



**4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

**RECOMENDAÇÃO Nº 01/2021
INQUÉRITO CIVIL N.º 0148.21.000490-6**

EMENTA: MUNICÍPIO DE TOLEDO – CONCURSO PÚBLICO 001/2020 – IRREGULARIDADE ENVOLVENDO A ELABORAÇÃO DA PROVA PARA O CARGO DE ODONTÓLOGO (T8 - 40 HORAS) – QUESTÕES NÃO INÉDITAS - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO 0076/2020 FIRMADO COM A UNIVERSIDADE ESTADUAL OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE - DESCUMPRIMENTO DA CLÁUSULA CONTRATUAL VIII, “I” e “V” – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DOS PRECEITOS INFORMADORES DO CONCURSO PÚBLICO — **NECESSIDADE DE ANULAÇÃO DO CERTAME EIVADO DE ILEGALIDADE, NA FORMA DO ARTIGO 53 DA LEI N.º 9.784/99** – RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por intermédio da **4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO – ÁREA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**, no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição Federal e na Lei Complementar Estadual nº 85/1999, e

1) **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*” (destaque nosso);



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

- 2) **CONSIDERANDO** que o artigo 129 inciso II, da Constituição Federal dispõe que cabe ao Ministério Público “*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*”;
- 3) **CONSIDERANDO** que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do patrimônio público, da moralidade, da legalidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, III, da Constituição Federal; artigo 114, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná e artigo 25, IV, “a”, da Lei Federal n.º 8.625/1993;
- 4) **CONSIDERANDO** que ao Ministério Público compete zelar pela defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal sempre que necessário for para garantia do seu respeito pelos poderes municipais, nos termos do artigo 27, inciso I da Lei 8.625/1993;
- 5) **CONSIDERANDO** que o art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/1999 dispõe que compete ao Ministério Público do Estado do Paraná “*expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública*”;
- 6) **CONSIDERANDO** que o Ministério Público compete zelar pela defesa do patrimônio público e social, nos termos do artigo 129, inciso II da Constituição Federal;
- 7) **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal impõe ao Poder Público a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*);



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

- 8) **CONSIDERANDO** que o art. 107 do Ato Conjunto n.º 001/2019-PGJ/CGMP define que *“a Recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, sem caráter coercitivo, por intermédio do qual se expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de propor ao destinatário a adoção de providências, omissivas ou comissivas, tendentes a cessar a lesão ou ameaça de lesão a direitos objeto de tutela pelo Ministério Público, atuando, também, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas”*;
- 9) **CONSIDERANDO** que a legitimidade do Ministério Público justifica-se pela circunstância de que o ato administrativo objeto de intervenção ministerial ultrapassa a esfera de interesse individual dos solicitantes, haja vista não apenas o número dos atingidos pela ação questionada, como também a repercussão do caso;
- 10) **CONSIDERANDO** que a obrigatoriedade constitucional¹ do concurso público é uma das regras mais importantes e conhecidas da nossa Constituição Federal, pois por meio dela se concretiza o ideal do regime democrático, ou seja, o de dar oportunidades iguais a todos os indivíduos que desejam ingressar no serviço público, além de ser importante instrumento para seleção dos mais capacitados para o exercício da função pública;
- 11) **CONSIDERANDO** que o *“[...] concurso é meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que*

1Art. 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:

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;



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II da CF” (MEIRELLES, 2010, p. 461-462);

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

13) **CONSIDERANDO** a necessidade de se observarem diretrizes para que se possa alcançar um certame o mais livre possível de questionamentos e direcionamentos, visando dar aplicação aos princípios da Boa Administração Pública;

14) **CONSIDERANDO** que a menor dúvida num concurso induz à sua **nulidade**, consoante discorre Fábio Medina Osório, sobre a necessidade de aparência de legalidade nos concursos públicos (grifos nossos)²:

“Também decorre do controle de moralidade a exigência de que a conduta administrativa ‘não deixe dúvidas acerca da conformidade à lei, entendida em seu aspecto substancial, isto é, em relação à sua finalidade e não apenas à sua forma. Exige-se pela via da moralidade pública, não apenas a honestidade, mas a aparência de honestidade e lisura dos atos administrativos. Cobra-se transparência da atividade pública e dos atos administrativos. A honestidade do administrador, no desempenho de suas atribuições, deve revestir-se de formalidades tais que não se permitam dúvidas a esse respeito. **Concursos públicos, por exemplo, devem ostentar plena aparência de legalidade.** A lei, nesse ponto, não pode ficar em silêncio acerca das exigências de sigilo e preservação das provas lacradas até o momento oportuno, assim como não pode deixar de adotar cautela nos procedimentos de

² OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade Administrativa - Observações sobre a Lei 8.429/92**. 2ª ed. ampl. e atual. Porto Alegre: Síntese, 1998, p. 213/216.



**4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

fiscalização e correção dos exames, ou, ainda, publicidade completa de todo o procedimento.”

15) **CONSIDERANDO** que chegou ao conhecimento do Ministério Público notícia narrando a existência de eventuais irregularidades envolvendo a formulação e aplicação das provas do Concurso Público para o cargo de Odontólogo (T8 - 40 horas), objeto do Edital nº 001/2020 do Município de Toledo;

16) **CONSIDERANDO** a instauração de Notícia de Fato, posteriormente convertida em **INQUÉRITO CIVIL N.º MPPR 0148.21.000490-6, por esta 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO/PR**, com atribuição de Proteção ao Patrimônio Público, objetivando a apuração de eventual ilegalidade consubstanciada na aplicação de provas do Concurso Público para o cargo de Odontólogo (T8 - 40 horas), objeto do Edital nº 001/2020 do Município de Toledo;

17) **CONSIDERANDO** que o Município de Toledo firmou o Contrato nº 0076/2020 com a Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, organizadora do Concurso Público Edital nº 001/2020, e a cláusula VIII, incisos “i” e “v” **é expressa no sentido da obrigatoriedade da organizadora formular questões inéditas para as provas:**

CLÁUSULA VIII – OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

A contratada obriga-se à:

(...)

i) Elaborar, aplicar e efetuar a correção das provas escritas com questões inéditas em concordância com o conteúdo programático estabelecido no edital nº 01/2020 do Concurso Público e suas alterações;

(...)

v) As questões da provar deverão ser inéditas, ou seja, formuladas por seu próprio corpo docente ou por pessoas contratadas e qualificadas;



**4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

18) **CONSIDERANDO** que da minuciosa análise dos documentos angariados no curso do procedimento, constata-se irregularidade devido à presença de **10 (dez) questões não inéditas, de números 21 a 30 contidas na prova de conhecimentos específicos, idênticas às questões também de números 21 à 30 de conhecimentos específicos contidas na prova para o cargo de dentista do Concurso Público nº 01/2020 do Município de Céu Azul-PR, igualmente organizado pela UNIOESTE, com aplicação de provas em 22 e novembro de 2020;**

19) **CONSIDERANDO** que para os cargos de nível superior de Odontólogo (T8-40h) prevê-se apenas a aplicação de prova objetiva, com 40 (quarenta) questões, sendo apenas 20 (vinte) sobre conhecimentos específicos do cargo, e, dessas 20 (vinte) questões específicas, 10 (dez) foram questões idênticas àquelas anteriormente aplicadas na prova formulada pela organizadora UNIOESTE no Município de Céu Azul-PR, atingindo a substancial proporção de **50% (cinquenta por cento) da prova de conhecimentos específicos não inédita;**

20) **CONSIDERANDO** que o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal determina que o concurso público de provas ou de provas e títulos seja realizado de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, e que, no caso concreto, **a mácula em mais de 50% (cinquenta por cento) da prova específica do cargo representa inequívoca insuficiência na correta avaliação da capacidade técnica dos candidatos;**

21) **CONSIDERANDO** que as **10 (dez) questões não inéditas foram, naturalmente, divulgadas anteriormente no sítio institucional da organizadora do certame, prejudicando, por consequência, a credibilidade, a transparência e a moralidade do concurso realizado em Toledo-PR;**



**4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

- 22) **CONSIDERANDO** que a cópia de questões tão facilmente identificadas na rede mundial de computadores possibilita o favorecimento de determinados candidatos, colocando em evidente suspeita a imparcialidade do certame;
- 23) **CONSIDERANDO** que os fatos narrados caracterizam violação dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e, por consequência, do dever de sigilo, importando, ainda, em descumprimento de norma contratual quanto à obrigação da contratada em prover por sua única conta a realização de questões inéditas;
- 24) **CONSIDERANDO** que a contratada reconhece a ocorrência das irregularidades apontadas, conforme Ofício nº 034/2021 – COGEPs (anexo), confirmando a aplicação de questões não inéditas, na proporção de 50% (cinquenta por cento) da prova específica do cargo de Odontólogo T8, o que viola os princípios da isonomia (todos os candidatos devem disputar em iguais condições), da moralidade (não são permitidos quaisquer tipos de favorecimentos) e o dever de sigilo (do segredo em relação ao teor da avaliação), contaminando toda a prova e não apenas os quesitos não inéditos;
- 25) **CONSIDERANDO** que a conduta da UNIOESTE configura **inadimplemento no contrato de prestação de serviços celebrado com a Administração Pública, devendo ensejar a aplicação de sanções administrativas no âmbito contratual;**
- 26) **CONSIDERANDO** que a contratação da instituição organizadora foi firmada com base em um contrato administrativo que tinha por objeto justamente a prestação de um serviço de natureza pública, qual seja, a elaboração, aplicação e demais serviços necessários para o concurso público aberto pelo edital n.º 001/2020, para investidura em diversos cargos, dentre



**4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

eles o de odontólogo;

27) **CONSIDERANDO** que o contrato administrativo caracteriza-se por ter certas peculiaridades que o diferencia em relação ao de direito privado. Dentre as distinções, a que mais se destaca é a presença de certas prerrogativas da Administração Pública, previstas nas chamadas cláusulas exorbitantes, que segundo as lições de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO: "[...] Quando a Administração celebra contratos administrativos, as cláusulas exorbitantes existem implicitamente, ainda que não expressamente previstas; elas são indispensáveis para assegurar a posição de supremacia do Poder Público sobre o contratado e a prevalência do interesse público sobre o particular. [...]"³

28) **CONSIDERANDO** a evidente conclusão de que a insituição contratada praticou conduta que caracterizou falta contratual, a dar ensejo às penalidades aplicadas pela Administração Pública. Sendo fato incontroverso que ao invés de elaborar as questões da prova do certame para o qual foi contratada, reutilizou grande parte delas, reproduzindo *ipsis literis* questões de prova anterior, recentemente aplicada e amplamente divulgada na internet;

29) **CONSIDERANDO** que a própria idéia de elaboração de prova pressupõe uma atividade criativa, inventiva. Por isso, sem necessidade sequer de haver cláusula contratual expressa de que as questões deveriam ser inéditas. Neste sentido é a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. ELABORAÇÃO E APLICAÇÃO DE PROVA DE CONCURSO PÚBLICO MUNICIPAL. RESCISÃO UNILATERAL. PROVA OBJETIVA. NÚMERO SIGNIFICATIVO DE QUESTÕES EXTRAÍDAS DA INTERNET DE OUTROS CERTAMES. INADIMPLEMENTO CONTRATUAL CARACTERIZADO. AUSÊNCIA DE CLÁUSULA EXPRESSA

3(in DIREITO ADMINISTRATIVO. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 239).



**4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

PREVENDO A NECESSIDADE DE ENUNCIADOS INÉDITOS. IRRELEVÂNCIA. - Em concurso público, a reprodução em demasia de questões de outros certames anteriormente realizados, além de vulnerar a regra do sigilo da prova, indispensável para garantir a lisura do certame e a igualdade de oportunidade aos participantes, configura inadimplemento no contrato de prestação de serviços celebrado com a administração a dar ensejo à aplicação de sanções administrativas, inclusive à rescisão unilateral. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NO ARTIGO 87 DA LEI N.º 8.666/1993. MEDIDA LEGÍTIMA, INDEPENDENTEMENTE DA CONDUTA PRATICADA PELO CONTRATANTE NÃO CONFIGURAR CRIME. AUTONOMIA DAS ESFERAS ADMINISTRATIVA E PENAL. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE OBSERVADOS. - A administração pública, dentro de seu poder discricionário e obedecendo ao princípio da legalidade, pode, no âmbito de processo administrativo, aplicar as penalidades previstas no artigo 87 da Lei n.º 8.666/1993 independentemente da conduta do administrado configurar ilícito penal. RECURSO DESPROVIDO.

(TJ-PR - AC: 5400273 PR 0540027-3, Relator: Abraham Lincoln Calixto, Data de Julgamento: 25/05/2009, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 177) (Grifo nosso);

30) **CONSIDERANDO** que do princípio constitucional da legalidade decorre o princípio da autotutela, trazendo em seu conteúdo o poder-dever da Administração Pública em controlar seus próprios atos, anulando-os quando eivados de ilegalidade, na forma do artigo 53 da Lei n.º 9.784/1999 (*A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos*) e Súmula n.º 473 do Supremo Tribunal Federal (*A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial*);



**4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

RECOMENDA

ao **Senhor Prefeito do Município de Toledo-PR, Luis Adalberto Beto Lunitti Pagnussatt**, no âmbito de suas atribuições, enquanto Chefe do Poder Executivo,

- i.** a adoção das imediatas providências administrativas objetivando a **anulação da prova aplicada ao cargo de Odontólogo (T8 – 40 horas), no âmbito do Concurso Público nº 01/2020**, buscando a consequente responsabilização da contratada, nos termos da Cláusula XI do Contrato de Prestação de Serviços nº 076/2020;
- ii.** a **abstenção** de atos de **nomeação e/ou posse** de qualquer candidato aprovado **para o cargo de odontólogo (T8 – 40 horas) no Concurso Público nº 01/2020, anulando inclusive eventuais** atos de convocação para nomeação e posse de candidatos aprovados no referido certame;
- iii.** o exercício efetivo do poder-dever de fiscalização do Contrato de Prestação de Serviços nº 076/2020 por parte do Município de Toledo, de forma a revisar e avaliar se nas demais provas, de outros cargos, houve situação semelhante, de aplicação de questões não inéditas por parte da contratada UNIOESTE; e, em caso positivo, a imediata adoção de medidas administrativas para a anulação das respectivas questões ou provas, a depender da extensão do comprometimento do certame, através de uma análise pautada pelos juízos de proporcionalidade e razoabilidade.



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

O destinatário desta deve informar à 4ª Promotoria de Justiça de Toledo, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, o acatamento ou não da presente Recomendação Administrativa.

Independentemente da aceitação, o Poder Executivo do Município de Toledo-PR deverá realizar a inserção deste expediente no Portal da Transparência do Município de Toledo, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, dando publicidade ao ato.

Por fim, assevera-se que em caso de não acatamento desta Recomendação Administrativa, o Ministério Público adotará medidas judiciais a fim de assegurar a sua implementação.

Toledo, 1º de julho de 2021.

JOSÉ JÚLIO DE ARAUJO CLETO NETO

Promotor de Justiça