



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE BELA VISTA DO PARAÍSO

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 01/2020

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio de seus órgãos de execução, no exercício de suas atribuições na Promotoria de Justiça da Comarca de Bela Vista do Paraíso, com fundamento nos artigos 129, incisos III e IX, da Constituição da República; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, e artigo 80, ambos da Lei Federal 8.625/93; artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar Federal 75/93; e art. 107 do Ato Conjunto 001/2019 - PGJ/CGMP e, ainda:

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do patrimônio público, da moralidade, da legalidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, III, da Constituição da República (CR/88); artigo 114, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 25, IV, "a" e "b", da Lei Federal n.º 8.625/93;

CONSIDERANDO que são princípios norteadores da Administração Pública, dentre outros, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência, expressamente elencados no artigo 37, *caput*, da CR/88;

CONSIDERANDO que a Constituição da República, em seu artigo 37, II, dispõe que "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";

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 detrimenotas" ¹princípio consagrado pelo concurso público;

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

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira De. Curso de direito administrativo, 2011. p. 114.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE BELA VISTA DO PARAÍSO

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 a existência e preenchimento do cargo de “assessor jurídico I” desde a criação da Lei Municipal nº 1.056/2014 denota a necessidade permanente do cargo, o qual deve ser preenchido pela regra do concurso público;

CONSIDERANDO que desde a criação do cargo efetivo de “advogado público” em 2013 apenas um certame foi realizado para o cargo, no ano de 2014, evidenciando que o cargo em comissão de assessor jurídico burla a regra do concurso público e viola os princípios da impessoalidade e isonomia;

CONSIDERANDO que a Lei Municipal n. 1.056/2014 dispõe sobre o cargo de “assessor jurídico”, em síntese, com as mesmas atribuições técnicas do cargo de “advogado público”, exigindo-se para ambos os cargos formação em curso superior completo em ciências jurídicas e sociais, reconhecido pelo MEC, além de inscrição na OAB;

CONSIDERANDO que a denominação do cargo é irrelevante, sendo certo que suas atribuições técnicas indicam verdadeiramente a natureza do cargo e, portanto, o cargo de “assessor jurídico” é equivalente ao cargo de “advogado”, observando-se a descrição de suas atribuições previstas nas Leis Municipais nº 1.056/2014 (assessor jurídico) e Lei nº 987/2013 (advocacia pública), bem como que o ofício da Prefeitura Municipal de Bela Vista do Paraíso nº543/2019, em seus itens “f”, “g” e “h”, evidencia em suas informações uma mera divisão de tarefas eminentemente técnicas de profissionais do direito entre assessor jurídico e advogado público, consignando, ainda, que assessor jurídico substitui a advogada pública (concurada) em sua ausência, na Prefeitura Municipal de Bela Vista do Paraíso;

CONSIDERANDO que o ofício 036/2020 da Prefeitura Municipal de Bela Vista do Paraíso traz cópias de peças, pareceres e demais atos do Assessor Jurídico I, Júlio César Moliani, dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020, as quais incluem pareceres jurídicos, peças processuais, inclusive com assinatura em conjunto com a advogada concursada do município, além de outros atos típicos do advogado público;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE BELA VISTA DO PARAÍSO

CONSIDERANDO que a Lei Municipal nº 1.056/2014, em seu anexo I, dispõe que “Compete ao Assessor Jurídico, **em conjunto ou isoladamente, com o Advogado Municipal**, atender, no âmbito administrativo, aos processos e consultas que lhe forem submetidos pelo Prefeito, Secretários e Diretores das Autarquias Municipais” evidenciando a citada divisão de tarefas, além do caráter técnico e equivalente dos cargos de “assessor jurídico” e “advogado público”;

CONSIDERANDO que preenchimento do cargo de “assessor jurídico” que, na realidade, faz as vezes de procurador do Município, é incompatível com o provimento em comissão², afinal, suas atribuições, malgrado sejam de assessoramento, podem ser exercitadas independentemente de um excepcional vínculo de confiança com o chefe do Poder Executivo, observando que a presença desse requisito fiduciário é imprescindível para o preenchimento dos cargos comissionados, justamente porque são “de livre nomeação e exoneração” por parte da autoridade competente;

CONSIDERANDO que a inexigibilidade desse liame de confiabilidade com o alcaide, no caso de cargo de assessor jurídico, decorre do fato de as funções desse agente público serem de natureza eminentemente técnica e afetas à defesa dos interesses jurídicos do ente municipal;³

CONSIDERANDO que somente se imagina uma exceção ao princípio do concurso público, previsto na própria Constituição da República, em virtude da natureza da atividade a ser desempenhada, a qual, em razão de sua peculiaridade, pressupõe relação de fidúcia entre nomeante e nomeado;

² Artigo 37, V, Constituição da República: as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreiras nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

³ Leciona Cármen Lúcia Antunes Rocha, hoje Ministra do Supremo Tribunal Federal, “o advogado público tem vínculo jurídico específico e compromisso peculiar com o interesse público posto no sistema jurídico, o qual há de ser legalmente concretizado pelo governante e pelo administrador público. Tal interesse não sucumbe nem se altera a cada quatro anos aos sabores e humores de alguns administradores ou de grupos que, eventualmente, detenham maiores parlamentares e administrativas. Por isso mesmo é que o advogado não pode ficar sujeito a interesses subjetivos e passageiros dos governantes.” (Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos, Saraiva, 1999).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE BELA VISTA DO PARAÍSO

CONSIDERANDO que o artigo 29 da Constituição da República de 1988 dispõe que o Município atenderá os princípios estabelecidos na Constituição da República e na Constituição Estadual, ou seja, consagra o princípio da simetria;

CONSIDERANDO que o ingresso na carreira da Advocacia Pública da União e Procuradorias dos Estados deve se dar por meio de concurso público, como exigem os artigos 131 e 132 da Constituição da República;

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado do Paraná disciplina, em seu artigo 125, que “o exercício das atribuições da Procuradoria-Geral do Estado é privativo dos procuradores integrantes da carreira [...]” e que o ingresso na carreira se dará por concurso público, consoante o parágrafo primeiro do referido dispositivo;

CONSIDERANDO que de acordo com o princípio da simetria, o Município, como ente federativo, submete-se ao regramento e principiologia constitucionais voltadas à Administração Pública em geral; assim, se a União, Estado e Distrito Federal têm suas procuradorias formatadas a partir da regra do concurso público, conclui-se que os municípios brasileiros devem seguir a mesma lógica;

CONSIDERANDO que o STF declarou inconstitucional, em decisão vinculativa para todos os entes federativos (ADI 4.261), Lei Complementar Estadual que criara cargos de provimento em comissão de assessoramento jurídico no âmbito da Administração Direta:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR 500, DE 10 DE MARÇO DE 2009, DO ESTADO DE RONDÔNIA. ERRO MATERIAL NA FORMULAÇÃO DO PEDIDO. PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO PARCIAL REJEITADA. MÉRITO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Conhece-se integralmente da ação direta de inconstitucionalidade se, da leitura do inteiro teor da petição inicial, se infere que o pedido contém manifesto erro material quanto à indicação da norma impugnada. 2. A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE BELA VISTA DO PARAÍSO

depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da Constituição Federal. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos. 3. É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes. 4. Ação que se julga procedente.(ADI 4261, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2010, DJe-154 DIVULG 19-08-2010 PUBLIC 20-08-2010 EMENT VOL-02411-02 PP-00321 RT v. 99, n. 901, 2010, p. 132-135 LEXSTF v. 32, n. 381, 2010, p. 88-93)

CONSIDERANDO que outros Tribunais vêm decidindo da mesma forma, como Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (ADI 70011374410) e Tribunal de Justiça do Mato Grosso (ADI 106054/2011)⁴;

⁴ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE BARRA DO GARÇAS – LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 84/2005 COM A REDAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR N. 88/2005 – CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO – PROCURADOR DO MUNICÍPIO – ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA EMINENTEMENTE TÉCNICAS – AUSÊNCIA DE EXCEPCIONAL VÍNCULO DE CONFIANÇA COM A AUTORIDADE NOMEANTE – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA – INFRINGÊNCIA AOS ARTS. 129, I E II E 173, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO CONFIGURADA – NECESSIDADE DE PROVIMENTO DOS CARGOS POR INTERMÉDIO DE CONCURSO PÚBLICO – MODULAÇÃO NECESSÁRIA POR RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA – NECESSIDADE DE PRESERVAR A VALIDADE JURÍDICA DOS ATOS PRATICADOS PELOS OCUPANTES DE CARGOS COMISSIONADOS DE PROCURADOR MUNICIPAL– PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. A criação de cargos em comissão para o preenchimento de vagas de Procurador Municipal configura verdadeira afronta ao art. 129, I e II, da Constituição de Mato Grosso, na medida em que possibilitam o acesso a cargos públicos sem a prévia aprovação em concurso público, com base em exceção constitucional que não restou configurada, diante do desempenho, por parte de seus ocupantes, de atribuições eminentemente técnicas que dispensam a existência de um liame de confiança estabelecido entre estes e a autoridade nomeante. Tendo em vista que o ingresso na carreira da Advocacia Pública da União e dos Estados deve se dar por meio de concurso público, como exigem os arts. 131 e 132 da Carta Política Federal e 111da Constituição de Mato Grosso, os cargos de advogado público municipal igualmente devem ser providos da mesma forma, observando, assim, o princípio da simetria para os entes municipais albergado no art. 173, § 2º, da Constituição Estadual que, frise-se, também encontra amparo no art. 29 da Carta da República. Por razões de segurança jurídica e com fulcro no art. 27 da Lei n. 9.868/99, deve ser aplicado efeito ex nunc à decisão, que estaria então dotada de eficácia plena a partir do trânsito em julgado desta proclamação decisória, a fim de preservar a validade jurídica de todos os atos praticados pelos ocupantes de cargos comissionados de Procurador do Município de Barra do Garças.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE BELA VISTA DO PARAÍSO

CONSIDERANDO a tese firmada no âmbito do STF, no Recurso Extraordinário (RE) 1.041.210, em sede de **Repercussão Geral**, vinculativa para todos os entes federativos, em que: **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 em relação ao cargo de “assessor jurídico”, na Prefeitura Municipal de Bela Vista do Paraíso não há o exercício de atribuições referentes à direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V, da CR/88, mas tão somente atribuições eminentemente técnicas, bem como que não há exigência da relação de fidúcia ao advogado público;

CONSIDERANDO que atualmente, há um cargo de assessor jurídico e um cargo efetivo de advogado público, em violação à citada proporcionalidade exigida pelo STF, nos termos do RE 1.041.210, acima mencionado;

CONSIDERANDO que, por sua natureza, os cargos em comissão pressupõem dedicação exclusiva, no entendimento do TJPR⁵, do TCE/PR⁶ e, ainda, do **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná**⁷.

⁵ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL – SERVIDOR PÚBLICO – REMUNERAÇÃO. I. INSTITUIÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO DE FORMA GENÉRICA – INVIABILIDADE – CARACTERIZAÇÃO DE AUMENTO GERAL DE VENCIMENTOS. II. **CARGO EM COMISSÃO – GRATIFICAÇÃO POR DEDICAÇÃO EXCLUSIVA – IMPOSSIBILIDADE – CONDIÇÃO INERENTE AO VÍNCULO DE CONFIANÇA**. III. INCLUSÃO NA BASE DE CÁLCULO DE VANTAGENS FUNCIONAIS DO VALOR PERCEBIDO A TÍTULO DE GRATIFICAÇÃO POR TEMPO DE SERVIÇO – INADMISSIBILIDADE – VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL DO EFEITO ‘CASCATA’. PEDIDO PROCEDENTE. (TJ/PR, ADI nº 904297-7, Órgão Especial, Unânime, Rel. TELMO CHEREM, j. 03.12.2012). No mesmo sentido: TJ/PR, AC nº 753019-0, 1ª C.Cível, Unânime, Rel. DULCE MARIA CECCONI, j. 10.05.2011; TCE-PR, Consulta nº 19947-2/2005 datada de 27/06/2006.

⁶ Acórdão nº 1072/06 – Tribunal Pleno, proferido no âmbito da Consulta nº 199472/05



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE BELA VISTA DO PARAÍSO

CONSIDERANDO que o art. 2º da Lei Municipal dispõe que o cargo de assessor jurídico “cujo o exercício não é de dedicação exclusiva nos termos da lei” incorre em evidente inconstitucionalidade, contradizendo a própria natureza do cargo em comissão;

CONSIDERANDO que, no bojo deste Inquérito Civil, apurou-se que o assessor jurídico Sr. Julio César Moliani exerce intensa atividade advocatícia particular⁸ durante seu horário de expediente, por meio de seu escritório “Júlio Cesar Moliani - Advocacia & Consultoria”, conforme consultas no sistema *Projudi*, sendo esta atividade exercida em horário comercial, de modo que o causídico protocola petições, interpõe recursos, participa de audiências, além de outros atos processuais, o que evidencia sua prática em concomitância ao exercício do cargo de “assessor jurídico”, o que pode constituir a prática do ato de improbidade administrativa previsto no artigo 9º, *caput*, da Lei nº 8.429/1992;

CONSIDERANDO que, em uma dessas atividades de advocacia particular, há, inclusive, a defesa do Prefeito Municipal pelo assessor jurídico, em processo judicial que não envolvia o órgão público, demonstrando evidente conflito de interesses (artigo 5º, inciso III, da Lei Federal nº 12.813/2013);

CONSIDERANDO, não obstante caber ao Poder Executivo o regime de política salarial, que a justificativa apresentada no ofício 543/2019 da Prefeitura Municipal de Bela Vista do Paraíso, acerca dos vencimentos maiores recebidos pelo cargo em comissão do que pelo advogado público, impõe evidente desvalorização do concurso público em detrimento aos cargos em comissão, demonstrando mais uma vez a ilicitude da situação;

RESOLVE RECOMENDAR

Ao Senhor Prefeito Municipal de Bela Vista do Paraíso, para que:

⁷ Parecer nº 3242/16, disponível em <http://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/Cargos-comissao-prejulgado-mpc.pdf>

⁸ Em pesquisas no Projudi no período de 01/01/2017 até a data de 05/02/2020 foram encontrados: a) 255 processos no Juizado Especial Cível; b) 104 processos na Competência Delegada; c) 23 processos na Vara Cível; d) 18 processos no Juizado Especial da Fazenda Pública; e) 7 processos na Vara da Fazenda Pública; e f) 37 processos na vara da Família.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE BELA VISTA DO PARAÍSO

(i) no prazo de 10 (dez) dias, em cumprimento às disposições legais mencionadas, **exonere** o ocupante do cargo de assessor jurídico I e adote as medidas necessárias para a realização de **concurso público** para criação e preenchimento de mais um cargo de procurador municipal, se entender que se faz necessária criação deste nesse último caso;

(ii) abstenha-se da criação de cargos em comissão genéricos como o criado pela Lei 1222/2018, que instituiu o cargo em comissão Técnico Administrativo, com eventual “transporte” do assessor jurídico para este;

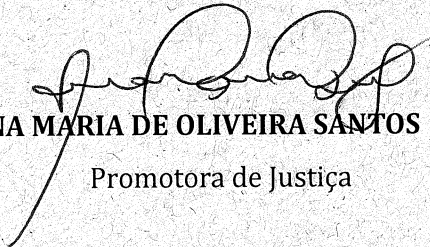
(iii) dê publicidade desta Recomendação na página inicial do sítio oficial da Prefeitura, de modo adequado e imediato (art. 27, parágrafo único, inc. IV, da Lei 8625/93).


Assinala-se o **prazo de 10 (dez) dias** para que a autoridade mencionada comunique ao Ministério Público a adoção de providências na espécie, em especial a exoneração do ocupante do cargo de provimento em comissão, devendo restituir uma cópia desta recomendação administrativa assinada e datada pelo Sr. Prefeito Municipal e pelo atual ocupante do cargo de provimento em comissão de assessor jurídico I.

Recomenda-se, ainda, que o Sr. Prefeito Municipal **comprove**, documentalmente, no **prazo de 10 (dez) dias**, a partir do recebimento da presente Recomendação, a **exoneração** do atual ocupante do cargo de “assessor jurídico”.

O não cumprimento da presente recomendação administrativa levará ao ajuizamento das ações cíveis cabíveis e que eventual descumprimento sinalizará o dolo para fins de responsabilização por improbidade administrativa.

Bela Vista do Paraíso, 06 de fevereiro de 2020.


ANA MARIA DE OLIVEIRA SANTOS
Promotora de Justiça


DIEGO FREITAS RODRIGUES DOS SANTOS
Promotor Substituto