



Ministério Público da União



EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Eduardo Manoel Jacinto de Deus
Técnico Administrativo
Matr. 18.982-1

Recebido no CNMP

Em 24 de 1/2009

As 16.30

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, através da sua 13ª Procuradoria Regional do Trabalho, situada à avenida Almirante Barroso, 234, e O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pela Procuradoria da República na Paraíba, com sede na Av. Getúlio Vargas, 255/277, Centro, ambas em João Pessoa -PB, pelos Procuradores que, ao final, subscrevem, vem, mui respeitosamente, ante Vossa Excelência, com fulcro no artigo 127 da Constituição Federal, artigo 102 do Regimento Interno do CNMP, além do disposto no artigo 5º, inciso III, alínea e, da Lei Complementar nº 75/93, propor a presente:

REPRESENTAÇÃO PARA INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO

em face do **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL (ESTADO DA PARAÍBA)**, representado por Sua Excelência, a Procuradora-Geral de Justiça, Doutora **Janete Maria Ismael da Costa Macedo**, localizado à Rua Rodrigues de Aquino, s/n, Centro - João Pessoa-PB, CEP:58013-030, fone: (0XX83) 2107-6000, pelos motivos fáticos e jurídicos elencados a seguir:

I - DOS FATOS

Instalou-se, na Procuradoria Regional do Trabalho da 13ª

Região, o Procedimento Investigatório nº 217/2007, em virtude de denúncia oriunda dos candidatos aprovados no concurso para servidor, cujo termo transcrevemos abaixo:



1 - se submeteram ao II CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE CARGOS DE NÍVEL SUPERIOR E DE NÍVEL MÉDIO DO QUADRO DE SERVIÇOS AUXILIARES DE PROVIMENTO EFETIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA, tendo sido aprovados e classificados dentro do número de vagas oferecidas pela instituição.

2 - até o presente, não houve nenhuma nomeação das pessoas aprovadas no referido concurso, e que, segundo os denunciantes, estes teriam participado de várias reuniões com a própria Procuradora-Geral de Justiça, Doutora Janete Ismael, onde esta, na última reunião, ocorrida no início do mês em curso, teria dito que o parquet estadual não iria contratar os classificados em virtude de não haver dotação orçamentária para tal;

3 - questionam os denunciantes a realização de um concurso público por um órgão encarregado de fiscalizar a correta aplicação da lei, sem este órgão observar a exigência legal da necessidade de dotação orçamentária para realização de um certame desta natureza;

4 - os denunciantes apresentaram, ainda, um quadro demonstrativo de despesa de pessoal colhido no site do MPE (www.pgj.pb.gov.br), que traz um resumo da situação de pessoal do órgão. Neste quadro, o MPE "informa", entre outras informações que mantém 262 (duzentos e sessenta e dois) servidores à disposição de outros órgãos, e mantém, ainda, em seus quadros, 68 (sessenta e oito) servidores comissionados sem vínculo com o órgão. Elaboraram, também, uma planilha, na qual fazem um comparativo entre os gastos atuais envolvendo o contrato dos servidores efetivos postos à disposição de outros órgãos e os comissionados sem vínculo, R\$ 339.835,83 (trezentos e trinta e nove mil, oitocentos e trinta e cinco reais e oitenta e três centavos), e a provável contratação dos concursados aprovados no concurso em questão, R\$ 124.700,00 (cento e vinte e quatro mil e setecentos reais);

5 - questiona os denunciantes a "autoridade" do órgão no sentido de exigir que os municípios paraibanos contratem as pessoal aprovadas nos concursos realizados, quando o referido órgão sequer observa o fiel cumprimento da lei aplicável à espécie." (sic)

A enorme quantidade de servidores à disposição do MP-PB, alegada na peça de denúncia, levou o MPT a solicitar daquele ramo do *parquet* a relação de servidores à disposição da PGJ e promotorias, quantidade de vagas criadas por lei, discriminação dos aprovados no concurso e decisão homologatória do TCE, conforme demonstre o despacho abaixo transcrito:

"Vistos etc.

Oficie-se ao Ministério Público Estadual solicitando as seguintes informações; através da Procuradora-Chefe:

- 1) relação de servidores à disposição do Parquet estadual egressos de outros órgãos e suas respectivas atribuições;
- 2) relação de vagas criadas por lei para o MPE e não ocupadas;
- 3) relação dos aprovados no II Concurso Público para Provimento de Cargos de Nível Superior e Nível Médio;
- 4) relação dos servidores nomeados em decorrência de aprovação no concurso acima mencionado; e
- 5) decisão homologatória do concurso pelo TCE.

João Pessoa, 7 de dezembro de 2007.

Eduardo Varandas Araruna.



Procurador do Trabalho.”

Em 26 de dezembro de 2007, a Procuradoria Regional do Trabalho encaminhou ofício à PGJ, solicitando-se as informações necessárias ao esclarecimento dos fatos. A resposta somente veio em 15 de maio de 2008, após ingresso de pedido de providências no CNMP.

Devido a grande quantidade de servidores à disposição (no total de 327 pessoas¹ em contraposição a 254 servidores efetivos² segundo informações prestadas pelo próprio MP-PB), o MPT passou a requisitar aos órgãos cedentes a forma de ingresso dos servidores e detalhes sobre a cessão a fim de traçar uma radiografia mais precisa do quadro funcional do *parquet* paraibano.

Importa dizer que muitos dos servidores à disposição do MP-PB fizeram o concurso da própria instituição para provimento de cargo efetivo e não lograram êxito. Contudo, continuam à disposição do *parquet* estadual, obstruindo toda e qualquer possibilidade de nomeação dos concursados.

O deslinde da investigação provou que o MPT descortinou graves distorções no gerenciamento do quadro de pessoal do MP-PB. Em diversos casos, o indivíduo se submetia a concurso, de grau mais elementar, nas mais longínquas prefeituras do Estado da Paraíba e, após ficava no MP-PB à disposição, fazendo todos os encargos de servidores efetivos do quadro e concursados. Isto quando havia concurso, pois uma grande parte dos requisitados sequer se submetera a certame algum (vide vasta documentação em anexo) no órgão de origem (muitos, inclusive, não têm registro nas prefeituras) o que torna mais preocupantes as irregularidades em tela.

Para se ter uma ideia, o gabinete odontológico da Procuradoria Geral de Justiça mantém 12 dentistas requisitados de outras instituições, quando existem concursados, devidamente habilitados na forma da lei, para serem nomeados (documentação anexa).

Os distorções engendradas nos quadros funcionais do MP-PB atingiu tamanha gravidade, em virtude do desgoverno de funções públicas, que aquele Órgão passou a ter mais servidores à disposição do que servidores efetivos.

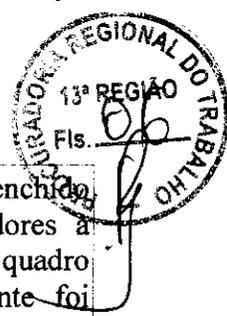
Como dito, reforça-se que a presença gigante dos requisitados nas repartições do MP-PB provoca verdadeiro inchaço na sua estrutura funcional e a aleija de modo a impedir que se busque a criação de novas vagas, através do processo legislativo adequado, porque os “requisitados”, ao fim, acabam por ocupar vagas daqueles que se submeteriam ao devido concurso público, nos moldes do art. 37 da Constituição da República.

Observe-se que toda a investigação do MPT calcou-se em documentos fornecidos pelo próprio MP-PB e pelos diversos órgãos públicos cedentes (instituições municipais e estaduais), o que torna a prova colacionada inequívoca.

A própria Procuradora-Geral de Justiça da Paraíba, em resposta ao MPT, reconhece, *a latere*, o desvirtuamento funcional ora denunciado:

1 Quantidade de requisitados aferida no momento da instauração do procedimento investigatório

2 Segundo informações prestadas pela própria Procuradora Geral de Justiça



“Decerto, o ideal seria que nosso quadro fosse preenchido somente por servidores efetivos, restando aos servidores a disposição caráter de excepcionalidade. Ocorre que o quadro de servidores próprios desta Instituição, que somente foi criado em 24 de janeiro de 1990, não previu quantidade de vagas de cargos efetivos compatíveis ao aumento exponencial das nossas atribuições institucionais, e as legislações seguintes também foram falhas neste aspecto” (...) (grifo existente no original)

Data maxima venia, a argumentação de Sua Excelência a Procuradora-Geral de Justiça não há de prevalecer. Com efeito, deveria o MP-PB utilizar de todo o prestígio que goza junto aos Poderes Legislativo e Executivo estaduais para aumentar o número de cargos efetivos no órgão e não promover, como ocorreu, uma verdadeira distribuição de funções comissionadas para indivíduos *alienígenas* aos quadros da instituição.

II - DO DIREITO

1. DO DESVIO DE FINALIDADE DO PODER ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO (ABUSO DE DIREITO)

Sabe-se que a cessão de servidores é ato administrativo – discricionário, quanto aos sujeitos e vinculado quanto aos requisitos - voltado para otimizar a cedência de servidores para os mais diversos órgãos, através da possibilidade de um servidor passar a exercer o mister próprio em outro órgão diverso do qual foi originariamente investido.

Acompanhando o ordenamento jurídico federal, o regime jurídico dos servidores civis do Estado da Paraíba (cópia anexa) expressamente preceitua ser requisito para a cessão que o servidor seja efetivo no órgão cedente e passe a exercer função de confiança ou cargo em comissão no órgão cessionário (art. 90, inciso I da LC nº58/03).

Não se questiona a legalidade de ato da Administração Pública, em abstrato, que cede seus servidores para que exerçam alguma função comissionada em outro órgão.

Aliás, na esfera federal, da mesma forma que ocorre no âmbito dos estados e municípios, tal modalidade de ato administrativo complexo é perfeitamente admitida no ordenamento jurídico vigente, sendo prática useira e vezeira no cotidiano das repartições públicas.

Contudo, é de bom alvitre salientar que a regra geral, até por obediência aos princípios da eficiência e da finalidade, é a de que a cessão seja um instrumento **excepcional**, e não a regra geral. Isto porque o norte é que os próprios servidores do quadro, que prestaram concurso para o Órgão ocupem essas funções, até

como estímulo ao desenvolvimento na carreira funcional.



O problema que surge é quando, deturpando-se completamente a natureza do instituto (eis o caso dos autos), utiliza-se de procedimento com frágil aparência de legalidade, como substitutivo da **regra geral de investidura em cargo público que é o concurso público**.

De início, convém ressaltar que, ainda que ocupando funções comissionadas *lato sensu*, os requisitados desenvolvem **atividade típica de servidor efetivo**. De mais a mais, o grande número de requisitados no MP-PB indica a indevida utilização de funções comissionadas, nomeadamente se compararmos o número de requisitados à vituperiosa quantidade de candidatos nomeados no II Concurso Público para provimento de Cargos de Nível Superior e de Nível Médio do quadro de serviços auxiliares de provimento efetivo do Ministério Público do Estado da Paraíba.

Para a doutrina, considera-se desvio de finalidade um limite à ação discricionária, um freio ao transbordamento da competência legal além de suas fronteiras, de modo a impedir que a prática do ato administrativo, calcada no poder de agir do agente, possa dirigir-se à concessão de um fim de **interesse privado**, ou mesmo de outro fim estranho à previsão legal.

Celso Antonio Bandeira de Mello, citando André de Laubadère, traz a seguinte definição do desvio de poder/finalidade:

“Há desvio de poder quando uma autoridade administrativa cumpre um ato de sua competência, mas em vista de fim diverso daquele para o qual o ato poderia legalmente ser cumprido”

O primado da finalidade do ato administrativo preceitua que a administração, além de observar os motivos do ato administrativo, também busque a finalidade explícita ou implícita da norma jurídica. Os fins da norma, no magistério de Antunes ROCHA, "...conduzem a interpretação jurídica. O sistema jurídico põe-se para produzir conseqüências na realidade social. Estas conseqüências, que devem se afinar com o ideal de justiça material buscado incessantemente pelo grupo político, devem ser vislumbradas, atentadas e relevadas pelo intérprete" .

Por buscar o fim social primário, não se admite ato administrativo que não persiga o interesse público. A finalidade é elemento vinculado de todo ato administrativo, seja ele discricionário ou regrado, sendo nulo o ato administrativo que desvia de sua finalidade[4].

Nesta linha, já decidiu o STJ:

“Nenhum ato é totalmente discricionário, pois será sempre vinculado, ao menos no que diz respeito ao fim e à competência.”



É preciso frisar que não basta que o administrador público busque a finalidade geral de todo ato administrativo, que há de ser sempre o interesse público. Ao manejar sua competência administrativa, deve ir além, buscando a finalidade específica abrigada na lei a que estiver dando execução, sob pena de, não obstante buscar o interesse público, desviar-se da finalidade específica preconizada pela norma de competência, tornando nulo o ato praticado por desvio de finalidade.

É o próprio ordenamento jurídico vigente quem eiva de nulidade o ato administrativo praticado com desvio de finalidade (Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965):

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade

In casu, o gestor do MP-PB, **absolutamente divorciado do interesse público primário**, mantém uma casta populosa de servidores requisitados para exercer seu *munus* naquele órgão, quando a própria sociedade paraibana necessita de servidores inexoravelmente habilitados por concurso público específico, para otimizar o exercício da importante função do Ministério Público do Estado da Paraíba.

2. DA FLAGRANTE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA EFICIÊNCIA

Reza o artigo 37 da Magna Carta:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



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 de 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 nº 19, de 1998)

Atente-se que a norma não alberga em si mera regra jurídica. Ao revés, estabelecem-se princípios da administração pública brasileira, os quais devem ser seguidos fielmente, sob pena de conspurcar o sentido do mandamento constitucional.

A amplitude do preceito acima, de matriz constitucional, coloca-o, sem sombra de dúvida, como o mais importante dispositivo informador no moderno direito administrativo brasileiro. Os princípios jurídicos, expressamente positivados, vinculam toda a administração pública brasileira, em todas as esferas federativas de governo, as suas administrações diretas e indiretas, e mesmo a atividade administrativa praticada em "qualquer dos Poderes".

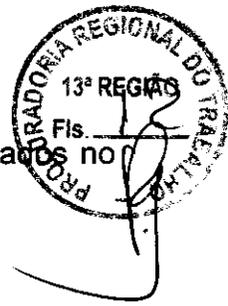
Como diz Celso Antônio Bandeira de Melo, violar princípios é mais grave do que desobedecer normas:

"Princípio - já averbamos alhures - é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeira e sólida disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo [...]. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra."

Concretizar o princípio, seguindo a lição de CANOTILHO, é fazer com que ele chegue até a norma de decisão ou ao ato administrativo ou seja, é fazer com que o princípio "construa" o ato jurídico concreto, passando de normas generalíssimas abstratas (dos textos normativos-constitucionais) a normas concretas de decisão (contextos jurídicos-decisionais).

O representado, ao invés de proceder, pelas vias

razoabilidade e proporcionalidade, seja fixado um percentual máximo de requisitos no
importe de **10% de todo o contingente efetivo**, devolvendo-se os excedentes.



João Pessoa 21/08/2009

Eduardo Vargas Araruna
Procurador do Trabalho

Maria Estrela
Procuradora

Ramon Bazzera dos Santos
Procurador do Trabalho

José Guilherme Farias da Costa
Procurador da República

Victor Carvalho Viegas
Procurador da República

Yordan Moreira Delgado
Procurador da República

Duciran Van Marsen Farena
Procurador da República

Rodolfo Alves Silva
Procurador da República
Coordenador Criminal