



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

265
(R)

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 008/2018

Autos de Inquérito Civil nº 0083.17.000198-2

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por seu Promotor de Justiça que adiante assina, no uso de suas atribuições legais,

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 Carta Constitucional, 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 a sua garantia"*;

CONSIDERANDO o estabelecido nos artigos 129, inciso III, da Constituição Federal, que estabelece que são funções institucionais do Ministério Público *"promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos"*;

CONSIDERANDO o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o qual faculta ao Ministério Público

João Luiz Marques Filho
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

266
(P)

expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO o artigo 2º, caput, da Lei Complementar n.º 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 que o mesmo diploma legal supramencionado, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, 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 a teor do disposto nos artigos 1º, inciso VIII e art. 5º, inciso I, da Lei nº 7.347/2005, o Ministério Público é um dos legitimados para propor ação civil pública para a defesa do patrimônio público e social;

CONSIDERANDO que nesta Promotoria de Justiça tramitam os autos do Inquérito Civil nº 0083.17.000198-2, instaurado com a finalidade de *"Apurar irregularidades em cessão funcional realizada entre os Municípios de Chopinzinho e Manguaçu, envolvendo a servidora Marcella Cristina Leonarchik, o que pode configurar a prática de atos de improbidade administrativa por ofensa ao texto à Súmula Vinculante nº 13"*;

João Luiz Marques Filho
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

267
(R)

CONSIDERANDO que a cessão funcional constitui ato administrativo pelo qual um órgão público cede servidor de seu quadro funcional para prestar serviço em outro órgão, de igual ou diversa esfera da Administração, obedecendo a certos parâmetros do regime jurídico-administrativo;

CONSIDERANDO que a cessão funcional deve visar o interesse público e respeitar os princípios da Administração Pública, não se podendo admitir que a disposição funcional leve em conta interesses pessoais e que exista violação a quaisquer dos princípios vetores da Administração Pública;

CONSIDERANDO que a violação aos princípios regentes da Administração Pública leva à invalidade do ato e à punição da autoridade responsável, especialmente porque caracteriza ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11 da Lei 8.429/92;

CONSIDERANDO que a cessão de servidores não pode ser motivada por critérios não adequados aos fins que o Estado pretende alcançar;

CONSIDERANDO que a inexistência de motivação formal dos atos (ou a sua insuficiência) não exclui a necessidade de motivo (pressuposto de fato) legítimo para a realização do ato administrativo, que deve ser pautado, sempre, no interesse público.

Acerca do princípio da motivação dos atos administrativos, ensina Hely Lopes Meirelles¹:

[...] O princípio da motivação dos atos administrativos, após a Constituição Federal/88, está inserido no nosso regime político. É, assim, uma exigência do Direito Público e da legalidade

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 112/112.

Luiz Marques Filho
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

268
R

governamental. Do Estado absolutista, em que preponderava a vontade pessoal do monarca com força de lei - "quod principi placuit legis habet vigorem" -, evoluímos para o Estado de Direito, onde só impera a vontade das normas jurídicas. Nos Estados modernos já não existe a autoridade pessoal do governante, senão a autoridade impessoal da lei. A igualdade de todos perante a lei e a submissão de todos somente à lei constituem os dois cânones fundamentais dos Estados de Direito. A nossa Constituição consagrou tais princípios em termos inequívocos ao declarar que "todos são iguais perante a lei" (art. 5º, caput) e que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5º, II).

Paralelamente a esses dogmas democráticos, vigem outros direitos e garantias individuais, tendentes a salvaguardar os cidadãos da prepotência do Poder Público e do capricho dos governantes. Os Estados, ao se organizarem, autolimitam, pelas leis, os seus poderes em relação aos indivíduos e à coletividade. Essas mesmas leis passam, daí por diante, a subordinar aos seus preceitos tanto a Administração quanto aos administrados. A tendência moderna é a subsistir, na medida do possível, a vontade individual pela vontade jurídica, isto é, o comando da autoridade pelo comando da lei.

No Direito Público o que há de menos relevante é a vontade do administrador. Seus desejos, suas ambições, seus programas, seus atos, não têm eficácia administrativa, nem validade jurídica, se não estiverem alicerçados no Direito e na Lei. Não é a chancela da autoridade que valida o ato e o torna respeitável e obrigatório. É a legalidade a pedra de toque de todo ato administrativo. [...]

Pela motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática. Claro está que em certos atos administrativos oriundos do poder discricionário a justificação será dispensável, bastando apenas evidenciar a competência para o exercício desse poder e a conformação do ato com o interesse público, que é pressuposto de toda atividade administrativa. [...]

Em complemento, cumpre citar os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella di Pietro²:

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p.

João Luiz Marques Filho
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

269
R

Motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo.

Pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato.

Pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração Pública a praticar o ato.

[...]

Não se confundem motivo e motivação do ato. Motivação é a exposição de motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram. Para punir, a Administração deve demonstrar a prática da infração. A motivação diz respeito às formalidades do ato, que integram o próprio ato, vindo em forma de "considerando"; outras vezes, está contida em parecer, laudo, relatório, emitido pelo próprio órgão expedidor do ato ou por outro órgão, técnico ou jurídico, hipótese em que o ato faz remissão a esses atos precedentes. O importante é que o ato possa ter a sua legalidade comprovada.

Discute-se se a motivação é ou não obrigatória. Para alguns, ela é obrigatória quando se trata de ato vinculado, pois, nesse caso, a Administração deve demonstrar que o ato está em conformidade com os motivos indicados na lei; para outros, ela somente é obrigatória no caso dos discricionários, porque nestes é que se faz mais necessária a motivação, pois, sem ela, não teria meios de conhecer e controlar a legitimidade dos motivos que levaram a Administração a praticar o ato.

Entendemos que a motivação é, em regra, necessária, seja para os atos vinculados, seja para os atos discricionários, pois constitui garantia de legalidade, que tanto diz respeito ao interessado como à própria Administração Pública; a motivação é que permite a verificação, a qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais Poderes do Estado. [...]

CONSIDERANDO que da análise do Termo de Cooperação Técnica nº 002/2017, assim como das Portarias nº 173/2017 e 159/2018, ficou

2012/213.

João Luiz Marques Filho
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

270
JK

constatado que nenhum dos Municípios justificou os motivos da cessão da realizada;

CONSIDERANDO que após a realização de diligências por esta Promotoria de Justiça, especialmente a oitiva dos Prefeitos subscritores do Termo de Cooperação Técnica nº 002/2017, apurou-se que a cessão realizada teve a intenção de apenas satisfazer interesses pessoais, já que o esposo da servidora cedida, Senhor Ivoliciano Leonarchik, foi contratado pela atual administração para o cargo de Secretário de Saúde da cidade de Mangueirinha a partir do mês de janeiro de 2017;

CONSIDERANDO que o ato que ensejou a cessão da servidora não se reveste de interesse público, bem como desrespeita de forma flagrante os princípios da Administração Pública, pois a cessão realizada foi o meio encontrado para efetivar a contratação da enfermeira Marcelli Cristina Leonarchik pelo Município de Mangueirinha, como forma de burlar a aplicação da Súmula Vinculante nº 13, pois tal enfermeira é esposa e subordinada diretamente a Ivoliciano Leonarchik, ocupante de cargo político na Prefeitura Municipal de Mangueirinha (Secretário Municipal de Saúde);

CONSIDERANDO o teor da Súmula Vinculante nº 13:

"A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal

João Luiz Marques Filho 6
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

274
K

e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”.

CONSIDERANDO que além da ofensa aos princípios constitucionais, há indícios de que a cessão realizada pode ter configurado a prática de atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário e importaram em enriquecimento ilícito, nos termos dos artigos 9º e 10, da Lei nº 8.429/92;

CONSIDERANDO que a Procuradoria do Município de Chopinzinho/PR expediu a Recomendação Administrativa nº 05/2017 ao Prefeito Municipal daquela urbe, para que revoga-se imediatamente a Portaria 173/2017 de 10 de abril de 2017, que cedeu ao município de Manguueirinha/PR a servidora Marcelli Cristina Leonarchik;

CONSIDERANDO que a cessão de Marcelli Cristina Leonarchik foi revogada através da Portaria nº 054/2018 da Prefeitura Municipal de Chopinzinho/PR, datada de 29/01/2018, mas que em data de 28/02/2018 foi expedida nova Portaria por aquele município, de nº 159/2018, tornando sem efeito a portaria de nº 054/2018;

Expede a presente RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA ao Excelentíssimo Senhor Prefeito em exercício na cidade de Manguueirinha, a fim de que, em fiel cumprimento às disposições de ordem constitucional e legal acima referidas:

I. Adote as providências cabíveis para o fim de, imediatamente, tornar sem efeito a cessão da servidora Marcelli Cristina Leonarchik ao Município de Manguueirinha, comprovando documentalmente as providências tomadas a esta Promotoria de Justiça, no prazo de 05 (cinco) dias;

João Luiz Marques Filho
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

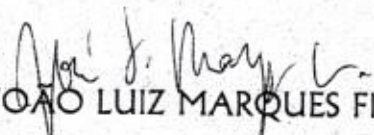
do Estado do Paraná

272
(R)

II. Abstenha-se de realizar novas cessões que não encontrem o seu fundamento no interesse público e que ofendam os princípios constitucionais;

III. Dê publicidade, no prazo de 24 (vinte e quatro horas), a esta Recomendação, inclusive fixando-a em mural próprio com os demais atos oficiais, possibilitando que os munícipes dela tenham ciência.

Mangueirinha/PR, 04/10/2018.


JOÃO LUIZ MARQUES FILHO

Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

273
JK

TERMO DE OITIVA

Aos 28 dias do mês de setembro de 2018, na sala de audiências do Fórum da Comarca de Manguelrinha/PR, na presença do Doutor JOÃO LUIZ MARQUES FILHO, Promotor de Justiça, compareceu o(a) Senhor(a) ELÍDIO ZIMERMAN DE MORAES, e visando instruir os autos do Inquérito Civil nº 0083.17.000198-2, foi inquirido(a) pelo sistema de gravação de som e imagem, e, previamente advertido(a) e informado(a) sobre a gravação, para fim único e exclusivo de documentação processual, nos termos do artigo 6º, § 4º, da Resolução nº 1.928/2008 da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná. Nada mais havendo a constar, encerrei o presente. Eu, João Luiz Marques Filho, Promotor de Justiça, digitei e subscrevi.


JOÃO LUIZ MARQUES FILHO
Promotor de Justiça

DECLARANTE