



**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ**

**Ref:**

PA nº 042/2022 (CNMP nº 05.22.0014.0007564/2022-36)

PA nº 065/2023 (CNMP nº 02.22.0014.0005591/2023-05)

IC nº 330/2023 (CNMP nº 04.22.0014.0004799/2023-15)

IC nº 039/2023 (CNMP nº 02.22.0014.0005592/2023-75)

IC nº 015/2021 (CNMP nº 04.22.0014.0002492/2023-30)

IC nº 021/2022 (CNMP nº 04.22.0014.0002606/2023-56)

PA nº 021/2021 (CNMP nº 05.22.0014.0000678/2023-06)

PA nº 046/2022 (CNMP nº 05.22.0014.0000670/2023-28)

PA nº 158/2017 (CNMP nº 05.22.0014.0001909/2023-40)

PA nº 04/2024 (CNMP nº 02.22.0014.0006437/2023-55)

**TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

Ementa: Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta para adequação do quadro de pessoal do Município de Rio das Ostras

Aos 19 de setembro de 2024, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por intermédio do Promotor de Justiça Titular da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Macaé, Dr. Bruno de Sá Barcelos Cavaco, doravante denominado **COMPROMITENTE**, o **MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS**, com sede à Rua Campos do Albacora, nº 75, Loteamento Atlântica, Rio das Ostras/RJ, neste ato representado pelo Prefeito Municipal, Marcelino Carlos Dias Borba, doravante denominado **COMPROMISSÁRIO**, oportunidade em que:

**CONSIDERANDO** que o constituinte originário, no salutar desiderato de coibir apadrinhamentos no que se refere à contratação de pessoal pela Administração Pública, instituiu, em observância aos princípios da moralidade e impessoalidade, que os



**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ**

cargos, empregos e funções públicas devem ser ocupados mediante prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, nos termos do artigo 37, II, da Constituição da República;

**CONSIDERANDO** que a própria Constituição excepciona a regra da obrigatoriedade de concurso público tão somente no que concerne aos casos especificados na lei como exceção – funções típicas de direção, chefia e assessoramento, nos termos do inciso V do artigo 37;

**CONSIDERANDO** que, ao analisar o Tema 1010<sup>1</sup>, o Supremo Tribunal Federal afirmou que a criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público, somente se justificando quando presentes os pressupostos constitucionais para a sua criação. Na oportunidade, foram fixadas as seguintes teses<sup>2</sup>:

- 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

---

1 STF. Plenário. RE 1041210 RG, Rel. Dias Toffoli, julgado em 27/09/2018 (Repercussão Geral – Tema 1010).

2<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/1796a48fa1968edd5c5d10d42c7b1813?palavra-chave=proporcionalidade+cargos+em+comiss%C3%A3o&crit%C3%A9rio=pesquisa=e>



**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ**

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.

**CONSIDERANDO** que, sobre esse tema, **restaram instaurados diversos Procedimentos Administrativos e Inquéritos Cíveis pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Macaé, com a finalidade de apurar eventuais irregularidades no provimento de cargos do quadro de servidores do Município de Rio das Ostras;**

**CONSIDERANDO** a postura amistosa, cooperativa e autocompositiva do Município de Rio das Ostras para solucionar as irregularidades verificadas pelo Ministério Público, bem como, o fato de que, parte das demandas foram atendidas e outras estão programadas para atendimento, após a publicação do relatório de despesas com pessoal, ao final do mês de setembro;

**CONSIDERANDO**, com efeito, o PA nº 42/2022 (CNMP nº 05.22.0014.0007564/2022-36), averigua a desproporção entre cargos em comissão, cargos efetivos e funções gratificadas no Município de Rio das Ostras, além de possíveis desvios de função;

**CONSIDERANDO** o PA nº 065/2023 (CNMP nº 02.22.0014.0005591/2023-05), que apura notícia de preterição de candidatos aprovados no VII Concurso Público do Município de Rio das Ostras para o cargo de Assistente Social, em razão de possíveis desvios de função de servidores comissionados;

**CONSIDERANDO** o IC nº 330/2023 (CNMP nº 04.22.0014.0004799/2023-15), que trata da nomeação de servidores para exercício de atividades inerentes a cargos efetivos, sem a devida observância da legislação pertinente;



**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ**

**CONSIDERANDO** o IC nº 039/2023 (CNMP nº 02.22.0014.0005592/2023-75), que apura a notícia de preterição de candidatos aprovados em concurso público realizado pelo Município de Rio das Ostras (Edital nº 01/2020), em razão do desvio de função de servidores comissionados, que, em tese, estariam exercendo funções inerentes ao cargo efetivo de Analista Processual;

**CONSIDERANDO** o IC nº 15/2021 (CNMP nº 04.22.0014.0002492/2023-30), que trata de possível desvio de função de servidores comissionados do Município de Rio das Ostras, que estariam exercendo a função de motorista;

**CONSIDERANDO** o IC nº 21/2022 (CNM nº 04.22.0014.0002606/2023-56), que trata de possível desvio de função de servidores comissionados da Secretaria Municipal de Obras (SEMOP), os quais exerceriam funções de Engenheiros e de outros cargos técnicos;

**CONSIDERANDO** o PA nº 21/2021 (CNMP nº 05.22.0014.0000678/2023-06), que trata da estrutura do sistema de controle interno do Município de Rio das Ostras;

**CONSIDERANDO** o PA nº 046/2022 (CNMP nº 05.22.0014.0000670/2023-28), que acompanha, de forma continuada, a Política Pública de Atenção Básica de Saúde do Município de Rio das Ostras;

**CONSIDERANDO** o PA nº 158/2017 (CNMP nº 05.22.0014.0001909/2023-40), que acompanha, de forma continuada, a Rede de Atenção Psicossocial da RAPS do Município de Rio das Ostras;

**CONSIDERANDO** o PA nº 004/2024 (CNMP nº 02.22.0014.0006437/2023-55), que apura notícia de preterição de candidatos aprovados



**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ**

no VII Concurso Público do Município de Rio das Ostras para o cargo de Cuidador Social, em razão do desvio de função de servidores comissionados;

**CONSIDERANDO** que, do detido cotejo dos documentos amealhados no bojo dos aludidos procedimentos, **foi possível verificar generalizado estado de inconstitucionalidade na criação e no provimento de cargos no Município de Rio das Ostras;**

**CONSIDERANDO** que no PA nº 21/2021 (CNMP nº 05.22.0014.0000678/2023-06), que trata estrutura do sistema de Controle Interno do Município de Rio das Ostras, **foi possível ao Ministério Público, apesar da recente alteração legislativa, verificar a inconstitucionalidade dos cargos em comissão de comissão de Assessor de Controle Orçamentário II, Assessor de Controle Orçamentário III, Assessor de Contas e Controle II, Assessor de Contas e Controle III (controle orçamentário), Assessor de Análise Técnica Processual I, Assessor de Análise Técnica Processual III (controle de processo administrativo), Assessor de Análise de Economicidade II (análise de economicidade contratual) e Encarregado, não havendo razões para que essas atividades sejam desempenhadas por servidores comissionados;**

**CONSIDERANDO**, com efeito, que, no que tange ao **cargo em comissão de Encarregado** da estrutura do Controle Interno, a lei de criação veicula atribuições amplamente genéricas que, inclusive, já **são de atribuição do cargo efetivo denominado Agente Administrativo**. Em relação aos **demais cargos em comissão acima mencionados, percebe-se, de forma inequívoca, que devem ser exercidos por servidores efetivos que, ante a estabilidade de seu vínculo funcional, podem se concentrar mais eficazmente nas responsabilidades do controle interno**, sem as preocupações adicionais associadas à manutenção de um comissionamento;



**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ**

**CONSIDERANDO**, além disso, que foi possível constatar que as atribuições dos cargos em comissão de Assessor de Controle Orçamentário II, Assessor de Controle Orçamentário III, Assessor de Contas e Controle II, Assessor de Contas e Controle III, Assessor de Análise Técnica Processual I, Assessor de Análise Técnica Processual III e Assessor de Análise de Economicidade II, definidas pela Lei Municipal nº 2890/2023, **coincidem, em grande medida, com as atribuições dos cargos efetivos** de Contador, Auxiliar Administrativo, Administrador, Agente Administrativo e Analista Processual (em anexo), não havendo, repita-se, motivo razoável para que essas atividades sejam exercidas por servidores comissionados;

**CONSIDERANDO** que nos PA nº 046/2022 (CNMP nº 05.22.0014.0000670/2023-28 e PA nº 158/2017 (CNMP nº 05.22.0014.0001909/2023-40), que tratam, respectivamente, da Atenção Primária no Município de Rio das Ostras e da estrutura da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), vislumbra-se a insuficiência de servidores efetivos;

**CONSIDERANDO** que, para além do uso indiscriminado de cargos em comissão, chama a atenção do Ministério Público a prática rotineira no âmbito da Administração Pública Municipal de Rio das Ostras de se **nomear um servidor para um cargo em comissão de uma determinada Secretaria Municipal, para colocá-lo imediatamente à disposição de outra Secretaria Municipal**, o que demonstra claramente que **não há um mínimo de organização e planejamento na criação e provimento de cargos em comissão na municipalidade**, nem respeito ao próprio organograma das Secretarias Municipais;

**CONSIDERANDO** que foi possível ao Ministério Público, ainda, verificar, ao longo do tempo e da instrução dos procedimentos acima referenciados, o uso indevido do cargo em comissão de Assistente I, II, III e IV, que, em razão da quantidade existente na estrutura municipal e da generalidade de suas atribuições, são



**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ**

indiscriminadamente providos, **tanto que, em visita<sup>3</sup> ao Ambulatório de Saúde Mental, verificou-se que tanto o Coordenador de Saúde Mental à época, Alessandro Barbosa, quanto o recepcionista do aludido equipamento, Igor Drumond, eram nomeados ao mesmo cargo em comissão, isto é, Assistente I, percebendo, ambos, a mesma remuneração;**

**CONSIDERANDO**, por fim, que o Município de Rio das Ostras já tem conhecimento de todo o cenário exposto, possuindo, inclusive, **Procedimento Administrativo instaurado sob o nº 7085/2021**, para revisão geral das atribuições dos cargos efetivos, em cujo bojo há, ainda, a sinalização de que a mesma providência deve ser adotada para os cargos em comissão, o que, no entanto, até o momento não se concretizou;

**CONSIDERANDO** que o *Parquet* é, nos termos do artigo 127, *caput*, da Constituição da República, instituição permanente de caráter essencial ao próprio exercício da função jurisdicional, lhe tendo sido confiada a função de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis;

**CONSIDERANDO**, por fim, que constitui função institucional do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (artigo 129, III, da Constituição da República);

**RESOLVEM** celebrar o **TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUCTA**, na forma do que dispõem os artigos 127 da Constituição da República, 5º,

---

3 <https://www.riodasostras.rj.gov.br/rio-das-ostras-estuda-melhorias-do-funcionamento-da-rede-de-atencao-psicossocial/>



**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ**

§6º, da Lei nº 7.347/85, 784, XII, do CPC e, ainda, 23 e 26, da LINDB (Lei 13.655/18), que se regerá pelas seguintes cláusulas:

**I) DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS**

**CLÁUSULA PRIMEIRA.** Obriga-se o **COMPROMISSÁRIO** a realizar, no prazo de **180 (cento e oitenta) dias, ampla revisão e consolidação de seu quadro de pessoal, encaminhando projeto de lei à Câmara Municipal para promover as adequações necessárias, para fins de estabelecimento das atribuições legais de todos os cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança do Município de Rio das Ostras, sistematizados em um único diploma normativo, que deverá conter, para além das atribuições, a previsão de:**

- a) que os cargos em comissão serão limitados a 30% da quantidade de cargos efetivos da estrutura administrativa do Município de Rio das Ostras;**
- b) que as funções de confiança serão limitadas a 30% da quantidade de cargos efetivos da estrutura administrativa do Município de Rio das Ostras;**
- c) posição dos aludidos cargos (efetivos ou comissionados) e das funções em confiança dentro do organograma da estrutura administrativa do Município de Rio das Ostras, isto é, a indicação sobre a quais Secretarias Municipais pertencem;**

**CLÁUSULA SEGUNDA.** Obriga-se o **COMPROMISSÁRIO** a instituir critérios objetivos de provimento dos cargos do quadro de pessoal do Município de Rio das Ostras, com o escopo de garantir a qualificação e a profissionalização do serviço público municipal, definindo-se critérios de eficiência e economicidade, devendo ser observada como norte a Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, editada pelo Secretário



**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ**

de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal, como:

- a) que as funções de confiança sejam exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo do Município de Rio das Ostras;**
- b) sejam nomeados a cargos em comissão aqueles que possuam nível de escolaridade compatível com a complexidade e as atribuições do cargo, sendo preferível o nível superior para os de direção, chefia e assessoramento;**
- c) somente sejam nomeados, após a demonstração prévia de qualificação profissional para o adequado desempenho das funções do cargo em comissão;**
- d) que a remuneração dos cargos em comissão guarde proporcionalidade com a função exercida;**

**CLÁUSULA TERCEIRA.** Obriga-se o **COMPROMISSÁRIO** a **abster-se de utilizar pessoal nomeado em comissão para desempenho de funções rotineiras, operacionais, burocráticas e de caráter permanente, não condizentes com as atribuições de direção, chefia e assessoramento**, conforme exige o inciso V, do artigo 37, da Constituição da República, sob pena de nulidade do ato;

**CLÁUSULA QUARTA.** Obriga-se o **COMPROMISSÁRIO** a exonerar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, e a não prover **cargos em comissão** disponíveis em sua estrutura administrativa **que não tenham sido previamente criados por meio de lei ou, de qualquer forma, não possuam atribuições devidamente discriminadas na lei;**



**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ**

**CLÁUSULA QUINTA.** Obriga-se o **COMPROMISSÁRIO** a se abster de deslocar servidor nomeado para cargo em comissão da estrutura de determinada Secretaria Municipal para exercício em Secretaria Municipal diversa;

**CLÁUSULA SEXTA.** Obriga-se a **COMPROMISSÁRIO** a manter o quantitativo de cargos em comissão e funções de confiança, cada qual em número igual ou inferior a 30% do quadro permanente de cargos efetivos da estrutura administrativa do Município de Rio das Ostras;

**II) DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**CLÁUSULA SÉTIMA.** O descumprimento pelo **COMPROMISSÁRIO** das cláusulas constantes do presente **TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA** importará na aplicação da multa cumulativa e diária de **R\$ 1000,00 (mil) reais, em desfavor do Município** inadimplente constituindo-se a partir de notificação judicial ou extrajudicial, garantindo-se ao **COMPROMISSÁRIO** o exercício da ampla defesa e do contraditório, cujo montante será revertido ao Fundo Municipal da Infância e da Adolescência de Rio das Ostras, acrescidos de juros de mora de 1% ao mês, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, inclusive cíveis e criminais;

**CLÁUSULA OITAVA.** A mora no cumprimento das obrigações previstas ocorrerá a partir do 1º dia útil que suceder o término dos prazos estipulados ou, na falta destes, a partir do 1º dia útil que suceder a notificação judicial ou extrajudicial;

**CLÁUSULA NONA.** O não cumprimento pelo **COMPROMISSÁRIO** das cláusulas ajustadas ensejará a imediata execução do presente **TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, cuja natureza é de título executivo extrajudicial, consoante teor do artigo 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85, e artigo 784, XII, do Código de Processo Civil.



**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ**

**CLÁUSULA DÉCIMA.** Poderá o Ministério Público dar publicidade ao presente, na forma que entender cabível e adequada.

E, por estarem assim, justas e acordadas, as partes assinam o presente compromisso em 11 (onze) laudas, em duas vias de igual teor, para um só efeito, na presença das testemunhas abaixo nomeadas.

Macaé, 26 de setembro de 2024.

**Bruno de Sá Barcelos Cavaco**  
**Promotor de Justiça**

**Marcelino Carlos Dias Borba**  
**Prefeito do Município de Rio das Ostras**

**TESTEMUNHAS**

---

---