Promotoria de Justiça de Bebedouro

PPIC n. 0208.0000004/2025

Vistos.

Trata-se de procedimento preparatório de inquérito civil instaurado para apurar eventual descumprimento de jornada de trabalho pelo Ex-Diretor do Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro "Victório Cardassi" - IMESB, Sr. Luiz Carlos Jaca, nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2024.

Aportou nesta Promotoria de Justiça de Bebedouro denúncia, com solicitação de sigilo, dando conta de que o Diretor do Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro "Victório Cardassi" - IMESB, Sr. *Luiz Carlos Jaca*, deixou de cumprir a jornada de trabalho e outras obrigações legais junto à Autarquia, por estar prestando serviços como Secretário de Finanças na Prefeitura Municipal de Pitangueiras.

Alega também que a Prefeitura Municipal de Bebedouro tem conhecimento da situação e se mantém omissa.

Acompanha a presente notícia de fato, publicação veiculada na imprensa escrita da cidade de Pitangueiras (documento 1).

Visando uma análise mais aprofundada dos fatos noticiados, com fundamento no artigo 12, parágrafo único, da Resolução 1.342/2021-CPJ, oficiou-se ao ex-Diretor do Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro "Victório Cardassi" - IMESB, Sr. *Luiz Carlos Jaca*, para que se manifestasse acerca dos fatos aqui relatados, com comprovação nos autos, especialmente do cumprimento da jornada de trabalho nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2024 (fls. 19, 29 e 38).

Aportou resposta do Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro "Victório Cardassi" - IMESB, informando que a Autarquia esteve em recesso no período de 23 de dezembro de 2024 a 03 de janeiro de 2025, por

Promotoria de Justiça de Bebedouro

decisão do Diretor, conforme previsto no art. 21 do Regimento Interno. No que tange à jornada de trabalho do Diretor, alegou que a Lei Municipal n. 2.693/97 prevê a ausência de controle de jornada de trabalho dos cargos em comissão (fls. 45/48).

Considerando que a resposta apresentada pelo atual Diretor do Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro "Victório Cardassi" - IMESB apenas esclarece eventual ausência no período de recesso escolar (23/12/24 e 03/01/2025), uma vez que a ausência de controle de jornada de trabalho dos cargos em comissão do Município de Bebedouro foi julgada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, especificamente a expressão "não estão sujeitos ao controle de jornada de trabalho e também", inserida no § 2º do art. 137 da Lei n. 2.693, de 26 de agosto de 1997 (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.2223358-10.2022.8.26.0000), oficiou-se ao ex-Diretor do Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro "Victório Cardassi" - IMESB, Sr. Luiz Carlos Jaca, para que se manifeste acerca dos fatos aqui relatados, com comprovação nos autos, especialmente do cumprimento da jornada de trabalho nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2024, no prazo de 20 (vinte) dias contados do recebimento do Ofício (fls. 55).

Em resposta, ex-Diretor do Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro "Victório Cardassi" - IMESB, Sr. Luiz Carlos Jaca, afirmou que o seu cargo era de natureza política, com forma de investidura e prerrogativas diferenciadas dos demais cargos em comissão (fls. 63/77).

É a síntese necessária.

Em que pese o louvável esforço do investigado em comprovar a natureza de agente político do cargo de Diretor da Autarquia, cumpre ressaltar que tal posicionamento não encontra respaldo na doutrina e na jurisprudência pátria.

Promotoria de Justiça de Bebedouro

De acordo com a doutrina, há dois entendimentos sobre a conceituação de agentes políticos, vejamos:

Primeira posição (conceito amplo): agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões que atuam com independência funcional, com funções delineadas na Constituição, que não se encontram subordinados aos demais agentes, pois ocupam os órgãos de cúpula (“órgãos independentes”). Inserem-se nesse conceito os chefes do Executivo, os membros das Casas Legislativas, membros do Poder Judiciário, membros do Ministério Público etc.

Segunda posição (conceito restritivo): agentes políticos são aqueles que ocupam local de destaque na estrutura estatal, responsáveis pelas decisões políticas fundamentais do Estado. Esse é o entendimento majoritário. (...) O conceito restritivo de agentes políticos possui as seguintes características:

- a) o acesso ao cargo político ocorre por meio de eleição ou pela nomeação por agentes eleitos para ocuparem cargos em comissão;
- b) a função política possui caráter transitório, tendo em vista o princípio republicano, e será exercida por prazo determinado (mandato); e
- c) as decisões políticas fundamentais de Estado, caracterizadoras da função política, envolvem, primordialmente, a alocação de recursos orçamentários e o atendimento prioritário de determinados direitos fundamentais.^[1]

Conforme exposto, o cargo de Presidente da Autarquia não se encaixa nos requisitos expostos pelo conceito amplo ou restritivo de agentes políticos. Isso porque a Autarquia não é órgão independente e o cargo de Diretor não conta com atribuições descritas na Constituição Federal (requisitos exigidos no conceito amplo), bem como ele não é responsável por decisões políticas fundamentais do Estado e com mandato fixo (requisitos previstos no conceito restrito).

Promotoria de Justiça de Bebedouro

Por sua vez, segundo o Supremo Tribunal Federal, lei pode atribuir ao Presidente de ente público a qualidade de agente político, desde que devidamente demonstrada e comprovada a natureza política da função. Nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade contra a Medida Provisória nº 207, de 13 de agosto de 2004 (convertida na Lei nº 11.036/2004), que alterou disposições das Leis nº 10.683/03 e Lei nº 9.650/98, para **equiparar o cargo de natureza especial de Presidente do Banco Central ao cargo de Ministro de Estado**. 2. Prerrogativa de foro para o Presidente do Banco Central. 3. Ofensa aos arts. 2º, 52, III, "d", 62, §1º, I, "b", §9º, 69 e 192, todos da Constituição Federal. 4. **Natureza política da função de Presidente do Banco Central que autoriza a transferência de competência**. 5. Sistemas republicanos comparados possuem regulamentação equivalente para preservar garantias de independência e imparcialidade. 6. Inexistência, no texto constitucional de 1988, de argumento normativo contrário à regulamentação infraconstitucional impugnada. 7. Não caracterização de modelo linear ou simétrico de competências por prerrogativa de foro e ausência de proibição de sua extensão a Presidente e ex-Presidentes de Banco Central. 8. Sistemas singulares criados com o objetivo de garantir independência para cargos importantes da República: Advogado-Geral da União; Comandantes das Forças Armadas; Chefes de Missões Diplomáticas. 9. Não-violação do princípio da separação de poderes, inclusive por causa da participação do Senado Federal na aprovação dos indicados ao cargo de Presidente e Diretores do Banco Central (art. 52, III, "d", da CF/88). 10. Prerrogativa de foro como reforço à independência das funções de poder na República adotada por razões de política constitucional. 11. **Situação em que se justifica a diferenciação de tratamento entre agentes políticos em virtude do interesse público evidente**. 12. Garantia da prerrogativa de foro que se coaduna com a sociedade hipercomplexa e pluralista, a qual não admite um código unitarizante dos vários sistemas sociais. 13. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. ([ADI 3289](#). Tribunal

Promotoria de Justiça de Bebedouro

Pleno. Relator: Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 05/05/2005.
Publicação: 24/02/2006).

Ademais, cumpre ressaltar que a Lei Complementar n. 145/2022 não conferiu natureza política ao cargo de Diretor de Autarquia. Ao contrário, restringiu tal conceito aos cargos cuja competência decorra da Constituição Federal, vejamos:

Art. 3º Para os efeitos desta lei complementar, considera-se:

I - Agente Político: é aquele investido em seu cargo por meio de eleição, nomeação ou designação, cuja competência advém da própria Constituição, como os chefes do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, além dos cargos de Secretário, os quais não se sujeitam ao processo administrativo disciplinar;

Assim, oficie-se ao ex-Diretor do Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro "Victório Cardassi" - IMESB, Sr. Luiz Carlos Jaca, para que, no prazo de 20 (vinte) dias, a contar do recebimento do Ofício, comprove as atividades desenvolvidas nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2024.

Igualmente, encaminhe-se a Recomendação Administrativa anexa à Prefeitura Municipal de Bebedouro, à Câmara Municipal de Bebedouro, ao Instituto Municipal de Ensino de Bebedouro, ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Bebedouro e ao Serviço Assistencial dos Funcionários e Servidores Municipais de Bebedouro.

Bebedouro, 29 de julho de 2025.

BRUNO MARTINEZ GUERREIRO
Promotor de Justiça Substituto

CAMILA FERNANDA RIBEIRO POLSANI
Analista Jurídico

Promotoria de Justiça de Bebedouro

[\[1\]](#) OLIVEIRA. Rafael Carvalho Rezende, Editora Método. 2025, p. 708/709.

Documento assinado eletronicamente por **BRUNO MARTINEZ GUERREIRO**, em 05/08/2025 às 09:09.

Para verificar a autenticidade deste documento, acesse o serviço pelo Atendimento ao Cidadão e à Cidadã, no site do Ministério Público do Estado de São Paulo, e informe o nº do procedimento **0208.0000004/2025** e código 4fae5e1f-8d0f-4359-b96f-6776728e7987.

Promotoria de Justiça de Bebedouro

Procedimento Preparatório de Inquérito Civil nº 0208.0000004/2025

Área: Patrimônio Público

Representante: Sigiloso

Representado: Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro "Vitorio Cardassi" (IMESB-VC) e outro

RECOMENDAÇÃO

Art. 6º, da Resolução nº 1.342 do CPJ, de 01/07/2021: “A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.”.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio da 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bebedouro, pelo Promotor de Justiça que esta subscreve, com fulcro nas Leis nº 8.625/93 e 734/93, bem como na Resolução nº 1.342/2021 do CPJ, e;

Considerando que incumbe ao Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, da moralidade e eficiência administrativas, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, na forma dos artigos 127, *caput*, e 129, inciso III, ambos da Constituição Federal; e do artigo 25, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 8.625/93;

Considerando a relevância e a magnitude das atribuições conferidas ao Ministério Público no tocante à defesa do patrimônio público, por força do artigo 129, inciso III, da Constituição Federal e das disposições da Lei n. 7.347/85;

Considerando que aportou nesta Promotoria de Justiça de Bebedouro denúncia, com solicitação de sigilo, dando conta de que o ex-Diretor

Promotoria de Justiça de Bebedouro

do Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro "Victório Cardassi" - IMESB, Sr. *Luiz Carlos Jaca*, deixou de cumprir a jornada de trabalho e outras obrigações legais junto à Autarquia, por estar prestando serviços como Secretário de Finanças na Prefeitura Municipal de Pitangueiras;

Considerando que instado a se manifestar, o ex-Diretor do Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro "Victório Cardassi" - IMESB, Sr. Luiz Carlos Jaca, afirmou que o seu cargo era de natureza política, com forma de investidura e prerrogativas diferenciadas dos demais cargos em comissão e, portanto, não estava sujeito ao controle de ponto;

Considerando que tal posicionamento não encontra respaldo na doutrina e na jurisprudência pátria. De acordo com a doutrina, há dois entendimentos sobre a conceituação de agentes políticos, vejamos:

Primeira posição (conceito amplo): agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões que atuam com independência funcional, com funções delineadas na Constituição, que não se encontram subordinados aos demais agentes, pois ocupam os órgãos de cúpula ("órgãos independentes"). Inserem-se nesse conceito os chefes do Executivo, os membros das Casas Legislativas, membros do Poder Judiciário, membros do Ministério Público etc.

Segunda posição (conceito restritivo): agentes políticos são aqueles que ocupam local de destaque na estrutura estatal, responsáveis pelas decisões políticas fundamentais do Estado. Esse é o entendimento majoritário. (...) O conceito restritivo de agentes políticos possui as seguintes características:

a) o acesso ao cargo político ocorre por meio de eleição ou pela nomeação por agentes eleitos para ocuparem cargos em comissão;

Promotoria de Justiça de Bebedouro

- b) a função política possui caráter transitório, tendo em vista o princípio republicano, e será exercida por prazo determinado (mandato); e
- c) as decisões políticas fundamentais de Estado, caracterizadoras da função política, envolvem, primordialmente, a alocação de recursos orçamentários e o atendimento prioritário de determinados direitos fundamentais.^[1]

Considerando que os cargos de Presidentes da Autarquia e Diretores dos órgãos e entes públicos não se encaixam nos requisitos expostos pelo conceito amplo ou restritivo de agentes políticos, pois não possuem independência funcional e as atribuições não estão descritas na Constituição Federal (requisitos exigidos no conceito amplo), bem como eles não são responsáveis por decisões políticas fundamentais do Estado, com mandatos fixos (requisitos previstos no conceito restrito);

Considerando que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que lei pode atribuir ao Presidente de ente público a qualidade de agente político, **desde que devidamente demonstrada e comprovada a natureza política da função**. Nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade contra a Medida Provisória nº 207, de 13 de agosto de 2004 (convertida na Lei nº 11.036/2004), que alterou disposições das Leis nº 10.683/03 e Lei nº 9.650/98, para **equiparar o cargo de natureza especial de Presidente do Banco Central ao cargo de Ministro de Estado**. 2. Prerrogativa de foro para o Presidente do Banco Central. 3. Ofensa aos arts. 2º, 52, III, "d", 62, §1º, I, "b", §9º, 69 e 192, todos da Constituição Federal. 4. Natureza política da função de Presidente do Banco Central que autoriza a transferência de competência. 5. Sistemas republicanos comparados possuem regulamentação equivalente para preservar garantias de independência e imparcialidade. 6. Inexistência, no texto constitucional de 1988, de argumento normativo contrário à regulamentação infraconstitucional impugnada. 7. Não caracterização de modelo linear ou simétrico de competências por prerrogativa de foro e ausência de proibição de sua

Promotoria de Justiça de Bebedouro

extensão a Presidente e ex-Presidentes de Banco Central. 8. Sistemas singulares criados com o objetivo de garantir independência para cargos importantes da República: Advogado-Geral da União; Comandantes das Forças Armadas; Chefes de Missões Diplomáticas. 9. Não-violação do princípio da separação de poderes, inclusive por causa da participação do Senado Federal na aprovação dos indicados ao cargo de Presidente e Diretores do Banco Central (art. 52, III, "d", da CF/88). 10. Prerrogativa de foro como reforço à independência das funções de poder na República adotada por razões de política constitucional. 11. **Situação em que se justifica a diferenciação de tratamento entre agentes políticos em virtude do interesse público evidente.** 12. Garantia da prerrogativa de foro que se coaduna com a sociedade hipercomplexa e pluralista, a qual não admite um código unitarizante dos vários sistemas sociais. 13. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 3289. Tribunal Pleno. Relator: Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 05/05/2005. Publicação: 24/02/2006). (Sem grifos no original).

Considerando que a Lei Complementar n. 145/2022 não conferiu natureza política aos cargos de Diretores. Ao contrário, restringiu tal conceito aos cargos cuja competência decorra da Constituição Federal;

Considerando que ausência de controle de jornada de trabalho dos cargos em comissão do Município de Bebedouro foi julgada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, especificamente a expressão “não estão sujeitos ao controle de jornada de trabalho e também”, inserida no § 2º do art. 137 da Lei n. 2.693, de 26 de agosto de 1997 (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.2223358-10.2022.8.26.0000);

Considerando que a RECOMENDAÇÃO “*constitui um instrumento poderoso para conformação e adequação de condutas de agentes políticos e administradores públicos, consistindo numa espécie de notificação e alerta sinalizador da necessidade de que providências sejam tomadas, sob pena de consequências e adoção de outras medidas e expedientes repressivos por parte do Ministério Público*”^[2], viabilizando, dessa maneira, a **demonstração**

Promotoria de Justiça de Bebedouro

efusiva de dolo para eventual ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, sem prejuízo de ação própria para anulação do(s) ato(s) ilegal(is) praticado(s);

Considerando o art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 8.625/93, e do art. 6º, Resolução nº 1.342 do CPJ, de 01/07/2021, bem como em consonância com a Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que *“Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro”, que dentre outros objetivos, busca fortalecer o Ministério Público brasileiro para uma atuação responsável e socialmente efetiva; considerando-se que o planejamento institucional do Ministério Público se destina a promover a eficiência da atuação institucional com enfoque na celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva.*

Considerando que a Constituição Federal, no “caput” de seu artigo 37, estabelece como de observância obrigatória, especialmente pela Administração Pública, os Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, que podem ter sido inobservados ou afrontados no caso em tela;

Considerando que tais Princípios obrigam a Administração e seus agentes a atuarem na conformidade dos cânones da lealdade e da boa-fé surgindo, de sua violação, ilicitude que sujeita a conduta viciada à invalidação, bem como que o artigo 11 da Lei 8.429/92 estabelece ímprobo e atentatório contra os Princípios da Administração Pública qualquer ato que por ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade (Lei 8.429/92, art. 11);

Considerando que, além da afronta aos princípios constitucionais, constituem ato de improbidade administrativa os atos que causam enriquecimento ilícito e lesão ao erário, nos termos delineados pelos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92;

Promotoria de Justiça de Bebedouro

RESOLVE:

RECOMENDAR aos Excelentíssimos Senhores **Prefeito Municipal de Bebedouro e Presidente da Câmara Municipal de Bebedouro**, aos Senhores **Presidentes/Diretores do Instituto Municipal de Ensino de Bebedouro "Victório Cardassi"**, do **Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Bebedouro** e do **Serviço Assistencial dos Funcionários e Servidores Municipais de Bebedouro** para que realizem o controle de ponto eletrônico, caso disponível, ou adote mecanismos idênticos aos ofertados aos demais servidores para controle de frequência, para os ocupantes dos cargos de Presidentes de Autarquia e Diretores, dando-se ampla publicidade das providências tomadas.

Para ciência e cumprimento das providências ora recomendadas, ao Ministério Público do Estado de São Paulo fixa o prazo de **10 (dez) dias**, a contar da data do recebimento da presente **Recomendação**, cabendo aos **responsáveis informarem de maneira clara e explícita se acatam a presente RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, o silêncio será entendido como não acatamento da recomendação** (*"Art. 11. Na hipótese de desatendimento à recomendação, de falta de resposta ou de resposta considerada inconsistente, o órgão do Ministério Público adotará as medidas cabíveis à obtenção do resultado pretendido com a expedição da recomendação"* Resolução nº 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público).

Fica, por fim, consignado que, em caso de não acatamento desta Recomendação, **o Ministério Público adotará as medidas legais e judiciais necessárias** a fim de assegurar a sua implementação, inclusive através do ajuizamento da ação civil pública cabível, precipuamente a fim de evitar prejuízo ao erário, **por atos de improbidade administrativa**.

Caso haja o acatamento da Recomendação, ela deve ser amplamente divulgada nos órgãos de publicação dos atos oficiais, comprovando-se nos autos do inquérito civil.

Promotoria de Justiça de Bebedouro

Bebedouro, data da assinatura digital.

BRUNO MARTINEZ GUERREIRO
Promotor de Justiça Substituto

CAMILA FERNANDA RIBEIRO POLSANI
Analista Jurídico

^[1] OLIVEIRA. Rafael Carvalho Rezende, Editora Método. 2025, p. 708/709.

^[2] ALVES, Leonardo Barreto Moreira e BERCLAZ, Márcio Soares. Ministério Público em ação. 2. ed. Salvador: JusPODVM, 2013, p. 49.

Documento assinado eletronicamente por **BRUNO MARTINEZ GUERREIRO**, em 05/08/2025 às 09:09.

Para verificar a autenticidade deste documento, acesse o serviço pelo Atendimento ao Cidadão e à Cidadã, no site do Ministério Público do Estado de São Paulo, e informe o nº do procedimento **0208.0000004/2025** e código **d56d96f2-3bc5-43e3-ab8a-7ed9faae7ce8**.

Promotoria de Justiça de Bebedouro

Ofício n. 1220/25

Bebedouro, 05 de agosto de 2025.

Excelentíssimo Senhor

Lucas Gibin Seren

Prefeito Municipal de Bebedouro

Paço Municipal - Nesta

via e-mail: protocoloemergencial@bebedouro.sp.gov.br

Procedimento Preparatório de Inquérito Civil nº 0208.0000004/2025

Encaminha RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Senhor Prefeito:

Cumprimentando-o cordialmente, sirvo-me do presente para encaminhar a Vossa Excelência a **Recomendação** que segue anexa, para ciência e providências ora recomendadas, solicitando-lhe ainda que, **no prazo de 10 (dez) dias, contados do recebimento deste**, INFORME DE MANEIRA CLARA E EXPLÍCITA SE ACATARÁ OU NÃO a Recomendação Administrativa do Ministério Público.

Consigna-se que o **silêncio será entendido como não acatamento da recomendação** (“Art. 11. Na hipótese de desatendimento à recomendação, de falta de resposta ou de resposta considerada inconsistente, o órgão do Ministério Público adotará as medidas cabíveis à obtenção do resultado pretendido com a expedição da recomendação” Resolução nº 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público).

Além de Recomendação, instrui o presente Ofício cópia de Despacho Ministerial.

Atenciosamente,

Bruno Martinez Guerreiro

Promotor de Justiça

Documento assinado eletronicamente por **BRUNO MARTINEZ GUERREIRO**, em 05/08/2025 às 18:36.

Para verificar a autenticidade deste documento, acesse o serviço pelo Atendimento ao Cidadão e à Cidadã, no site do Ministério Público do Estado de São Paulo, e informe o nº do procedimento **0208.0000004/2025** e código **bca2c866-142d-43cb-b13c-dd139309fa91**.