

2649



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI

N.º 1/2025 – PROCESSO N.º 3.770/2025

APROVADO
 Sessão de
 25 MAIO 2026

 PRESIDENTE

Araçatuba, 25 de maio de 2026

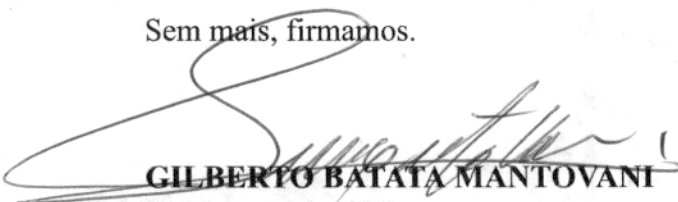
OF.CPI. 31/2026

CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇATUBA	
PROTOCOLO	OBS: _____
Nº 1671	
25	
05/026	

Senhora Presidente:

Na qualidade de Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) n.º 1/2025 – Processo n.º 3.770/2025, constituída com a finalidade de averiguar e apurar possíveis atos de desvio de função de guardas municipais lotados na Prefeitura Municipal de Araçatuba, bem como o alegado uso indevido de recursos humanos da Administração para a segurança pessoal do Prefeito e seus familiares, a existência ou não de respaldo legal para a concessão de Função Gratificada aos envolvidos e a eventual responsabilidade do Chefe do Executivo Municipal e de demais agentes públicos, vimos à presença de Vossa Excelência com a finalidade de encaminhar o relatório final da CIP.

Sem mais, firmamos.


GILBERTO BATATA MANTOVANI
 Presidente da CPI

À
 Excelentíssima Senhora
EDNA FLOR
 Presidente da Câmara Municipal de Araçatuba



Câmara Municipal de Araçatuba

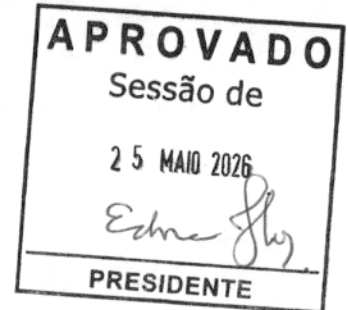
Estado de São Paulo

2659

RELATÓRIO FINAL CIRCUNSTANCIADO

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO N.º 01/2025 – PROCESSO N.º 3.770/2025

CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇATUBA



I – INTRODUÇÃO

A presente Comissão Parlamentar de Inquérito foi regularmente instituída pela Câmara Municipal de Araçatuba, com fundamento no art. 28 da Lei Orgânica do Município e no § 3.º do art. 85 do Regimento Interno da Câmara Municipal, com a finalidade de apurar possível utilização de Guardas Municipais em atividades de segurança pessoal do Prefeito Municipal e de seus familiares, eventual desvio de função, concessão de Funções Gratificadas sem correspondência material com as atividades efetivamente desempenhadas, repercussões financeiras decorrentes dessas designações e possível afronta aos princípios que regem a Administração Pública.

A investigação parlamentar teve origem em elementos e denúncias relacionados à utilização de servidores da Guarda Municipal em atividades de acompanhamento pessoal do Chefe do Poder Executivo, inclusive em viagens, deslocamentos urbanos, eventos institucionais, atividades sociais, eventos religiosos e compromissos realizados fora do expediente ordinário.

Ao longo dos trabalhos, a Comissão promoveu:

- a) análise de documentos encaminhados pela Prefeitura Municipal;
- b) análise de holerites e centros de custo;
- c) análise de portarias de designação e cessação de Funções Gratificadas;
- d) análise de informações relativas a diárias e adiantamentos de viagem;
- e) oitiva de servidores da Guarda Municipal;
- f) oitiva de agentes públicos responsáveis pela elaboração e publicação dos atos administrativos;
- g) análise da legislação municipal aplicável;



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2669

h) análise de procedimento anteriormente arquivado pelo Ministério Público;

i) análise de precedentes judiciais relacionados ao tema.

A Comissão salienta que a presente investigação não se limita à discussão abstrata sobre a possibilidade de servidor efetivo, independentemente de seu cargo, exercer Função Gratificada.

Tal possibilidade, em tese, encontra previsão na legislação municipal.

O núcleo central da investigação consiste em verificar:

a) se os servidores designados para Funções Gratificadas efetivamente exerciam as atribuições administrativas correspondentes;

b) se havia compatibilidade entre as atividades materialmente desempenhadas e as funções formalmente atribuídas;

c) se a utilização de Guardas Municipais em atividades permanentes de segurança pessoal e condução do Prefeito Municipal observava a finalidade institucional da corporação;

d) e se as designações produziram repercussões financeiras incompatíveis com a finalidade legal dos atos praticados.

A Comissão destaca que o presente relatório possui natureza técnico-legislativa e fiscalizatória, não substituindo a atuação do Ministério Público, do Tribunal de Contas ou do Poder Judiciário.

Sua finalidade consiste em organizar os elementos colhidos no âmbito da CPI, demonstrar os fatos identificados, apontar possíveis incompatibilidades administrativas e encaminhar aos órgãos competentes as conclusões alcançadas.

II – DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

A Comissão Parlamentar de Inquérito foi instituída com fundamento:

a) no art. 58, § 3.º, da Constituição Federal, aplicado aos Municípios por simetria constitucional;

b) no art. 28 da Lei Orgânica do Município de Araçatuba;



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2679

c) e no art. 85, § 3.º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araçatuba.

Nos termos da legislação aplicável, compete à CPI apurar fato determinado, dentro de prazo certo, mediante utilização de poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais, nos limites constitucionais e legais.

A presente Comissão exerceu atividade típica de fiscalização político-administrativa, buscando:

- a) verificar a regularidade dos atos administrativos praticados;
- b) analisar a compatibilidade entre funções formais e atividades materiais;
- c) identificar possíveis repercussões financeiras ao erário;
- d) e apontar eventual necessidade de atuação dos órgãos de controle.

O relatório final constitui o produto institucional da atividade investigativa desenvolvida pela Câmara Municipal.

III – DO ARCABOUÇO NORMATIVO APLICÁVEL

3.1 Constituição Federal

O art. 37 da Constituição Federal estabelece:

“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 (...).”

Os princípios constitucionais acima mencionados assumem especial relevância no caso concreto.

A legalidade exige atuação administrativa conforme a lei.

A impessoalidade impede utilização da estrutura pública para finalidades personalizadas.

A moralidade exige compatibilidade ética e funcional entre o ato praticado e sua finalidade pública.

A publicidade assegura transparência e controle social.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2689

A eficiência impõe racionalidade no uso da estrutura administrativa e dos recursos públicos.

3.2 Lei Orgânica do Município de Araçatuba

O art. 75 da Lei Orgânica do Município dispõe:

“Art. 75. A Administração Municipal, direta e indireta, dentre outros, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.”

Já o art. 77 estabelece:

“Art. 77. A publicidade das leis e atos municipais será feita por jornal com registro no Município.

§ 1.º A publicação dos atos não normativos poderá ser resumida.

§ 2.º Os atos de efeitos externos só produzirão efeito após a sua publicação.”

A interpretação sistemática dos dispositivos acima demonstra a necessidade de compatibilidade entre:

- a) a utilização da estrutura pública;
- b) as atividades efetivamente desempenhadas pelos servidores;
- c) os princípios da finalidade, moralidade, publicidade e interesse público;
- d) e a observância da impessoalidade administrativa.

3.3 Lei Complementar n.º 41/1997

A Lei Complementar n.º 41/1997 instituiu a Guarda Municipal de Araçatuba

como corporação uniformizada e essencialmente civil, destinada à proteção de bens, instalações e serviços municipais.

A Comissão observou que a finalidade institucional da Guarda Municipal está vinculada:



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2679

- a) à proteção do patrimônio público;
- b) à proteção de instalações municipais;
- c) à proteção dos serviços municipais;
- d) ao apoio às atividades públicas municipais.

A análise dos autos exige verificação acerca da compatibilidade entre essa finalidade institucional e a utilização contínua de Guardas Municipais em atividades de acompanhamento pessoal do Chefe do Executivo.

3.4 O art. 51 da Lei Complementar n.º 87/2001

O art. 51 da LC n.º 87/2001, alterado pela LC n.º 233/2013, disciplina as Funções Gratificadas no âmbito da estrutura administrativa municipal.

A Comissão observou que as Funções Gratificadas FG.1 e FG.2 não possuem natureza meramente honorífica ou premial ou o objetivo de recompensar e estimular uma conduta do servidor.

As funções estão vinculadas à direção e coordenação administrativa de unidades específicas da estrutura municipal.

Assim, o servidor designado para Função Gratificada deve exercer efetivamente as atribuições inerentes à unidade administrativa correspondente.

IV – DA CRONOLOGIA DOS FATOS APURADOS

DATA / PERÍODO	FATO IDENTIFICADO
06/02/2025	Designação dos Guardas Municipais para exercício de Função Gratificada FG.2
Fevereiro/2025 em diante	Continuidade da atuação material junto ao Prefeito Municipal
Período das FGs	Recebimento de diárias vinculadas à função exercida
Período das FGs	Manutenção de RETP e adicional de risco de vida



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2709

DATA / PERÍODO	FATO IDENTIFICADO
Período das FGs	Ausência de publicação das portarias de designação
Período das FGs	Exercício de atividades de motorista e segurança pessoal
24/02/2026	Cessação das Funções Gratificadas pela Portaria GP n.º 49/2026
Após cessação das FGs	Passaram a constar pagamento de horas extraordinárias
Sessão do Conselho Superior do MP	Homologação do arquivamento do procedimento ministerial anterior, com ressalva de reabertura diante de novos elementos

A cronologia acima demonstra que a situação investigada não decorreu de fato isolado ou episódico.

Os elementos constantes dos autos revelam continuidade funcional e administrativa ao longo do período investigado.

V – DAS FUNÇÕES GRATIFICADAS, DAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS E DA AUSÊNCIA DE EXERCÍCIO EFETIVO DE CHEFIA

A Comissão analisou detalhadamente as Funções Gratificadas atribuídas aos Guardas Municipais investigados, bem como as competências legais das respectivas unidades administrativas previstas na Lei Complementar n.º 206/2010.

A Comissão observou que, após as alterações estruturais promovidas na organização administrativa municipal e a extinção dos antigos cargos comissionados de chefia e coordenação (divisão, serviço e coordenação) em decorrência de decisões de controle de constitucionalidade, as unidades administrativas previstas na Lei Complementar n.º 206/2010 permaneceram formalmente existentes, assim como suas competências administrativas.

Nesse contexto, as alterações promovidas pela Lei Complementar n.º 233/2013 no art. 51 da Lei Complementar n.º 87/2001 passaram a atribuir aos servidores efetivos designados para Funções Gratificadas o exercício material das atividades de direção, supervisão, organização e comando administrativo anteriormente vinculadas às chefias extintas.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2719

O § 4.º do art. 51 passou a estabelecer expressamente que o servidor contemplado com Função Gratificada seria o “dirigente administrativo da respectiva unidade”, ficando “responsável pelo cumprimento do conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades da unidade, enquanto perdurar a designação”.

Assim, os servidores designados para as Funções Gratificadas FG.1 e FG.2 passaram a assumir responsabilidade funcional pelas respectivas unidades administrativas, inclusive quanto ao conjunto de atribuições, deveres e competências inerentes à estrutura administrativa correspondente.

A análise revelou elemento de grande relevância:

as atividades efetivamente desempenhadas pelos servidores investigados não guardavam compatibilidade material aparente com as atribuições administrativas inerentes às unidades para as quais foram formalmente designados.

Nos termos do art. 51 da Lei Complementar n.º 87/2001, as Funções Gratificadas FG.1 e FG.2 destinam-se ao exercício de atividades de direção, comando, supervisão e organização administrativa.

Assim, a percepção da gratificação pressupõe exercício efetivo das atribuições correspondentes à unidade administrativa.

5.1 PAULO GUERBAS FRANCO

Paulo Guerbas Franco foi designado pela Port. GP n.º 68/25, às fls. 59, para exercer a função de:

“Dirigente Administrativo do Serviço de Expediente – DABS da Secretaria Municipal de Administração.”

O art. 153 da Lei Complementar n.º 206/2010 estabelece que compete ao Serviço de Expediente:

- a) formular, implementar e controlar rotinas administrativas do Departamento;
- b) elaborar documentos administrativos e controlar correspondências;
- c) promover levantamento de necessidades de compras e serviços;
- d) controlar movimentação de documentos e protocolos;



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2229

- e) manter arquivos administrativos;
- f) assegurar apoio administrativo ao dirigente da unidade.

Todavia, Paulo Guerbias Franco declarou perante a Comissão:

- a) que não exercia função de chefia;
- b) que não possuía subordinados;
- c) que não comparecia regularmente à unidade administrativa;
- d) que realizava segurança do Prefeito;
- e) que atuava como motorista;
- f) e que tais atividades integravam sua rotina funcional.

A Comissão identificou aparente incompatibilidade entre:

- a) as atribuições legais da Função Gratificada;
- b) e as atividades efetivamente desempenhadas.

5.2 SAMUEL DO NASCIMENTO GOMES

Samuel do Nascimento Gomes foi designado foi designado pela Port. GP n.º 68/25, às fls. 59, para exercer a função de:

“Dirigente Administrativo do Serviço de Expediente e Apoio Administrativo da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos.”

Nos termos do art. 265 da Lei Complementar n.º 206/2010, compete ao Serviço de Expediente:

- a) formular e controlar rotinas administrativas da Secretaria;
- b) elaborar documentos administrativos;
- c) controlar movimentação de documentos e protocolos;
- d) manter arquivos administrativos;
- e) assegurar apoio administrativo ao dirigente da unidade.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2739

Todavia, Samuel declarou perante a Comissão:

- a) que não exercia chefia efetiva;
- b) que não possuía subordinados;
- c) que não comparecia regularmente à unidade;
- d) que realizava segurança do Prefeito;
- e) que atuava em deslocamentos e viagens;
- f) e que exercia atividades relacionadas ao acompanhamento do Chefe do

Executivo.

A Comissão identificou, também neste caso, aparente dissociação entre:

- a) as atribuições legais da unidade administrativa;
- b) e a atividade material efetivamente desempenhada.

5.3 VITOR JOSÉ GARCIA

Vitor José Garcia foi designado foi designado pela Port. GP n.º 68/25, às fls. 59, para exercer a função de:

“Dirigente Administrativo do Serviço de Arquivo da Secretaria Municipal de Administração.”

O art. 172 da Lei Complementar n.º 206/2010 estabelece que compete ao Serviço de Arquivo:

- a) manter arquivo de documentação expedida e recebida;
- b) ordenar documentos e processos produzidos pelos órgãos municipais;
- c) reproduzir arquivos permanentes;
- d) organizar e conservar documentos administrativos.

Todavia, Vitor declarou:

- a) que não exercia função de chefia;
- b) que não possuía subordinados;



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2749

- c) que realizava segurança do Prefeito;
- d) que atuava como motorista;
- e) e que tais atividades integravam sua rotina funcional.

A Comissão observou aparente incompatibilidade entre:

- a) as atribuições técnicas e administrativas do Serviço de Arquivo;
- b) e as atividades efetivamente desempenhadas pelo servidor.

5.4 WELTON NOGUEIRA DE CARVALHO

Welton Nogueira de Carvalho foi designado pela Port. GP n.º 68/25, às fls. 59, para exercer a função de:

“Dirigente Administrativo do Serviço de Administração do Paço Municipal da Secretaria Municipal de Administração.”

O art. 176 da Lei Complementar n.º 206/2010 estabelece que compete ao Serviço de Administração do Paço Municipal:

- a) administrar o funcionamento do Paço Municipal;
- b) orientar serviços de limpeza e conservação;
- c) zelar pelos bens do edifício;
- d) controlar materiais utilizados;
- e) controlar serviços de portaria;
- f) abrir e fechar diariamente o Paço Municipal;
- g) supervisionar serviços relacionados à manutenção da unidade.

Todavia, Welton declarou:

- a) que não exercia chefia efetiva;
- b) que realizava segurança do Prefeito;
- c) que conduzia o veículo utilizado pelo Chefe do Executivo;



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2759

- d) que atuava em eventos, viagens e deslocamentos;
- e) que utilizava roupa civil;
- f) e que permanecia à disposição do Prefeito em atividades contínuas.

A Comissão identificou aparente incompatibilidade entre:

- a) as atribuições legais do Serviço de Administração do Paço Municipal;
- b) e as atividades efetivamente desempenhadas pelo servidor.

A Comissão conclui que os elementos produzidos revelam possível dissociação entre:

- a) as Funções Gratificadas formalmente atribuídas;
- b) as competências legais das respectivas unidades administrativas;
- c) as atividades materialmente desempenhadas pelos servidores investigados.

Os próprios depoimentos indicam que as unidades administrativas permaneceram, em tese, sem direção material efetiva, uma vez que os servidores designados para exercer funções de comando, supervisão e organização administrativa afirmaram dedicar-se predominantemente a atividades de motorista e segurança pessoal do Prefeito Municipal.

A Comissão observou, ainda, que as próprias portarias de designação fazem referência expressa ao art. 51 da Lei Complementar n.º 87/2001, dispositivo que disciplina as Funções Gratificadas e atribui ao servidor designado a condição de dirigente administrativo da unidade correspondente, com responsabilidades de comando, supervisão, organização e gestão administrativa.

Tal circunstância reforça a incompatibilidade identificada entre as atribuições formalmente assumidas pelos servidores investigados e as atividades materialmente desempenhadas, conforme os próprios depoimentos colhidos no âmbito da CPI.

Tais elementos reforçam os indícios de:

- a) possível desvio funcional;



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2769

- b) possível desvio de finalidade administrativa;
- c) utilização dissociada das Funções Gratificadas;
- d) e possível comprometimento da regularidade administrativa das unidades envolvidas.

VI – DOS DEPOIMENTOS DOS SERVIDORES INVESTIGADOS

Os depoimentos colhidos pela Comissão revelaram elemento de extrema relevância:

os próprios servidores investigados afirmaram não exercer efetivamente funções de dirigente administrativo, ou seja, de direção ou coordenação administrativa.

6.1 Depoimento de Welton Nogueira de Carvalho

Welton afirmou:

- a) que foi designado para Função Gratificada FG.2;
- b) que não exercia função de chefia;
- c) que não possuía subordinados;
- d) que sua atuação consistia na segurança do Prefeito;
- e) que também conduzia o veículo do Chefe do Executivo e às vezes o veículo particular dele.

6.2 Depoimento de Paulo Guervas Franco

Paulo declarou:

- a) que não exercia função de chefia ou direção;
- b) que não possuía subordinados;
- c) que não comparecia regularmente à unidade administrativa da FG;
- d) que realizava atividades de motorista e segurança do Prefeito.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

27789

6.3 Depoimento de Samuel do Nascimento Gomes

Samuel declarou:

- a) que não exercia função de chefia;
- b) que não possuía subordinados;
- c) que não comparecia regularmente à unidade administrativa correspondente à FG;
- d) que realizava atividades relacionadas à segurança do Prefeito e deslocamentos.

6.4 Depoimento de Vitor José Garcia

Vitor afirmou:

- a) que não exercia chefia ou direção administrativa;
- b) que continuava realizando segurança do Prefeito;
- c) que conduzia o veículo utilizado pelo Chefe do Executivo;
- d) que a atuação como motorista e segurança era rotina.

A convergência dos depoimentos é relevante.

Os quatro servidores confirmaram:

- a) inexistência de chefia efetiva;
- b) ausência de subordinados;
- c) não comparecimento regular às unidades administrativas das FGs;
- d) atuação contínua como motoristas e seguranças do Prefeito.

Tais elementos indicam possível dissociação entre:

- a) as Funções Gratificadas formalmente atribuídas;
- b) as atribuições administrativas inerentes às unidades correspondentes;
- c) e as atividades efetivamente desempenhadas.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2289

VII – DAS ATIVIDADES EFETIVAMENTE DESEMPENHADAS

A Comissão identificou, com base nos depoimentos colhidos e nos documentos analisados, que os servidores investigados exerciam materialmente atividades relacionadas ao acompanhamento pessoal do Prefeito Municipal.

Foram identificadas referências a:

- a) condução de veículo utilizado pelo Prefeito;
- b) atuação simultânea como motorista e segurança;
- c) participação em viagens oficiais;
- d) acompanhamento em deslocamentos urbanos;
- e) permanência em eventos aguardando o Prefeito;
- f) atuação em finais de semana;
- g) atuação em eventos institucionais;
- h) atuação em compromissos sociais;
- i) acompanhamento em atividades religiosas e permanência em igrejas aguardando o Prefeito;
- j) deslocamentos envolvendo familiares do Prefeito Municipal.

Os próprios servidores confirmaram que tais atividades integravam rotina funcional contínua.

Não se tratava, portanto, de apoio episódico, excepcional ou eventual.

Os depoimentos colhidos pela Comissão também revelaram atuação dos servidores investigados em acompanhamentos do Prefeito Municipal durante compromissos realizados em finais de semana, inclusive em atividades e eventos religiosos, permanecendo os Guardas Municipais no local à disposição da autoridade.

Tal circunstância reforça os indícios de habitualidade da atuação, disponibilidade funcional contínua e manutenção de estrutura personalizada de acompanhamento do Chefe do Executivo para além de atividades administrativas ordinárias.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2799

A Comissão observou que os elementos constantes dos autos revelam estrutura funcional organizada e mantida administrativamente ao longo do período investigado.

O Chefe de Gabinete confirmou possuir conhecimento de que os Guardas Municipais exerciam atividades de motorista e segurança do Prefeito.

Também confirmou:

- a) participação dos servidores em viagens;
- b) organização dos deslocamentos pelo Gabinete;
- c) utilização de diárias;
- d) inexistência de controle convencional de jornada.

A Comissão entende que a atuação identificada extrapola, em tese, o modelo ordinário de proteção patrimonial e institucional tradicionalmente atribuído à Guarda Municipal.

VIII – DA ATUAÇÃO JUNTO A FAMILIARES DO PREFEITO MUNICIPAL

Os depoimentos colhidos pela Comissão revelaram situação funcional especialmente relevante:

os servidores investigados relataram deslocamentos envolvendo familiares do Prefeito Municipal.

Foram identificadas referências:

- a) à presença da primeira-dama em deslocamentos;
- b) ao transporte do filho do Prefeito;
- c) à busca do filho em atividades escolares;
- d) e à participação da família em deslocamentos acompanhados pelos Guardas Municipais.

A Comissão registra que o tema deve ser tratado com sobriedade e responsabilidade institucional.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2809

Todavia, os elementos constantes dos autos revelam indícios de utilização da estrutura pública municipal em atividades de natureza pessoal e familiar.

Tal circunstância reforça a necessidade de análise quanto:

- a) à finalidade institucional da Guarda Municipal;
- b) à pessoalização da estrutura administrativa;
- c) e à compatibilidade entre o interesse público e as atividades efetivamente desempenhadas.

IX - DO PORTE DE ARMA, AUSÊNCIA DE UNIFORME E DESCARACTERIZAÇÃO FUNCIONAL

A Comissão identificou elemento relevante relacionado ao porte funcional de arma e à descaracterização operacional da atividade típica da Guarda Municipal.

Welton Nogueira de Carvalho declarou:

- a) que atuava armado;
- b) que não utilizava uniforme operacional da Guarda Municipal;
- c) que utilizava roupa civil;
- d) que não realizava atendimento regular de ocorrências típicas da corporação.

A Comissão observou que:

- a) o RETP – Regime Especial de Trabalho Policial;
- b) o porte funcional;
- c) e determinadas prerrogativas operacionais;

estão vinculados ao exercício regular da atividade operacional típica da Guarda Municipal.

A situação identificada revela cenário funcional peculiar:

- a) exercício formal de Função Gratificada administrativa;
- b) atuação material como motorista e segurança pessoal;



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2819

- c) utilização de arma funcional;
- d) ausência de uniforme operacional;
- e) descaracterização da atividade ordinária da corporação.

Tais elementos reforçam a necessidade de análise pelos órgãos competentes quanto à compatibilidade entre:

- a) a função formalmente atribuída;
- b) a atividade efetivamente desempenhada;
- c) as prerrogativas operacionais exercidas.

X – DO POSSÍVEL DESVIO DE FUNÇÃO

A Comissão entendeu necessário tratar especificamente da hipótese de possível desvio de função.

Os elementos reunidos indicam que os servidores investigados:

- a) ocupavam cargo efetivo de Guarda Municipal;
- b) permaneceram vinculados à Secretaria Municipal de Segurança;
- c) foram designados para Funções Gratificadas vinculadas a outras unidades administrativas, percebendo gratificação correspondente inicialmente no valor de R\$ 3.513,65 mensais, com reflexos indiretos sobre outras verbas variáveis, especialmente diárias;
- d) percebiam vantagens relacionadas à atividade operacional da Guarda Municipal, especialmente gratificação de Regime Especial de Trabalho Policial – RETP (65%), adicional de risco de vida (20%) e demais verbas vinculadas à atividade operacional da corporação, além da própria Função Gratificada FG.2, cujos demonstrativos analisados pela Comissão indicam valores aproximados de:

- 1) R\$ 1.680,70 a título de RETP;
- 2) R\$ 303,60 a título de adicional de risco de vida;
- 3) R\$ 3.513,65 relativos à Função Gratificada FG.2;



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2129

e) e, materialmente, exerciam atividades de motorista e segurança pessoal do Prefeito.

As atividades identificadas não guardam correspondência plenamente clara com:

a) as atribuições administrativas típicas das Funções Gratificadas exercidas;

b) a direção efetiva das unidades administrativas correspondentes;

c) nem, em determinados aspectos, com a finalidade institucional ordinária da Guarda Municipal.

É preciso evidenciar – e a Comissão o faz com destaque – que a condução eventual de veículo oficial por servidor público, quando realizada como meio acessório necessário ao desempenho de sua própria atividade funcional, não se confunde com a atividade material contínua de motorista.

O deslocamento funcional eventual constitui prática administrativa ordinária em diversas áreas da Administração Pública, especialmente quando o próprio servidor necessita realizar diligências, reuniões, fiscalizações ou atividades externas inerentes às atribuições de seu cargo.

Situação diversa, entretanto, ocorre quando o servidor passa a exercer, de forma contínua e habitual, atividades relacionadas à condução pessoal de terceiros, permanecendo à disposição da autoridade pública para transporte, deslocamentos urbanos, viagens e compromissos diversos.

A Comissão observou, ainda, que a estrutura administrativa municipal possui cargos e funções especificamente voltados à condução regular de veículos oficiais e transporte administrativo.

Os elementos colhidos pela Comissão indicam que os Guardas Municipais investigados não realizavam apenas deslocamentos funcionais próprios, mas exerciam materialmente atividades permanentes de motorista e condução pessoal do Chefe do Poder Executivo Municipal, circunstância que reforça os indícios de dissociação funcional identificados ao longo da investigação.

A situação investigada não aparenta decorrer apenas de falha administrativa episódica.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

283 9

Os elementos constantes dos autos indicam possível estrutura funcional organizada e mantida administrativamente ao longo do tempo.

XI - DAS DIÁRIAS, ADIANTAMENTOS E REPERCUSSÕES FINANCEIRAS

A Comissão analisou documentos relativos a diárias e adiantamentos de viagem pagos aos servidores investigados.

Os depoimentos indicam que as diárias eram calculadas considerando a Função Gratificada exercida.

Welton afirmou receber diárias calculadas com base na FG.

Paulo afirmou acreditar que as diárias eram calculadas conforme a função gratificada.

Samuel declarou que as diárias eram calculadas considerando a FG.

Vitor José Garcia, por sua vez, confirmou a realização de viagens com o Prefeito e o recebimento de diárias, mas declarou não saber informar qual unidade efetuava o pagamento nem se o cálculo era realizado com base na Função Gratificada.

A Comissão identificou que as Funções Gratificadas produziam repercussão financeira direta, inclusive:

- a) elevação do valor das diárias;
- b) reflexos remuneratórios acessórios;
- c) e ampliação potencial da despesa pública.

A Comissão observou que Vitor José Garcia igualmente recebeu a gratificação correspondente à Função Gratificada exercida, com repercussões remuneratórias decorrentes da designação administrativa formalizada no âmbito da Prefeitura Municipal.

Também foram identificados reflexos indiretos relacionados às diárias e demais verbas variáveis vinculadas à função exercida.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2849

QUADRO DEMONSTRATIVO DAS REPERCUSSÕES FINANCEIRAS IDENTIFICADAS

ELEMENTO	SITUAÇÃO IDENTIFICADA	REPERCUSSÃO
FG.2	Designação dos guardas como dirigentes administrativos	Acréscimo remuneratório
RETP	Mantido durante o período das FGs	Continuidade de vantagem operacional
Risco de vida	Mantido durante as designações	Reflexo financeiro adicional
Diárias	Calculadas conforme a FG	Majoração indireta
Atuação material	Motorista e segurança do Prefeito	Possível incompatibilidade funcional
Horas extras após cessação das FGs	Pagamentos posteriores à cessação	Continuidade material da atuação

A Comissão enfatiza que a ausência de informações completas sobre localidades, períodos e percentuais impede quantificação exata do eventual prejuízo ao erário.

Todavia, os elementos reunidos demonstram repercussão financeira concreta decorrente das designações analisadas.

XII - DAS HORAS EXTRAS APÓS A CESSAÇÃO DAS FUNÇÕES GRATIFICADAS

Os documentos analisados indicam que:

a) durante o período de exercício das Funções Gratificadas não constavam pagamentos de horas extraordinárias;

b) após a cessação das FGs, passaram a constar pagamentos de horas extras aos servidores investigados.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2869

A Comissão entende relevante destacar que tal circunstância coincide com a continuidade material das atividades de acompanhamento do Prefeito Municipal relatadas nos depoimentos.

Os elementos constantes dos autos sugerem possível continuidade funcional da estrutura anteriormente mantida mediante utilização das Funções Gratificadas.

XIII – DA PUBLICIDADE OFICIAL, DO DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO E DA DISTINÇÃO ADMINISTRATIVA IDENTIFICADA NAS PORTARIAS RELACIONADAS ÀS FUNÇÕES GRATIFICADAS INVESTIGADAS

A Comissão Parlamentar de Inquérito entendeu necessário proceder à análise específica da publicidade oficial dos atos administrativos relacionados às designações dos Guardas Municipais investigados para exercício de Funções Gratificadas, especialmente diante das informações prestadas pelo Poder Executivo no curso dos trabalhos investigativos.

A Comissão deseja enfatizar, inicialmente, que o princípio da publicidade constitui um dos pilares estruturantes da Administração Pública, encontrando previsão expressa no art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 75 e 77 da Lei Orgânica do Município de Araçatuba.

A publicidade administrativa não possui natureza meramente formal ou burocrática.

Sua finalidade consiste em assegurar transparência dos atos públicos, controle social da atividade administrativa, fiscalização institucional, conhecimento dos atos que produzem efeitos funcionais e financeiros e observância aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade administrativa.

A Comissão observou que as portarias investigadas produziram efeitos remuneratórios, repercussões funcionais, alterações administrativas e reflexos financeiros relacionados às Funções Gratificadas, diárias e demais verbas acessórias percebidas pelos servidores investigados.

No curso da instrução, verificou-se que o Município de Araçatuba possui sistema normativo específico disciplinando a publicidade oficial dos atos administrativos, por meio da Lei Municipal n.º 8.246/2019, às fls. 242, que instituiu o Diário Oficial Eletrônico do Município como meio oficial de comunicação, publicidade e divulgação dos atos administrativos municipais.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2869

A referida legislação foi regulamentada pelo Decreto n.º 21.323/2020, às fls. 245, o qual atribuiu expressamente ao Gabinete do Prefeito, por intermédio da Assessoria de Apoio, Controle e Elaboração dos Atos Oficiais, a coordenação da Imprensa Oficial do Município, inclusive quanto ao acompanhamento das remessas, regularidade das publicações, controle dos atos oficiais e assinatura das edições oficiais do Diário Oficial Eletrônico.

A Comissão observou, ainda, que os atos publicados no Diário Oficial Eletrônico eram regularmente identificados como “publicados e arquivados pela Assessoria de Apoio, Controle e Elaboração dos Atos Oficiais do Gabinete do Prefeito”, circunstância que evidencia a existência de estrutura administrativa formalmente responsável pela elaboração, encaminhamento, controle e publicidade dos atos oficiais do Município.

A presente análise limita-se ao período abrangido pelos fatos investigados nesta CPI.

No recorte temporal examinado, a Comissão identificou diversas publicações oficiais relacionadas a decretos, portarias, designações, revogações, substituições funcionais, *constituição de comissões administrativas e demais atos administrativos internos* editados pelo Poder Executivo Municipal e por Secretarias Municipais.

Foram identificadas, inclusive, as Portarias GP n.º 1/2025, n.º 2/2025 e n.º 3/2025, às fls. 186-A e 186-B, todas publicadas em 2 de janeiro de 2025 e relacionadas à *designação cumulativa de Secretários Municipais para responderem por outras Secretarias*, atos regularmente submetidos à publicidade oficial pelo próprio Gabinete do Prefeito.

A Comissão identificou, ainda, a publicação da Portaria GP n.º 4/2025, publicada em 3 de janeiro de 2025, às fls. 186, por meio da qual o servidor SIDIVALDO DOMINGOS DE BRITO foi designado para exercer a *Função Gratificada FG.1 de Dirigente Administrativo da Divisão do Tesouro da Secretaria Municipal da Fazenda*, ato fundamentado expressamente no art. 51 e respectivos parágrafos da Lei Complementar n.º 87/2001.

Publicação também de várias outras Portarias de diversos órgãos, inclusive do DRH relativamente a servidores.

Tal circunstância assume especial relevância porque demonstra que, no mesmo período investigado, a Administração Municipal submetia regularmente à



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2879

publicidade oficial atos de designação de servidores efetivos para exercício de Funções Gratificadas vinculadas à condição de dirigente administrativo.

A Comissão observou que a Portaria GP n.º 4/2025, às fls. 186, possui natureza funcional equivalente, fundamentação legal idêntica, mesma estrutura administrativa, mesma Assessoria responsável pelos atos oficiais e mesma sistemática jurídica das designações atribuídas aos Guardas Municipais investigados.

Entretanto, as portarias relacionadas às designações dos Guardas Municipais Paulo Guervas Franco, Samuel do Nascimento Gomes, Vitor José Garcia e Welton Nogueira de Carvalho para exercício de Funções Gratificadas igualmente vinculadas ao art. 51 da Lei Complementar n.º 87/2001 não foram submetidas ao mesmo padrão de publicidade oficial identificado nos demais atos administrativos analisados pela Comissão.

Tal circunstância evidencia distinção administrativa relevante entre atos de mesma natureza funcional, editados no mesmo período, pela mesma gestão administrativa, sob o mesmo fundamento legal e pela mesma estrutura formalmente responsável pela publicidade oficial dos atos municipais.

A Comissão ressalta que o presente relatório não afirma, por si só, dolo administrativo ou intenção deliberada de ocultação de atos públicos.

Todavia, os elementos documentais analisados demonstram situação distinta do padrão administrativo identificado no período investigado, circunstância que assume especial relevância diante da repercussão funcional das designações, dos efeitos financeiros produzidos, da vinculação das Funções Gratificadas ao exercício de direção administrativa e da posterior constatação de que os servidores investigados desempenhavam predominantemente atividades diversas das atribuições inerentes às unidades administrativas para as quais foram formalmente designados.

A Comissão entende, portanto, que a ausência de publicação das portarias relacionadas às Funções Gratificadas atribuídas aos Guardas Municipais investigados constitui elemento relevante para análise pelos órgãos de controle competentes, especialmente quando examinada em conjunto com a existência de sistema oficial de publicidade administrativa, a estrutura funcional responsável pelas publicações, a rotina administrativa de publicação identificada no período investigado e a diferença objetiva de tratamento conferida a atos administrativos de mesma natureza funcional.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2889

XIV – DA CADEIA DECISÓRIA E DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A Comissão analisou a cadeia administrativa relacionada:

- a) às designações para Funções Gratificadas - FGs;
- b) à elaboração das portarias;
- c) à organização funcional dos servidores;
- d) à realização das viagens;
- e) à publicação dos atos administrativos;
- f) ao controle administrativo das atividades desempenhadas pelos servidores investigados.

O Diretor de Recursos Humanos, André Luís de Oliveira Santos, declarou que as portarias de designação para Funções Gratificadas não eram elaboradas pelo Departamento de Recursos Humanos, sendo confeccionadas diretamente pelo Gabinete do Prefeito e posteriormente encaminhadas ao DRH já formalizadas.

Os elementos constantes dos autos demonstram que:

- a) o Gabinete do Prefeito participava diretamente da organização das viagens e deslocamentos do Prefeito;
- b) a Assessoria de Apoio, Controle e Elaboração dos Atos Oficiais participava da elaboração e tramitação dos atos administrativos;
- c) as designações para Funções Gratificadas eram formalizadas no âmbito do próprio Gabinete;
- d) havia conhecimento administrativo acerca da utilização contínua dos servidores investigados em atividades de motorista e segurança;
- e) o fluxo administrativo relacionado às designações, viagens, diárias e organização funcional não se restringia à atuação isolada dos Guardas Municipais investigados;
- f) a ausência de publicação das portarias relacionadas às Funções Gratificadas ocorreu dentro de contexto administrativo conhecido pelas unidades responsáveis pela elaboração e controle dos atos oficiais.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2899

A Comissão observou, ainda, que a estrutura administrativa identificada nos autos evidencia atuação coordenada entre setores administrativos distintos, especialmente Gabinete do Prefeito, Assessoria de Apoio e setores administrativos relacionados à gestão funcional dos servidores no âmbito do próprio Gabinete.

Os elementos produzidos no curso da investigação indicam que a manutenção das atividades desempenhadas pelos servidores investigados dependia:

- a) de autorização administrativa;
- b) de organização funcional contínua;
- c) da formalização de atos administrativos;
- d) da manutenção das designações durante o período investigado;
- e) da operacionalização de viagens, diárias e deslocamentos;
- f) de conhecimento institucional acerca da forma de utilização dos servidores investigados.

A Comissão entende que a responsabilidade administrativa eventualmente apurada não se limita à execução material das atividades, devendo alcançar também os agentes públicos responsáveis pela autorização, organização, formalização, supervisão e manutenção administrativa das situações investigadas.

XV – DO DECRETO N.º 8.399/1997, DA EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E DA FRAGILIZAÇÃO DA SUSTENTAÇÃO NORMATIVA UTILIZADA

A Comissão observou que parte relevante da fundamentação administrativa apresentada pelo Poder Executivo procura conferir aparente sustentação normativa à utilização de Guardas Municipais em atividades permanentes de segurança pessoal de autoridades municipais.

Todavia, quando a sequência legislativa e a evolução estrutural da Administração Municipal são vistas de forma integral e sistemática, a sustentação normativa utilizada começa progressivamente a perder consistência.

Isso porque parcela significativa da justificativa apresentada apoia-se no art. 5.º do Decreto Municipal n.º 8.399/1997, às fls. 52, especialmente no trecho que menciona a atribuição de “zelar pela segurança física das autoridades municipais”.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2909

Ocorre que referido decreto, disposto na íntegra às fls. 222 – 236, não pode ser visto isoladamente, descontextualizado da evolução normativa posterior do Município de Araçatuba.

A Comissão verificou que o art. 5.º do Decreto n.º 8.399/1997 buscava reproduzir competências vinculadas ao antigo “Departamento de Guarda e Segurança”, na então estrutura administrativa prevista na Lei Complementar n.º 004/1994 pelo art. 40 do referido diploma legal.

A Comissão observou, ainda, que a reorganização administrativa promovida pela Lei Complementar n.º 004/1994 não permaneceu isolada no tempo.

Posteriormente, novas reformulações estruturais foram promovidas pela Lei Complementar n.º 87/2001 e, mais adiante, pela Lei Complementar n.º 206/2010, diplomas que novamente redefiniram a organização administrativa municipal, as unidades administrativas, os cargos, funções e atribuições internas da Administração Pública Municipal.

Tal circunstância evidencia significativo distanciamento entre a atual estrutura administrativa do Município e a organização originalmente existente quando da edição do Decreto n.º 8.399/1997.

Assim, a competência invocada pela Administração Municipal passou a se apoiar em estrutura administrativa formalmente inexistente no ordenamento municipal vigente.

A Comissão entende que competências regulamentares não subsistem autonomamente dissociadas da estrutura legal e administrativa que lhes conferia suporte sistêmico, especialmente quando a organização originária é expressamente substituída por legislação posterior.

A Comissão observou, ainda, que a narrativa administrativa apresentada nos autos continua fazendo referência reiterada ao antigo “Departamento de Guarda e Segurança”, embora tal estrutura não mais exista formalmente na organização administrativa vigente do Município.

Desse modo, a utilização reiterada do art. 5.º do Decreto n.º 8.399/1997 para justificar atividades permanentes de segurança pessoal de autoridades municipais revela aparente utilização de fundamento normativo dissociado da estrutura administrativa atualmente vigente.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2919

Além disso, a Comissão entendeu necessário analisar a compatibilidade da interpretação apresentada pela Administração Municipal com a própria Lei Federal n.º 13.022/2014 — Estatuto Geral das Guardas Municipais, às fls. 237.

A legislação federal estabelece competências relacionadas:

- a) à proteção de bens, serviços e instalações municipais;
- b) à proteção preventiva municipal;
- c) à atuação integrada no sistema de segurança pública;
- d) ao apoio às atividades de interesse coletivo;
- e) à atuação institucional voltada à preservação da ordem pública municipal.

Embora a legislação federal admita cooperação institucional e auxílio em determinadas situações envolvendo autoridades públicas, conforme art. 5.º, XVII da referida Lei Federal n.º 13.022/2014, a Comissão não identificou previsão expressa que autorize, de forma ampla e permanente, a manutenção de estrutura personalizada de segurança particular do Chefe do Poder Executivo Municipal e de seus familiares.

A Comissão não pode deixar de registrar que eventuais referências normativas relacionadas à atuação institucional da Secretaria Municipal de Segurança em atividades voltadas à proteção e segurança das autoridades municipais não possuem, por si só, alcance suficiente para justificar integralmente o conjunto de situações materiais identificadas no curso da investigação.

Os elementos colhidos pela Comissão indicam atuação que ultrapassa os limites de apoio institucional eventualmente previstos, especialmente diante:

- a) da atuação contínua e personalizada dos servidores investigados;
- b) da condução de familiares do Chefe do Poder Executivo;
- c) da realização de atividades de motorista particular;
- d) da permanência em compromissos sociais e religiosos;
- e) da disponibilidade funcional permanente;



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2929

f) da dissociação entre as atribuições das Funções Gratificadas formalmente assumidas e as atividades efetivamente desempenhadas no período;

g) das repercussões funcionais e financeiras identificadas pela Comissão.

Ao contrário, a sistemática da Lei Federal n.º 13.022/2014 evidencia atuação predominantemente institucional, preventiva e vinculada ao interesse público geral, e não proteção pessoal contínua e individualizada de autoridades específicas.

A Comissão enfatiza que a presente análise não desconsidera hipóteses excepcionais de apoio institucional eventualmente prestado a autoridades públicas em situações específicas de risco ou necessidade operacional.

Todavia, os elementos identificados nos autos revelam atuação contínua, personalizada e administrativamente estruturada, situação distinta do apoio episódico ou excepcional compatível com a atuação institucional ordinária da Guarda Municipal.

Por essa razão, os fundamentos utilizados para justificar a atuação permanente dos Guardas Municipais investigados em atividades de motorista e segurança pessoal do Prefeito Municipal merecem análise aprofundada pelos órgãos de controle competentes.

XVI – DA ANÁLISE DO PROCEDIMENTO MINISTERIAL ANTERIOR

A Comissão registra o recebimento do Ofício OF.C01.329/26, encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, por meio do qual foi requerida a juntada de cópia da homologação da promoção de arquivamento realizada pelo Conselho Superior do Ministério Público em procedimento correlato, reiterando-se, ao final, pedido de arquivamento desta Comissão Parlamentar de Inquérito.

A Comissão não ignora a existência de procedimento anteriormente arquivado pelo Ministério Público.

Todavia, a própria decisão ministerial ressaltou expressamente a possibilidade de reabertura diante do surgimento de novos elementos de informação.

A Comissão observou que a controvérsia investigada não se restringe à possibilidade abstrata de designação de servidores efetivos para o exercício de Funções Gratificadas, hipótese efetivamente prevista na legislação municipal e historicamente adotada pela Administração Pública.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2939

O ponto central identificado no curso da investigação parlamentar reside na possível dissociação material entre:

a) as atribuições administrativas inerentes às Funções Gratificadas formalmente exercidas;

b) e as atividades efetivamente desempenhadas pelos servidores investigados.

Os elementos colhidos pela Comissão indicam que os Guardas Municipais designados para Funções Gratificadas vinculadas a unidades administrativas específicas não exerciam, de forma efetiva e contínua, atividades correspondentes às atribuições legais das respectivas unidades, permanecendo predominantemente vinculados a atividades de motorista e segurança pessoal do Chefe do Poder Executivo Municipal.

A presente CPI produziu análise mais ampla e aprofundada, abrangendo:

a) depoimentos dos próprios Guardas Municipais;

b) ausência de direção administrativa (direção, coordenação) efetiva;

c) confirmação de atuação como motorista e segurança;

d) deslocamentos envolvendo familiares;

e) manutenção de RETP e Risco de Vida (gratificações próprias do efetivo exercício de guarda municipal);

f) repercussão financeira das diárias;

g) ausência de publicação das portarias de designação;

h) ausência de controle convencional de jornada;

i) utilização de arma funcional sem uniforme operacional;

j) e continuidade material das atividades após cessação das FGs.

A Comissão entende que os elementos produzidos pela CPI não reproduzem simplesmente a denúncia anteriormente submetida ao Ministério Público.

Ao contrário, revelam novas perspectivas de análise funcional, financeira e administrativa.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2949

A Comissão registra, ainda, que o Ofício OF.C01.329/26, às fls. 169, encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, requereu o arquivamento da presente Comissão Parlamentar de Inquérito em razão da homologação ministerial anteriormente mencionada.

Todavia, a Comissão entende que o pedido não merece acolhimento.

Isso porque:

- a) a atividade investigativa parlamentar possui natureza político-fiscalizatória autônoma;
- b) o arquivamento promovido no âmbito ministerial não possui efeito vinculante sobre a atuação constitucional da Câmara Municipal;
- c) a própria decisão do Conselho Superior do Ministério Público ressaltou expressamente a possibilidade de reabertura diante do surgimento de novos elementos;
- d) e a presente CPI produziu conjunto probatório próprio, mais amplo e aprofundado, abrangendo aspectos funcionais, administrativos, financeiros e operacionais não examinados integralmente no procedimento anteriormente arquivado.

Assim, a Comissão entende que o regular prosseguimento e conclusão dos trabalhos investigativos constituem decorrência natural do dever constitucional de fiscalização exercido pelo Poder Legislativo Municipal.

XVII – DO PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL DO MUNICÍPIO DE PITANGUEIRAS

A Comissão identificou precedente relevante do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo relacionado à utilização de Guardas Municipais para segurança pessoal de Prefeito Municipal.

Na Apelação Cível n.º 1000043-71.2018.8.26.0459, envolvendo o Município de Pitangueiras, às fls. 249 – 261, o Tribunal reconheceu desvio de finalidade na utilização de Guardas Municipais em atividades de segurança pessoal permanente do Chefe do Executivo.

O Acórdão consignou que houve:

- a) utilização da estrutura pública em benefício pessoal da autoridade;
- b) desvio de finalidade administrativa;



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2969

c) repercussão patrimonial correspondente à remuneração dos servidores colocados à disposição do Prefeito.

Embora cada caso possua suas particularidades próprias, o precedente demonstra que a utilização permanente da estrutura da Guarda Municipal para proteção pessoal de autoridade pública pode extrapolar a finalidade institucional legalmente atribuída à corporação.

A Comissão observa que os elementos identificados no presente caso apresentam pontos objetivos de aproximação com as circunstâncias analisadas no precedente mencionado, especialmente:

- a) atuação contínua de Guardas Municipais junto ao Chefe do Executivo;
- b) utilização dos servidores em atividades de acompanhamento pessoal;
- c) manutenção de estrutura funcional permanente;
- d) utilização de servidores públicos em deslocamentos e viagens;
- e) repercussões remuneratórias e financeiras relacionadas às atividades desempenhadas;
- f) e possível dissociação entre a finalidade institucional da corporação e as atividades materialmente exercidas.

De se ressaltar, entretanto, que a conclusão definitiva acerca da compatibilidade jurídica das situações identificadas caberá aos órgãos competentes.

A Comissão entende que o precedente do TJSP reforça a necessidade de análise aprofundada pelos órgãos competentes quanto aos fatos identificados no presente caso.

XVIII – DOS INDÍCIOS IDENTIFICADOS PELA COMISSÃO

Os elementos reunidos pela Comissão indicam:

- a) possível dissociação entre as Funções Gratificadas formalmente atribuídas e as atividades efetivamente desempenhadas;
- b) possível desvio de função;
- c) possível desvio de finalidade administrativa;



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2969

- d) utilização personalizada da estrutura pública;
- e) repercussões financeiras concretas decorrentes das designações;
- f) ausência de publicidade uniforme dos atos administrativos, principalmente com relação às designações de Funções Gratificadas;
- g) fragilidade nos mecanismos de controle funcional;
- h) manutenção de estrutura funcional organizada de acompanhamento pessoal do Prefeito Municipal;
- i) e possível incompatibilidade entre a finalidade institucional da Guarda Municipal e as atividades materialmente exercidas.

A Comissão ressalta que a conclusão definitiva acerca de eventual improbidade administrativa ou responsabilidade civil competirá aos órgãos de controle e fiscalização.

Todavia, os elementos produzidos no âmbito da CPI revelam indícios suficientes para justificar encaminhamento aos órgãos competentes.

XIX – CONCLUSÃO

Após análise integrada dos documentos, depoimentos, demonstrativos financeiros, legislação aplicável e demais elementos constantes dos autos, a Comissão conclui que:

- a) os Guardas Municipais investigados foram formalmente designados para Funções Gratificadas vinculadas a unidades administrativas específicas;
- b) os próprios servidores afirmaram não exercer efetivamente chefia, direção ou coordenação administrativa;
- c) os depoimentos revelaram atuação contínua como motoristas e seguranças do Prefeito Municipal;
- d) houve confirmação de deslocamentos envolvendo familiares do Prefeito;
- e) verificou-se manutenção de vantagens operacionais da Guarda Municipal (RETP e Risco de Vida) durante o período das Funções Gratificadas;



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2979

f) as Funções Gratificadas produziram repercussões financeiras concretas, inclusive em diárias;

g) após a cessação das Funções Gratificadas passaram a constar pagamentos de horas extraordinárias;

h) verificou-se ausência de publicação das portarias de designação, apesar da publicação de outros atos administrativos iguais ou semelhantes;

i) os elementos indicam possível dissociação entre a finalidade institucional da Guarda Municipal e as atividades materialmente desempenhadas;

j) os fatos identificados revelam necessidade de análise aprofundada pelos órgãos competentes.

A Comissão ressalta que os elementos identificados ao longo da investigação parlamentar não constituem, por si só, juízo definitivo de responsabilização, *mas revelam conjunto relevante de circunstâncias administrativas, funcionais e financeiras* que justificam aprofundamento pelos órgãos de controle e fiscalização competentes.

XX – DA HABITUALIDADE DA ATUAÇÃO

A Comissão identificou elemento de relevante importância jurídica e administrativa: a habitualidade da atuação desempenhada pelos servidores investigados.

Os depoimentos colhidos revelam que as atividades descritas não possuíam caráter episódico, emergencial ou excepcional.

Ao contrário, os próprios servidores afirmaram que:

- a) atuavam continuamente junto ao Prefeito Municipal;
- b) realizavam acompanhamento em deslocamentos urbanos e viagens;
- c) permaneciam à disposição da autoridade em eventos e compromissos diversos;
- d) atuavam em finais de semana;
- e) exerciam atividades relacionadas à condução e segurança do Chefe do Executivo;



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2989

f) e realizavam tais atividades como rotina funcional ordinária.

A habitualidade identificada afasta a hipótese de simples apoio eventual ou auxílio extraordinário, revelando estrutura contínua de acompanhamento pessoal do Prefeito Municipal.

A Comissão entende que tal circunstância constitui elemento relevante para análise:

- a) da finalidade administrativa dos atos praticados;
- b) da compatibilidade funcional das designações;
- c) da utilização da estrutura pública municipal;
- d) e da eventual existência de desvio funcional e desvio de finalidade.

XXI – DA PESSOALIZAÇÃO DA ESTRUTURA PÚBLICA

A Comissão observou, a partir dos documentos e depoimentos analisados, indícios de utilização personalizada da estrutura administrativa municipal.

Os elementos constantes dos autos revelam atuação dos Guardas Municipais em:

- a) deslocamentos urbanos do Prefeito;
- b) viagens;
- c) eventos institucionais;
- d) atividades sociais;
- e) eventos religiosos;
- f) deslocamentos envolvendo familiares;
- g) acompanhamento em finais de semana;
- h) e permanência contínua em atividades pessoais e institucionais do Chefe do Executivo.

Os depoimentos revelaram referências:

- a) à presença da primeira-dama em deslocamentos;



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

2999

- b) ao transporte do filho do Prefeito;
- c) à busca do filho em atividades escolares;
- d) e ao acompanhamento em compromissos diversos.

Os depoimentos também revelaram referências ocasionais à utilização de veículo particular do Chefe do Poder Executivo durante determinados deslocamentos realizados com acompanhamento dos servidores investigados, circunstância contextual considerada pela Comissão na análise acerca dos limites entre apoio institucional e utilização personalizada da estrutura pública.

A Comissão registra que o tema exige tratamento responsável e institucional.

Todavia, a utilização contínua de servidores públicos em atividades relacionadas à rotina pessoal e familiar da autoridade municipal reforça a necessidade de análise quanto:

- a) à impessoalidade administrativa;
- b) à finalidade institucional da Guarda Municipal;
- c) à utilização da estrutura pública;
- d) e à compatibilidade entre interesse público e atividades desempenhadas.

XXII - DA DISSOCIAÇÃO ENTRE FUNÇÃO FORMAL E ATIVIDADE MATERIAL

A Comissão concluiu que um dos pontos centrais da investigação consiste na aparente dissociação entre:

- a) a função formalmente atribuída aos servidores;
- b) as unidades administrativas indicadas nas portarias;
- c) e as atividades efetivamente desempenhadas.

Os servidores foram formalmente designados para exercer Funções Gratificadas relacionadas à direção administrativa de unidades específicas.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

3009

Todavia, os próprios depoimentos revelaram:

- a) ausência de chefia efetiva;
- b) ausência de subordinados;
- c) ausência de comparecimento regular às unidades administrativas correspondentes;
- d) atuação contínua como motoristas e seguranças do Prefeito.

A Comissão entende que os elementos produzidos indicam possível incompatibilidade entre:

- a) a finalidade legal das Funções Gratificadas;
- b) a atividade administrativa esperada dos dirigentes;
- c) e a atividade material efetivamente desenvolvida.

XXIII – DA CONTINUIDADE MATERIAL DA ESTRUTURA

A Comissão identificou elemento relevante relacionado à continuidade material da estrutura funcional investigada.

Os documentos analisados indicam que:

- a) durante o período de exercício das Funções Gratificadas não constavam pagamentos de horas extraordinárias;
- b) após a cessação das FGs, passaram a constar pagamentos de horas extras aos servidores investigados;
- c) ao mesmo tempo, os depoimentos revelaram continuidade das atividades de acompanhamento do Prefeito Municipal.

Welton Nogueira de Carvalho afirmou, inclusive, que continuou realizando segurança do Prefeito após a cessação das Funções Gratificadas.

A Comissão entende que tal circunstância sugere possível continuidade material da estrutura funcional anteriormente mantida mediante utilização das FGs.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

3019

Os elementos constantes dos autos indicam que a cessação formal das gratificações não necessariamente implicou cessação das atividades efetivamente desempenhadas.

XXIV – DA AUSÊNCIA DE CONTROLE FUNCIONAL EFETIVO

A Comissão observou fragilidade relevante nos mecanismos de controle funcional relacionados aos servidores investigados.

Os depoimentos colhidos revelaram:

- a) ausência de controle convencional de jornada;
- b) atuação externa contínua;
- c) participação em viagens;
- d) atuação em finais de semana;
- e) permanência em eventos aguardando o Prefeito;
- f) e inexistência de comparecimento regular às unidades administrativas das respectivas Funções Gratificadas.

O Chefe de Gabinete informou que o controle ocorria por meio de deslocamentos, viagens e acompanhamento funcional.

A Comissão entende que a dispensa de registro convencional de ponto não equivale à ausência de controle funcional.

A Administração Pública deve possuir meios minimamente verificáveis de aferição:

- a) da jornada;
- b) da frequência;
- c) dos deslocamentos;
- d) da prestação funcional;
- e) e das verbas variáveis eventualmente pagas.

A ausência de controle formal efetivo assume especial relevância diante:



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

3029

- a) do pagamento de diárias;
- b) da posterior realização de horas extraordinárias;
- c) da atuação externa contínua;
- d) e da multiplicidade de vínculos funcionais identificados.

XXV – DA NECESSIDADE DE APROFUNDAMENTO PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

A Comissão entende que os elementos produzidos no âmbito da CPI justificam aprofundamento investigativo pelos órgãos competentes.

A presente investigação parlamentar revelou:

- a) novos elementos documentais;
- b) depoimentos dos próprios servidores envolvidos;
- c) repercussões financeiras não analisadas anteriormente;
- d) aspectos relacionados à publicidade administrativa;
- e) indícios de dissociação funcional;
- f) e possível continuidade material da estrutura investigada.

A Comissão ressalta que o procedimento anteriormente arquivado pelo Ministério Público examinou recorte específico da controvérsia, especialmente relacionado à possibilidade abstrata de designação de servidores efetivos para Funções Gratificadas.

A presente CPI, entretanto, ampliou significativamente a análise funcional, administrativa, financeira e operacional dos fatos.

Assim, entende a Comissão que os elementos produzidos justificam reavaliação pelos órgãos de controle e fiscalização competentes.

XXVI – DAS RECOMENDAÇÕES INSTITUCIONAIS

A Comissão entende necessário formular recomendações institucionais voltadas ao aprimoramento da Administração Pública Municipal.



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

Recomenda-se:

- a) regulamentação objetiva das hipóteses de atuação da Guarda Municipal em apoio à proteção de autoridades;
- b) definição clara dos limites entre proteção institucional e segurança pessoal permanente;
- c) padronização da publicação de portarias relacionadas a Funções Gratificadas;
- d) revisão dos mecanismos de controle funcional de servidores em atividade externa;
- e) revisão dos critérios de concessão de diárias e verbas acessórias;
- f) aprimoramento da transparência administrativa relacionada à lotação, função e atividade efetivamente desempenhada;
- g) regulamentação específica para controle de jornada de servidores em atividade externa.

XXVII – DOS ENCAMINHAMENTOS:

Diante dos elementos colhidos no curso dos trabalhos investigativos, a Comissão entende que os fatos apurados transcendem aspectos meramente administrativos, alcançando potencial relevância político-administrativa e institucional, apta, em tese, a ensejar análise quanto à instauração de Comissão Processante – CP nos termos da legislação vigente aplicável, em especial o Decreto-Lei n.º 201/1967 e o Regimento Interno desta Casa.

Os elementos constantes dos autos e produzidos no curso da investigação parlamentar indicam possível estrutura funcional paralela potencialmente dissociada das finalidades legalmente previstas para os cargos, funções e unidades administrativas envolvidas, voltada à prestação predominante de serviços de apoio pessoal, condução e segurança diretamente vinculados ao Chefe do Poder Executivo Municipal e, em determinadas circunstâncias relatadas nos autos, também a seus familiares, mediante utilização de servidores públicos municipais provenientes da Guarda Municipal, empregados materialmente em atividades de motoristas e segurança pessoal, às custas do Município e em possível prejuízo ao erário:



Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

304 S

a) utilização de servidores provenientes da Guarda Municipal em atividades contínuas de condução de veículo oficial não pertencente à corporação e, em determinadas situações narradas em depoimento, também de veículo particular do próprio Prefeito Municipal;

b) adoção de jornadas e escalas de trabalho diferenciadas das rotinas administrativas ordinárias das unidades às quais os servidores se encontravam formalmente vinculados;

c) remuneração mediante Funções Gratificadas e, posteriormente, mediante pagamento de horas extras, em contexto potencialmente relacionado à continuidade material das atividades identificadas pela Comissão;

d) atribuição formal de Funções Gratificadas de dirigente administrativo a Guardas Municipais, situação que, isoladamente considerada, não apresentaria irregularidade, já que os servidores designados passariam a ser responsáveis pela direção, coordenação e acompanhamento funcional das respectivas unidades administrativas. Entretanto, os elementos produzidos no curso da investigação parlamentar indicam que os referidos servidores permaneceram predominantemente empregados, em possível desvio de função, em atividades de condução, apoio pessoal e segurança diretamente vinculadas ao Chefe do Poder Executivo Municipal e, em determinadas circunstâncias relatadas nos autos, também a seus familiares, deixando potencialmente desprovidas de direção, coordenação e controle efetivo as unidades administrativas para as quais haviam sido designados, em possível prejuízo à regular organização e ao adequado andamento dos serviços públicos vinculados às respectivas estruturas administrativas;

e) ausência de publicação de atos administrativos relacionados às designações funcionais investigadas, em contexto indicativo de possível forma seletiva de publicidade, já que outras de mesma natureza foram regularmente publicadas, em possível afronta aos princípios da publicidade e transparência.

Dessa forma, a Comissão delibera:

I – pela remessa integral do presente Relatório Final e respectivos documentos ao Ministério Público do Estado de São Paulo, inclusive diante da existência de fatos e novos elementos informativos produzidos no âmbito desta Comissão Parlamentar de Inquérito, para análise das providências eventualmente cabíveis;

II – pela remessa de cópia ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, diante dos aspectos administrativos, funcionais e financeiros identificados;



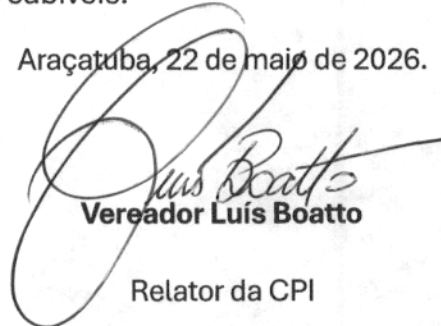
3069

Câmara Municipal de Araçatuba

Estado de São Paulo

III – pela remessa à Presidência da Câmara Municipal, para ciência e providências regimentais cabíveis.

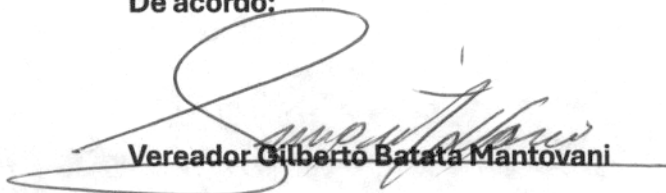
Araçatuba, 22 de maio de 2026.



Vereador Luís Boatto

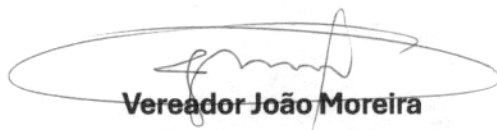
Relator da CPI

De acordo:



Vereador Gilberto Batata Mantovani

Presidente da CPI



Vereador João Moreira

Membro Titular da CPI