

**RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 004/2022**

*(Inquérito Civil nº MPPR 0099.18.000005-3)*

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por intermédio do Órgão de Execução signatário, no exercício de suas atribuições junto à Promotoria de Justiça desta Comarca de Palmital, com fundamento nos artigos 127, *caput*, e 129, incisos III e IX, da Constituição Federal; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, e artigo 80, da Lei n.º 8.625/93; e no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar n.º 75/93; e

**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 n.º 8.625/1993, 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;

**CONSIDERANDO** o artigo 2º, *caput*, da Lei Complementar Estadual 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, 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** o contido no Inquérito Civil nº MPPR 0099.18.000005-3, cujo objeto visa *“Apurar possíveis irregularidades quanto aos cargos comissionados existentes no Município de Palmital/PR”;*

**CONSIDERANDO** que no Inquérito Civil identificou-se que a servidora **JESSICA FERNANDA MOREIRA** ocupa cargo de provimento em comissão, quando na prática realiza atividades próprias de servidores efetivos;

**CONSIDERANDO** que **JESSICA FERNANDA MOREIRA** foi nomeada através da Portaria 079/2021<sup>1</sup>, para o cargo de provimento em comissão de **CHEFE DE DIVISÃO** da Secretaria Municipal de Finanças da Prefeitura Municipal de Palmital;

**CONSIDERANDO** que segundo informado pela própria servidora, esta *“exerce cargo comissionado no Município, é auxiliar administrativo; que cuida do telefone, recepção, agenda, protocolos e notas e requisições; que exerce função na recepção, que protocola qualquer documento que chegue, ofícios, memorandos, e faz a distribuição para todos os setores [...]”;*

**CONSIDERANDO** que as funções executadas por **JESSICA FERNANDA MOREIRA** são aquelas que devem ser suportadas por servidores efetivos, especialmente o cargo de Técnico Administrativo, cujas atribuições estão listadas na Lei Municipal 691/2008, incluindo-se atender ligações telefônicas, recepcionar pessoas, receber documentos e encaminhá-los ao destinatário etc;

**CONSIDERANDO** a necessidade de que o provimento dos 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;

---

<sup>1</sup>Disponível em: <http://www.palmital.pr.gov.br/portal/uploads/c37e01f427cf5e24a3840c212b7c3fa.pdf>. Acesso em 05/07/2022.

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que trata da necessidade de prévia aprovação em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, que pelo art. 37, inciso V, da Carta Magna, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Veja-se:

*“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;”*

**CONSIDERANDO** que em matéria de acesso ao serviço público, a regra constitucional é a de que o ingresso nas carreiras públicas somente se dê após aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos e que as demais hipóteses são exceções a esta regra e devem sempre ser interpretadas restritivamente;

**CONSIDERANDO** que o artigo 37 da Constituição da República elenca como princípio basilar da Administração Pública o princípio da impessoalidade, que traduz “a ideia de que a Administração tem de tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen<sup>2</sup>tosas” princípio consagrado pelo concurso público;

**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: [...]

---

<sup>2</sup>MELLO, Celso Antonio Bandeira De. Curso de direito administrativo, 2011. p. 114.

**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;

**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, 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 a admissão de servidores nos entes públicos deve ser precedida de concurso público;

**CONSIDERANDO** a necessidade de que o provimento dos 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;

**CONSIDERANDO** que analisando o inciso V do artigo 37 da Carta Magna, anota ainda Hely Lopes Meirelles que os cargos declarados em lei de provimento em comissão têm como principal característica "*a confiabilidade que devem merecer seus ocupantes, por isso mesmo nomeáveis e exoneráveis livremente*", alertando sobre pronunciamento do Pretório Excelso 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 de concurso<sup>3</sup>;

**CONSIDERANDO** que os cargos em comissão constituem forma excepcional de ingresso no serviço público, cujos cargos, em regra, devem ser preenchidos

---

<sup>3</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro, São Paulo: Malheiros, 20ª ed., p. 378.

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; (...)*”<sup>4</sup>;

**CONSIDERANDO**, por sua vez, a compreensão de que os cargos em comissão de direção ou chefia são aqueles cujas atribuições se ligam à condução de atividades com capacidade decisória, devendo ficar demonstrado, para que se comprove sua necessidade, que, sem as referidas funções de confiança, a autoridade superior não teria condição de atuar com a eficiência desejada<sup>5</sup>;

**CONSIDERANDO** que a Lei Municipal 585/2005 cria cargos comissionados, conforme seu artigo 30, entretanto, não dispõe acerca das atribuições inerentes a estes;

**CONSIDERANDO** que a mera rotulagem do cargo como sendo de “assessoramento”, “coordenador” ou “chefe” não altera a natureza das coisas. Ou seja, “*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>6</sup>;

**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<sup>7</sup>);

**CONSIDERANDO** o conteúdo da Súmula 685 do Supremo Tribunal Federal que versa sobre a inconstitucionalidade do desvio de função: “***É Inconstitucional toda***”

---

<sup>4</sup>A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 7.<sup>a</sup> Edição, Ed. Saraiva, p. 158.

<sup>5</sup>CAMMAROSANO, Marcio. Cargos em comissão: breves considerações quanto aos limites a sua criação. *Revista interesse público*, Porto Alegre, n. 38, jul./ago. 2006, p. 30.

<sup>6</sup>Idem, *ibidem*.

<sup>7</sup>Da admissão no serviço público, Curitiba: Juruá Editora, 1996.

**modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”;**

**CONSIDERANDO** que a lei instituidora “*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>8</sup>, sendo posição institucional ministerial uniformizada aquela segundo a qual “*as funções de direção, chefia e assessoramento são definidas pelas atribuições efetivamente exercidas, não devendo ser analisadas apenas pelo aspecto de sua denominação formal*”.

**CONSIDERANDO** que tal entendimento que coincide com aquele 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 – **MERA 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 n.º 922159-0, 5ª C.Cível, Unânime, Rel. Paulo Roberto Hapner, j. 27.11.2012)<sup>9</sup>.*

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou em sede de Repercussão Geral, tratando dos requisitos constitucionais para criação de cargos comissionados, elencando entre eles a necessidade de descrição das atribuições de forma clara

---

<sup>8</sup>MAZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 7. ed. São Paulo: Saraiva, p. 158.

<sup>9</sup>No mesmo sentido: TJ/RS, ADI n.º 70028096535, Tribunal Pleno, Unânime, Rel. ARNO WERLANG, j. 08.06.2009; TJ/RS, ADI n.º 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.

na lei que os cria:

Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. **1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.** 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) **que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria**. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: 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. (RE 1.041.210, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno do STF, j. em 27/09/2018).

**CONSIDERANDO** que a ausência de regulamentação por meio de lei formal das atribuições dos cargos comissionados representa inconstitucionalidade a ser sanada pelo Chefe do Poder Executivo local, sob pena de responsabilidade;

**CONSIDERANDO** que a autonomia política e administrativa dos entes federados não é absoluta, devendo ser observados os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, e Lei Orgânica, notadamente no que diz respeito ao regime jurídico do serviço público;

**CONSIDERANDO** que o artigo 58, VII, da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público faculta a seus membros, no exercício de suas funções, sugerir ao Poder

competente, por escrito, a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem como a adoção de medidas destinadas à melhoria dos serviços públicos e dos serviços de relevância pública;

**CONSIDERANDO** que é atribuição do Ministério Público promover audiências públicas e emitir relatórios, anuais ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito;

**RECOMENDA-SE:**

Ao **PREFEITO MUNICIPAL DE PALMITAL**, Sr. **VALDENEI DE SOUZA**, que, em cumprimento às disposições legais mencionadas, adote as seguintes providências:

1. Promova a imediata exoneração da servidora **JESSICA FERNANDA MOREIRA** do cargo comissionado ocupado, uma vez que não se refere ao exercício de funções de chefia, direção ou assessoramento, o que viola os princípios da Administração Pública, em especial do concurso público, da legalidade, da moralidade e da eficiência.

2. Apresente Projeto de Lei para a alteração da Lei Municipal nº 585/2005, visando incluir nesta a descrição das funções exercidas pelos servidores de cargos de provimento em comissão.

**Consigne-se**, ainda, que a presente Recomendação não possui a força vinculante e a obrigatoriedade própria das decisões judiciais. Contudo, o seu não atendimento poderá ocasionar a responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei n.º 8.429/92, além de eventual infração penal.

**REQUISITA-SE** que, **no prazo de 10 (dez) dias úteis**, envie resposta a esta Promotoria de Justiça, com cópia dos atos praticados, sob pena de não o fazendo, no prazo fixado, ser considerada como não acolhida, ensejando a adoção das medidas cabíveis.



Com fundamento no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 8.625/93, **REQUISITA-SE** ao **Prefeito Municipal de Palmital/PR** que determine a **publicação desta Recomendação Administrativa no Órgão de Imprensa Oficial do Município**, independentemente de seu acolhimento, o que também deverá ser comprovado no mesmo prazo acima.

Palmital, datado e assinado eletronicamente.

**MATEUS ALVES DA ROCHA**

Promotor de Justiça

**MATEUS  
ALVES DA  
ROCHA:0  
58387399  
59** Assinado de  
forma digital por  
MATEUS ALVES  
DA  
ROCHA:0583873  
9959  
Dados:  
2022.07.05  
15:24:14 -03'00'