federal e Estadual e na Lei Orgânica Nacional;

**CONSIDERANDO** o artigo 107 e seguintes do ATO 01/2019 PGJ/CGMP;

**CONSIDERANDO** que o mesmo diploma legal supramencionado, no inciso III do §1º do artigo 67 e no item 10 do inciso XIII do artigo 68, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe, respectivamente, “atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e **tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial**, ou encaminhando-as às autoridades ou órgãos competentes”, e “efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas com atuação na sua área”;

**CONSIDERANDO** que o artigo 37 da Constituição da República estabelece que “a *Administração pública direta ou 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 (...)*”;

**CONSIDERANDO** que o artigo 27 da Constituição do Estado do Paraná estatui que “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 (...)*”;



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaírinha – Estado do Paraná

**CONSIDERANDO** que os ilustres doutrinadores Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves<sup>1</sup> asseveram que “os poderes outorgados aos agentes públicos visando à consecução da finalidade pública inerente à atividade estatal, deverão ser empregados em estrita observância da sistemática legal, sendo injurídica a sua utilização ao bel-prazer do administrador, culminando em violar direitos individuais sob o pretenso abrigo da supremacia do interesse público”;

**CONSIDERANDO** que o autor Diógenes Gasparini<sup>2</sup> afirma que “o **princípio da eficiência**, conhecido entre os italianos como dever de boa administração, **impõe ao agente público a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento**, além de, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade”; que “o desempenho deve ser rápido e oferecido de forma que satisfaça os interesses dos administrados e da coletividade”; que “nada justifica qualquer procrastinação” e que “essa atitude do agente público (de procrastinar) pode levar o estado a indenizar os prejuízos que o atraso possa ter ocasionado ao interessado num dado desempenho estatal”;

**CONSIDERANDO** que a atividade pública deve ser prestada com o **maior zelo possível**, havendo o dever de desempenho adequado e eficaz, tendo em vista que sua relevância para a coletividade, assim como o **fato de ser custeada com recursos públicos**;

**CONSIDERANDO** ser *indispensável* que a *instituição de cargos em comissão*, os *requisitos ao seu exercício* (artigo 37, II, CF), os respectivos *padrões remuneratórios* (artigo 37, X, CF) e, notadamente, as *funções a serem desempenhadas pelos seus ocupantes*, estejam *definidas em Lei*;

<sup>1</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p. 23.

<sup>2</sup> GASPARINI, Diógenes, Direito Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 204.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha – Estado do Paraná

**CONSIDERANDO** que foi instaurada nesta Promotoria de Justiça, o Inquérito Civil de nº MPPR – 0083.20.000274-5, tendo como objeto “Apurar eventuais irregularidades relacionadas à criação e contratação de cargos comissionados na Administração Pública Municipal”;

**CONSIDERANDO** que durante diligências realizadas no bojo do Inquérito Civil mencionado, notadamente em consulta ao portal da transparência municipal, verificou-se que nem todos os cargos em comissão possuem descrição das funções dispostas em lei;

**CONSIDERANDO** o entendimento trazido pelo Tribunal de Justiça de nosso Estado:

*APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – LEI MUNICIPAL – CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO QUE NÃO SE DESTINAM À DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO – NERA NOMENCLATURA DO CARGO SEM ESPECIFICAÇÃO DE SUAS ATRIBUIÇÕES – VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37, INCISOS II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – LEIS MUNICIPAIS 1484/97, 1697/01, 1718/01, 2117/08 E 2219/09.- INCOMPATIBILIDADE COM A CARTA MAGNA. - INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADO. - CLÁUSULA DE RESERVA DO PLENÁRIO. ARTIGO 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E SÚMULA VINCULANTE N.º 10 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO ESPECIAL DA CORTE. - INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 270 DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. - SUSPENSÃO DO JULGAMENTO, COM REMESSA DOS AUTOS AO ÓRGÃO ESPECIAL PARA APRECIAR O INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.” (TJ/PR, AC nº 922159-0, 5ª C.Cível, Unânime, Rel. Paulo Roberto Hapner, j. 27.11.2012)<sup>3</sup> – grifos não originais.*

**CONSIDERANDO** ser entendimento doutrinário consolidado aquele segundo o qual é no instrumento legislativo de criação dos cargos em comissão que se deve exigir a *descrição das atribuições*, tendo em conta só o seu núcleo fundamental; mas de forma suficiente a permitir a aferição da existência das funções de direção, chefia e assessoramento que justifiquem a predominância do

<sup>3</sup> No mesmo sentido: TJ/RS, ADI nº 70028096535, Tribunal Pleno, Unânime, Rel. ARNO WERLANG, j. 08.06.2009; TJ/RS, ADI nº 70060336286, Tribunal Pleno, Unânime, Rel. Armínio José Abreu Lima da Rosa, j. 01.09.2014.No mesmo sentido: STF. REExt. 942.970. Rel. Min. Cármen Lúcia.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha – Estado do Paraná

elemento fiduciário, aferindo ainda a vinculação desses mesmos cargos a determinada estrutura da Administração, sem o que igualmente restaria comprometida a efetividade do controle no que toca à proporcionalidade da decisão legislativa;

**CONSIDERANDO** que a criação de cargos em comissão dotado de atribuições que não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, em última análise, *não justificam a exceção* à regra do concurso público para a investidura em cargo público, *ofendendo, portanto, o disposto ao artigo 37, inciso II, da Constituição da República;*

**CONSIDERANDO** o entendimento ministerial consolidado de que o *assessoramento* que possibilita a definição de um cargo ou emprego como de provimento em comissão somente é aquele tido por *qualificado*, devendo conter, portanto, funções que envolvam atividades complexas e de responsabilidade e, ainda, que esteja hierarquicamente submetido ao Chefe de Poder de forma direta, possuindo com este relação de diferenciada confiança, um entender que também coincide com aquele apresentado pelos Tribunais Superiores<sup>4</sup>:

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEIS MUNICIPAIS QUE CRIAM CARGOS EM COMISSÃO SEM CARÁTER DE CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS EM COMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE. ART. 323 DO RISTF C.C. ART. 102, III, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REEXAME DA MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA E DA LEGISLAÇÃO LOCAL. VEDAÇÃO. SÚMULAS N. 279 E 280 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. [...] 3. **“É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de***

<sup>4</sup> Nesse sentido, posiciona-se, também, o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público do Ministério Público do Estado do Paraná, em seus **Enunciados nº 2 e 5**, aprovados pelo Grupo de Trabalho de Procuradores e Promotores de Justiça do Foro Central e Região Metropolitana de Curitiba com atribuições na área do patrimônio público, sob a coordenação do referido Centro de Apoio Operacional, por meio de reunião realizada em 29 de junho de 2015.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha – Estado do Paraná

**confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico**" (ADI 3.602, Pleno, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJ de 7.6.11). No mesmo sentido: AI 656.666-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ de 5.3.2012 e ADI 3.233, Pleno, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe 14.9.2007 [...] (STF – RE: 693714 SP, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 11/09/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-188 DIVULG 24-09-2012 PUBLIC 25-09-2012) – Grifos não originais.

**CONSIDERANDO** que os cargos técnicos, bem como aqueles que se destinam à execução de funções rotineiras, não se coadunam com o provimento em comissão, por mais contato que o agente possa ter com fatos relevantes da Administração, sendo entendimento ministerial consolidado o de que<sup>5</sup>:

**Enunciado nº 6.** Funções técnicas. Cargos para desempenho de funções técnicas não se coadunam com o provimento em comissão. É que, para exercer corretamente essas funções não se exige qualquer confiança qualificada, pois não se faz necessária a fidelidade a uma determinada diretriz política, o alinhamento a certo posicionamento científico ou a certo programa de ação governamental. Do titular destes cargos exige-se apenas a confiança e a lealdade comum a todos os servidores públicos, bem como que desempenhem suas funções segundo as técnicas de suas profissões, qualidades que podem, e devem, ser aferidas em concurso público. Precedente(s): STF, ADI nº 3.706/MS. Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. J. 15.8.2007. DJ 05.10.2007.

**Enunciado nº 9.** Funções burocráticas ou subalternas e função de confiança. Cargos com funções burocráticas ou subalternas, a exemplo de auxiliares administrativos, secretárias, motoristas ou zeladores, dentre outros, não podem ser considerados como de provimento em comissão, por mais contato que os ocupantes destes postos tenham com agentes políticos ou com assuntos sigilosos. O exercício de direção, chefia e assessoramento de funções burocráticas ou subalternas deve se dar mediante função de confiança conferida a servidores efetivos, mediante pagamento de remuneração adicional (CF, art. 37, V).

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal impõe ao Poder Público a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, "caput") e que, por disposição do inciso II desse mesmo artigo, fora consagrado o princípio do concurso público, como forma de

<sup>5</sup> Enunciados aprovados pelo Grupo de Trabalho de Procuradores e Promotores de Justiça do Foro Central e Região Metropolitana de Curitiba com atribuições na área do patrimônio público, sob a coordenação do Centro de Apoio Operacional, por meio de reunião realizada em 29 de junho de 2015.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu – Estado do Paraná*

acesso a cargos na Administração Pública, excetuadas as hipóteses de investidura em cargos em comissão e contratação destinada a atender necessidade temporária e excepcional;

**CONSIDERANDO** que a obrigatoriedade constitucional do concurso público pretende concretizar o ideal do regime democrático, garantindo oportunidades iguais a todos os indivíduos que desejam ingressar no serviço público, além de ser importante instrumento para seleção dos mais capacitados para o exercício da função pública;

**CONSIDERANDO** o quanto contido na decisão do STF, no julgamento do Recurso Extraordinário 1041210, em que se fixou a seguinte tese, em sede de repercussão geral:

“a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir”;

**CONSIDERANDO** que as contratações para cargos em comissão, obrigatoriamente precedidas de lei instituidora, se destinam apenas às funções de direção, chefia e assessoramento;



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu – Estado do Paraná*

**CONSIDERANDO** que, por disposição do art. 37, II, da Constituição Federal, a regra da investidura em cargo e emprego público, através de aprovação em concurso público de provas e provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, na forma da lei, ressalvada as nomeações para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, motivo pelo qual, as nomeações de servidores em cargos em comissão é a exceção, e não a regra;

**CONSIDERANDO** a necessidade de atender aos princípios administrativos da razoabilidade e, em especial, da continuidade do serviço público, até que seja possibilitado o provimento dos cargos através de realização de concurso público;

**CONSIDERANDO** o contido no artigo 127, da Constituição Federal da República, 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** que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do patrimônio público, da moralidade e da eficiência administrativa, nos termos dos arts. 127, caput, e 129, inc. III, da Constituição da República; art. 114, caput, da Constituição do Estado do Paraná; art. 25, inc. IV, “a”, da Lei Federal nº 8.625/93;

**CONSIDERANDO** que, em observância ao princípio da proporcionalidade, deve haver correlação entre o número de servidores efetivos e comissionados na Administração Pública, nos moldes do que preceituado no



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha – Estado do Paraná

Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 365.368-7/SC, de lavra do Supremo Tribunal Federal, assim ementado:

AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. **INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO.** I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local. III - Agravo improvido. (RE 365368 AgR, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 22/05/2007). – Grifos não originais.

**CONSIDERANDO** que, como forma de “inibir e neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções e qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais” (MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 107), a previsão de cargos de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração, deve necessariamente atender ao princípio da proporcionalidade, que consiste numa “pauta de natureza axiológica que emana diretamente das ideias de Justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a posituação jurídica, inclusive a de nível constitucional; e, ainda, enquanto princípio geral do Direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico. No âmbito do Direito Constitucional, que o acolheu e reforçou, a ponto de impô-lo a obediência não apenas das autoridades administrativa, mas também juízes e legisladores, esse princípio acabou se tornando consubstancial à própria ideia de Estado de Direito” (MENDES, Gilmar e outros. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 114-115).



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha – Estado do Paraná

**CONSIDERANDO** que o Tribunal de Contas do Estado, por meio do Acórdão n.º 1718/08 – Pleno, bem sintetizou as vantagens na realização de concurso público:

O posicionamento desta Corte nesse sentido é notório e pacífico e já foi reiterado em diversas ocasiões, por variados fundamentos: o respeito à isonomia, representada pelo direito de concorrer em igualdade de condições às funções públicas; a preocupação com a eficiência da Administração Pública, especialmente com a perenidade e profissionalização de seus quadros; consideração ao princípio da moralidade, como oposição ao loteamento de cargos para favorecimentos pessoais ou cumprimento de acordos políticos; além da própria técnica constitucional, extraída da hermenêutica dos incisos II e V do artigo 37, segundo a qual os cargos em comissão se destinam exclusivamente às funções de chefia, direção e assessoramento.

**CONSIDERANDO** que não é qualquer cargo ou emprego que pode ser previsto como de provimento em comissão, até porque “o legislador deve ter presente, sempre, a advertência e alerta do STF no sentido de que ‘a criação de cargo em comissão, em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo, só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional do concurso’<sup>6</sup>;

**CONSIDERANDO** que um cargo ou emprego previsto em lei como em comissão deve ter atribuições que exijam confiança política, pois para o correto desempenho das funções inerentes a tais cargos ou empregos seu ocupante deve estar afinado com determinadas diretrizes políticas e programas de ação governamental, situação que revela a incompatibilidade com a seleção através de concurso público, o que somente ocorre em cargos ou empregos com atribuições que contenham decisão política ou influência a decisões políticas,

<sup>6</sup> HELY LOPES MIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 25ª ed., São Paulo: Malheiros Ed., 2000, p. 400.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha – Estado do Paraná

como em funções de chefia, direção e assessoramento superior, conforme exigido pelo artigo 37, V, da Carta Magna<sup>7</sup>;

**CONSIDERANDO** que a criação e a manutenção de cargos em comissão dotado de atribuições que não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, em última análise, não justificam a exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público e, portanto, ofendem o disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que durante o trâmite do Inquérito Civil nº MPPR – 0083.20.000274-5, mormente em consulta ao portal da transparência Municipal, foi possível verificar que nem todos os cargos em comissão possuem função de chefia, direção ou assessoramento;

**CONSIDERANDO** o entendimento jurisprudencial consolidado de que o assessoramento que possibilita a definição de um cargo ou emprego como de provimento em comissão é aquele tido por **qualificado**, devendo conter funções que envolvam atividades complexas e de responsabilidade e, ainda, que pressupõe que o agente esteja hierarquicamente submetido ao Chefe de Poder de forma direta, possuindo com este relação de diferenciada confiança<sup>8</sup>:

<sup>7</sup> A propósito: 1) ADILSON ABREU DALLARI, citando MÁRCIO CAMMAROSANO, Regime Constitucional dos Servidores Públicos, 2ª ed., São Paulo: p. 41. 2) IVAN BARBOSA RIGOLIN, O Servidor Público na Constituição de 1988, p. 132. 3) CARMEN LUCIA ANTUNES ROCHA, Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos, São Paulo: Ed. Saraiva, 1999, p. 176 e 177, inclusive nota 116. 4) MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, Comentários à Constituição Brasileira de 1988, vol. 1, São Paulo: Ed. Saraiva, 1990, p. 247. 5) LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros Ed., 1994, p. 363, nota 5.

<sup>8</sup> Nesse sentido, posiciona-se também o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público do Ministério Público do Estado do Paraná, em seus **Enunciados nº 2 e 5**, aprovados pelo Grupo de Trabalho de Procuradores e Promotores de Justiça do Foro Central e Região Metropolitana de Curitiba com atribuição na área do patrimônio público, através de reunião realizada em 29 de junho de



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha – Estado do Paraná

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEIS MUNICIPAIS QUE CRIAM CARGOS EM COMISSÃO SEM CARÁTER DE CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS EM COMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE. ART. 323 DO RISTF C.C. ART. 102, III, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REEXAME DA MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA E DA LEGISLAÇÃO LOCAL. VEDAÇÃO. SÚMULAS N. 279 E 280 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. [...] 3. “É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico” (ADI 3.602, Pleno, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJ de 7.6.11). No mesmo sentido: AI 656.666-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ de 5.3.2012 e ADI 3.233, Pleno, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe 14.9.2007 [...] (STF – RE: 693714 SP, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 11/09/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-188 DIVULG 24-09-2012 PUBLIC 25-09-2012) – Grifos não originais.

**CONSIDERANDO** que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que “a exigência constitucional do concurso público não pode ser contornada por uma criação arbitrária de cargos em comissão para o exercício de funções que não pressuponham o vínculo de confiança que explica o regime de livre nomeação e exoneração que os caracteriza”, assim como não é de se admitir “que, a título de preenchimento provisório de vaga ou substituição do titular do cargo [...] se proceda, por tempo indeterminado, a livre designação de servidores ou ao credenciamento de estranhos ao serviço público”<sup>9</sup>;

**CONSIDERANDO** a lição de REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA: “Diante da quase total falta de controle sobre a proliferação de cargos em comissão, a EC n. 19/1998 logrou restringir, efetivamente, as nomeações,

2015.

<sup>9</sup> Precedentes: ADI nº 1.141/GO-MC, Tribunal Pleno, relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 4.11.94; RE nº 557.642/SP, relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe de 17.12.2010; RE nº 510.605/SP, relator Ministro Celso de Mello, DJe de 4.08.2010; RE nº 376.440/DF, relator Ministro Dias Toffoli, DJe de 05.08.2010, 4. Agravos regimentais não providos. (RE 503436 AgR-segundo, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 16/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-083 DIVULG 03-05-2013 PUBLIC 06-05-2013).



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu – Estado do Paraná

determinando a sua vocação, exclusivamente, para as atribuições de comando<sup>10</sup>;

**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** que, nessa trilha, é possível afirmar que a simples rotulagem do cargo como sendo de "assessoramento", "coordenador" ou "chefe (diretor)" 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"<sup>11</sup>;

**CONSIDERANDO** que os cargos em comissão consubstanciam funções cujo exercício possa 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 (confiança política) (cf. Mário Sérgio de Albuquerque Schirmer<sup>12</sup>);

**CONSIDERANDO** que, "não é, portanto, qualquer plexo unitário de competências que reclama seja confiado o seu exercício a esta ou aquela pessoa, a dedo escolhida, merecedora da absoluta confiança da autoridade superior, mas apenas aqueles que, dada a natureza das atribuições a serem exercidas pelos seus titulares, justificam exigir-se deles não apenas o dever

<sup>10</sup> *Servidores Públicos*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 22.

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> *Da admissão no serviço público*. Curitiba: Juruá, 1996.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu – Estado do Paraná

elementar de lealdade às instituições constitucionais e administrativas, a que servirem, comum a todos os funcionários, como também um comprometimento político, uma fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, uma lealdade pessoal à autoridade superior." (MÁRCIO CAMMAROSANO, citado por ADILSON ABREU DALLARI, Regime Constitucional dos Servidores Públicos, 2ª ed., São Paulo: Ed. RT, p. 41);

**CONSIDERANDO** que cargos técnicos, bem como cargos **para execução de funções rotineiras ou burocráticas**, jamais poderão ser considerados como de provimento em comissão, por mais contato que estes agentes possam ter com **fatos relevantes da Administração**<sup>13</sup>;

**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;

**CONSIDERANDO** a lição do ex-Ministro CARLOS AYRES BRITTO, ao proferir voto no Recurso Extraordinário nº 579951/RN, no qual fez distinção entre **cargos em comissão de natureza política e cargos em comissão de natureza administrativa**. Aqueles seriam os cargos de Ministro de Estado, Secretários de Estado e Secretários Municipais (cargos que contém atribuições com decisões políticas). Além desses, os cargos em comissão de natureza administrativa, são aqueles que têm influência à decisões políticas ou chefia e direção de setores essenciais. Em relação à chefia e direção, para que

<sup>13</sup> Idem, p. 11.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha – Estado do Paraná

exista a necessidade de confiança política, **o setor chefiado ou dirigido há de ser um setor com algum poder de decisão, não podendo ser órgãos de decisões restritas**, meramente técnicas e burocráticas.

**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**, ainda, que cada um dos cargos com provimento em comissão deve ter suas atribuições previstas em lei municipal, caso contrário **afigram-se inconstitucionais**;

**CONSIDERANDO** que, ao dizer que os cargos em comissão destinam-se apenas às funções de direção, chefia e assessoramento (inc. V do art. 37 da Constituição Federal), a Magna Carta **obriga o legislador a especificar as atribuições desses cargos**, sob pena de violação ao princípio da legalidade, sendo que a **especificação das funções dos cargos** em comissão é imposição do próprio regime jurídico, e, por fim, a ausência de fixação das **atribuições desses cargos acomete-os de inconstitucionalidade**<sup>14</sup>;

<sup>14</sup> "CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.647/2014, DO MUNICÍPIO DE CAMBÉ. 1. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 4º, "CAPUT" E 16, "CAPUT" E INCISOS I A IV DA LEI MUNICIPAL Nº 2.647/2014. AFASTADA. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÉVIA EM LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA APENAS IMPEDE A SUA APLICAÇÃO NAQUELE EXERCÍCIO FINANCEIRO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.212.131-6Órgão Especial - TJPR 2PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA 2. **CRIAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO SEM ESPECIFICAÇÃO DAS RESPECTIVAS FUNÇÕES. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGO 27, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ.** 3. DESCRIÇÃO DOS CARGOS CRIADOS, A SER REGULAMENTADA, MEDIANTE DECRETO. IMPOSSIBILIDADE. SOMENTE A LEI PODE DISPOR SOBRE CRIAÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES OU EMPREGOS PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E AUTÁRQUICA DO PODER EXECUTIVO OU AUMENTO DE SUA REMUNERAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 53, INCISO VIII, ARTIGO 66, INCISO I, CONJUGADO COM O ARTIGO 87, INCISO XVI, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. 4. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM EFICÁCIA "EX TUNC" DA DECISÃO E EFEITOS "ERGA OMNES". 5. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.212.131-6Órgão Especial - TJPR 3PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha – Estado do Paraná

Expede a presente RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

RECOMENDA ao Prefeito do Município de Mangueirinha, para que:

1. Que **PROMOVA, no prazo de 60 dias**, a adequação das Leis Municipais, de modo a estabelecer, de forma precisa e objetiva, as **atribuições de cada um dos cargos de provimento em comissão, tendo-se em vista que ainda existem cargos de provimento em comissão, criados, efetivamente providos e sem atribuições legais estabelecidas, caso ainda não tenha sido feito;**

2. Que, no limite de suas atribuições, **PROMOVA, no mesmo prazo**, a exoneração dos ocupantes de cargos em comissão que não possuam atribuições com poder de decisão política ou de efetiva influência a decisões políticas (natureza jurídica meramente técnicas, burocráticas ou rotineiras);

Assina-se o prazo de 10 (dez) dias para que a autoridade mencionada comunique ao Ministério Público quanto à adoção ou não das providências recomendadas na espécie.

"(...) A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. (...). (ADI nº 3599 - Rel. Min. Gilmar Mendes - Tribunal Pleno - Julgado 21-5-2007 - DJe 14-9-2007)."RELATÓRIO1. (TJPR - Órgão Especial - AI - 1212131-6 - Curitiba - Rel.: Lauro Laertes de Oliveira - Unânime - - J. 19.10.2015)

"CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO SEM CARÁTER DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO ÓRGÃO ESPECIAL. LEI MUNICIPAL DE ALTO PIQUIRI QUE CRIA CARGOS EM COMISSÃO PARA FUNÇÕES ROTINEIRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGO 27, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 12, 13, 15, 18, 19, 41, 44, 45, 46, 47, 54 E 55, TODOS DA LEI MUNICIPAL Nº 080/2013, COM EFICÁCIA "EX TUNC" DA DECISÃO E EFEITOS "ERGA OMNES". AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. "Destaque-se que a regra constitucional do concurso público não pode ser infringida pela criação arbitrária de cargos comissionados para o exercício de funções que não pressuponham o vínculo de confiança que autoriza, de forma discricionária, a livre exoneração." (TJPR - Órgão Especial - AI - 1330189-2 - Alto Piquiri - Rel.: Lauro Laertes de Oliveira - Unânime - - J. 17.08.2015)



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha – Estado do Paraná*

Assevera-se que o não cumprimento da presente, fará com que sejam tomadas de providências pertinentes.

A presente recomendação tem o condão ainda de cientificar o administrador público acerca das ilegalidades trazidas, inclusive para demais efeitos legais de responsabilização.

Havendo acolhida, confira-se ampla divulgação à presente recomendação.

Mangueirinha, 14 de outubro de 2022.

GUSTAVO ROCHA  
PASSINI:06688111616

Assinado de forma digital por  
GUSTAVO ROCHA  
PASSINI:06688111616  
Dados: 2022.10.14 15:37:34 -03'00'

**GUSTAVO ROCHA PASSINI**

Promotor de Justiça