



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
DISTRITO FEDERAL**

Representação nº. 20/2019 – G3P

O Ministério Público de Contas, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e fiscalizar sua execução, fundamentado no texto do artigo 85 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF; dos artigos 1º, inciso XIV e § 3º, e 76 da Lei Complementar n.º 1/1994 – LOTCDF; e do artigo 54, inciso I, do Regimento Interno da Corte, vem oferecer a seguinte

REPRESENTAÇÃO

para que o Tribunal de Contas do Distrito Federal examine os fatos a seguir descritos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

Chegou ao conhecimento do Ministério Público denúncia dando conta que a Companhia de Saneamento Ambiental do DF – CAESB estava admitindo empregados comissionados – sem vínculo com o órgão – sem o perfil profissional adequado.

Em razão disso, fora requerido ao órgão (Ofício 60/2019 – G3P, de 25/07/2019, em anexo) que encaminhasse lista com os ocupantes de empregos em comissão, respectivas atribuições e formação acadêmica. Em resposta, pelo Ofício 2822/2019 – PRS (em anexo), de 7/8/2019, a Companhia encaminhou tabela com os atuais assessores e respectiva formação acadêmica.

Com o fim de complementar as informações (Ofício 65/2019, de 22/08/2019, em anexo), o Ministério Público selecionou os ocupantes que detinham formação acadêmica aparentemente incompatível com funções de assessoramento no âmbito de uma empresa que tem como foco o saneamento (nível médio, turismo, enfermagem, educação física e biologia) requerendo que fosse informado:

- a) atribuições funcionais;
- b) áreas de atuação;
- c) requisitos formais para nomeação dos cargos ocupados;
- d) comprovações apresentadas pelos nomeados os credenciavam a exercer as atribuições do cargo de assessor.

Assim, pela Carta 30.639/2019/2019-PR (em anexo), a Companhia encaminhou as seguintes informações:

MATRÍCULA	NOME COMPLETO	FORMAÇÃO ACADÊMICA	ATRIBUIÇÕES FORMAIS	LOTAÇÃO	REQUISITOS	COMPROVAÇÃO
39.109-3	MARCILIO FERNANDO DA SILVEIRA ALVIM	Ensino Médio Completo	Assessoramento na unidade de assuntos fundiários	ESEF - Gerência de Assuntos Fundiários	Não existem requisitos formais para contratação de Cargo Comissionado de Assessoramento pois trata-se de cargo de livre nomeação e exoneração	Entrevista na Presidência/Diretoria da Caesb para análise de cada perfil, com a finalidade de verificar em qual área cada comissionado se adequa melhor e em qual unidade contribuirá no assessoramento de forma mais efetiva.
39.228-6	DEBORA MARIA ELIAS PERES	Gestão de Recursos Humanos	Assessoramento na secretaria geral	PRS - Secretaria Geral		
39.255-3	LUCIANA RIOS DINIZ	Direito*	Assessoramento na Procuradoria Jurídica	PRJ - Procuradoria Jurídica		
39.274-0	CELIA APARECIDA XIMENES DE MELO	Ensino Médio Completo	Assessoramento na presidência	Gab PR - Gabinete da Presidência		
39.282-0	ELISANE DE DEUS OLIVEIRA COSTA	Ensino Médio Completo	Assessoramento na Procuradoria Jurídica	PRJ - Gerência do Contencioso Cível		
39.283-9	PARLINE EMMER MOTA DE AVELAR	Ensino Médio Completo	Assessoramento na Procuradoria Jurídica	PRJ - Procuradoria Jurídica		
39.287-1	MILTON JOSÉ RAMOS FILHO	Ensino Médio Completo	Assessoramento na Procuradoria Jurídica	PRJ - Gerência do Contencioso Cível		
39.288-0	MARIA DELZUJITA FARIAS SILVA	Ensino Médio Completo	Assessoramento na presidência	Gab PR - Gabinete da Presidência		
39.312-6	MARCIA ARAUJO MESQUITA VIEIRA	Ensino Superior Incompleto	Assessoramento na unidade de gestão de contratos	EGC - Assessoria de Gestão de Contratos		
39.338-0	LUCIANA SOARES BRASILEIRO DOS SANTOS	Ensino Superior Incompleto	Assessoramento na presidência	Gab PR - Gabinete da Presidência		
39.339-8	VIVIANE PENA FERREIRA SALGADO	Turismo	Assessoramento na diretoria de planejamento, regulação e novos negócios	Gab DR - Gabinete da Diretoria de Planejamento, Regulação e Novos Negócios		
39.341-0	FRANCISCO JOSÉ TORRES VASCONCELOS	Ensino Médio Completo	Assessoramento na diretoria de suporte ao negócio	Gab DS - Gabinete da Diretoria de Suporte ao Negócio		
39.344-4	TATIANA LUSTOSA DE ABREU BONFIM	Enfermagem	Assessoramento na diretoria de suporte ao negócio	Gab DS - Gabinete da Diretoria de Suporte ao Negócio		
39.345-2	ANDRE LOPES MENDONÇA	Educação Física	Assessoramento na unidade de contratação e cadastr	SGPAC - Coordenadoria de Contratação e Cadastro		
39.346-0	AILTON FRANCISCO FERREIRA	Ensino Médio Completo	Assessoramento na diretoria de suporte ao negócio	Gab DS - Gabinete da Diretoria de Suporte ao Negócio		
39.347-9	ALEXANDRE ANTONIO DE O. CORREA	Educação Física	Assessoramento na presidência	Gab PR - Gabinete da Presidência		
39.349-5	MARLENE AUGUSTO DE SOUSA	Biologia	Assessoramento na unidade de meio ambiente e recursos hídricos	PRH - Assessoria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos		
39.351-7	MICHELE LIMA DIAS	Ensino Médio Completo	Assessoramento na comunicação social	PRC - Assessoria de Comunicação		
39.353-3	SARA FERREIRA DOS SANTOS	Ensino Médio Completo	Assessoramento no centro cultural da Caesb	SSAAC - Coordenadoria de Administração do Centro Cultural		
39.362-2	REGINA MACHADO CARNEIRO DE ABREU	Design de Interiores	Assessoramento na diretoria de suporte ao negócio	Gab DS - Gabinete da Diretoria de Suporte ao Negócio		
39.369-0	PAULO EMILIO RIBEIRO CARDOSO	Ensino Superior Incompleto	Assessoramento na unidade de apoio administrativo	SSAA - Gerência de Apoio Administrativo		
39.372-0	JANAINA SOARES DE CARVALHO	Ensino Médio Completo	Assessoramento na diretoria financeira e comercial	Gab DC - Gabinete da Diretoria Financeira e Comercial		
39.370-3	RODRIGO SILVA CARNEIRO**	Ensino Médio Completo	Assessoramento	DESLIGADO		
39.373-8	ROSALIA SOARES CARVALHO***	Ensino Superior Incompleto	Assessoramento			

* Escolaridade atualizada em 07/08/2019

** Desligado em 14/08/2019

*** Desligada em 26/08/2019



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

Das informações prestadas observa-se que:

- a) dos quatro assessores que exercem suas atividades na Procuradoria Jurídica do órgão, três detêm somente o nível médio.
- b) há um enfermeiro, um designer de interiores e dois portadores de nível médio dentre os quatro assessores lotados na Diretoria de Suporte ao Negócio, unidade responsável por gerenciar suprimento de materiais, equipamentos, transporte, construção, política de gestão de pessoas, dentre outras;
- c) na presidência do órgão há um assessor que é educador físico e outros três detentores de diploma de nível médio;
- d) nas demais áreas (unidades de assuntos fundiários, gestão de contratos; planejamento, regulação e novos negócios, contratação e cadastro, comunicação social, Centro Cultural da CAESB, Unidade de Apoio Administrativo e; Diretoria Comercial e Financeira), um assessor é educador físico, outro turismólogo e os demais detêm unicamente o ensino médio como escolaridade.

Segundo informado pela CAESB, “*não existem requisitos formais para a contratação de cargo comissionado de assessoramento, pois trata-se de cargo de livre nomeação e exoneração*”.

O constituinte originário permitiu que a regra do concurso público fosse mitigada somente em casos excepcionais, como na contratação por excepcional interesse público e para o exercício de cargos de confiança.

Assim, os cargos comissionados e, por consequência, os empregos que detêm esta natureza, constituem excepcionalidade na admissão de pessoal. Para tanto, o gestor deve, ao contratar pessoal diretamente, estar atento aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

No âmbito do RE 1.041.210, o STF ao entender que a matéria detinha relevância jurídica, econômica e social, por envolver a aplicação de princípios constitucionais tais como o do concurso público, da moralidade pública, da igualdade, da impessoalidade, da eficiência e da economicidade, fixou entendimento que os cargos em comissão não se prestam ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais.

Nesse sentido a ADI 3.602/STF, cuja relatoria foi do Ministro Joaquim Barbosa, concluiu ser “*inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico*”.

A ementa da ADI 4.125/STF também registrou “*que a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República*”.

Em igual sentido estão a ADI 3706/MS e a ADI 3233/PB, todas do STF



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

O TJ/RS, pelo seu Pleno, na mesma esteira, assim se manifestou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 828/2011(PARTE DOS ANEXOS II E V) DO MUNICÍPIO DE PEDRAS ALTAS. CARGOS EM COMISSÃO DA CÂMARA MUNICIPAL. ASSESSOR FINANCEIRO E ASSESSOR CONTÁBIL. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIALEVIDENCIADO. 1. Os cargos em comissão de Assessor Financeiro e Assessor Contábil, criados pelo ato normativo impugnado, estabelecem atribuições meramente burocráticas e administrativas, não se adequando à normativa constitucional que exige excepcionalidade nesta espécie de provimento. 2. A baixa escolaridade exigida - 1º grau completo - para o provimento dos referidos cargos não se compatibiliza com as funções de supervisão financeira e contábil. 3. Violação aos arts. 8º, 20, § 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 37, II e V, da Carta Federal. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Grifos, Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053832986, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 16/09/2013)

Dessa maneira, a fim de cumprir os mandamentos constitucionais impostos à Administração Pública, deve-se exigir a existência de nexo de pertinência entre a qualificação do empregado e a atividade que desempenhará.

Tanto assim o é que a LC 840/11, a despeito de não se aplicar aos empregados da CAESB, impôs como requisito para investidura em cargos públicos a existência de nível de escolaridade compatível com o cargo.

A situação fática que se apresenta parece ir de encontro aos princípios da Administração Pública e ao entendimento do STF, vez que as funções de assessoramento exigem a promoção de tarefas complexas e de alta responsabilidade, além da existência de relação de fides entre nomeante e nomeado.

Na espécie, as funções de assessoramento demandam alto grau de conhecimento por parte seus ocupantes, vez que se relacionam a atividades desenvolvidas em áreas sensíveis da Companhia (Presidência, Diretoria de Negócios, Diretoria Fundiária, Gestão de Contratos) e que impõem percepção acurada em áreas como Direito, Administração, Contabilidade etc.

Uma vez que os ocupantes de empregos comissionados são detentores, *lato sensu*, de emprego público, imprescindível que se demonstre a pertinência entre a qualificação do nomeado e a atividade a ser desempenhada, em observância aos princípios impessoalidade, moralidade, eficiência e razoabilidade.

Assim, o sentido dos empregos comissionados, ainda mais por envolverem assessoramento em áreas técnicas de Companhia, não pode ser desvirtuado. É de se pressupor que a qualificação de seus ocupantes corresponda ao grau de complexidade dos cargos ocupados. Isso porque atividade pública deve ser reproduzida com técnica e dedicação singulares, em obediência ao princípio da eficiência.

Ao admitir a existência de cargos em comissão para atividades de baixa complexidade, estar-se-ia, indevidamente, aceitando a contratação de cargos/empregos cuja investidura pressupõe a realização de concurso público.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

No caso particular, ao que tudo indica, os nominados alhures, aparentemente sem a qualificação exigida, vêm exercendo empregos de assessoramento em áreas chave da Companhia, que deveriam exigir compatível capacitação profissional. Qual seria, por exemplo, a função de um assessor, sem nível superior na área jurídica, ao trabalhar na Procuradoria Jurídica do órgão? Quais as funções efetivamente exercidas por um assessor na Diretoria de Suporte ao Negócio?

Cabe transcrever, sobre o assunto, a opinião de Katherine Neves e Leonardo Duque¹:

Ora, afeiçoa-se incoerente que um ocupante de cargo comissionado, sem nenhuma qualificação ou grau de escolaridade, possa exercer a função de chefia de servidores que possuam nível de educação superior (art.43 e seguintes da Lei 9.394/95) como requisito de investidura no cargo. Saltaria aos olhos o absurdo jurídico dessa situação que, além de se afastar do merecimento, liga-se ao exercício funcional, dando margem para a odiosa nomeação de parentes e amigos, priorizando a subjetividade em detrimento da objetividade que deve pautar as ações da Administração Pública

(...)

O ocupante do cargo em comissão, de recrutamento amplo e restrito, deve ter um predicado objetivo, capacitação bem definida, qualificação pertinente à atribuição prevista para o cargo requisitos estes que, ordinariamente, somente podem adquiridos com, no mínimo, ensino superior de escolaridade. (grifos acrescidos)

Em artigo intitulado “Das funções de confiança stricto sensu e dos cargos em comissão: abordagem constitucionalmente adequada²” Maria Cecília Borges, Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, assim discorre:

“Os agentes públicos ocupantes de funções de confiança possuem vínculo transitório com a Administração Pública, seja no exercício de função de assessoramento, que e a de prestar auxílio e assistência a agentes públicos mais graduados, detentores de competências decisórias, seja no de direção ou chefia, cujas atribuições se ligam a condução de atividades com capacidade decisória, devendo ficar demonstrado, para que se comprove sua necessidade, que, sem as referidas funções de confiança, a autoridade superior não teria condição de atuar com a eficiência desejada”

Uma outra hipótese é que os ocupantes de empregos comissionados, a despeito das funções de assessoramento, venham executando atividades meramente burocráticas, fato que pode indicar desvio de função.

¹ A formação de ensino superior de educação como requisito para investidura em cargo em comissão. Disponível em <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1234/11%20Nota%20Juridica%20cargo%20em%20comissao.pdf?sequence=1>

² Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. 2012, jan/fev/mar.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

Não há como admitir que pessoas sem qualificação nas áreas pertinentes possam exercer funções de assessoramento ou, ainda, sejam contratadas para exercerem tarefas de baixa complexidade, a despeito das atribuições dos empregos ocupados.

Assim, há indícios de que a Companhia de Abastecimento do DF: a) vem se utilizando de pessoal sem a qualificação necessária para o exercício de funções de assessoramento ou; b) vem nomeando, em desvio de função, assessores que não realizam tarefas características de assessoramento, limitando-se a exercerem atividades de baixa complexidade, em desvio de função.

Nesse contexto, presentes os requisitos de admissibilidade previstos no RI/TCDF, em face das competências constitucionais do Tribunal de Contas para fiscalizar os órgãos e entidades da Administração Pública do DF, bem como zelar pela correta aplicação de recursos públicos e pela observância dos princípios insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal, o Ministério Público de Contas requer ao e. Tribunal que:

- I. tome conhecimento da presente Representação e dos documentos que a acompanham, determinando seu processamento em autos próprios;
- II. encaminhe o processo à Unidade Técnica competente para proceder à instrução do feito, autorizando, se necessárias, a realização de inspeção e diligências pertinentes com o fito de examinar se o provimento de empregos em comissão no âmbito da Companhia de Saneamento Ambiental do DF – CAESB estão em consonância com os princípios constitucionais da razoabilidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

Brasília, 2 de setembro de 2019

Demóstenes Tres Albuquerque

Procurador