



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 03/2018

CONSIDERANDO o contido no artigo 127, da Constituição Federal, que dispõe ser "*o Ministério Público 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 disposto nos artigos 129, inciso II, da 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, ainda, 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 expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO o contido nos autos de Inquérito Civil instaurado sob n. MPPR-0144.17.000312-9, cujo objeto inicial era apenas "aquilatar a (in)compatibilidade de horário do exercício da advocacia privada com cargo comissionado no Município de Terra Boa;

CONSIDERANDO que, durante as investigações, também se vislumbrou uma possível ilegalidade na nomeação de Assessores Jurídicos comissionados para desempenho de funções típicas de cargo efetivo de Advogado;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que a Lei Municipal n.º 1.075/2011, que Institui o Plano de Cargos, Carreiras e Salários, bem como o Sistema de Evolução Funcional dos Servidores Públicos da Administração Direta do Município de Terra Boa, dispõe ser servidor "*a pessoa legalmente investida em cargo público*", cargo público "*o conjunto de atribuições e responsabilidades cometido a um servidor, criado por lei, com denominação própria, número certo e vencimento específico*" e cargo em comissão "*a soma das atribuições, responsabilidades e encargos de Direção Superior, Chefia e Assessoramento, a serem exercidas por servidor efetivo ou não, com exercício transitório, nomeado e exonerado por decisão do Chefe do Poder Executivo Municipal*" (art. 3º, incisos I, II e XI);

CONSIDERANDO que a Lei Municipal n.º 1.075/2011 dispõe que a investidura nos cargos públicos "*dar-se-á por concurso público de provas ou de provas e títulos*" (art. 14), sendo requisito básico para provimento de cargo público "*aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de validade do concurso*" (art. 15, inciso I);

CONSIDERANDO que a Lei Municipal n.º 1.075/2011, Anexo I, prevê 03 (três) vagas para o cargo de "Ag. Universitário - Advogado", com jornada de trabalho de 20 (vinte) horas semanais, com atribuições previstas e consistentes em: "*postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juzados especiais; atividade de consultoria, assessoria e direção jurídicas; realizar assessoria jurídica, estudando a matéria, consultando códigos, leis, jurisprudências e outros; examinar e emitir pareceres sobre processos e expedientes administrativos, fundamentando-os; analisar e ou elaborar minutas de contratos, decretos, anteprojetos de leis e outros documentos de natureza jurídica; prestar assessoramento jurídico em atos e assuntos administrativos; realizar outras atividades inerentes à sua formação universitária e jurídica.*"

up.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que a Lei Municipal n.º 966/2008, que dispõe sobre a Organização Administrativa do Município de Terra Boa, prevê que a estrutura organizacional básica do Poder Executivo Municipal contará com "*Órgãos de Assessoramento*", sendo um deles, a "*Assessoria Jurídica*" (art. 17, inciso I, alínea "b");

CONSIDERANDO que a mesma Lei Municipal n.º 966/2008, em seus artigos 29 e 30, dispõe sobre as atribuições da "Assessoria Jurídica" e que essas se confundem com as atribuições do cargo de Advogado, criado pela Lei Municipal n.º 1.075/2011, uma vez que dispõe competir ao Assessor Jurídico, dentre outras: "*representação judicial e extrajudicial do Município; cobrança judicial da dívida ativa; atividades específicas definidas em lei e outras correlatas; firmar convênios e acordos com organismos e instituições oficiais; elaborar a redação de minutas de mensagens, anteprojetos de lei, decretos e regulamentos; representar o Município junto a instituições oficiais e privadas*".

CONSIDERANDO que ambas as Lei Municipais, n.º 966/2008 e n.º 1.075/2011, embora usem denominações diferentes - Assessor Jurídico e Advogado - descrevem as funções típicas do mesmo cargo público, qual seja, do Advogado/Procurador Municipal;

CONSIDERANDO que a Lei Municipal Complementar n.º 01/2005 dispõe que "*os cargos de provimento em comissão, que se destinam a atender encargos de chefia, direção e assessoramento*", "*serão providos através de livre escolha do Prefeito, observadas as condições dispostas em Lei*" (art. 9º e parágrafo único e art. 217);

CONSIDERANDO que a Lei Municipal Complementar n.º 01/2005 dispõe que "*a nomenclatura, as condições e remuneração dos cargos em comissão serão definidas na lei que organiza a Estrutura Administrativa da*

ap



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Prefeitura e no Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores" (art. 218), sendo essas leis, respectivamente, as de número 966/2008 e 1.075/2011;

CONSIDERANDO que, em razão do dispositivo anterior, a Lei n.º 966/2008 dispõe que "*as funções de Assessor, Secretário Municipal e Diretor de Departamento serão exercidas por ocupantes de cargo comissionado*" e que "*os símbolos e número de vagas dos cargos comissionados, respectivamente, obedecerão aos padrões de vencimentos constantes do Anexo II*" (art. 64 e 65);

CONSIDERANDO que da análise do respectivo anexo II, da Lei 966/2008 (alterado pela Lei 1.280/2014), infere-se que existem 02 (duas) vagas para o cargo de Assessor Jurídico, símbolos CC – 05 a CC - 01;

CONSIDERANDO que a Lei Municipal Complementar n.º 01/2005 dispõe que "*as atribuições e responsabilidades dos cargos em comissão são definidas em leis próprias ou regulamento*" (art. 10), o que não foi regulamentado pelo Poder Público, eis que as funções do Assessor Jurídico são típicas e exclusivas, e, no Município de Terra Boa, se confundem com a do Advogado Municipal (cf. Lei 1.075/2011, anexo I e artigos 29 e 30, da Lei 966/2008);

CONSIDERANDO que, apesar da ausência de tal regulamentação quanto às atribuições do cargo de Assessor Jurídico, o Município informou, por meio do Ofício n.º 054/2018, datado de 08/03/2018, que os Advogados Márcio Keiji Sato e Sandra Mara Nóbile Fernandes foram nomeados, respectivamente, pelas Portarias n.º 152/2013 e 153/2013, para o cargo em comissão de Assessor Jurídico, exercendo as seguintes funções: "*atender as responsabilidades fundamentais e as atribuições comuns a todos os diretores de Departamentos municipais; firmar convênios acordos com organismos e instituições oficiais ou privadas, para cumprir os objetivos da área da Assessoria Jurídica do Município; avocar, para sua análise e decisão, quaisquer assuntos no*

up



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

âmbito da Assessoria Jurídica; elaborar a redação de minutas de mensagens, anteprojetos de lei, decretos, vetos e regulamentos, examinando-os do ponto de vista da técnica legislativa e do ordenamento jurídico nacional, em face da legislação em vigor; solicitar ao Chefe do Poder Executivo providências visando a promoção de medidas tendentes a propiciar e manter a eficiência e bom funcionamento da pasta; promover a integração das unidades subordinadas, objetivando o aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas; promover a elaboração e aprovar a escala legal de substituições, por ausência ou impedimentos, em assuntos atinentes a pasta; autorizar indicações nominais de bolsistas ou participantes em instituições que promovam cursos, seminários e outras atividades de interesse de unidade administrativa; participar, como membro, de órgãos colegiados de direção superior no âmbito da Administração Pública Municipal; representar o Município junto a instituições oficiais e privadas, estaduais, nacionais ou internacionais, em assuntos atinentes à pasta; realizar, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Prefeito, o relacionamento do Poder Executivo Municipal com os demais poderes do Município, do Estado e da União; assessorar os órgãos da Administração Direta e, quando necessário, aos da Administração Indireta; resolver os casos omissos, bem como esclarecer as dúvidas suscitadas no âmbito da sua pasta, expedindo para tal fim os atos necessários; desempenhar outras atividades que lhe sejam atribuídas pelo Chefe do Poder Executivo, no âmbito de sua área de atuação; representação judicial ou extrajudicial do Poder Executivo e do Município.

CONSIDERANDO que as funções acima descritas não preenchem os requisitos dos cargos em comissão previstos no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, conforme interpretação consolidada dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas (cf. será visto a seguir):

CONSIDERANDO que a criação de cargos em comissão com atribuições técnicas e operacionais típicas de cargo efetivo configura burla ao princípio da moralidade administrativa (ADI n.º 4.125/TO);

[Assinatura]



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que o cargo de Assessor Jurídico do Município de Terra Boa possui atribuições meramente técnicas, e que, portanto, não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigidos para tais cargos, nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a obrigatoriedade de concurso público, com exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, impessoalidade, moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos;

CONSIDERANDO que não há necessidade de vínculo especial de confiança ou de fidelidade entre o Assessor Jurídico nomeado e a autoridade nomeante quando aquele atende ao Poder Executivo como um todo, e não seja diretamente ligado à autoridade;

CONSIDERANDO a orientação do Tribunal de Contas do Paraná, sobre a nomeação em comissão de Assessor e/ou Procurador Jurídico, estampada no Prejulgado¹ n.º 06², do Tribunal de Contas do Paraná,

¹Prejulgado é um instrumento processual previsto na Lei Orgânica (Lei Complementar 113/2005) e no Regimento Interno, por meio do qual o Tribunal de Contas interpreta norma jurídica ou procedimento administrativo de grande relevância. O prejulgado tem caráter normativo e deverá ser aplicado em todos os processos que envolvam o assunto julgados pela Corte.

²No mesmo sentido: 1) *Tribunal de Contas de Santa Catarina, manifestado no Prejulgado nº 1579: (...)*
2. *Havendo necessidade de diversos profissionais do Direito para atender aos serviços jurídicos de natureza ordinária do ente, órgão ou entidade, que inclui a defesa judicial e extrajudicial e cobrança de dívida ativa, é recomendável a criação de quadro de cargos efetivos para execução desses serviços, com provimento mediante concurso público (art. 37 da Constituição Federal), podendo ser criado cargo em comissão para chefia da correspondente unidade da estrutura organizacional (Procuradoria, Departamento Jurídico, Assessoria Jurídica, ou denominações equivalentes). Se a demanda de serviços não exigir tal estrutura, pode ser criado cargo em comissão de assessor jurídico, de livre nomeação e exoneração. (...)* 2) *Tribunal de Contas da União: Com efeito, e na mesma linha de entendimento esposada pelo representante do Ministério Público junto a esta Corte, penso que os cargos de Assessor Parlamentar e de Assessor Jurídico podem ser providos através de Cargos em Comissão, tendo em vista as características que envolvem suas atribuições, sendo imprescindível ali a presença do fator 'confiança do administrador'. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Recurso de*

70



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

com a seguinte redação: "EMENTA: PREJULGADO. REGRAS GERAIS PARA OS CONTADORES E ASSESSORES JURÍDICOS DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO, AUTARQUIAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, EMPRESAS PÚBLICAS E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: (...). REGRAS ESPECÍFICAS PARA ASSESSORES JURÍDICOS DO PODER LEGISLATIVO E DO PODER EXECUTIVO: (1) CARGO EM COMISSÃO: POSSÍVEL, DESDE QUE SEJA DIRETAMENTE LIGADO À AUTORIDADE. NÃO PODE SER COMISSIONADO PARA ATENDER AO PODER COMO UM TODO. POSSIBILIDADE DA CRIAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO DE CHEFIA OU FUNÇÃO GRATIFICADA PARA ASSESSORAMENTO EXCLUSIVO DO CHEFE DO PODER LEGISLATIVO OU DE CADA VEREADOR, NO CASO DO PODER LEGISLATIVO E DO PREFEITO, NO CASO DO PODER EXECUTIVO. DEVERÁ HAVER PROPORCIONALIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E DE SERVIDORES COMISSIONADOS. (...) A diferença entre esse cargo e o de Contador reside, essencialmente, na possibilidade deste cargo ser provido de forma precária, isto é, por meio de cargo comissionado isolado, ressalve-se, desde que os cargos estejam ligados diretamente à autoridade e não ao órgão, pois, caso a necessidade seja a de atender ao Poder como um todo, o servidor deverá ser concursado. Neste caso, também é possível que, existindo no mínimo 01 servidor devidamente inscrito no órgão de classe – OAB – o departamento poderá ser chefiado por um detentor de cargo comissionado ou por servidor estável com função gratificada, conforme art. 37, V, da CF."

CONSIDERANDO que, conforme Ofício n.º 054/2018, os Assessores Jurídicos nomeados não estão diretamente ligados ao Chefe do Poder Executivo, realizando, em verdade, todos os serviços de advocacia de natureza ordinária de que necessita o ente municipal³:

CONSIDERANDO que a Lei Municipal n.º 1.075/2011, Anexo I, prevê 03 (três) vagas para o cargo de "Aq. Universitário – Advogado":

Reconsideração nº 006189-02.00/98-1. Tribunal Pleno. Relator: Cons. Sandro Dorival Marques Pires. Julgamento: 19. jul. 2000. Publicado em: 14.ago.2000).

³Conforme entendimento da 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, "o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal permite a nomeação em comissão para cargos de direção, chefia e assessoramento, em que não se enquadram os cargos técnicos de advogado" (Relator Desembargador Torres de Carvalho, apelação cível n.º 994090035259).

20



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que não há proporcionalidade entre o preenchimento de apenas 01 (um) cargo de Advogado por concurso público, e 02 (dois) por cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, exercendo as mesmas funções⁴;

CONSIDERANDO que a nomeação de 02 (dois) Assessores Jurídicos (cargo em comissão) para realização de funções típicas de Advogado demonstra a necessidade do ente Municipal em possuir no seu quadro de servidores efetivos mais que um advogado concursado;

CONSIDERANDO que essa necessidade do Município está sendo suprida de forma precária, sem concurso público, mediante livre nomeação do Chefe do Executivo;

CONSIDERANDO que, para a realização de serviços corriqueiros e permanentes da Administração Pública, a contratação deve ser precedida do respectivo concurso, conforme o comando constitucional preconizado na primeira parte, do inciso II, do artigo 37 da Constituição Federal⁵;

CONSIDERANDO que há incompatibilidade do cargo de Assessor Jurídico com as atribuições previstas na Lei Municipal n.º 966/2008

4AGRAVO 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. (Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 365.368-7 Santa Catarina. Primeira Turma. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 22. maio. 2007. Publicado no DJ de 29. jun. 2007).

5Art. 37. [...] 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998). (grifado)

7



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

(art. 29 e 30), porque não preenche os requisitos dos cargos em comissão (art. 37, II, *in fine*, da CF);

CONSIDERANDO que é INCONSTITUCIONAL (por omissão) a lei municipal que cria cargos a serem providos em comissão sem descrever-lhes as atribuições de forma a caracterizar os requisitos justificadores da confiança da autoridade nomeante para o bom andamento da Administração⁶.

CONSIDERANDO que da análise da legislação municipal, embora haja a utilização da expressão "assessoramento" na Lei n.º 966/2008, as atribuições são técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais, típicas de cargos de provimento efetivo preenchido por servidor concursado, não demandando vínculo especial de confiança com autoridade superior;

CONSIDERANDO que a dispensa de concurso não pode ficar apenas condicionada ao aspecto formal - de mera previsão em lei municipal - pois isto implicaria uma evidente violação constitucional pelo legislador municipal (art. 37, II, CF);

6Ação declaratória de inconstitucionalidade. Leis municipais. Cargos de provimento em comissão. Violação dos artigos 115, II e V, e 144 da CE. 1. Compete exclusivamente ao Tribunal de Justiça Estadual julgar ação declaratória de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual. 2. É inconstitucional a lei municipal que cria cargos a serem providos em comissão sem descrever-lhes as atribuições de forma a caracterizar os requisitos justificadores da confiança do nomeante para o bom andamento da Administração. Ação julgada procedente." (Direta de inconstitucionalidade 994092308314 (1876250800), Relator: Laerte Sampaio, São Paulo, Órgão Especial, 14/07/2010).

Agravo de Instrumento - Ação civil pública com escopo de obrigar o Município de Suzano a regularizar a forma de provimento de parte dos cargos do Executivo local, que, atualmente, são providos por livre nomeação - Liminar concedida - Admissibilidade - Presença dos "fumus boni iuris" e o "periculum in mora" - Contratação de servidores em comissão para cargos que não são considerados de confiança - Contudo, cabível a dilação do prazo para que a Municipalidade adote as providências determinadas - Recurso parcialmente provido". (Agravo de Instrumento 994093765056 (9535145900), Relator: Sérgio Gomes, Suzano, 9ª Câmara de Direito Público, 16/12/2009).

mp



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal já decidiu "que a exigência constitucional do concurso público não pode ser contornada pela 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" (RTJ 156/793) (grifei);

CONSIDERANDO que a possibilidade de criação de cargos de provimento por comissão não é aferida pela denominação que se lhe dá, mas sim pela natureza das atribuições respectivas⁷;

o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, no exercício das suas funções institucionais de que tratam os artigos 127 e 129, II, da Constituição Federal, e arts. 5º, I, "h", II, "d", III, "e", e IV, e 6º, VII, "a" e "c", da Lei Complementar nº 75/93, e art. 27, parágrafo único, IV, da Lei Federal nº 8.625/93, bem como no artigo 120, II, da Constituição do Estado do Paraná, dentre outros dispositivos legais,

expede a presente

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

ao Exmo. Prefeito do Município de Terra Boa/PR, Sr. VALTER PERES a fim de que:

1- Altere, por meio de lei municipal, no prazo de 90 (noventa) dias:

a) as funções atribuídas à Assessoria Jurídica do Município e, conseqüentemente, ao Assessor Jurídico, descritas nos artigos 29 e 30, da Lei 966/2008, a fim de que descreva atribuições condizentes com cargo de Chefia, Direção ou



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Assessoramento, de forma a caracterizar o vínculo especial da confiança, fidelidade e lealdade ao administrador, demonstrando que o cargo se liga à Autoridade (Chefe do Executivo) e não ao ente público (Município de Terra Boa);

b) o número de vagas do cargo comissionado para o exercício da função de Assessor Jurídico (anexo II, da Lei n.º 966/2008), reduzindo-o de 02 (duas) vagas para 01 (uma) vaga (cujo ocupante passará a exercer a função exclusiva de assessoramento do Chefe do Executivo), vez ser essa a real necessidade municipal, estampada no desvio da função dos Assessores Jurídicos em atribuições típicas de Advogado;

2. Após a publicação da lei, que deve entrar em vigor na data da publicação, que EXONERE um dos Assessores Jurídicos nomeados em excesso, eis que suas funções deverão ser exercidas por ocupante de cargo efetivo de Advogado, conforme previsão na Lei 1.075/11, por meio de concurso público.

3. Dada a necessidade evidente do Município de Terra Boa em contar, no seu quadro de servidores efetivos, com ao menos 02 (dois) advogados concursados, recomenda-se seja realizado concurso público, no prazo de 03 meses, para preenchimento das vagas já existentes (cf. anexo I da Lei 1.075/11) – caso não haja concurso público vigente e candidatos a serem nomeados.

Destaca-se que o descumprimento da presente Recomendação Administrativa e, por consequência, a manutenção das inconstitucionalidades apontadas, ensejará a adoção, por esse órgão ministerial, das medidas judiciais cabíveis.

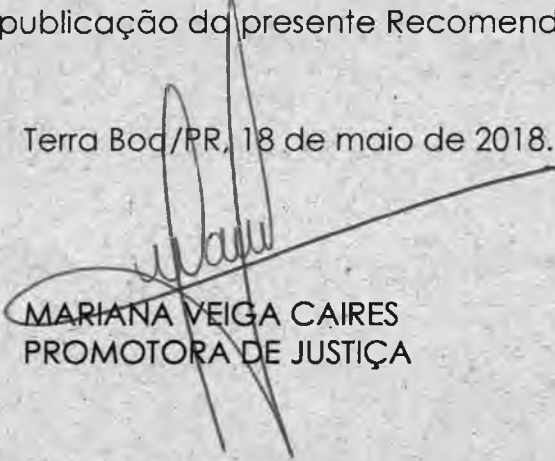


MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Por fim, no prazo de 10 (dez) dias, requer-se seja informado a esta Promotoria de Justiça as providências adotadas para fiel cumprimento aos termos da presente Recomendação Administrativa, bem como comprovante de publicação da presente Recomendação em Diário Oficial.

Terra Bod/PR, 18 de maio de 2018.


MARIANA VEIGA CAIRES
PROMOTORA DE JUSTIÇA