

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Procedimento Administrativo n.º MPPR-0059.13.000102-3

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por sua Promotora de Justiça adiante assinada, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), na forma do art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/1999 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná) c/c o art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União);

CONSIDERANDO que a Constituição da República Federativa do Brasil e a Constituição do Estado do Paraná estabelecem serem fundamentos da Administração Pública, dentre outros, os princípios da legalidade e da eficiência;

CONSIDERANDO o estabelecido no artigo 37, incisos II e IX, da Constituição da República Federativa do Brasil, que tem por conteúdo:

Art. 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;

(...)

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

CONSIDERANDO o estabelecido no artigo 27, incisos II e IX, alíneas “a” e “b”, da Constituição do Estado do Paraná, que dispõe:

Art. 27. (...)

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 complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, respeitada a ordem de classificação, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão;

(...)

IX - lei complementar estabelecerá os casos de contratação, por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, atendidos os seguintes princípios:

- a) realização de teste seletivo, ressalvados os casos de calamidade pública;
- b) contrato com prazo máximo de dois anos;

CONSIDERANDO que, do acima mencionado, conclui-se que se deixou patenteado, tanto pelo constituinte federal como estadual, que a regra geral de provimento dos cargos, empregos e funções públicas é a realização do concurso, admitidas poucas e expressas exceções, *in casu*, a contratação temporária, que deve ser apenas excepcionalmente utilizada.

CONSIDERANDO que o legislador constituinte elencou, como requisitos à excepcional contratação por tempo determinado:

- 1º) atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público
- 2º) regulamentação prévia em legislação infraconstitucional;

CONSIDERANDO que, diante de tais considerações, a primeira conclusão é de que não é lícita a contratação de servidores

públicos por tempo determinado pela Administração Pública para atender necessidade de excepcional interesse público que não seja temporária. Assim, caracteriza-se como inconstitucional - e, portanto, ilegal - o atendimento de necessidade permanente de excepcional interesse público através de sucessivas contratações temporárias em substituição ao provimento efetivo através de concurso público;

CONSIDERANDO que, na esfera federal, houve regulamentação pela Lei nº 8.745/1993, que estabelece, em seu art. 1º, que “Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei”.

CONSIDERANDO que é a Lei nº 8.745/1993 aplicável também à Administração Estadual e Municipal direta e indireta, sendo que, no âmbito da contratação de docentes, o mencionado Diploma Legal estabelece que “Art. 2º. Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público (...) IV - admissão de professor substituto e professor visitante”.

CONSIDERANDO que a interpretação de qualquer norma deverá ser feita à luz do sistema que compõe o Ordenamento Jurídico do qual faz parte, em especial dos princípios que informam tal Ordenamento;

CONSIDERANDO que, como assevera Paulo Bonavides, Constituição é lei, sim, mas é, sobretudo, Direito, razão pela qual a interpretação constitucional é uma interpretação qualificada, diferenciando-se pelo objeto - normas com *status* constitucional - e pelas finalidades: atuação da Constituição Federal; integração do Ordenamento Jurídico; controle formal e material das leis e atos normativos; efetivação e supremacia dos direitos fundamentais.¹ Incabíveis, assim, nesta interpretação qualificada, o dedutivismo e o formalismo ditados pelo positivismo legalista que excluem da Ciência do Direito e da tarefa hermenêutica a consideração de princípios e valores que formam o substrato da Constituição e os direitos fundamentais, elementos que não podem ser desconsiderados na sua interpretação;²

CONSIDERANDO que a educação compõe o rol dos direitos sociais (art. 6º, Constituição Federal), enumerados dentre os direitos fundamentais na nossa Constituição Federal, sendo que, por isso, é considerada garantia institucional (num realce à sua essência) e direito que

¹ Moraes, 2002-B, p. 52-84.

² Bonavides, 1997, p. 535.

gera prestação positiva (num realce a suas conseqüências). Na lição doutrinária:

Na base originária dos direitos sociais está a necessidade social constatada de se passar da formalização liberal dos direitos fundamentais para a concretização das condições materiais, políticas, econômicas e sociais, possibilitadoras da efetivação daqueles. Os direitos sociais foram e são conquistas dos necessitados.³

CONSIDERANDO que a Constituição Federal caracteriza a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família”, estabelecendo que seja “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205). E, mais:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

V – valoração dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas.

CONSIDERANDO que a organização do ensino deverá perseguir a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos

³ Rocha, 1999, p. 40.

níveis, visando o fim do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do País (art. 214, Constituição Federal). E que, por isso, Celso de Mello dá o conceito de educação na acepção constitucional nos seguintes termos:

É mais compreensivo e abrangente que o da mera instrução. A educação objetiva propiciar a formação necessária ao desenvolvimento das aptidões, das potencialidades e da personalidade do educando. O processo educacional tem por meta: (a) qualificar o educando para o trabalho; e (b) prepará-lo para o exercício consciente da cidadania. O acesso à educação é uma das formas de realização concreta do ideal democrático.⁴

CONSIDERANDO que a finalidade destas garantias e princípios que salvaguardam a instituição educação consiste em tornar inadmissíveis e inconstitucionais os atos da Administração Pública que afetarem a essência da instituição, seu mínimo intangível, sua identidade.⁵

CONSIDERANDO que a valorização dos profissionais de ensino, colocada entre os princípios do art. 206 acima transcrito, é explicitada como a garantia, da forma da lei, de planos de carreira e

⁴ Mello Filho, 1984, p. 533.

⁵ Bonavides, 1997, p. 497.

magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. E, sendo assim, esta é a regra, que se traduz em garantia, enquanto a contratação temporária é a exceção, por não ser meio apto a concretizar o ensino nos moldes do que idealiza o sistema constitucional.

CONSIDERANDO que a contratação por tempo determinado é também uma garantia, vez que protege o saneamento de necessidades temporárias de excepcional interesse público. E, assim sendo, a necessidade temporária de contratação na educação (que é necessidade permanente de excepcional interesse público) surge no espaço de tempo demandado para a realização do concurso público de contratação do professor efetivo, para que neste período o ensino não sofra um desgaste inaceitável.

CONSIDERANDO que a mesma Lei n.º 8.745/1993 referenda tais conclusões, ao estabelecer:

Art. 2º. (...)

§ 1º A contratação de professor substituto de que trata o inciso IV do *caput* poderá ocorrer para suprir a falta de professor efetivo em razão de:

I - vacância do cargo;

II - afastamento ou licença, na forma do regulamento; ou

III - nomeação para ocupar cargo de direção de reitor, vice-reitor, pró-reitor ou diretor de *campus*;

§ 2º O número total de professores de que trata o inciso IV do *caput* não poderá ultrapassar 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício na instituição federal de ensino.

(...)

Art. 3º O recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta Lei, será feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público.

Art. 4º As contratações serão feitas por tempo determinado, observados os seguintes prazos máximos:

(...)

II - 1 (um) ano, nos casos dos incisos III e IV, das alíneas d e f do inciso VI e do inciso X do *caput* do art. 2º;

(...)

Parágrafo único. É admitida a prorrogação dos contratos:

(...)

I - nos casos dos incisos III e IV, das alíneas b, d e f do inciso VI e do inciso X do caput do art. 2º, desde que o prazo total não exceda a 2 (dois) anos;

CONSIDERANDO a seguinte lição de Hely Lopes Meirelles, (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 20ª Edição, página 375): "o concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração para obter-se a moralidade, eficiência e aperfeiçoamento de serviço público, e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam os requisitos da lei, consoante determina o art. 37, II da CF";

CONSIDERANDO o contido no Protocolo nº 041/2013, no qual o Município de Foz do Jordão informa que realizará teste seletivo para a contratação de 25 (vinte e cinco) professores para atuarem na rede municipal de ensino, tendo em vista o déficit de profissionais nas salas de aula e morosidade na realização de concurso público, o que torna necessária a contratação em regime de urgência;

CONSIDERANDO que o teste seletivo se realizará para suprir vagas de professores que estão em licença saúde, maternidade e licença prêmio, bem como cargos vacantes propriamente ditos;

CONSIDERANDO que há 80 (oitenta) vagas para professores no Município de Foz do Jordão, o que significa que o número de 25 (vinte e cinco) professores a serem contratados por tempo determinado ultrapassa o percentual previsto no art. 2º, § 2º, da Lei 8.745/1993, de 20% (vinte por cento) ou, no caso, de 16 (dezesesseis) vagas;

CONSIDERANDO a informação prestada pelo Município de Foz do Jordão que, destes 25 (vinte e cinco) professores a serem contratados após teste seletivo simplificado, pelo menos 21 (vinte e um) são destinados a preencher cargos permanentemente vagos, por não se tratar de cargos ocupados por professores afastados por motivos de licenças ou outras causas provisórias;

CONSIDERANDO que foi informado que, das 80 (oitenta) vagas para professores no Município de Foz do Jordão, apenas 51 (cinquenta e uma) estão preenchidas, e por um total de 36 (trinta e seis) professores, sendo destes 21 (vinte e um) com regime de 20 (vinte) horas e outros 15 (quinze) com regime de 40 (quarenta) horas. E, assim, tem-se que atualmente a defasagem de docentes no Município de Foz do Jordão alcança, na verdade, um total de 37 % (trinta e sete por cento), quase o dobro do que a lei entende como necessidade para realização de concurso;

CONSIDERANDO que, a despeito do acima mencionado, o Município de Foz do Jordão informou que não há previsão para realização de concurso público para a contratação de professores, o que abre a possibilidade da ilegal contratação temporária sucessiva para preencher vaga de provimento efetivo vago;

CONSIDERANDO que o artigo 127 da Constituição Federal 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 que ao Ministério Público cabe exercer a defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal sempre que necessário for para a garantia do seu respeito pelos poderes municipais, nos termos do artigo 27, inciso I, da Lei nº 8.625/93;

CONSIDERANDO que o Ministério Público tem legitimidade e competência para expedir recomendações no exercício de suas atribuições na defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, nos termos do art. 27, incisos I e II, parágrafo único “IV” da Lei nº 8.625/1993;

**RECOMENDA-SE ao Município de Foz do Jordão, nas
pessoas do Prefeito Municipal e Secretário Municipal de
Educação:**

1. Que seja mantida a contratação temporária de professores para a rede municipal de ensino do Município de Foz do Jordão, conforme o teste seletivo já realizado, por ser esta a única forma de, neste momento, garantir seja o serviço de ensino prestado conforme ditames constitucionais;

2. Que o Município de Foz do Jordão dê início, no prazo de 06 (seis) meses contados da data da expedição da presente recomendação (termo final 17/10/2013), concurso público para provimento efetivo de, pelo menos, 29 (vinte e nove) cargos de professores, cuja vacância permanente foi informada através do Ofício n.º 31/2013, e mais os que eventualmente venham a vagar ou ser criados;

3. Que o Município de Foz do Jordão organize cronologicamente o concurso, para possibilitar que as nomeações dos aprovados ocorram até o final dos contratos por tempo determinado firmados;

4. Que encaminhe a esta 7ª Promotoria de Justiça, no prazo de 30 (trinta) dias, resposta por escrito sobre o acatamento da presente

*7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava
Rua Capitão Frederico Virmond, 1948, Centro, Guarapuava. CEP 85.010-120. Telefone (42) 3622-4706*

Recomendação Administrativa, com documentação que lhe dê comprovação em caso positivo.

5. Consigna-se, por fim, que o não cumprimento das recomendações acima referidas importará na tomada das medidas judiciais cabíveis, inclusive no sentido da apuração da responsabilidade civil, administrativa e, mesmo, criminal.

Suspende-se o presente Procedimento Administrativo pelo prazo de 06 (seis) meses, para possibilitar o acompanhamento do cumprimento das cláusulas desta Recomendação.

Encaminhe-se cópia desta Recomendação ao Poder Legislativo de Foz do Jordão, bem como afixe-se uma via no local de costume.

Guarapuava, 18 de abril de 2013.

Leandra Flores
Promotora de Justiça

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA n. 05/2019

(Inquérito Civil nº MPPR-0059.18.001902-4)

CONSIDERANDO que tramita nesta 7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava o Procedimento Administrativo em epígrafe, o qual objetiva “Apurar notícia de que Graci Soares, Secretária Municipal de Saúde do Município de Foz do Jordão, descumpriu expediente comum”;

CONSIDERANDO que o art. 37 da Constituição Federal estabelece que a Administração Pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência;

CONSIDERANDO que a Lei Orgânica do Município de Foz do Jordão menciona, em seu artigo 62, § 3º, “Responderão por ato de improbidade administrativa qualquer agente público e servidor que não observem os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência nos assuntos que lhe são afetos”;

CONSIDERANDO que a eficiência, princípio basilar da Administração Pública, deve ser sempre objetivada através da organização e atos de planejamento.

CONSIDERANDO que dentre os deveres do agente público, ressalta-se o dever de probidade, que está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público, como elemento necessário à legitimidade de seus atos;

CONSIDERANDO que o desempenho do cargo, função, ou emprego junto ao Estado ou entidade por ele criada, impõe ao agente público o desempenho de suas atribuições por meio de atitudes retas, leais, justas, honestas, notas marcantes da integridade do caráter do homem sob pena de ilegitimidade de suas ações;

CONSIDERANDO os atos de improbidade administrativa praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou

fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de empresa incorporada ao patrimônio público, deverão ser punidos com base na Lei Federal n. 8.429/1992;

CONSIDERANDO que constituem atos de improbidade administrativa aqueles que importem enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário ou atentem contra os princípios da Administração Pública;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal, no seu art. 5, inciso XVII, estabelece o gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

CONSIDERANDO que é direito do servidor e dever da Administração Pública o gozo de férias;

CONSIDERANDO a ocorrência de situações em que servidores em gozo de férias assinaram documentos públicos;

CONSIDERANDO que atos praticados no período de afastamento das atividades da Administração Pública podem ser considerados nulos ou anuláveis;

CONSIDERANDO ainda a necessidade de planejamento e antecipação da Administração Pública com o intuito de prestação de serviço público de excelência;

CONSIDERANDO o contido no art. 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 art. 129, inciso II, da Constituição Federal, bem como no art. 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 art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n. 8.625/1993, faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário a adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar n. 85/1999, 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”;

CONSIDERANDO a necessidade de submissão dos atos administrativos ao controle do Tribunal de Contas e outros órgãos legitimados, incluindo-se o Ministério Público;

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por sua Promotora de Justiça que esta subscreve, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), na forma do art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n. 85/1999 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná) c/c o art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar n. 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e Resoluções n. 5525/2015 e 0877/2016 da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado Paraná, e n. 164/2018 do Conselho Nacional do Ministério Público;

RECOMENDA ao Chefe do Poder Executivo do Município de Foz do Jordão, Ivan Pinheiro da Silva, e/ou quem lhe venha suceder no cargo, que:

I. Oriente os servidores municipais, efetivos e comissionados, que, durante o período de gozo de férias, abstenham-se de assinar ou praticar qualquer outro ato administrativo, devendo planejar e prever atos necessários, antecipando-os ao período de afastamento do servidor, sob pena de configuração de insubordinação ou ainda invalidação do ato praticado.

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava
Av. Manoel Ribas n.º 500, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

II. Seja dada ampla publicidade, no âmbito do Município, da presente Recomendação Administrativa.

Consigna-se que esta Recomendação Administrativa tem efeitos imediatos. Os casos de descumprimento serão objeto de apuração, ensejando a adoção das providências cabíveis, inclusive judiciais, notadamente para apuração da responsabilidade civil, administrativa, trabalhista e mesmo criminal dos agentes públicos responsáveis pelo desrespeito às disposições supramencionadas, no intuito de tornar efetivos os interesses indisponíveis resguardados por esta Recomendação.

Assinala-se o prazo de 10 (dez) dias para que a autoridade, ora mencionada, comunique ao Ministério Público por escrito quanto ao acatamento ou não da presente Recomendação Administrativa.

Guarapuava, 06 de maio de 2019.

Laryssa Camargo Honorato Santos
Promotora de Justiça