Inquérito Civil nº 14.0300.0001907/2017-7 (SEI nº 29.0001.0209235.2021-31)

Trata-se de inquérito civil instaurado para apurar irregularidades relativas à contratação e manutenção de servidores públicos comissionados na Câmara Municipal de Itaquaquecetuba.

O presente procedimento foi deflagrado a partir de peças de informação encaminhadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), indicando a existência de inúmeras inconsistências na prestação de contas do órgão legislativo local, relativo ao exercício de 2013, notadamente o "*número excessivo de cargos comissionados em comparação com os cargos efetivos*", "*criação de cargos em comissão voltados à realização de serviços burocráticos, sem as características de direção, chefia e assessoramento*", "*ocupação de cargos comissionados independente do grau de escolaridade*" e "*ausência de definição clara das atribuições dos cargos comissionados*" (fls. 02/39).

De modo a investigar os fatos narrados, expediu-se ofício à Câmara de Vereadores de Itaquaquecetuba para informar a respeito das providências adotadas para sanar as questões ventiladas pelo TCE-SP (fls. 46).

Em resposta, foi noticiada a criação de uma Comissão Especial composta por 07 (sete) Vereadores (Portaria nº 129 de 2 de maio de 2017), cujo objetivo seria elaborar proposta de alteração da estrutura administrativa da Câmara Municipal (fls. 48/139).

Na sequência, oficiou-se ao órgão legislativo local para que esclarecesse outras irregularidades relativas "*ao pagamento de plano de saúde para vereadores, ausência de justificativa e objetivo das viagens realizadas com veículos oficiais e sucessivas prorrogações de contratos administrativos*" (fls. 143).

Instado a se manifestar, o Presidente da Câmara de Vereadores afirmou que houve a edição da Resolução nº 05/2014 que "*cessou o subsídio aos Srs. Vereadores beneficiários do Plano de Assistência à Saúde indicando que foi elaborado relatório de bordo para fiscalizar o uso de veículos oficiais e, por fim, que não existe nenhum contrato vigente por mais de 60 (sessenta) meses*" (fls. 153/181).

Em seguida, foram juntados aos autos a cópia da Ação Direta de inconstitucionalidade por Omissão nº 2053924-96.2017.8.26.0000 (fls. 189/245), na qual se questiona a inexistência de lei contemplando percentual mínimo dos cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira (fls. 189/245), bem como documentos enviados pelo legislativo local, dando conta da edição da Lei 3.426/2017 (fls. 299/304), promulgada, para redefinir algumas das atribuições de cargos de provimento em comissão (fls. 259/326).

Houve a notificação do Presidente da Comissão Especial de Vereadores e do Presidente da Câmara Municipal (fls. 251/256), os quais compareceram em reunião agendada nesta Promotoria de Justiça para tratar do tema objeto de investigação (fls. 330/387).

No decorrer do procedimento foram trazidas novas informações atinentes ao impacto financeiro do Projeto de Lei nº 85/2017, que buscava regularizar os problemas apontados pelo Tribunal de Contas relativo aos cargos comissionados (fls. 389/395).

Em nova reunião nesta Promotoria de Justiça destacou-se a necessidade de realização de concurso público para o provimento de cargos vagos, tendo sido questionado o elevado número de comissionados (61,5% do total de servidores) e o pagamento de gratificação indevida (adicional de nível universitário). Na oportunidade foi informado sobre o julgamento da ADIN 2053924-96.2017.8.26.0000, que fixou o prazo de 180 dias para que a Câmara de Vereadores editasse norma específica visando disciplinar o número mínimo de cargos comissionados, bem como tratado das questões atinentes à utilização dos veículos pelos parlamentares e assessores (fls. 410/413).

Foram anexados aos autos a decisão liminar exarada na ADIN nº 2015725-68.2018.8.26.0000, que determinou a suspensão da eficácia das expressões *Assessor Jurídico, Diretor do Departamento de Compras e Licitações* previstas na Lei Municipal nº 3.426/2017 e da expressão *Assessor Legislativo* (fls. 417/436) e diversas reclamações de cidadãos sobre os fatos (fls. 442/451).

Expediu-se ofício à Câmara de Vereadores para que indicasse quais providências foram tomadas diante das decisões proferidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2053924-96.2017.8.26.0000 e nº 2015725-68.20188.26.0000.

Em resposta, foi informada a edição das Portarias nº 31 e 32, de 22 de fevereiro de 2018, que suspenderam, até o final do julgamento definitivo, a nomeação dos servidores ocupantes do cargo de Diretor do Departamento de Compras e Licitações e de Assessor Jurídico. Sobreveio, ainda, a notícia de que houve a aprovação do Projeto de Lei nº 08/2018, que fixa o percentual de 10% (dez por cento) dos cargos em comissão existentes no âmbito da Câmara Municipal aos servidores efetivos, o qual aguardava sanção do Chefe do Poder Executivo (fls. 453/510, fls. 48/105 do item 4231141).

Foram determinadas outras diligências (fls. 515/516 – fls. 110/111 do item 4231141): 1. expedição de ofício à Câmara Municipal de Itaquaquecetuba, para que esclarecesse os efeitos práticos das Portarias nº 31/2018 e nº 32/2018, devendo informar se SIMONE BATISTA DA SILVA SANTOS

e ROBERVAL BIANCO AMORIM permanecem no quadro de servidores da Câmara e, em caso positivo, exercendo qual cargo ou função, destacando-se que também foi suspensa a eficácia da expressão Assessor Legislativo, impedindo-se, assim, o efeito repristinatório (fls. 518 – fls. 113 do item 4231141); e 2. Que se aguardasse por 45 (quarenta e cinco dias) e, após, fosse efetuada pesquisa acerca do andamento da aprovação do Projeto de Lei nº 08/2018.

No curso do procedimento, o Presidente da Câmara de Vereadores encaminhou cópia da Lei Municipal nº 3.463, de 23 de março de 2018, que estipula o percentual de 10% (dez por cento) dos cargos em comissão a serem providos por servidores efetivos, indicando, ainda, que existem 70 (setenta) cargos comissionados, sendo que 07 (sete) são ocupados por servidores efetivos, enquanto 02 (dois) estão vagos (fls. 522/527).

Em seguida, juntou-se ao feito a petição inicial da ADI 2015725-68.2018.8.26.0000 (fls. 531/542).

Houve a publicação na imprensa do Edital de Abertura de Inscrições do concurso público nº 01/2018 organizado pela Câmara Municipal (fls. 543).

Em resposta ao ofício encaminhado por esta Promotoria de Justiça, foi informado que houve apenas a suspensão das portarias de nomeação dos servidores para os cargos de Diretor do Departamento de Compras e Licitações e Assessor Jurídico, estando no aguardo da decisão final da Ação Direta de Inconstitucionalidade (fls. 546/552).

Determinou-se a juntada do Edital do Concurso Público nº 01/2018 (fls. 555/588), bem como (fls. 601/602):

1.Cumprimento da íntegra do r. despacho de fls. 553, providenciando o extrato da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2015725-68.2018.8.26.0000, juntando-se o respectivo acórdão, caso já tenha sido julgada;

2.Levantamento de informações atualizadas, via internet e contato telefônico, acerca do andamento do concurso público nº 01/2018, se concluídas as fases eliminatórias e classificatórias do certame e já publicada a lista final de aprovados;

3.Após, caso encerrado o certame e publicada a lista final de aprovados, expedição de ofício à Câmara de Vereadores de Itaquaquecetuba para que: i) informe se os candidatos aprovados já foram nomeados e empossados nos respectivos cargos; ii) se ainda há servidores cedidos pelo Município de Itaquaquecetuba em exercício na Câmara de Vereadores. Em caso positivo, determinou-se fosse apresentada a

lista destes servidores e as funções que exercem, bem como se esclarecesse as providências adotadas para sanar as irregularidades decorrentes desta cessão, tendo em vista a existência de candidatos aprovados em concurso para os cargos.

Em resposta, o Presidente da Câmara dos Vereadores informou que os 19 candidatos aprovados no certamente foram nomeados e empossados nos cargos. Pontuou que *"não há servidores da Prefeitura prestando serviços a esta Edilidade*" (fls. 674/675).

Juntou-se, também, aos autos o extrato do andamento processual da ADI n° 2015725-68.2018.8.26.0000, bem como o acórdão nela proferido, pelo qual foram julgados constitucionais os cargos em comissão de *Diretor Geral*, *Assessor da Presidência* e *Coordenador da Assessoria Parlamentar*, mas reputados inconstitucionais os cargos de *Diretor do Departamento de Compras e Licitações*, de *Assessor Jurídico* e *Assessor Legislativo* (fls. 615/655).

Prorrogada a vigência deste expediente (fls. 666/667), foi determinada que a serventia realizasse nova pesquisa no site do TJ, a fim de verificar se houve o trânsito em julgado da decisão proferida na aludida ADI nº 2015725-68.2018.8.26.0000 (fls. 685).

Juntou-se aos autos extrato do andamento processual da ADI nº 2015725-68.2018.8.26.000 (fls. 687/vº).

Em nova pesquisa, restou apurado o trânsito em julgado da ADI nº 2015725-68.2018.8.26.000 (item 4234199), sendo, ademais, juntada a estes autos a Notícia de fato n° 43.0300.0000454/2020-1 (item 4233552), que também trata sobre o assunto em apuração.

Considerando o aviso do CAO CÍVEL, foi prorrogado este IC, com fundamento no art. 23, §2º, da LIA - Lei n° 14.230, de 25 de outubro de 2021 (item 8136001).

Remetido o feito ao EGRÉGIO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO para análise, houve homologação da aludida prorrogação (item 8387257).

Expediu-se novo ofício à Câmara Municipal para que informasse as previdências adotadas, tendo em vista o trânsito em julgado da ADI nº 2015725-68.2018.8.26.000. (item 8234800)

Em resposta (itens 8792562 e seguintes), a edilidade informou que, em 07/12/2018, visando a cumprir ao determinado na ADI, os servidores que ocupavam os cargos de "assessor jurídico" e "diretor do departamento de compras e licitações", foram exonerados, conforme faz prova as Portarias juntadas (item 8792635 – fls. 06; item 8792657 – fls. 05).

Ainda, houve a edição da Lei Municipal nº 3.535 de 16/09/2020, extinguindo os cargos de "19 assessores parlamentares", "01 assessor jurídico" e "01 diretor do departamento de compras e licitações" (item 8792755).

Aportou julgado do Tribunal de Contas (TC-006690.989.20-7), referente às contas de 2021, aportando as seguintes irregularidades quanto aos cargos de Chefes de Seção (fls. 17/18 do item 13483994):

> "*Analisando as atribuições dos cargos de "Chefe de Seção", constatou-se que a Câmara promove a criação de cargos comissionados com atribuições preponderantemente burocráticas e rotineiras, despidos da natureza própria da função de chefia, conforme Arquivo B.5.1.2. Lei 2813-10, fls.19/24. Ademais, os requisitos de escolaridade para investidura no cargo de "Chefe de Seção" (ensino médio e conhecimentos em informática) denota a falta de correlação com as atribuições próprias de Chefia, os quais demandam, além de conhecimentos em gestão de pessoas, expertise na área correspondente ao do órgão chefiado. Esta situação evidencia inobservância ao Comunicado SDG n°32/20153. Em que pese a legislação municipal exigir apenas o Ensino Médio para os ocupantes de chefia, o que se observa a partir de uma análise dos titulares dos cargos em comissão e das respectivas datas de posse (Arquivo B.5.1.2. Relação Ocupantes Cargos Comissão), combinada com as formações acadêmicas e datas de conclusão dos cursos de seus ocupantes (Arquivos B.5.1.2 Diplomas e Nomeações I e II), é um esforço por parte da edis em prover servidores com formação superior para esses cargos. Contudo, conforme evidencia Arquivo B.5.1.2. Tabela Cargos Comissionados, em alguns casos a formação se dá em áreas não relacionadas às atribuições do cargo (Chefe de Seção de Expediente Legislativo, Chefe de Seção de Comissões, Ouvidor Legislativo), ou mesmo por servidores recém ingressantes no Serviço Público, ainda em cumprimento de estágio probatório (Chefe de Seção de Recursos Humanos, Chefe de Seção de Comissões, Controlador Interno). Nesse sentido, a situação existente na Câmara Legislativa, no que diz respeito às atribuições do cargo de origem e formação acadêmica dos servidores, para fins de ocupação de cargos em comissão, não se compatibiliza plenamente aos requisitos legais.*"

Certificou-se a expiração de prazo para tramitação deste feito (item 12431103).

Foi requisitado à Câmara Municipal esclarecimentos sobre os apontamentos feitos no processo TC-006690.989.20-7 do TCE-SP, solicitando informações detalhadas sobre a existência de

irregularidades, com envio de documentos como leis, portarias e qualificações completas dos ocupantes dos cargos comissionados (item 13563675).

A prorrogação do inquérito por mais um ano foi homologada (item 13748573).

Após a reiteração de ofício, a Câmara informou que, em cumprimento à ADI nº 2015725-68.2018.8.26.0000, exonerou os ocupantes dos cargos de "Assessor Jurídico" e "Diretor do Departamento de Compras e Licitações", além de sancionar a Lei Municipal nº 3.535/2020, que extinguiu tais cargos (itens 13867479 e 13867484).

Tendo em vista que o TCE-SP destacou irregularidades no cargo de "Chefe de Seção", foi expedido novo ofício à Câmara, solicitando esclarecimentos objetivos sobre a persistência das irregularidades no cargo de "Chefe de Seção", com envio de documentos como:

a) Lei que cria o cargo, com requisitos de escolaridade e atribuições;
b) Atos de nomeação e qualificações dos ocupantes;
c) Atos de nomeação e exoneração do último ocupante, caso o cargo esteja vago (item 13926196).

A Câmara alegou cumprimento do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, afirmando que todos os cargos de chefia são ocupados exclusivamente por servidores efetivos. Esclareceu as diferenças entre "cargos comissionados" e "funções de confiança", sustentando a legalidade da exigência de ensino médio, mas informou a aprovação de Projeto de Lei para alterar a escolaridade mínima para nível superior, restando apenas a sanção pelo Chefe do Poder Executivo (item 14135730). Apresentou também os seguintes documentos:

- Lei Ordinária nº 2.813/2010, que trata da organização administrativa da Câmara (item 14135738);
- Projeto de lei para alteração da escolaridade mínima para cargos de chefia (item 14135738);
- Declaração confirmando que os cargos de chefia são exclusivos para efetivos, acompanhada da relação de servidores ocupantes, com detalhes sobre formação acadêmica, cargos de origem e funções comissionadas (item 14135758).

Foi juntada cópia de petição inicial da ADI nº 2263572-72.2024.8.26.0000, promovida pela Procuradoria de Justiça, questionando a constitucionalidade de gratificação por aposentadoria prevista no art. 143 da Lei Complementar nº 64/2002, alterada pela Lei Complementar nº 347/2022 (item 13563675).

Expediu-se novo ofício à Câmara Municipal (item 14680368), a fim de que, diante dos últimos informes prestados pela Presidência da Casa Legislativa:

a) Prestasse informações atualizadas sobre o PL 85/2024, mormente se este já havia sido sancionado pelo Chefe do Poder Executivo;
b) Prestasse esclarecimentos a respeito da ausência de exigência de formação universitária compatível com os cargos de chefia a ser desempenhados;
c) Prestasse esclarecimentos a respeito da ausência de exigência de expertise prévia nas áreas de atuação relacionadas aos cargos de chefia.

O Presidente da Câmara de Vereadores (item 14854493) apresentou os seguintes esclarecimentos:

a) em resposta ao item *a* informou que, com o fito de sanar eventual apontamento, por meio da mesa diretora, estudou, elaborou e submeteu o PL 85/2024 ao Plenário, que foi aprovado, visando a alterar o grau de escolaridade dos cargos de chefe de seção para nível superior, seguindo a Casa Legislativa os ditames legais. Tal Projeto de Lei restou sancionado, resultando na Lei Ordinária Municipal nº 3.811, de 12/09/2024.
b) em relação ao item *b*, informou discordar dos apontamentos de técnicos do TCE-SP acerca da escolaridade dos cargos de confiança, pois há julgados do próprio órgão que autorizam escolaridade até mesmo inferior a agora exigida pela recém-aprovada Lei Municipal nº 3.811/24 para a nomeação a tais cargos.
c) Por fim, em resposta ao item *c*, ressaltou que as nomeações dos cargos de confiança (chefia) obedeceram aos requisitos das leis locais e, sobretudo, ao inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal, uma vez que todas as referidas nomeações, sem exceção, se deram aos ocupantes de cargos de provimento efetivo pertencente ao próprio quadro da Câmara Municipal.

Juntou-se aos autos cópia da mencionada Lei Municipal nº 3.811/2024 (item 14854500).

É o relatório.

1) Para fins de agilizar o exame de mérito do presente inquérito civil, determino ao z. Oficial de Promotoria a juntada:

a) Do relatório de fiscalização e acórdão do TCE a respeito das contas da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba de 2023;
b) Acórdão do TCE a respeito das contas da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba de 2022;
c) Acórdão proferido pelo E. TJSP na ADI 2263572-72.2024.8.26.0000, que julgou procedente a ação, a fim de declarar a inconstitucionalidade da gratificação por aposentadoria prevista no artigo 143 da Lei Complementar Municipal nº 64/2002;
d) Lei 3.437/2017.

2) Analisando-se os presentes autos, inclusive à luz dos elementos informativos cuja juntada foi determinada no item *1*, verifica-se que este inquérito civil deve ser arquivado.

Como se sabe, o inquérito civil corresponde a um procedimento administrativo, facultativo, de caráter investigativo e informativo, pré-processual – ou seja, extrajudicial – e privativo do Ministério Público, destinado a colher provas para instruir ação civil pública ou celebrar um compromisso de ajustamento de conduta. Diante dos seus caracteres, não tem qualquer poder sancionatório ou de reconhecimento de responsabilidade; apenas forma a *opinio delicti* do órgão ministerial.

Neste aspecto visa a investigar fatos definidos – e, por conseguinte, as pessoas neles envolvidas – que causem lesão ou ameaça de lesão aos direitos e interesses metaindividuais.

Nesta senda, preciosa, para a hipótese, a seguinte anotação do Min. José Celso de Mello Filho:

> "*(...) o inquérito civil, de instauração facultativa, desempenha relevante função instrumental. Constitui meio destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção, que possam fundamentar a atuação processual do Ministério Público. O inquérito civil, em suma, configura um procedimento*

preparatório, destinado a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública. Com ele, frustra-se a possibilidade, sempre eventual, de instauração de lides temerárias. A instauração do inquérito civil não obrigará o Ministério Público ao ajuizamento da ação civil pública, desde que lhe pareçam insuficientes os elementos de convicção coligidos" (apud MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do Patrimônio Público, São Paulo: RT, 2000, p. 140).

Bem por isso, ensina Hugo Nigro Mazzilli que, "*Na esfera civil, não verificando a presença de justa causa para propor a ação civil pública ou coletiva, o órgão ministerial promoverá o arquivamento do Inquérito Civil ou das Peças de Informação*" (A Defesa do Interesse Difuso em Juízo. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 23/24).

Dito isso, necessário se faz um breve relato sobre o processamento da presente apuração, ressaltando-se que, desta feita, todas as páginas mencionadas se referirão à conversão da íntegra do expediente em PDF.

Deveras, o presente inquérito civil foi instaurado nos idos de 2017 para "*apurar irregularidades relativas à contratação e manutenção de servidores públicos comissionadas na Câmara Municipal de Itaquaquecetuba*" (portaria de fls. 02/04).

Isto porque, conforme julgamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) relativo às contas da Câmara Municipal do exercício de 2013, dentre outras irregularidades, foram apontados o "*número excessivo de cargos comissionados em comparação com os cargos efetivos*", "*criação de cargos em comissão voltados à realização de serviços burocráticos, sem as características de direção, chefia e assessoramento*", "*ocupação de cargos comissionados independente do grau de escolaridade*" e "*ausência de definição clara das atribuições dos cargos comissionados*" (fls. 08/44).

Diante disso, e após a criação de uma Comissão Especial para elaborar proposta de alteração da estrutura administrativa da Câmara Municipal (fls. 53 e seguintes), houve a edição das Leis Municipais 3.426/2017 (fls. 370/381) e 3.437/2017 (anexada com esta decisão), sancionadas, justamente, para a alteração da Lei 2.813/2010, visando à adequação da estrutura de pessoal da Câmara dos Vereadores de Itaquaquecetuba, ante as irregularidades pontuadas pelo TCE.

No mais, em razão da inobservância pelo Município de Itaquaquecetuba da parte final do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, foi promovida pela E. Procuradoria Geral de Justiça a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 2053924-96.2017.8.26.0000, a qual foi julgada procedente, para o fim de determinar à Prefeitura e à Câmara Municipal de Itaquaquecetuba que suprissem a

omissão legislativa, editando lei para a fixação do percentual mínimo de cargos em comissão para preenchimento por servidores efetivos (fls. 240/247).

Diante de tal cominação, houve a edição da Lei Municipal nº 3.463, de 23 de março de 2018, estabelecendo o percentual de 10% (dez por cento) dos cargos em comissão a serem providos por servidores efetivos (fls. 528/529).

Neste meio tempo, dispositivos reputados inconstitucionais das normas que tratavam sobre a estrutura pessoal-administrativa da Câmara dos Vereadores de Itaquaquecetuba – inclusive das novas Leis 3.426/2017 e 3.437/2017 – foram impugnadas pela E. Procuradoria-Geral de Justiça por intermédio da ADI 2015725-68.2018.8.26.0000, a qual, ao seu final, **foi julgada parcialmente procedente, para o fim de declarar inconstitucionais, tão somente, os cargos de Diretor do Departamento de Compras e Licitações, de Assessor Jurídico e Assessor Legislativo**, reputando-se regulares os cargos em comissão de Diretor Geral, Assessor da Presidência e Coordenador da Assessoria Parlamentar, sob o entendimento de que, a par de também apresentarem atribuições burocráticas, apresentavam, indiscutivelmente, outras funções de direção, chefia e assessoramento compatíveis com tais cargos em comissão (fls. 630/670 e 878).

Diante do referido *decisum*, a edilidade exonerou os servidores que ocupavam os cargos tidos por inconstitucionais (fls. 1.113 e seguintes), além de ter sido promulgada a Lei Municipal nº 3.535 de 16/09/2020, extinguindo os cargos de "19 assessores parlamentares", "01 assessor jurídico" e "01 diretor do departamento de compras e licitações" (fls. 1.169 e 1.170).

Neste interregno também foi realizado e ultimado o concurso público nº 01/2018 para provimento dos cargos efetivos criados pelas modificações legislativas promulgadas (fls. 559 e seguintes; fls. 678/679).

Em apertada síntese, em razão desta investigação civil e das ADIs movidas pela E. Procuradoria-Geral de Justiça – cujas cominações, ressalte-se, foram todas elas cumpridas pela edilidade e pelo Município de Itaquaquecetuba –, além de ter sido realizado concurso público para a investidura dos cargos públicos efetivos disponibilizados pelo órgão, foram realizadas diversas modificações legislativas visando à adequação da questão afeta aos cargos em comissão da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba, resultando em efetiva alteração do cenário de descalabro até então vigente quanto à profusão de cargos comissionados na referida Casa de Leis.

De fato, de 112 cargos em comissão (sendo 100 efetivamente providos), e de apenas 21 cargos de provimento efetivo – o que resultou na desaprovação das contas da Câmara Municipal de

Itaquaquecetuba (vide fl. 19 dos autos) –, **após a adoção de todas essas providências, houve uma sensível modificação de tal quadro, passando-se para 50 cargos em comissão (estando 49 em efetivo exercício), e 47 em exercício de cargos efetivos, de um total de 58 cargos desta natureza** (vide relatório de fiscalização referente às contas de 2023 adiante juntado, ressaltando-se não haver notícia sobre eventual julgamento das contas de 2024).

Portanto, de uma situação em que a regra na Casa das Leis de Itaquaquecetuba era o acesso aos cargos públicos por mera indicação – com todos os consequentes nefastos disso decorrentes –, passou-se a uma situação mais condizente com os ditames da Constituição Federal, que estabelece a obrigatoriedade de realização de concurso para a contratação de pessoal pela máquina pública.

É claro que, após o julgamento das contas de 2021, o Tribunal de Contas encaminhou nova denúncia apontando suposta persistência de irregularidades quanto aos cargos de *Chefes de Seção* (fls. 1.173 e seguintes).

Ocorre que, nos julgamentos das contas seguintes, foram reconhecidos os esforços da Câmara Municipal em regularizar a sua estrutura administrativa de pessoal aos ditames constitucionais, diante da sensível redução dos cargos comissionados.

Neste sentido:

- Contas de 2022:

Contudo, pesam em favor das contas em apreço a inexistência de apontamento de inadequação aos requisitos constitucionais das atribuições dos cargos de livre provimento e das funções gratificadas, bem como a ausência de indicação de excesso no quantitativo total de servidores do quadro de pessoal.

Nesse sentido, comparativo traçado com auxílio da ferramenta Mapa das Câmaras, entre os dez municípios com população mais próxima, demonstra que a Origem realizou gastos *per capita* **abaixo** da média e que mesmo a razão comissionados por vereador mostra-se **inferior** à média constatada em municipalidades assemelhadas:

Exercício	Município	População	Despesa Liquidada com Pessoal e Custeio	Despesa Liquidada com Pessoal e Custeio per capita	Em Comissão	Qtd. Veread.	Máx. Veread.	Comissionados / Vereadores
2022	Taubaté	320.810	R$ 29.627.173,59	R$ 92,35	77	19	23	4,05
2022	Guarujá	324.977	R$ 50.676.892,49	R$ 155,94	86	17	23	5,06
2022	Praia Grande	330.454	R$ 30.392.721,88	R$ 90,33	53	21	23	2,52
2022	Franca	358.539	R$ 13.085.171,49	R$ 36,50	27	15	23	1,80
2022	São Vicente	370.839	R$ 31.793.883,79	R$ 85,74	49	15	23	3,27
2022	**Itaquaquecetuba**	**379.082**	**R$ 13.643.418,19**	**R$ 35,99**	**42**	**19**	**23**	**2,21**
2022	Bauru	381.706	R$ 19.404.979,63	R$ 50,84	41	17	23	2,41
2022	Carapicuíba	405.375	R$ 15.262.687,98	R$ 37,65	40	17	23	2,35
2022	Piracicaba	410.275	R$ 39.188.427,86	R$ 95,52	94	23	23	4,09
2022	Jundiaí	426.935	R$ 28.080.742,01	R$ 65,77	40	19	23	2,11
2022	Diadema	429.550	R$ 35.266.087,34	R$ 82,10	105	21	23	5,00
			Médias:	R$ 75,34	59,45			3,17

Para mais, necessário observar que houve redução de tais cargos se comparados aos exercícios anteriores: nas contas do exercício de 2021 (TC-006690.989.20-7) havia 49 cargos em comissão, ao passo que no exercício em análise há 42 cargos ocupados[17].

Natureza do cargo/emprego	Quant. Total de Vagas		Vagas Providas		Vagas Não Providas	
	Ex. anterior	Ex. em exame	Ex. anterior	Ex. em exame	Ex. anterior	Ex. em exame
Efetivos	51	51	38	37	13	14
Em comissão	44	44	44	42		2
Total	95	96	82	79	13	16
Temporários	Ex. anterior		Ex. em exame		Em 31.12 do Ex. anterior	Ex. em exame
Nº de contratados						

Ou seja, já nas contas atinentes ao ano seguinte, o próprio TCE, apesar de recomendar à Câmara Municipal a manutenção dos esforços para a redução de cargos comissionados de seu quadro, pontuou a inexistência de inadequação das atribuições dos cargos em comissão às exigências constitucionais, ou mesmo um número desproporcional destes frente ao quantitativo total de servidores do órgão.

E nas contas de 2023 nem ao menos houve qualquer menção a tal questão, o que demonstra um *estado de coisas* – valendo-me de expressão cunhada pelo Supremo Tribunal Federal – bastante diverso daquele que originou a investigação em tela, sendo as contas de 2013 finalmente julgadas irregulares, após reiteradas recomendações não atendidas do TCE nas contas de anos anteriores para a adoção de providências destinadas à redução dos cargos comissionados na Câmara Municipal.

E, da mesma forma, a própria Procuradoria-Geral de Justiça – como autoridade legitimada para a promoção das ações diretas de inconstitucionalidade (artigo 90, inciso III, da Constituição Federal) –, ao analisar as leis que disciplinavam o organograma de cargos da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba, aparentemente, não reputou existente irregularidades quanto a estes cargos em comissão específicos.

Deveras, a Lei 2.813/2010 que tratou, de forma inaugural – ao menos a nível de lei em sentido estrito –, sobre a estrutura administrativa-pessoal da Câmara dos Vereadores, desde sempre fez menção aos cargos de *Chefes de Seção*, exatamente com as mesmas características, requisitos para provimento e descritivo de atribuições.

Ocorre que, analisando a legislação municipal que versa sobre a matéria – inclusive, com as suas posteriores modificações –, a Douta Procuradoria-Geral de Justiça promoveu a ADI nº 2015725-68.2018.8.26.0000, **por meio da qual questionou, tão somente, os cargos de *Diretor Geral*, *Assessor da Presidência*, *Coordenador da Assessoria Parlamentar*, *Diretor do Departamento de Compras e Licitações*, *Assessor Jurídico* e *Assessor Legislativo*** (este último, por arrastamento).

Ou seja, podendo também impugná-los – ressaltando-se novamente que as atribuições dos cargos de Chefe de Seção remanescem inalteradas desde a Lei Municipal 2.813/2010 –, o silêncio neste sentido pode ser interpretado como um juízo de validade/regularidade de tais cargos, na forma como instituídos pelas normativas municipais.

E isso também ocorreu quando encaminhada a cópia do julgamento das contas de 2021 a E. Procuradoria-Geral de Justiça (fls. 1.173 e seguintes), já que, apesar da comunicação ter sido feita visando à eventual questionamento da gratificação por aposentadoria, o relatório de fiscalização também se referia à suposta irregularidade das atribuições/requisitos para a investidura nos cargos de Chefes de Seções.

Note-se que, embora não seja mera função de confiança, como erroneamente sustentado pela Edilidade – já que se trata de efetivos cargos em comissão, conforme a sua lei criadora –, é verdade que os cargos de Chefes de Seções são de provimento exclusivo pelos servidores efetivos da Casa das Leis (conforme informações e documentos acostados às fls. 1268 e seguintes), o que, de certa forma, inviabiliza – ou ao menos limita – a sua utilização política, bem como a própria escolha pelos gestores públicos, já que feita no exíguo universo dentre os servidores efetivos.

Além disso, e após o alerta referido emitido pelo TCE, houve a promulgação da Lei Municipal nº 3.811/2024, a qual passou a estabelecer a necessidade de nível superior de ensino aos efetivos para serem investidos nos cargos de Chefes de Seção.

É claro que a questão alusiva aos cargos em comissão da Câmara dos Vereadores não é estanque e não se encontra definitivamente solucionada, mormente se considerado o decidido pelo STF no Tema 1.010, no sentido de que o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar (STF. Plenário. RE 1041210 RG, Rel. Dias Toffoli, julgado em 27/09/2018 – Repercussão Geral – Tema 1010) – o que, no entender do subscritor desta peça, exige uma redução ainda maior quanto aos cargos em comissão –; é inegável, contudo, que a Câmara Municipal vem empreendendo esforços para atingir tal objetivo, o que é notado, inclusive, pelos julgamentos recentes de suas contas pelo TCE, que, diga-se, fizeram referência ao menor índice de cargos comissionados da Câmara em comparação com outras Casas de Leis de Municípios de mesmo porte.

Veja-se que em tantos anos de processamento deste expediente investigativo, várias outras questões pontuais que extravasavam o objeto da presente apuração foram suscitadas.

É o que ocorreu com as denúncias referentes *ao pagamento de plano de saúde para vereadores* (interrompido pela edição da Resolução nº 05/2014), *utilização dos veículos oficiais* (com a introdução de um relatório de bordo para controle e fiscalização) – ambas questões, inclusive, reputadas solucionadas pelo próprio TCE no julgamento das próprias contas de 2013 (que ensejaram a instauração deste expediente) –, e o pagamento de gratificação por aposentadoria (cuja inconstitucionalidade já foi reconhecida nos autos da ADI 2263572-72.2024.8.26.0000, decisão esta ainda não transitada em julgado).

Tais questões, contudo, além de não fazerem parte do objeto deste inquérito civil, restaram satisfatoriamente solucionadas.

Uma única ressalva deve ser feita quanto ao último dos pontos mencionados (referente ao pagamento da gratificação por aposentadoria).

Sabe-se que a Súmula 76 deste E. Conselho Superior do Ministério Público se orienta no sentido de que "*Não serão homologadas promoções de arquivamento fundadas somente na remessa de representação à E. Procuradoria-Geral de Justiça para propositura de ADIN, quando a situação ilícita subsistir no caso concreto, devendo ser tomadas, nesse caso, as medidas necessárias para afastamento da*

irregularidade."; ocorre que o acórdão proferido na referida ADI 2263572-72.2024.8.26.0000, ainda não transitou em julgado.

Nesta ordem de ideias, por não se tratar do objeto principal da presente investigação – aliás, a ADI foi movida anos depois da instauração deste inquérito civil –, entende-se de melhor alvitre que, transitada em julgado a decisão que julgou inconstitucional a referida gratificação, seja eventualmente instaurado novo procedimento, a fim de se apurar o cumprimento da aludida decisão e de seus efeitos práticos.

Destarte, não cabendo ao Ministério Público, no âmbito de um inquérito civil, realizar revisões gerais e sucessivas de leis promulgadas e editadas pelos poderes municipais constituídos e/ou o acompanhamento indefinido de situações que estão sendo direcionadas à correção pelos órgãos públicos competentes, reputa-se inexistir fundamentos de fato e de direito seja para a instauração de uma ação civil pública, seja mesmo para o prosseguimento desta investigação.

Até porque qualquer mudança de rumo e orientação no que vem sendo adotado pela edilidade poderá ensejar a adoção de novas providências por esta Promotoria de Justiça do patrimônio público e social.

1) Ante o exposto, **PROMOVE-SE O ARQUIVAMENTO DESTE INQUÉRITO CIVIL**, com fulcro nos artigos 90, inciso II e 101, inciso I, ambos da Resolução 1.342/2021-CPJ.

2) Na linha do determinado pelo TCE no julgamento das contas de 2022:

a) **CONSIDERANDO** os princípios administrativos insculpidos na Carta Constitucional, dentre os quais se colocam os da legalidade, da moralidade e da eficiência (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal);
b) **CONSIDERANDO** que a regra geral para investidura em cargos e empregos públicos depende de aprovação prévia em concurso público (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal), sendo os cargos em comissão excepcionais e destinados, exclusivamente, às atribuições de direção, chefia e assessoramento;
c) **CONSIDERANDO** o decidido pelo Supremo Tribunal Federal em regime de repercussão geral (Tema 1010), no sentido de que: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas,

técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) **o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar**; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

d) **CONSIDERANDO**, por fim, que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, como a frustração do caráter concorrencial de concurso público (artigo 11, inciso V, da Lei 8.429/92).

Nos termos do artigo 113, §1º, da Lei Complementar Estadual 734/1993 e 94 e seguintes da Resolução 1.342/2021-CPJ, **RESOLVE RECOMENDAR** a Vossa Excelência, o Presidente da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba, que mantenha os esforços realizados no sentido de continuar reduzindo o número de cargos comissionados no quadro de pessoal da edilidade.

Nos termos do artigo 98 da Resolução 1.342/2021-CPJ, requisita-se ao destinatário da recomendação a sua ampla divulgação pelos canais de publicidade institucional existentes e no Diário Oficial do Município, com comprovação no prazo de 30 dias, até para conhecimento pelos demais Vereadores e terceiros, a fim de que, eventualmente, sejam denunciadas nesta Promotoria de Justiça eventuais condutas em descompasso com a referida orientação para a adoção das medidas adequadas.

Por fim, em caráter preventivo e resolutivo, o Ministério Público alerta ainda sobre a eficácia da presente Recomendação. Afinal, dá ciência inequívoca e apresenta o condão de demonstrar vontade livre e consciente (artigo 1º, §2º, da Lei 8.429/92) de seu destinatário na prática de atos contrários à presente recomendação.

3) Notifique-se o Presidente da Câmara dos Vereadores, por intermédio dos seus canais de contato oficiais, acerca do arquivamento deste expediente, assim como da recomendação ora ventilada, inclusive para a comprovação da sua divulgação.

4) Tratando-se de procedimento instaurado em razão de peças de informação encaminhadas a esta Promotoria de Justiça por dever de ofício, deixo de notificar o órgão representante (artigo 121, §1º, da Resolução 1.342/2021-CPJ).

5) Por fim, em consonância com o disciplinado no artigo 9º, §1º, da Lei nº 7.347/85, artigo 110, §1º, da LC nº 734/93, bem como no artigo 102 do Ato Normativo 1.342/2021-CPJ, determino a remessa dos autos ao Egrégio Conselho Superior do Ministério Público, para reexame necessário, com as homenagens de praxe.

VALERÁ VIA DESTA DECISÃO ASSINADA COMO OFÍCIO.

Itaquaquecetuba, 10 de abril de 2025

CAIO AUGUSTO DE CASTRO GONÇALVES
1º Promotor de Justiça de Itaquaquecetuba