



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Jandaia do Sul

## RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 02/2024

Inquérito Civil nº MPPR-0073.24.000410-8

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por sua Promotora de Justiça que adiante subscreve, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento nos artigos 127, *caput*, e 129, incisos III e IX, da Constituição Federal; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, e artigo 80, da Lei Federal nº 8.625/93; e no artigo 107 do Ato Conjunto nº 001/2019-PGJ/CGMP, e, ainda,

**CONSIDERANDO** que, nos termos do artigo 37, *caput*, da Constituição da República, são princípios norteadores da Administração Pública, dentre outros, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, uma redação que encontra eco no artigo 27, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná, segundo o qual *“a administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade”*;

**CONSIDERANDO** que, por disposição do inciso II do artigo 37 da Constituição da República, exige-se a realização de concurso público para o acesso aos cargos da Administração Pública, excetuando-se tão somente as hipóteses previstas nos incisos II e IX do referido dispositivo, quais sejam: a investidura em cargo em comissão e a contratação destinada a atender necessidade temporária de excepcional interesse público;

**CONSIDERANDO** que o Estado do Paraná, por meio de sua Constituição, no mesmo sentido da Carta Magna, também exige a realização de



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Jandaia do Sul**

concurso público, dispondo, em seu artigo 27, inciso II, 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 complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, respeitada a ordem de classificação, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão”*;

**CONSIDERANDO** estar pacificado, na atualidade, que o concurso figura como o único meio técnico e objetivo posto à disposição da Administração Pública para obter-se, justamente, a moralidade, a eficiência e o aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, afastando-se com isto 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 empregos públicos;

**CONSIDERANDO** que os cargos em comissão constituem forma excepcional de admissão no serviço público, como alternativa de conferir efetividade aos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da eficiência administrativa, pois *“o dano à moralidade administrativa está sempre presente quando a administração dispensa licitação ou concurso exigido por lei, e daí decorrem lesividade ou prejuízo”*, sendo que com a *“dispensa de concurso, a administração estará contratando pessoal sem a seleção necessária, exigível não só para assegurar os critérios de probidade e impessoalidade da administração, como, ainda, para recrutar os melhores dentre os candidatos às vagas”*<sup>1</sup>;

**CONSIDERANDO** que leis que estabeleçam o provimento de cargos da Administração Pública por meio de comissão jamais poderão alçar a essa categoria cargos ou empregos cujas funções sejam meramente técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia, e assessoramento, isto é, fora dos limites gizados no texto constitucional;

---

<sup>1</sup> MAZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 158.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Jandaia do Sul

**CONSIDERANDO** que no bojo do Inquérito Civil nº MPPR-0073.22.000145-4, instaurado para apurar a prática de nepotismo pela existência de vínculo funcional entre diversos servidores públicos e vereadores do Município de Jandaia do Sul, este órgão ministerial tomou conhecimento de possível situação de desvio de função envolvendo a servidora pública **Larissa Fernanda Trovilho**;

**CONSIDERANDO** que a denúncia que motivou a instauração da referida investigação relatava que **Larissa Fernanda Trovilho** está em desvio de função, visto que ocupa o cargo comissionado de Chefe de Assistência Social, contudo, na prática, desempenha funções administrativas na Prefeitura do Município de Jandaia do Sul;

**CONSIDERANDO** que **Larissa Fernanda Trovilho** foi nomeada para ocupar o cargo em comissão de Chefe de Serviço da Assistência Social em 01/01/2021, conforme Decreto nº 7.412/2021, cujas atribuições estão descritas no artigo 7º da Lei Municipal nº 3.309/2021, *in verbis*:

*I – Recepcionar e acolher famílias, seus membros e indivíduos em situação de vulnerabilidade social que necessitem de orientação sobre a legislação relacionada a seus direitos e regulamentação de documentação;*

*II – Ofertar procedimentos profissionais em defesa dos direitos humanos e sociais e daqueles relacionados as demandas de proteção social de Assistência Social;*

*III – Efetuar vigilância social: produção e sistematização de informações que possibilitem a construção de indicadores e de índices territorializados das situações de vulnerabilidade e riscos que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida;*

*IV – Conhecer as famílias referenciadas e as beneficiárias do BPC (Benefício de Prestação Continuada);*

*V – Realizar acompanhamento familiar em grupos de*



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Jandaia do Sul

*convivência, serviço socioeducativo para famílias ou seus representantes;*

*VI – Efetuar o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família, em especial das famílias que não estejam cumprindo as condicionalidades;*

*VII – Realizar o acompanhamento das famílias como beneficiários do BPC;*

*VIII – Efetuar encaminhamento para avaliação e inserção dos potenciais beneficiários do BPF no Cadastro Único e do BPC, na avaliação social e do INSS;*

*IX – Orientar e acompanhar as famílias e indivíduos para aquisição dos documentos civis fundamentais para o exercício da cidadania;*

*X – Encaminhamento e acompanhamento da população referenciada no território do CRAS para serviços de Proteção Básica e de Proteção Social Especial, quando for o caso;*

*XI – Divulgar informações de modo a oferecer referência para as famílias e indivíduos sobre os programas, projetos e serviços socioassistenciais do SUAS, sobre o Bolsa Família e o BPC, sobre os órgãos de defesa de direitos e demais serviços públicos de âmbito local, municipal, do Distrito Federal, regional, da área metropolitana e/ou da microrregião do estado;*

*XII – Apoiar as avaliações de revisão dos cadastros do Programa Bolsa Família, BPC e demais benefícios.*

**CONSIDERANDO** que embora o Prefeito do Município de Jandaia do Sul, através do ofício nº 246/2024, informe que **Larissa Fernanda Trovilho** está lotada junto Departamento Municipal de Assistência Social, atuando como Chefe de Serviço da Assistência Social, o alcaide, no bojo do Inquérito Civil nº MPPR-0073.22.000145-4, através do ofício nº 114/2024 esclareceu que *“em relação a servidora **Larissa Fernanda Trovilho**, em que pese, sua nomeação faça menção a Assistência Social a mesma exerce suas atribuições junto ao Departamento Administrativo auxiliando no serviço de compras do Município desde a data de 01.01.2021”;*



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Jandaia do Sul**

**CONSIDERANDO**, nesse sentido, que o Município de Jandaia do Sul admitiu expressamente que **Larissa Fernanda Trovilho** nunca desempenhou as funções inerentes ao cargo para o qual foi nomeada, uma vez que exerce atividades eminentemente burocráticas no Departamento Administrativo desde a data de sua admissão no cargo em comissão de Chefe do Serviço da Assistência Social, isto é, 01/01/2021.

**CONSIDERANDO** que esta situação configura potencial desvio de função e ato de improbidade administrativa, consistente no suposto **uso indevido de cargo de provimento em comissão para admissão de servidora que, na prática, desempenha atividades burocráticas, próprias de servidores efetivos**, em evidente burla à exigência constitucional de concurso público;

**CONSIDERANDO** que o desvio de função ocorre quando um servidor público exerce habitualmente atribuições de um cargo para o qual não foi nomeado ou prestou concurso público, em afronta aos princípios da Administração Pública, especialmente o da legalidade, e à regra constitucional do concurso público, prevista no artigo 37, inciso II, da Constituição da República;

**CONSIDERANDO** que, a teor do disposto na Súmula Vinculante 43 e na Súmula 685 do Superior Tribunal Federal, é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido;

**CONSIDERANDO** que, nos termos da doutrina de Hely Lopes Meirelles, não pode o agente administrativo, mormente aquele ocupante de Chefia de Poder, desprezar o elemento ético que necessariamente deve informar sua conduta, tendo em vista que os elementos do ato administrativo devem guardar compatibilidade e harmonia com as projeções hierárquicas constitucionais que devem pautar a estruturação e a condução dos organismos de poder, as quais, por certo, desautorizam qualquer tipo de favorecimento ou beneficiamento na



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Jandaia do Sul**

nomeação, contratação e composição dos cargos em comissão disponíveis no âmbito dos poderes estruturais do Estado Federativo;

**CONSIDERANDO** que o princípio da impessoalidade parte da ideia de que aos administradores públicos e, principalmente, aos chefes de poder, não é dado praticar atos que permitam, em tese, a obtenção de benefícios e a geração de interesses e vantagens pessoais, máxime quando estas retiram a própria respeitabilidade e credibilidade de poderes e instituições já excessivamente desgastados perante um corpo social cada vez mais descrente;

**CONSIDERANDO** que a atividade pública deve ser desenvolvida com técnica e zelo singular, com dever de eficiência e desempenho adequados, posto que a remuneração do serviço público é paga com verbas de origem pública e indisponível, tendo em linha que o desvirtuamento dos cargos em comissão gera presumida eficácia de risco e quebra do necessário e devido encadeamento que deve haver entre a natureza do cargo e da função provida com as qualidades e aptidão pessoal e técnica do destinatário do respectivo espaço público;

**CONSIDERANDO** que, nas lições de José dos Santos Carvalho Filho, é ilegítimo o denominado desvio de função, que consiste no exercício, pelo servidor, de funções relativas a outro cargo, que não o que ocupa efetivamente, advertindo o citado autor que nem a insuficiência de servidores na unidade administrativa justifica o desvio de função<sup>2</sup>, de modo que, pela anomalia, a

---

<sup>2</sup> Nesse sentido José dos Santos Carvalho Filho menciona o julgado da Segunda Turma do STJ, RMS 37.248/SP, julgado em 27.08.2013, da relatoria do Min. Mauro Campbell Marques, cuja ementa transcreve-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. EXERCÍCIO DE ATIVIDADES DISTINTAS DO CARGO DE ESCRIVENTE TÉCNICO JUDICIÁRIO. ILEGALIDADE. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA PROVIDO. 1. O administrador deve agir de acordo com o que estiver expresso em lei, devendo designar cada servidor para exercer as atividades que correspondam àquelas legalmente previstas. 2. Apenas em circunstâncias excepcionais previstas em lei poderá o servidor público desempenhar atividade diversa daquela pertinente ao seu cargo. 3. Apesar da alegação do recorrido, referente ao número insuficiente de servidores na Contadoria Judicial, não é admissível que o recorrente exerça atribuições de um cargo tendo sido nomeado para outro, para o qual fora aprovado



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Jandaia do Sul**

autoridade administrativa deve ser responsabilizada, inclusive porque retrata improbidade administrativa, podendo também resultar em indenização ao servidor pelo exercício do outro cargo;

**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, segundo dispõe o artigo 127, *caput*, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO**, por fim, as disposições contidas nos artigos 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/1993, e no artigo 107 do Ato Conjunto nº 001/2019-PGJ/CGMP, que facultam ao Ministério Público a expedição de recomendações administrativas para adoção de providências, omissivas ou comissivas, tendentes a cessar a lesão ou ameaça de lesão a direitos objeto de tutela pelo Ministério Público, atuando, ainda, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas;

**EXPEDE** a presente

## **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Ao Prefeito do Município de Jandaia do Sul, Sr. **LAURO DE SOUZA SILVA JÚNIOR**, ou a quem lhe substituir ou suceder no cargo, a fim de que, em cumprimento às disposições legais acima mencionadas e em vista das circunstâncias apuradas:

I – Efetue a **imediata recondução** da servidora pública **Larissa Fernanda Trovilho ao cargo originário de Chefe de Serviço da Assistência Social**, de modo que passe a desempenhar exclusivamente as atribuições descritas no artigo 7º da Lei Municipal nº 3.309/2021.





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Jandaia do Sul**

**II – Abstenha-se** de realizar novas designações caracterizadoras de desvio de função em benefício da servidora **Larissa Fernanda Trovilho**, uma vez que tal situação viola a regra do concurso público, preconizada o artigo 37, inciso II, da Constituição da República de 1988, afronta os princípios da Administração, notadamente o da legalidade, moralidade e impessoalidade, assim como enseja a caracterização de conduta ímproba, prevista no artigo 11, inciso V, da Lei nº 8.429/1992.

Assinala-se o **prazo de 10 (dez) dias**, a contar do recebimento da presente Recomendação, para que a autoridade ora recomendada informe ao Ministério Público as medidas adotadas para o seu cumprimento.

Ressalta-se que a presente Recomendação, embora não possua a força vinculante e a obrigatoriedade própria das decisões judiciais, caso injustificadamente ignorada ensejará a adoção das medidas judiciais cabíveis para assegurar o fiel cumprimento das normas legais, sem prejuízo da apuração de eventual responsabilidade pessoal do destinatário, inclusive por **improbidade administrativa** (servindo a presente como sinalizadora do dolo), em razão de ação e/ou omissão que resultar na violação dos preceitos constitucionais, legais e regulamentares.

Por fim, com fundamento no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal 8.625/1993 e no artigo 111, inciso VI, do Ato Conjunto nº 001/2019-PGJ/CGMP, **REQUISITA-SE** ao destinatário que determine a **publicação desta Recomendação Administrativa** no Órgão de Imprensa Oficial do Município, bem como no Portal da Transparência do Município, independentemente de seu acolhimento, o que também deverá ser comprovado no prazo acima indicado.

Jandaia do Sul, 13 de setembro de 2024.

Mariana Gomes Ribeiro Bollotti  
Promotora de Justiça





Documento assinado digitalmente por **MARIANA GOMES RIBEIRO BOLLOTTI**,  
**PROMOTOR DE JUSTIÇA ENTRÂNCIA INTERMEDIARIA** em 13/09/2024 às  
20:50:14, conforme horário oficial de Brasília, com emprego de certificado digital  
emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do Decreto nº  
8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site  
<https://apps.mppr.mp.br/ords/f?p=121:6> informando o código verificador **2860339** e o  
código CRC **3770756109**

---