



MPRJ n.º. 2022.00416157

RECOMENDAÇÃO n.º. 005/2022

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, através da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva Núcleo Macaé, pela Promotora de Justiça signatária, com fundamento nos artigos 127 e 129, III, da Constituição da República; no artigo 27, parágrafo único, inciso IV da Lei nº 8.625/93; no artigo 34, inciso IX, da Lei Complementar Estadual nº 106/03 e no artigo 15, da Resolução nº 23/2007, do CNMP, no uso de suas atribuições legais;

CONSIDERANDO que o *caput* e os incisos II e V do art. 37 da Constituição Federal preconizam o seguinte:

Art. 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



2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva Núcleo Macaé

lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

CONSIDERANDO que a Administração Pública direta e indireta, em todas as esferas de federação, está subordinada, em todos os campos de sua atuação, aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência, nos termos do item supra, cabendo a Ministério Público zelar por sua estrita observância, em especial quando se tratar de serviços de relevância pública (art. 5º, IV e V, “b”, da LC 75/93);

CONSIDERANDO que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e a Câmara Municipal de Macaé firmaram, no bojo da ACP nº. 0011080-23.2010.8.19.0028, em que ficou acordado, dentre outros, que a Casa do Povo iria passar a dispor de 229 cargos comissionados, constando do item “1.1”:

“OBRIGA-SE o COMPROMITENTE a adequar, a contar do dia 01/09/2011, a estrutura de seu quadro de pessoal, **a qual passará a dispor apenas e tão somente dos seguintes cargos em comissão**, extinguindo-se os demais cargos comissionados eventualmente existentes e não listados”.

CONSIDERANDO que o item “2.1”, do referido TAC, estabelece que:



2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva Núcleo Macaé

“O descumprimento pelo COMPROMITENTE das cláusulas constantes do presente TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) importará na aplicação de multa cumulativa e diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em desfavor da Câmara Municipal de Macaé, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis, inclusive criminais e cíveis por atos de improbidade administrativa”.

CONSIDERANDO que chegou ao conhecimento desta Promotoria de Justiça a notícia de que o atual Presidente da Câmara Municipal de Macaé estaria criando diversos cargos comissionados na presente legislatura, em flagrante desrespeito aos termos do TAC suso mencionado;

CONSIDERANDO que, instada a se manifestar, a Presidência da CMM esclareceu que atualmente o Poder Legislativo Municipal conta com 128 (cento e vinte oito) cargos efetivos e **270 (duzentos e setenta) cargos em comissão**, ou seja, atualmente há uma diferença de cerca de 112% de servidores comissionados para efetivos;

CONSIDERANDO que restou informado que os cargos em comissão estão distribuídos da seguinte maneira: 229 oriundos da estrutura acordada no TAC, 03 cargos do Fundo Especial da Câmara; 12 cargos criados para atender a Escola do Legislativo¹, a Biblioteca do Legislativo e o Museu do Legislativo², 03 cargos de chefia oriundos da reestruturação de setores em Coordenadorias, 18 cargos de assessoramento às comissões permanentes³, 02 cargos de assistentes do Gabinete do Procurador-Geral⁴, 03 cargos para assessorar a Procuradoria da Mulher⁵;

¹ Criados pela Lei nº. 4.559/2019.

² Criados pela Lei nº. 4.559/2019.

³ Criados pela Lei nº. 4.902/2022.

⁴ Criados pela Lei nº. 4.902/2022.

⁵ Criados pela Lei nº. 4.902/2022.



2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva Núcleo Macaé

CONSIDERANDO que no TAC em testilha restou claro que a Câmara Municipal de Macaé não poderia criar novos cargos em comissão, sendo vedada, portanto, a criação e nomeação de servidores comissionados acima do pactuado, sejam eles puramente comissionados ou comissionados cedidos;

CONSIDERANDO que as alterações promovidas em 2019 e no corrente ano, de criação de novos cargos em comissão, violam, indubitavelmente, os termos do Termo de Ajustamento de Conduta, na medida em que, a despeito do já elevado número permitido de servidores comissionados (229), atualmente a Casa Legislativa possui 270;

CONSIDERANDO que, diferentemente do alegado no ofício nº. 049/2022, a ação de Execução de Obrigação de Fazer, fundada em Título Executivo Extrajudicial, autuada sob o nº. 0010600-06.2014.8.19.0028, fora extinta tão somente pelo fato de, à época, não existirem os cargos comissionados criados no ano de 2019 e 2022, consoante se depreende do seguinte trecho da manifestação ministerial constante do referido feito e datada de **30 de janeiro de 2018**, vejamos:

(...) Dessa forma, considerando que o número atual de vereadores é de 17 (dezessete), a Câmara Municipal deve dispor de 229 cargos comissionados, sendo esta a realidade demonstrada através dos documentos relacionados às fls. 412/418, 456/496 e 410/417 da Ação Civil Pública (...)

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nos autos da Auditoria Governamental realizada na Câmara Municipal de Macaé (processo nº. 208.665-9/14), verificou, dentre outros, **que a Edilidade possui um número de servidores comissionados desproporcional ao número de servidores efetivos, sendo certo que, à época da análise, o número de servidores comissionados**



2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva Núcleo Macaé

era de 231, o que, inclusive, fora considerando como descumprimento ao TAC aqui debatido;

CONSIDERANDO que a Corte de Contas determinou no processo suso mencionado: *“Determinação para, no prazo de 30 dias, promover a adequação do quantitativo de cargos comissionados de forma a resguardar a proporcionalidade exigida pela Constituição Federal, reduzindo-o a, no máximo, 229 cargos, conforme o que restou ajustado no TAC firmado com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro”*;

CONSIDERANDO que o Corpo Instrutivo do TCE/RJ, ainda nos autos do processo nº. 208.665-9/14, foi categórico em aduzir que *“restou evidenciado que o jurisdicionado não buscou elidir as questões trazidas aos autos, mas, unicamente, justificar o quantitativo de assessores parlamentares, uma vez que é EVIDENTE, DESARRAZOADA e ELEVADÍSSIMA a desproporcionalidade nos quantitativos de cargos efetivos e comissionados existentes na Câmara Municipal de Macaé”*;

CONSIDERANDO que as irregularidades verificadas pelo TCE/RJ ensejaram aplicação de multa ao então Presidente da Casa do Povo Macaense, Sr. Eduardo Cardoso Gonçalves da Silva;

CONSIDERANDO a defesa apresentada pelo então Presidente da Casa Legislativa no processo TCE/RJ nº. 208.665-9/14, em que este reconhece que o número máximo de cargos comissionados que a CMM poderia ter era 229, vejamos *“(…) com relação ao citado item, o mesmo restou cumprido pela Câmara Municipal de Macaé, tendo sido adequado o número de cargos comissionados ao estabelecido no TAC firmado com o MPRJ, ou seja, 229 cargos, conforme demonstraremos adiante”*.

CONSIDERANDO que, na contramão do esperado, inclusive em razão do decidido pelo TCE/RJ, a Câmara Municipal de Macaé, na verdade,



2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva Núcleo Macaé

aumentou o número de servidores comissionados para, repita-se, 270 (!!!), ou seja, mais que o dobro do número atual de servidores efetivos (128);

CONSIDERANDO que consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a criação de cargos em comissão pressupõe:

- (a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) **que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam a suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar**; e
- d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir (Repercussão Geral no RE 1.041.210/SP, Plenário, j. 27.09.2018).

CONSIDERANDO que apesar de o Recurso Extraordinário com repercussão geral não constar no rol do art. 927, do CPC/15, como de observância obrigatória, observa-se, seguindo as lições de Fredie Didier Junior e Luiz Guilherme Marinoni, que tal rol é apenas exemplificativo. Assim, parece-nos que outras espécies possuem grau de vinculação, pela conjunção de outras normas e pela própria escolha legislativa. Nesse sentido, pela conjunção existente na redação do art. 1.030 e do art. 1.042, percebe-se que o legislador inseriu a necessidade de seguir os precedentes criados a partir de julgamentos extraordinários dotados de repercussão geral, ainda que não tenha incluído no rol do art. 927, como precedente legalmente vinculante



https://www.rkladvocacia.com/repercussao-geral-no-novo-cpc-construcao-da-vinculacao-da-decisao-de-merito-proferida-em-repercussao-geral-pelo-stf/#_ftn20);

CONSIDERANDO que o Ministro Relator Dias Toffoli, nos autos do RE 1.041.210/SP, aduziu em seu esclarecedor voto que *“ademais, também se faz necessário que o número de cargos em comissão guarde estrita proporcionalidade com a necessidade que sua criação visa suprir, bem como com o número de cargos de provimento efetivo nos quadros do ente da Federação que os institui”*. (...);

CONSIDERANDO o julgamento do RE 365.368 AgR/SC, julgado pelo STF, sob a relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, noticiado no Informativo de jurisprudência do STF 468, *in verbis*: Princípio da Proporcionalidade e Mérito Administrativo. A Turma manteve decisão monocrática do Min. Carlos Velloso que negara provimento a recurso extraordinário, do qual relator, por vislumbrar ofensa aos princípios da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público (CF, art. 37, II). Tratava-se, na espécie, de recurso em que o Município de Blumenau e sua Câmara Municipal alegavam a inexistência de violação aos princípios da proporcionalidade e da moralidade no ato administrativo que instituía cargos de assessoramento parlamentar. Ademais, sustentavam que o Poder Judiciário não poderia examinar o mérito desse ato que criara cargos em comissão, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes. Entendeu-se que a decisão agravada não merecia reforma. Asseverou-se que, embora não caiba ao Poder Judiciário apreciar o mérito dos atos administrativos, a análise de sua discricionariedade seria possível para a verificação de sua regularidade em relação às causas, aos motivos e à finalidade que ensejam. Saliendo a jurisprudência da Corte no sentido da exigibilidade de realização de concurso público, constituindo-se exceção a criação de cargos em comissão e confiança, reputou-se desatendido o princípio da proporcionalidade, **haja vista que, dos 67 funcionários da Câmara dos Vereadores, 42 exerceriam cargos de livre nomeação e apenas 25, cargos de provimento efetivo.** Ressaltou-se, ainda, que a proporcionalidade e a razoabilidade podem ser identificadas como critérios que, essencialmente, devem ser considerados pela Administração Pública no exercício de



2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva Núcleo Macaé

suas funções típicas. Por fim, aduziu-se que, concebida a proporcionalidade como correlação entre meios e fins, dever-se-ia observar relação de compatibilidade entre os cargos criados para atender às demandas do citado Município e os cargos efetivos já existentes, o que não ocorrera no caso. RE 365368 AgR/SC, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 22.5.2007. (RE-365368);

CONSIDERANDO que nos autos acima a razão entre cargos efetivos e comissionados era menor do que a vivenciada atualmente na Câmara Municipal de Macaé e, mesmo assim, foi considerado desproporcional;

CONSIDERANDO que, atualmente, **apenas cerca de 32% dos servidores da Casa Legislativa de Macaé são efetivos**, o que evidencia, conforme já apurado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, flagrante desproporcionalidade;

CONSIDERANDO que, a despeito da desproporcionalidade em questão, o último concurso público celebrado na Câmara Municipal de Macaé fora realizado nos idos de 2012, não estando atualmente válido, não havendo, ainda, notícia de que novo certame se avizinha, fato que será melhor tratado no decorrer de tramitação do presente inquérito civil;

CONSIDERANDO que se torna necessária a imediata intervenção ministerial, no sentido de que se faça valer os termos do TAC, bem como a decisão proferida pela Corte de Contas, além da decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos do RE nº. 1.041.210/SP;

CONSIDERANDO que a Câmara Municipal de Macaé em momento algum procurou o Ministério Público para informar da criação dos cargos em descompasso com o pactuado no Termo de Ajustamento de Conduta;



2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva Núcleo Macaé

CONSIDERANDO que o TAC, mesmo celebrado por outro Presidente, possui força de título executivo extrajudicial, sendo certo, ainda, que quando das conclusões esposadas pelo TCE/RJ nos autos do processo 208.665-9/14, o atual Presidente da Casa já possuía mandato de vereador, conhecedor, portanto, dos termos da avença;

CONSIDERANDO que a própria CMM reconhece a necessidade dos servidores, mas criar apenas cargos em comissão afronta o disposto no art. 77, inciso II, do Constituição do Estado e o artigo 37, II, da Constituição da República Federativa do Brasil;

CONSIDERANDO que a manutenção do quadro atual causa evidente prejuízo aos cofres públicos, posto que se investe na capacitação de pessoas que serão, possivelmente, substituídas ao final de cada Legislatura;

CONSIDERANDO, pois, que as informações obtidas demonstraram a existência de nomeações em desconpasso com o ordenamento jurídico vigente, faz-se pertinente a imediata atuação ministerial de modo a reprimir a prática narrada, bem como prevenir a incidência de futuras nomeações irregulares;

RECOMENDA

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Macaé, NILTON CESAR PEREIRA MOREIRA, que:

- a. Proceda a extinção, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, dos cargos em comissão acima de 229 (duzentos e vinte e nove), cumprindo assim os termos do pactuado no Termo de Ajustamento de Conduta celebrado no bojo da Ação Civil Pública nº. 0011080-23.2010.8.19.0028, observando-se, ainda, o teor do julgamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro no processo nº.



2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva Núcleo Macaé

208.665-9/14, assim como o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1.041.210/SP, Plenário, j. 27.09.2018, com repercussão geral reconhecida;

- b. Esclareça, no prazo máximo de 10 (dez) dias, se há na Câmara Municipal de Macaé norma legal estabelecendo os casos, condições e percentuais mínimos em que servidores efetivos ocuparão cargos em comissão criados no âmbito do Poder Legislativo⁶, devendo, em caso negativo, desde já, informar se pretende dar início ao seu processo de criação, encaminhando-se documentação comprobatória mínima;
- c. Informe, no prazo máximo de 10 (dez) dias, se os 30 (trinta) servidores comissionados disponíveis à Presidência da Casa Legislativa são ocupados por servidores comissionados efetivos ou extraquadros⁷, encaminhando-se, na oportunidade, documentação comprobatória;
- d. Informe, no prazo máximo de 10 (dez) dias, se há previsão para realização de novo concurso público na Câmara Municipal de Macaé, indicando e comprovando, na oportunidade, o número de cargos vagos eventualmente existentes na estrutura da Casa do Povo;

⁶ Ressalte-se que o MPRJ obteve, por meio da Assessoria Originária de Assuntos Cíveis da Subprocuradoria-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais, junto ao Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado (TJRJ), **juízo favorável à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0070364-94.2020.8.19.0000, que declarou a omissão de Niterói em função da ausência de norma legal municipal estabelecendo os casos, condições e percentuais mínimos em que servidores efetivos ocuparão cargos em comissão criados no âmbito da administração pública. Na ADI, o procurador-Geral de Justiça, Luciano Mattos, sustenta que a omissão legislativa do Município de Niterói fere o artigo 77, VIII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e o artigo 37, V, da Constituição da República Federativa do Brasil** (CRFB): <https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/111602>, acessado em 20/09/2022.

⁷ Registre-se, nesse ponto, que a Corte de Contas, nos autos 208.665-9/14, pontuou que “Vale ressaltar que, conforme avençado na cláusula primeira do TAC, item 1.1, a Presidência da Casa Legislativa será composta de 30 cargos de assessoramento, **sendo certo que a Presidência tem funções meramente administrativas, não devendo ser confundidas com as funções legislativas próprias da vereança. Portanto, tais cargos devem ser somados aos cargos de provimento em comissão pertencentes à área administrativa do órgão, sendo absolutamente compatíveis de serem ocupados por servidores efetivos.**”



2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva Núcleo Macaé

- e. Esclareça, no prazo máximo de 10 (dez) dias, quais servidores ocupam funções gratificadas, quais funções são as desempenhadas, bem como se existe, além das funções gratificadas, as chamadas gratificações, e, ainda, se há servidor efetivo acumulando mais de um cargo comissionado⁸;
- f. Proceda a imediata divulgação da presente Recomendação, mediante publicação no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Macaé, bem como a sua afixação em local de fácil acesso ao público.

Para tanto, **concede-se o prazo máximo de 10 (dez) dias para que a Câmara Municipal de Macaé, na pessoa do seu Presidente**, informe ao Ministério Público, por escrito e documentalmete, acerca do acatamento e das providências adotadas objetivando o cumprimento da presente Recomendação.

Por derradeiro, fica o destinatário da Recomendação advertido que, como efeito, esta Recomendação constitui-se em elemento probatório em sede de ações cíveis ou criminais.

Macaé, 20 de setembro de 2022.

Marcia de Oliveira Pacheco
Promotora de Justiça
Mat. 4059

⁸ Note-se que também no processo TCE/RJ nº. 208.665-9/14, o TCE/RJ verificou que havia, pelo menos, quatro servidores que acumulavam ilicitamente cargos comissionados chegando um deles a perceber, mensalmente, o valor de R\$ 26.710,37.