

IC n. 0231.0000098/2025

Vistos,

Fls. 358/359: Ciente das informações prestadas pelo município.

Concluída a investigação, tenho que não há justa causa para propositura de ação de improbidade administrativa, uma vez que não há indícios seguros de prejuízo ao erário ou do elemento subjetivo doloso necessário para caracterização de ato de improbidade administrativa previsto na Lei 8.429/92.

Entretanto, há situação de ilegalidade que reclama regularização em prazo razoável.

Justifico.

A servidora **Renilda Alexandre Silva de Proença**, escriturária, com formação em Ciências Contábeis desde 1999, exerce a função gratificada de Coordenadora da Divisão de Contabilidade e Orçamento, pelo menos desde 10 de fevereiro de 2017, por meio da Portaria 272/17, subscrita pelo prefeito Marco Antônio Citadini, e Portarias 13/2021 e 38/2025, subscritas pelo atual prefeito Júlio Fernando.

Paralelamente, Maria Conceição de Oliveira, Oficial Administrativo, com formação de Técnico em Contabilidade, também desempenhava atividades contábeis, mas aderiu ao programa de demissão voluntária (PDV) em 30 de julho de 2019, conforme previsão da Lei Municipal nº 4.461/2018, formalizando sua exoneração em **27 de janeiro de 2020**, pela Portaria 51/20, do Prefeito Marco Antônio Citadini, pelo que recebeu R\$ 114.837,56, conforme cópia do processo fornecido pelo município (fls. 314).

Conforme art. 8º da Lei Municipal nº 4.461/2018: “Os servidores cujos desligamentos ocorrerem em decorrência do Plano de Demissão Voluntária PDV, não poderão ser nomeados para cargos de provimento em comissão na Administração Direta do Município de Capão Bonito pelo período de 03 (três) anos, contados da data do desligamento.”

Contornando tal vedação legal, no dia 19 de julho de 2021, Maria foi contratada por meio da pessoa jurídica MC OLIVEIRA ASSESSORIA EM ADM. PUBLICA E EMPRESARIAL (CNPJ 42.401.413/0001-28), criada no dia 21 de junho de 2021, com participação direta da Sr.^a Carla Jeanice, na condição de Secretária Municipal de Finanças, gestora do contrato e **contadora responsável pela criação da pessoa jurídica** (fls. 250, 269 e 272).

Tão logo expirado o prazo legal de 03 anos, o contrato se encerrou, a pessoa jurídica foi cancelada e Maria Conceição voltou aos quadros de funcionários da Prefeitura, desta feita mediante **nomeação para cargo comissionado** de “Assessor Executivo de Governo”, pela Portaria nº 1198/2023, de 03 de março de 2023, e Portaria 036/2025, de 07 de janeiro de 2025, subscritas pelo Prefeito **Júlio Fernando Galvão Dias**.

A Sr.^a Maria continuou a exercer, **de fato**, funções relacionadas à contabilidade, conforme memorandos internos recentes apresentados pelo Sr. Prefeito a fls. 363 e seguintes, em **desvio de função**, já que a atribuição legal do cargo consiste, singelamente, em “*Assessorar diretamente o Prefeito, ser responsável pela agenda do executivo, elaborar ofícios, ser responsável por documentos e organizar eventos*”.

A par disso, no dia 27 de setembro de 2019, foi homologado o resultado de concurso público para o cargo de **contador**, pela Portaria 509/19, subscrita pelo então prefeito Marco Antônio Citadini (publicado na Imprensa Oficial no mesmo dia). Após prorrogações, o prazo de validade do certame expirou em **19 de junho de 2025**, *sem que tenha havido a efetiva nomeação de nenhum dos candidatos aprovados para o cargo efetivo de contador*.

Em 03 de dezembro de **2021**, houve a convocação de uma candidata aprovada em primeiro lugar, a qual não tomou posse por motivos pessoais. O natural seria, *data venia*, a convocação imediata do próximo candidato da lista, **o que não ocorreu**.

Instado, o Sr. prefeito Júlio Fernando afirmou não haver obrigação legal de convocação, por se tratar de ato discricionário do Chefe do Executivo. Acrescentou que, embora o município não disponha de contador em seus quadros, os servidores atualmente em exercício seriam suficientes para atender à demanda (fls. 06).

Todavia, o município não conta com nenhum cargo efetivo de contador provido, o que leva à conclusão de vem sendo exercida por ocupante de cargo de outra natureza.

Em suma, a Administração atual, nas pessoas do **prefeito Júlio Fernando** e da Secretária **Carla Janice**, mantém a função de contabilidade em uma situação irregular, calcada em funções de confiança, contratações diretas e provimento de cargos comissionados em desvio de função, com violação aos princípios da legalidade e impessoalidade, em detrimento de candidatos aprovados em concurso público.

Tal conduta afronta, além de afrontar o senso comum de moralidade, representa **desrespeito aos quinze candidatos a seguir listados, que, de boa-fé, dedicaram tempo e recursos à preparação, pagaram taxa de inscrição, submeteram-se às provas e lograram aprovação no concurso público, confiando na lisura do certame e no cumprimento das regras previamente estabelecidas:**

11 - Contador											
Classificação	Inscrição	Candidato	Estado Civil	Prova Objetiva					Total	Filhos	Data nascimento
				LP	MAT	CGA	NI	CE			
1	2000439294	ANA ELISA DE ASSIS SAMPAIO	Solteiro	7	5	2	4	13	81	0	10/03/1996
2	2000437199	NATAL ELISEU DE LIMA	Casado	7	4	4	2	12	74	2	16/11/1967
3	2000445355	LUIZ HENRIQUE VIEIRA DA CRUZ	Casado	5	3	2	5	12	73	0	24/02/1994
4	2000455277	DANIELE CAROLINE MACHADO	Solteiro	6	3	1	4	11	68	0	18/10/1980
5	2000445699	WILSON BICUDO DE ALMEIDA NETO	Solteiro	7	4	4	6	8	66	0	04/05/1992
6	2000439094	FLAVIO AUGUSTO FERREIRA MENK	Divorciado	4	3	3	3	9	56	2	14/04/1967
7	2000448877	ANDERSON GONCALVES FAUSTINO	Casado	4	0	4	2	10	56	0	05/02/1977
8	2000452445	GUSTAVO DE SAMPAIO MONTECELLI	Casado	5	2	4	4	8	56	1	22/02/1987
9	2000453215	ALEXANDRE DE SIQUEIRA	Divorciado	5	3	3	3	8	54	1	11/07/1975
10	2000449373	RENILDA ALEXANDRE SILVA DE PROENÇA	Casado	6	2	3	4	7	53	0	03/01/1976
11	2000450378	OLAVO ANTONIO AMARO	Solteiro	8	5	3	4	5	52	0	02/02/1979
12	2000448341	NILTON BATISTA VIEIRA FILHO	Casado	6	3	3	5	6	52	0	10/09/1988
13	2000444288	ELIANE BUENO DE CAMARGO BRAGA	Casado	7	4	4	3	6	52	0	04/03/1991
14	2000443765	THALES EDUARDO DE OLIVEIRA MISSAO	Solteiro	5	4	1	4	7	51	0	09/06/1997
15	2000452477	RAFAELA ANGELA ALVES DO NASCIMENTO	Solteiro	5	3	1	2	8	50	0	16/05/1987
16	2000450840	PEDRO SOARES DOS SANTOS NETO	Solteiro	6	3	1	5	6	50	0	31/12/1996

Há, pois, violação à regra do concurso público, o que pode caracterizar ato de improbidade administrativa. Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARGOS EM COMISSÃO. EXCEÇÃO CONSTITUCIONAL DESVIRTUADA. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO TIPICAMENTE EFETIVA. INADMISSIBILIDADE. DOLO ESPECÍFICO DE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. Ex-Prefeito do Município de Mirante de Paranapanema que, utilizando-se da exceção constitucional à regra da necessidade de concurso público, nomeou, para cargos em

comissão, pessoas que vieram a exercer funções tipicamente de cargos efetivos, sem qualquer natureza de chefia, diretoria ou assessoramento. Ação civil pública visando à condenação do ex-prefeito por atos de improbidade administrativa, bem como anulação das nomeações e respectivas contratações. Sentença de improcedência dos pedidos. Insurgência do Ministério Público. Cabimento. Irretroatividade da Lei 14.230/2021, em relação à modalidade dolosa de improbidade, conforme decidido Tema 1199 do STF. Precedentes. No caso, os elementos de convicção coligidos aos autos são suficientes para caracterizar o dolo específico do ex-prefeito, que agiu com plena intenção de burlar a regra constitucional do concurso público para contratação de serviços típicos de cargo efetivo, subsumindo sua conduta ao art. 11, 'caput' e incisos I e V, da Lei nº 8.429/92. Sentença reformada para julgar procedentes os pedidos, a fim de condenar o ex-prefeito às penas do art. 12, III, do aludido Diploma Legal, e anular as nomeações irregulares e respectivos contratos. Recurso provido. (TJSP; Apelação Cível 3000162-86.2013.8.26.0357; Relator (a): Djalma Lofrano Filho; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Mirante do Paranapanema - Vara Única; Data do Julgamento: 13/08/2025; Data de Registro: 13/08/2025)

Há necessidade, ainda, de regularização da situação funcional do quadro de servidores municipais, especialmente quanto ao **cargo de contador**.

Como visto, as atribuições próprias do contador possuem natureza estritamente técnica, não reclamando relação de **fidúcia** pessoal, conforme tema 1010 do STF: “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 (Tema 1010 do STF).”

Daí que, na Administração Pública direta, a contratação de contador, de necessidade permanente, deve, em regra, ser realizada por **concurso público**, reservando-se a licitação para casos **excepcionais**.

Digno de nota, ainda, a inconstitucionalidade do cargo em comissão de “**Assessor Executivo de Governo**”, criado pela Lei Complementar Municipal n. 45 de 2025, sem requisito mínimo de escolaridade e que, na descrição de suas atribuições, prevê apenas “Assessorar diretamente o Prefeito, ser responsável pela agenda do executivo, elaborar ofícios, ser responsável por documentos e organizar eventos”.

Respeitosamente, a descrição genérica das atribuições, sem especificação ou indicação de funções de direção, coordenação e assessoramento, viola o item “c” do tema 1010, acima transcrito, dando margem para que, na prática, seu ocupante desempenhe qualquer função dentro da Administração Pública, inclusive burocráticas e técnicas.

De fato, “Os termos *direção, chefia e assessoramento* apresentam uma **imprecisão técnica**. Afinal, as atividades de direção e chefia são equivalentes, sendo a chefia um nível de direção. **O assessoramento, por sua vez, pressupõe um conhecimento técnico especializado**. Com base nessa diferenciação básica, cada cargo e/ou função deve estar vinculada a uma descrição e a uma especificação em relação às particularidades de cada exercício: assessor de planejamento, chefe de departamento, chefe de setor, diretor administrativo, diretor de RH, Setor/Diretoria de Controle Interno, assessor jurídico, assessor técnico (áreas: engenharia, auditoria, contabilidade, gestão pública).”¹

E, reforçando, em não havendo previsão de **escolaridade mínima**, há clara incompatibilidade com a alegada complexidade da função de assessoramento.

A propósito, o art. 94, inc. III, e 101, “b”, do Decreto-Lei nº 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, há muito já previa que a **escolha de ocupantes de cargos comissionados** deveria se pautar pela profissionalização e meritocracia.

Entretanto, considerando que, *por enquanto*, não há indícios da prática de ato **doloso** de improbidade administrativa, tenho que a **RECOMENDAÇÃO** administrativa se mostra adequada e suficiente para trazer a situação de volta aos trilhos da legalidade.

¹ <https://www.cnpm.mp.br/portal/institucional/724-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/1222-servidores-comissionados-criterios-de-recrutamento-e-selecao-para-cargos-de-direcao-chefia-e-assessoramento>

A recomendação, conforme a Lei Orgânica do Ministério Público, é instrumento sem caráter coercitivo, pelo qual o *Parquet* deve expor, de forma formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão. Ela não pode funcionar como substitutivo do termo de ajustamento de conduta ou da ação civil pública. Seu principal objetivo é convencer o destinatário a praticar ou deixar de praticar atos que visem à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, ou ao respeito dos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição. Além disso, o Ministério Público pode utilizá-la para sugerir a edição de normas, a alteração da legislação em vigor ou a adoção de medidas destinadas à efetividade dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, ou à prevenção e controle de irregularidades.

Quanto ao conteúdo e no intuito de evitar a judicialização de questões, o Ministério Público pode, ao expedir a recomendação, indicar as medidas que considera cabíveis caso a recomendação não seja atendida.

Portanto, preenchidos os requisitos normativos, nos termos dos artigos 94 a 100 da RESOLUÇÃO Nº 1.342/2021-CPJ, DE 1º DE JULHO DE 2021, expeço a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao prefeito Municipal de Capão Bonito, Sr. JÚLIO FERNANDO GALVÃO DIAS, e à Secretária Municipal de Administração e Finanças de Capão Bonito, Sr.^a CARLA JEANICE BATISTA SILVEIRA SALES, para que, **no prazo improrrogável de 180 dias**, contados do recebimento desta, adote medidas legais e administrativas, dentro do âmbito de seu poder de atuação, para providenciar o seguinte:

- 1) Realizar concurso público, homologar seu resultado e dar provimento a pelo menos um cargo **efetivo** de contador;
- 2) Exonerar a atual ocupante do cargo em comissão de “**Assessor Executivo de Governo**”, Sr. Maria Conceição, em razão da inconstitucionalidade do cargo em comissão e comprovado desvio de função (*desempenho de funções técnicas de contabilidade incompatível com o comissionamento*);
- 3) Em consonância com o TEMA 1010 do STF, promover a regularização da legislação municipal que instituiu os cargos em comissão de Assessor Executivo de Governo, de modo a:

3.1. Prever escolaridade mínima,

- 3.2. Detalhar, na própria lei, de forma clara e objetiva, as atribuições de assessoramento estratégico que justificam a natureza comissionada, indispensáveis para concretização das diretrizes político-administrativas do Governo;
- 3.3. Redimensionar o número de cargos em comissão (*reduzindo pelo menos um cargo de comissão diante do desvio de função comprovado nos autos*), assegurando **proporcionalidade** com a estrutura administrativa e o quantitativo de servidores efetivos, para fins de se garantir a **economicidade** e se reservar o comissionamento apenas para casos efetivamente compatíveis com o TEMA 1010 do STF, evitando-se o desvio de função;

Remeta-se a presente recomendação aos seus destinatários via ofício, **advertindo-os** que o seu desatendimento poderá ensejar o ajuizamento de ação civil pública, inclusive para responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa (art. 100, § 1º, da Resolução n. 1.342/2021-CPJ).

No mesmo ofício, **requisite-se:**

- 1) Adequada e imediata divulgação da recomendação expedida, incluindo sua afixação em local de fácil acesso ao público, a fim de facilitar sua fiscalização (art. 98 da Resolução n. 1.342/2021-CPJ);
- 2) Resposta por escrito sobre o atendimento ou não da recomendação, no prazo de 30 dias, instando que eventual recusa venha acompanhada de devida fundamentação (art. 99 da Resolução 1.342/2021-CPJ).

Capão Bonito, 12 de setembro de 2025.

Rodrigo Nery
1º Promotor de Justiça de Capão Bonito

Mariano Higino de Meira Júnior
Analista Jurídico

Capão Bonito, 15 de setembro de 2025.

Ofício nº 145/2025 – 1ªPJCB

Inquérito Civil nº 0231.0000098/2025

Representante: Reinaldo Borges Moreira

Representado: Carla B. Silveira Sales, Júlio Fernando Galvão Dias e Maria Conceição de Oliveira

Objeto: “Improbidade Administrativa- Art. 11 da LIA/ Irregularidades Administrativas/ Nulidade de Ato Administrativo”

(Pede-se o uso dessa referência)

Excelentíssimo Senhor,

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO,
por intermédio de seu Promotor de Justiça que esta subscreve, no exercício de suas atribuições legais, em vista do anexo, vem pelo presente encaminhar a Vossa Excelência a **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA**, nos termos dos artigos 94 a 100 da RESOLUÇÃO Nº 1.342/2021-CPJ, DE 1º DE JULHO DE 2021, para que, **no prazo improrrogável de 180 dias**, adote medidas legais e administrativas, dentro do âmbito de seu poder de atuação, para providenciar os seguintes, **sob pena de ajuizamento de ação civil pública, inclusive para responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa (art. 100, § 1º, da Resolução n. 1.342/2021-CPJ).**

1. Realizar concurso público, homologar seu resultado e dar provimento a pelo menos um cargo efetivo de contador;
2. Exonerar a atual ocupante do cargo em comissão de “Assessor Executivo de Governo”, Sr. Maria Conceição, em razão da inconstitucionalidade do cargo em comissão e comprovado desvio de função (desempenho de funções técnicas de contabilidade incompatível com o comissionamento);
3. Em consonância com o TEMA 1010 do STF, promover a regularização da legislação municipal que instituiu os cargos em comissão de Assessor Executivo de Governo, de modo a:
 - 3.1. Prever escolaridade mínima,

- 3.2. Detalhar, na própria lei, de forma clara e objetiva, as atribuições de assessoramento estratégico que justificam a natureza comissionada, indispensáveis para concretização das diretrizes político-administrativas do Governo;
- 3.3. Redimensionar o número de cargos em comissão (reduzindo pelo menos um cargo de comissão diante do desvio de função comprovado nos autos), assegurando proporcionalidade com a estrutura administrativa e o quantitativo de servidores efetivos, para fins de se garantir a economicidade e se reservar o comissionamento apenas para casos efetivamente compatíveis com o TEMA 1010 do STF, evitando-se o desvio de função;

Requisita-se

4. Adequada e imediata divulgação da recomendação expedida, incluindo sua afixação em local de fácil acesso ao público, a fim de facilitar sua fiscalização (art. 98 da Resolução n. 1.342/2021-CPJ);
5. Resposta por escrito sobre o atendimento ou não da recomendação, **no prazo de 30 dias**, instando que eventual recusa venha acompanhada de devida fundamentação (art. 99 da Resolução 1.342/2021-CPJ).

Na oportunidade, apresento meus protestos de estima e consideração.

Rodrigo Nery

1º Promotor de Justiça de Capão Bonito

Exmo. Senhor **Júlio Fernando Galvão Dias**