RECOMENDAÇÃO Nº RECOMENDAÇÃO N° 004/2021
Recife, 26 de novembro de 2021

Ministério Público do Estado de Pernambuco
1ª Promotoria de Justiça de Timbaúba
Curadoria do Patrimônio Público

RECOMENDAÇÃO N° 004/2021

Câmara de Vereadores de Timbaúba: Realização de Concurso Público.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, através do representante que esta subscreve, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos arts. 127 e 129, inc. II, da Constituição Federal; art. 67, caput, §2º, inc. V, da Constituição do Estado de Pernambuco; art. 27, inc. II, e parágrafo único, incs. I e IV, ambos da Lei nº 8.625/1993; art. 5º, inc. II, e seu parágrafo único, incs. I a IV, da Lei Complementar Estadual nº 12/1994, e art. 8º, §5º, da Lei Complementar Federal nº 75/1993, combinado com o art. 80, da Lei nº 8.625/1993 e, ainda,

CONSIDERANDO 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 (art. 127, CF);

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (art. 129, inc. II, da CF), bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, inc. III, da CF);

CONSIDERANDO a chegada a este órgão de execução de informações do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE/PE (itens 2.1.4 do Relatório de Auditoria – Conformidade 2019 – Processo TCE/PE nº 19100487-0) e do Ministério Público de Contas do Estado de Pernambuco – MPCO/PE (item 2.4 [A1.4] do Parecer nº 00150/2021, de 22/03/2021, e item 2.3 [A1.4] do Parecer nº 748/2021, de 20/10/2021) sobre a realização, pela Câmara de Vereadores de Timbaúba/PE, de lesão do princípio do concurso público, inclusive com notícias de existência de "funcionários fantasmas", contrariando também os princípios da legalidade, da economicidade, da eficiência e da publicidade;

CONSIDERANDO que as diligências encetadas junto ao Inquérito Civil Público (SIM nº 02023.000.083/2020) terminaram por constatar a veracidade das informações do TCE/PE e do MPCO/PE, notadamente quanto à inobservância dos princípios supracitados, vez que a Câmara de Vereadores deste Município tem em seus quadros, anualmente, pouco mais de 50 (cinquenta) servidores e apenas 02 (dois) pertencem ao quadro

efetivo;

CONSIDERANDO que as constatações advindas da análise comparativa das informações referentes aos cargos criados pelas Resoluções nº 02/91 e nº 05/91, da Câmara Municipal de Timbaúba, com as informações contidas no Inquérito Civil Público nº 02023.000.083/2020, bem como o conteúdo do respectivo Portal da Transparência, contam para a existência da seguinte quantidade de cargos com natureza de efetivos formalmente criados: 05 (cinco) Arquivistas, 02 (dois) Motoristas, 12 (doze) Oficiais de Gabinete, 02 (dois) Redatores de Atas, 01 (um) Secretário Administrativo e 01 (um) Tesoureiro;

CONSIDERANDO que há discrepância entre a quantidade de cargos de Oficial de Gabinete, sendo 12 (doze) cargos criados ante a 13 (treze) ocupados;

CONSIDERANDO que a forma vigente na administração da Câmara de Vereadores para o provimento dos cargos de seu quadro pessoal, até o momento, tem a preponderância, exceto em relação a duas situações, da nomeação de comissionados;

CONSIDERANDO que dos dois únicos cargos providos de forma efetiva, um deles é ocupado pelo servidor Josinaldo Barbosa de Araújo – atual Presidente da Câmara de Vereadores, enquanto que os demais integrantes do quadro ativo de pessoal estão ocupados transitoriamente por agentes púbicos nomeados livremente pelo referido presidente;

CONSIDERANDO que ao final das investigações não restaram comprovados critérios objetivo e técnico nas nomeações desses "comissionados", exceto a decisão política do gestor, o que configura inegável afronta ao princípio da impessoalidade, que deve reinar no ambiente da gestão pública e expõe o ente público a conjecturas negativas de moralidade;

CONSIDERANDO que a Câmara de Vereadores de Timbaúba/PE já foi alvo, por duas vezes, de determinação por parte do TCE/PE (Acórdão TC nº 591/2013 - Processo TC nº 1106863-2; e Acórdão TC nº 498/2017 - Processo TC nº 15.100373-7) para realização de levantamento da necessidade de pessoal e consequente concurso público;

CONSIDERANDO que a Câmara de Vereadores de Timbaúba/PE também foi cientificada, em duas oportunidades, do posicionamento do MPCO/PE no mesmo sentido apontado pelo TCE/PE (Parecer nº 00150/2021, de 22/03/2021; e Parecer Complementar nº 748/2021, de 20/10/2021);

CONSIDERANDO que ambos os posicionamentos do TCE/PE e do MPCO/PE foram motivados pela identificação da relação desproporcional e desarrazoada entre servidores efetivos e comissionados, destacando a existência de "uma grande ênfase nas contratações de cargos de provimento em comissão em detrimento de um pequeno número de ocupantes de cargos de provimento efetivo nos quadros da Câmara Municipal de Timbaúba";

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, no âmbito do Processo de Auditoria Especial TC n° 1106863-2, nos termos do acórdão TC n° 591/2013 publicado no dia 15/05/2013, foi expedida a seguinte determinação: "ao atual gestor da Câmara Municipal de Timbaúba ou quem vier a sucedê-lo, que realize um levantamento da necessidade de pessoal do Poder Legislativo com fins de proceder ao devido concurso público";

CONSIDERANDO que não obstante a eficiente atuação dos referidos órgãos de fiscalização e controle em busca da correção das irregularidades no provimento dos cargos do referido ente público, sua gestão continua, anualmente, praticando os mesmos atos administrativos de nomeação de

pessoal para o exercício de funções cuja a natureza é de provimento efetivo, sem prévia aprovação dessas pessoas em concurso público, a exemplo de: Arquivista, Motorista, Oficial de Gabinete, Redator de Atas, Secretário Administrativo e Tesoureiro;

CONSIDERANDO que não foi realizado o levantamento da necessidade de pessoal da Câmara de Vereadores, consoante determinado pelo TCE/PE, sendo tal conduta omissiva sujeita a aplicação de multa prevista da Lei Orgânica do TCE/PE, art. 73, inc. XII, conforme proposto no Parecer MPCO n° 150/2021;

CONSIDERANDO que a justificativa apresentada pela gestão da Câmara de Vereadores, nestes autos, da impossibilidade jurídica momentânea de atender as determinações do órgão de controle externo e do Ministério Público de Contas, bem como de não ajustar conduta com este órgão de execução, no âmbito do programa institucional "ADMISSÃO LEGAL", fundamentando-se em óbices impostos pela Lei Complementar nº 173/2020 (Lei da Pandemia), não se adéqua a boa hermenêutica, visto que essa norma não se aplica aos cargos já existentes (art. 8º, inc. IV);1

CONSIDERANDO que o outro argumento apresentado pelo gestor da Câmara - conjuntura de crise econômica gerada pela pandemia, não se sustenta, haja vista que o quadro vem se mantendo estável, sem desligamentos excepcionais, ao longo do tempo, em termos de quantidade de pessoas e remuneração dos cargos, mesmo diante do cenário de pandemia da COVID-19;

CONSIDERANDO que a última notícia de concurso público para provimento de cargo do quadro de pessoal da Câmara de Vereadores de Timbaúba é do ano de 1984;

CONSIDERANDO que as funções de Arquivista, Motorista, Oficial de Gabinete, Redator de Atas, Secretário Administrativo e Tesoureiro não possuem a índole da provisoriedade e da transitoriedade, em face dos serviços que visam atender, a exemplo das funções de chefia, direção e assessoramento, configurando, em verdade, funções para provimento de titulares de cargos efetivos;

CONSIDERANDO que no Inquérito Civil Público (SIM n° 02023.000.083/2020) restou comprovada que as condições de nomeação para os citados cargos não se coadunam com a exigência constitucional de "Necessidade temporária de excepcional interesse público, art. 37, inc. IX", vez que os cargos de tais nomeações, possuem natureza permanente;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, a Administração Pública deverá proceder observando os princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade, legalidade e eficiência;

CONSIDERANDO que as nomeações e contratações para provimento de cargos no serviço público devem ser precedidas de planejamento com as finalidades de identificar a necessidade do ente e as condições de suportar as despesas;

CONSIDERANDO, enfim, que o histórico de nomeações na Câmara de Vereadores desta cidade, inclusive como pode ser visto no quadro pessoal atual, é demonstrativo inequívoco da existência de necessidade e condições do Ente Público de prover tais cargos pela modalidade correta e constitucional (concurso público);

CONSIDERANDO que, pelas informações carreadas aos autos, chama a atenção do parquet a ausência de respeito aos ditames da Constituição Federal, especialmente quanto aos princípios administrativos da Legalidade, Eficiência e Concurso Público;

CONSIDERANDO que o princípio da Legalidade impõe à gestão pública, direta e indireta, uma discricionariedade limitada, devido à exigência de pautar-se única e exclusivamente sob os preceitos legais;

CONSIDERANDO que o respeito ao princípio da Eficiência é condição sine qua non para afirmação de uma gestão pública moderna, na medida em que ele exige a utilização racional e conveniente dos recursos públicos para tutelar o máximo de interesses públicos;

CONSIDERANDO a regra constitucional de provimento de cargos no serviço público nacional por Concurso Público, por compreender-se ser a forma mais adequada de composição de seus quadros ativos, a inobservância desse princípio fragiliza a legitimidade dessa composição, pois exclui-se a oportunidade de todos participarem e desfalca a administração da obtenção de material humano mais apropriado e qualificado, tal raciocínio também é corroborado pelo professor Diógenes Gasparini em sua obra2;

CONSIDERANDO o dito pela nossa Lei Maior, em seu art. 37, inc. V, nos dizendo que o cargo em comissão terá sempre a natureza de chefia, direção e assessoramento, sendo nomeados pela chefia competente, não abrindo margem alguma para que cargos de natureza efetiva sejam ocupados da mesma forma;

CONSIDERANDO texto contido na Constituição Federal, em seu art. 37, inc. II, determinando que cargo ou emprego público será precipuamente ocupado através de Concurso Público, de acordo com a natureza e complexidade do cargo, mostrando de sobremaneira que o cargo efetivo deve ser a regra na Administração;

CONSIDERANDO que as funções permanentes da administração só podem ser desempenhadas por titulares de cargos efetivos, enquanto que as transitórias, por servidores designados, admitidos ou contratados precariamente;3

CONSIDERANDO que a mesma Lei Federal nº 14.230/21 – Lei da Improbidade Administrativa, no artigo 11, inc. V, dispõe que "Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: [...] V – frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros";

CONSIDERANDO que se extrai do supracitado Princípio da Legalidade a obrigatoriedade do concurso público, como regra, vedando ao administrador praticar atos que não atendam ao interesse público e ao Princípio da Moralidade, bem como subordinando o administrador à lei, de forma a coibir inovações de meios de ingresso de pessoal no serviço público que não os respaldados na Constituição;

CONSIDERANDO que o ingresso no serviço público, via de regra, deve ser pelo método do concurso público, nos termos do art. 37, inc. II, da Constituição Federal, art. 97, caput, da Constituição do Estado de Pernambuco e do art. 75, primeira parte, da Lei Orgânica do Município de Timbaúba;

CONSIDERANDO os dispositivos Constitucionais Federal (art. 37, inc. IX), regulamentado pela Lei nº 8.745/93, Estadual de Pernambuco (art. 97, inc. VII), e Lei Orgânica do município de Timbaúba/PE (art. 75, segunda parte), apenas em caráter excepcional é autorizado o provimento temporário de cargo público de natureza efetiva sob dispensa de concurso público (art. 3º da Lei nº 8.745/93);

CONSIDERANDO que, na inteligência do professor José dos

Santos Carvalho Filho "'Concurso público' é o procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas. Na aferição pessoal, o Estado verifica a capacidade intelectual, física e psíquica de interessados em ocupar funções públicas e no aspecto seletivo são escolhidos aqueles que ultrapassam as barreiras opostas no procedimento, obedecida sempre a ordem de classificação. Cuida-se, na verdade, do mais idôneo meio de recrutamento de servidores públicos"4;

CONSIDERANDO que, em sua obra, a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro nos ensina que "Para os cargos em comissão, o artigo 37, II, dispensa o concurso público, o que não significa ser inteiramente livre a escolha dos seus ocupantes, consoante decorre do inciso V do mesmo dispositivo da Constituição. A lei é que definirá os 'casos, condições e percentuais mínimos' a serem observados no provimento de cargos em comissão."5

CONSIDERANDO que ensina o professor Hely Lopes Meirelles: "Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos."6

CONSIDERANDO que acerca do provimento de cargos vagos ou, no caso concreto, de irregular preenchimento não há impedimento legal algum, estando o ente absolutamente habilitado e legitimado para realizar concurso;

CONSIDERANDO que o citado concurso deve servir também para o provimento dos cargos que restarem vagos por conta de exonerações, a exemplo das que devem se materializar, além das situações de demissão, morte ou aposentadoria de servidores, conforme disposto no art. 8°, incs. IV e V, da Lei Complementar nº 173/20;

CONSIDERANDO a declarada indisposição da gestão da Câmara Municipal de não ajustar conduta com o Ministério Público Estadual para se adequar voluntariamente ao comando constitucional, nos autos do multicitado Inquérito Civil Público, resultou na infrutífera tentativa de elaboração de TAC;

CONSIDERANDO que eventual resistência do gestor público recomendado em executar as providências ora recomendadas, permanecendo inerte mesmo após cientificado acerca da presente Recomendação Ministerial e, consequentemente, da violação ao Princípio do Concurso Público com a manutenção das aludidas nomeações, configura flagrantemente o elemento volitivo consistente no dolo genérico, para fins de caracterização de ato de improbidade administrativa, passível das sanções constantes da Lei nº 14.320/21;

RESOLVE RECOMENDAR ao Presidente da Câmara de Vereadores de Timbaúba/PE, o Sr. JOSINALDO BARBOSA DE ARAÚJO, que:

a) no prazo 90 (noventa) dias, a contar do recebimento desta Recomendação, proceda as alterações jurídicas e administrativas internas da gestão, para, considerando as funções de natureza permanente, proceder as alterações normativas que, atualmente, estabelecem o provimento dessas funções de forma comissionada, para a previsão de provimento efetivo;

b) no prazo 180 (cento e oitenta) dias, a contar do término do prazo estabelecido na alínea anterior (a), proceda a realização de Concurso Público para provimento das funções de natureza efetiva, que atualmente estão sendo providas de forma temporária e comissionada;

c) o Presidente da Câmara de Vereadores de Timbaúba informe,

a esta Promotoria de Justiça, mediante ofício, no prazo de 15 (quinze) dias após o término de cada prazo acima estipulado, sobre o efetivo atendimento da Recomendação, inclusive encaminhando cópias das rescisões, exonerações e nomeações;

d) Certifique a secretaria desta Promotoria de Justiça nos autos do procedimento instaurado para o acompanhamento do atendimento deste instrumento de Recomendação, em caso de seu não acatamento, para fins de adoção das medidas legais necessárias, inclusive ajuizamento imediato da Ação Civil Pública por Atos de Improbidade Administrativa (art. 11, inc. V, da Lei nº 8.429/92, alterada pela Lei nº 14.230/2021) com a finalidade precípua de se fazer respeitar as normas constitucionais (art. 37, caput, incs. I, II e V, da CF);

OBJETIVANDO CONHECIMENTO E CUMPRIMENTO DA PRESENTE RECOMENDAÇÃO:
1) Oficie-se ao Sr. Presidente da Câmara de Vereadores de Timbaúba, enviando-lhe via desta Recomendação para o devido conhecimento e cumprimento;
2) Oficie-se ao Sr. Prefeito de Timbaúba, enviando-lhe cópia desta Recomendação para fins de conhecimento;
3) Remeta-se cópia, também, desta recomendação à Subprocuradoria Geral do Ministério Público, para a devida publicação no Diário Oficial do Estado, ao Conselho Superior do Ministério Público de Pernambuco, ao Exmo. Sr. Corregedor-Geral do Ministério Público, a Exma. Sr. Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas e ao Exmo. Sr. Coordenador do Centro de Apoio Operacional às Promotorias do Patrimônio Público;
4) Remeta-se, ainda, mediante registro em protocolo, cópia desta recomendação aos órgãos de imprensa local, para fins de publicidade e consequente conhecimento da população;
5) Junte-se cópia desta Recomendação nos autos do Inquérito Civil Público em trâmite (SIM n° 02023.000.083/2020).

Registre-se.
Oficie-se.
Publique-se.

Timbaúba-PE, 26 de novembro de 2021.

JOÃO ELIAS DA SILVA FILHO
Promotor de Justiça
Em Exercício Cumulativo