

**EXCELENTÍSSIMO(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA ___ VARA
DA FAZENDA PÚBLICA DE CAMPINAS:**

Inquérito Civil 6379/23
SEI 29.0001.0183676.2023-60

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, pelo Promotor de Justiça signatário, que atua na Defesa do Patrimônio Público e Social, no uso de suas atribuições legais, com fundamento nos artigos 127, *caput* e 129, inciso III, da Constituição Federal; art. 25, inciso IV, alínea “a”, da Lei Federal nº 8.625/1993; art. 103, inciso VIII, da Lei Complementar Estadual nº 734/93; artigo 1º, inciso IV, da Lei Federal nº 7.347/85, e com base nos elementos angariados no Inquérito Civil nº 6379/2023 (SEI nº29.0001.0183676.2023-60), em anexo, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, promover a presente

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA em face de

EDSON CÉSAR DOS SANTOS CABRAL, brasileiro, Assessor Jurídico Chefe da UNESP¹, CPF nº 055.686.808-09, RG nº 12852035, residente e domiciliado na Rua Elisário Pires de Camargo, nº 447, Campinas - SP, CEP nº 13070-099, ou na Alameda Setúbal Vale das Laranjeiras, nº 315, Indaiatuba – SP, CEP 13342-153, e-mail edson.cabral@unesp.br.

¹ <https://www2.unesp.br/portal#!/aj/corpo-tecnico/assessoria-juridica/>

I - DO OBJETO DA AÇÃO

A presente demanda tem por objeto a condenação de **EDSON CÉSAR DOS SANTOS CABRAL** pela prática de ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/92, uma vez que o requerido, no exercício do cargo de Procurador Jurídico-Chefe da UNESP, deixou de atender requisição do Ministério Público ao omitir, intencionalmente, informações em resposta de ofício encaminhada à 24ª Promotoria de Justiça do Patrimônio e Social de Campinas, com o fim de ocultar ilegalidade existente no provimento dos cargos de Procurador Jurídico da referida Universidade.

II – DOS FATOS

A 24ª Promotoria de Campinas, no curso do Inquérito Civil nº 8339/19, instaurado para apurar eventual irregularidade na forma de provimento em comissão do cargo de Procurador-Chefe da UNICAMP, encaminhou, em 09 de junho de 2022, ofício à UNESP, solicitando informações sobre a forma de organização e como se dava o provimento dos cargos da respectiva Procuradoria Jurídica.

O Assessor Jurídico-Chefe da UNESP, **EDSON CÉSAR DOS SANTOS CABRAL**, ora requerido, encaminhou, em 21 de julho de 2022, resposta à 24ª Promotoria de Justiça, omitindo, deliberadamente, informações relevantes. O referido Procurador Jurídico-Chefe da UNESP, ora requerido, na ocasião, informou que²:

² Fls.70/71 do Inquérito Civil nº6379/23

“(…) A denominação delas no âmbito das universidades pode variar, sendo que na UNESP é denominada Assessoria Jurídica, conforme prevê o inciso IV do artigo 29 do Estatuto da Universidade.

2. Conforme previsto na Resolução UNESP nº37, de 10 de julho de 2020, o ingresso na carreira prevista na Assessoria Jurídica se dá por meio de concurso público para a função de advogado.

3. O Assessor Jurídico Chefe é de livre provimento pelo Reitor, nos termos previsto no §2º do Art.29 do Estatuto da Universidade, baixado pela Resolução UNESP n.21, de 21/02/1989 e aprovado pelo governador do estado por meio do Decreto 29.720, de 03/03/1989.” (g.n.)

Segundo o Procurador-Chefe, o ingresso na carreira na Assessoria Jurídica se dava por meio de concurso público para a função de advogado.

Acontece que o requerido omitiu, na resposta apresentada, a relevante informação acerca da existência do cargo de Procurador Jurídico e de que 11 (onze) pessoas haviam sido contratadas para o cargo diretamente pela Universidade, sem a realização de concurso público, mediante provimento em regime exclusivo de comissão, após a Constituição Federal de 1988 e, ainda, que, no caso de vacância, estes cargos continuavam sendo providos por comissionamento.

No momento da resposta encaminhada à 24ª Promotoria de Justiça, portanto, havia cargos comissionados de Procurador Jurídico na Universidade que estavam sendo providos por comissionamento e o Procurador-Chefe da Universidade tinha pleno conhecimento disso, decidindo por omitir tal circunstância na resposta.

A omissão nas informações foi intencional, motivada pelo fato de que os cargos comissionados da Assessoria Jurídica da UNESP, há algum tempo, estavam sendo objeto de investigação pela Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, que constatou a ilegalidade no provimento dos cargos pela Universidade, bem como nos salários pagos ao Procuradores.

A omissão das informações chegou ao conhecimento da 24ª Promotoria de Justiça somente em 27 de setembro de 2023, após o Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital encaminhar cópia da petição inicial da ação por ato de improbidade administrativa promovida por este em 15 de setembro de 2023 (autos nº 1061012-33.2023.8.26.0053³) em face do Reitor, do Assessor Jurídico Chefe da Universidade, **EDSON CÉSAR DOS SANTOS CABRAL**, de Procuradora Comissionada e de Assessor IV lotado no Gabinete da Reitoria, todos da UNESP, por restar comprovado que a Procuradoria Jurídica da Universidade, uma das maiores e mais conceituadas do País, foi transformada pelos demandados em uma estrutura de “cabide de empregos”, com altos salários, benefícios pessoais e até mesmo nepotismo, chegando-se ao extremo de prestação de informações falsas ao Ministério Público e o cometimento de assédio moral e intimidação contra servidores concursados que, legitimamente, buscaram o *Parquet* para noticiar as ilicitudes que lá ocorrem.

A questão dos cargos comissionados da Assessoria Jurídica da UNESP teve início em investigação conduzida pelo Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital (Inquérito Civil nº 354/2019), na qual se constatou que todos os então 11 (onze) Procuradores Jurídicos que atuavam na assessoria jurídica da Universidade haviam sido admitidos após a entrada em vigor

³ Fls.06/59 do Inquérito Civil nº 6379/23

da Constituição Federal de 1988 e nomeados em regime exclusivo de comissionamento, sem aprovação prévia em concurso público, com violação à Constituição Federal. Além disso, constatou-se que a maioria deles recebia salários acima do limite constitucional (“teto”).

Diante deste cenário, o Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital encaminhou recomendação ao Reitor da Universidade para que realizasse, em até 90 dias, a adequação de seu regulamento interno de assessoria jurídica à Constituição Federal (art. 37, incisos I a V), bem como promovesse, em até 90 dias, a exoneração de todos os Procuradores jurídicos comissionados ou daqueles que exercessem funções de confiança e providenciasse a realização de concurso público para os cargos de Procurador jurídico.

A UNESP, a pretexto de cumprir a recomendação, editou a Resolução nº 37/2020, publicada em 14 de julho de 2020 sem, contudo, acatar realmente os termos da recomendação ministerial. A citada resolução manteve os cargos de Procurador Jurídico providos por comissionamento e criou, paralelamente, o cargo de Advogado da Universidade, este sim preenchido por concurso público.

Nos termos da Resolução nº 37/2020:

“Artigo 5º - O corpo jurídico da Jurídica é formado por Procuradores de Universidade e por Advogados, que se sujeitam à jornada completa de trabalho, em 40 horas semanais, com dedicação exclusiva. (...)

CAPÍTULO I

Dos Procuradores de Universidade

Artigo 12 - À função de Procurador de Universidade, de assessoramento, correspondem vencimentos equivalentes ao nível

43da Escala de Vencimentos e Salários – Funções Autárquicas de Provedimento Efetivo, Empregos Públicos Permanentes, Funções em Confiança e Funções em Comissão. (...).

CAPÍTULO II

Dos Advogados

SEÇÃO I

Do ingresso

Artigo 14 - O ingresso na Jurídica para exercício da função de Advogado é feito por meio de concurso público de provas e títulos, mediante autorização do Reitor, para preenchimento de vagas existentes, no nível inicial, de acordo com a Escala de Vencimentos e Salários – Funções Autárquicas de Provedimento Efetivo, Empregos Públicos Permanentes, Funções em Confiança e Funções em Comissão.(...)

TÍTULO III

Da Disposição Transitória

Artigo único - As funções de Procurador de Universidade – Assessor Jurídico e de Procurador de Universidade - Assistente Jurídico vinculadas ao regime autárquico continuam regidas pelas mesmas regras que lhes são aplicáveis, mantidos os direitos de seus ocupantes, inclusive, no que se refere às disposições da Resolução PGE 139, de 8-4-2002, e suas alterações, e aos direitos de cunho previdenciário” (g.n.).

Em 27 de janeiro de 2021, após a edição da citada resolução, **EDSON CESAR DOS SANTOS CABRAL** foi ouvido pelo Promotor de Justiça da Capital no bojo do Inquérito Civil nº 354/2019 e, além de confirmar que os cargos de Procurador da UNESP eram exclusivamente comissionados, asseverou, de forma expressa, que ‘*para dar cumprimento ao recomendado*’ pelo

Parquet foi criado o cargo de “*Advogado*” na estrutura jurídica da universidade e que os atuais cargos comissionados de Procuradores não seriam extintos⁴.

Diante da ausência de solução da questão, o Ministério Público ingressou, em 11 de junho de 2021, com a ação civil pública nº 1035880-42.2021.8.26.0053, que tramita perante a 8ª Vara da Fazenda Pública da Capital.

No curso da ação, a UNESP realmente realizou o concurso público para prover as 8 (oito) vagas do cargo de Advogado e cadastro reserva.

Ocorre que, a despeito disso, a universidade **não** exonerou os Procuradores jurídicos comissionados e prosseguiu pagando, mensalmente, os salários dos aprovados no concurso público e as altas remunerações aos procuradores contratados ilegalmente.

Se não bastasse isso, no curso da citada ação civil pública, diante da vacância de 02 (dois) cargos de Procurador Jurídico, foram nomeadas em substituição, em **03 de março de 2022**⁵, novamente em regime de comissionamento, *Tsieme Dias Hayashida Paganini* e *Cristiane Gomes Carrijo Andrade* (a nomeação desta última configurou, ainda, a prática de nepotismo, pois se trata de filha do Assessor IV do Gabinete do Reitor da Universidade).

Portanto, o cargo de Procurador Jurídico provido por comissionamento continuou existindo, pois mantido pela Resolução nº 37/2020, e a ser provido por comissionamento e o Procurador Jurídico-Chefe, **EDSON CESAR**

⁴ Fls.16 Inquérito civil nº 6379/2023 referente à fl.11 da inicial da ACP nº 1061012-33.2023.8.26.0053

⁵ Fl.2197 da ACP nº1035880-42.2021.8.26.0053

DOS SANTOS CABRAL, tinha pleno conhecimento deste fato quando encaminhou, em **21 de julho de 2022**, a resposta à 24ª Promotoria de Justiça, sem contudo, informar a existência dos cargos e de mencionar que eles continuavam sendo providos por comissionamento.

Diante da nomeação de novos Procuradores Jurídicos de forma ilegal pela UNESP, mesmo após recomendação encaminhada à Universidade, durante a tramitação da ação civil pública proposta em razão do descumprimento da recomendação, e frente a notícia de que uma das nomeações ocorridas no curso da ação configurava a prática de nepotismo, em 02 de setembro de 2022, foi iniciada uma nova investigação pela Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital (Inquérito civil nº 702/2022).

Como resultado, foi proposta, em 15 de setembro de 2023, a ação civil por ato de improbidade administrativa nº 1061012-33.2023.8.26.0053, em tramitação perante a 5ª Vara da Fazenda Pública da Capital contra *Pasqual Barretti* (Reitor da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP), **EDSON CESAR DOSSANTOS CABRAL** (procurador jurídico Chefe da UNESP), *José Afonso Carrijo Andrade* (assessor IV lotado no Gabinete da Reitoria da UNESP) e *Cristiane Gomes Carrijo Andrade* (procuradora jurídica puramente comissionada da UNESP), uma vez que restaram comprovadas várias ilegalidades praticadas pelos servidores, dentre elas, a contratação direta de procuradores jurídicos, nepotismo, manutenção indevida e dolosa de cargos puramente comissionados quando já homologado concurso público para as mesmas funções, resultando em prejuízo ao erário, e a instrumentalização da UNESP para atendimento de seus interesses pessoais por meio de diversas condutas ilícitas, como

prestação de informações falsas ao *Parquet*, assédio moral, perseguição e demissão sumária de testemunha.

Assim, pelos fatos narrados, resta evidente que **EDSON CÉSAR DOS SANTOS CABRAL**, dolosamente, no exercício do cargo de Assessor Jurídico-Chefe da UNESP, com o fim de ocultar a ilegalidade no provimento dos cargos de Procurador Jurídico da Universidade, de que tinha pleno conhecimento, pois apontada pelo Promotor de Justiça da Capital em recomendação e em ação civil pública, omitiu a informação de que o ingresso na assessoria jurídica da universidade não se dava apenas por concurso público, mas também por comissionamento.

Ao agir da forma descrita, o requerido deixou de atender requisição ministerial, pois omitiu dados essenciais na resposta apresentada e na qualidade de servidor público, diante do desatendimento da requisição, deixou de prestar contas quando tinha o dever de fazê-lo, violando princípios da administração pública.

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

De acordo com o texto constitucional (art. 129, inciso VI, da CF/88) o Ministério Público pode ter acesso a dados e informações referentes a quaisquer pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas:

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
(...)

VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva.”

Esta regra é repetida na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo (Lei Complementar nº734/1993):

“Artigo 104 — No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

I — instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

(...)

b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;”

A Lei Complementar nº 75, de 20/05/1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e estatuto do Ministério Público da União, dispõe, em seu artigo 8º, *in verbis*:

“Art. 8º. Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:

(...)

II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta; (...)”

Ao discorrer acerca da requisição de provas pelo Ministério Público, o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho⁶, em sua obra Ação Civil Pública, destaca que:

“A requisição constitui um direito subjetivo de caráter institucional conferido ao Ministério Público. Trata-se de mecanismo indispensável para o regular exercício das funções que lhe foram confiadas. A Constituição Federal previu expressamente que é função institucional do Ministério Público expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva (art. 129, VI). Como se trata de meio para alcançar suas atividades-fim, caracteriza-se tal faculdade como função instrumental da Instituição”

Sobre o dever de resposta às requisições, o ilustre doutrinador salienta ainda:

*“Pode-se dizer mesmo que o poder conferido pela Constituição corresponde a uma verdadeira prerrogativa. Esta comporta o poder jurídico de exigibilidade de obtenção de elementos instrutórios, seja qual for a pessoa que deles disponha. Sendo assim, **não é lícito a qualquer pessoa, pública ou privada, recusar-se a atender às requisições oriundas de órgãos do Ministério Público**”.*

E, mais à frente, afirma:

“Não temos dúvida em afirmar, portanto, que, na busca de proteção a interesses coletivos e difusos indisponíveis, precisa o Ministério Público de todos os elementos que possam dar suporte à ação civil que vai ajuizar, de modo que não podem as pessoas, públicas ou privadas, deixar de cumprir seu dever de colaboração no sentido de também proporcionar a defesa daqueles interesses. Cabe-lhes, em decorrência, prestar todas as informações ou fornecer todos os elementos necessários, quando forem destinatários de requisição oriunda do Ministério Público”

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. P.294/295

A requisição é um dos principais instrumentos de atuação do Ministério Público, pois permite a reunião de documentos para a instrução do inquérito civil.

O cumprimento das requisições encaminhadas pelo órgão ministerial é irrecusável, sob pena de responsabilização. Nos termos do art. 10 da Lei nº 7.347/85 (LACP):

“Art. 10. Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.”(g.n.)

O tipo penal previsto no art. 10 prevê como crime não apenas a recusa e retardamento no encaminhamento de informações, mas também a omissão de dados.

Sendo assim, o Procurador-Chefe da UNESP, **EDSON CÉSAR DOS SANTOS CABRAL**, ao omitir informações de que tinha conhecimento na resposta encaminhada ao Ministério Público, para ocultar ilegalidade que ocorria na Universidade, deixou de atender à requisição ministerial, praticando o crime previsto no citado art. 10 da LACP, o que está sendo devidamente apurado em procedimento próprio, na seara criminal. Apesar disso, ainda praticou ato de improbidade administrativa (art. 11, VI, da Lei 8.429/92), pois deixou de prestar contas, quando obrigado por lei a fazê-lo, com o objetivo de ocultar irregularidades.

A Administração Pública e seus servidores devem se atentar aos princípios constitucionalmente previstos no *caput* do artigo 37, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A expressão **improbidade** originou-se do latim *improbitas*, “que designa má qualidade, imoralidade, malícia. Revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Improbidade é a qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral”.⁷

A Constituição Federal, com o propósito de coibir a prática de atos ímprobos, em seu artigo 37, parágrafo 4º, assim dispõe:

“Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função da pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Dessa forma, vislumbra-se a ideia de que o agente público calca-se na honestidade, na boa-fé, lealdade, imparcialidade e legalidade às instituições e qualquer ação ou omissão que viole esses deveres constituem atos de improbidade administrativa contra os princípios da Administração Pública.

Ao agir da forma descrita nesta inicial, o requerido violou os princípios da legalidade e moralidade administrativa previstos na Constituição

⁷ DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. V.1, p.431 *apud* ANDRADE, Adriano; MASSON Cleber; ANDRADE LANDOLFO. *op.cit.*, p.650.

Federal e incorreu na prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/92, que assim prevê:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

(...) VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;” (g.n.)

EDSON CÉSAR DOS SANTOS CABRAL, ao deixar de atender requisição do Ministério Público, na condição de servidor público (Assessor Jurídico Chefe da UNESP), violou princípios da administração, pois deixou de prestar contas quando deveria fazê-lo ao omitir informação de que tinha conhecimento para ocultar ilegalidade e, por isso, praticou ato de improbidade administrativa.

O dolo na conduta do requerido é claro.

Era de conhecimento de **EDSON CÉSAR DOS SANTOS CABRAL** que existia na UNESP o cargo de Procurador Jurídico provido por comissionamento, pois havia uma recomendação do Ministério Público com o fim de corrigir a ilegalidade encaminhada ao Reitor da Universidade e também ação civil pública em curso com o mesmo objetivo.

O Assessor Jurídico Chefe tinha, ainda, conhecimento que a Resolução nº 37/2020 da universidade havia mantido os cargos de Procurador Jurídico provido por comissionamento, bem como que, cerca de 03 (três) meses

antes da resposta encaminhada à 24ª Promotoria de Justiça, duas pessoas que não prestaram concurso público foram nomeadas para 02 (dois) cargos de Procurador Jurídicos que estavam vagos. Mesmo assim, com o fim de ocultar a ilegalidade, **EDSON CÉSAR DOS SANTOS CABRAL** omitiu a informação.

Sendo assim, o requerido deve ser condenado pela prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/92.

V – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO** requer:

- a) o recebimento da inicial, instruída com cópia do Inquérito Civil nº 6379/23 (SEI nº 29.0001.0183676.2023-60), em anexo;
- b) a citação do requerido para, querendo, responder à presente ação, sob pena de revelia;
- c) A intimação do Estado de São Paulo, pessoa jurídica interessada, para, caso querendo, intervir no feito nos termos do disposto no art. 17, §14, da LIA.
- d) a intimação pessoal deste órgão do Ministério Público para todos os atos e termos do processo;
- e) a produção de todas as provas em Direito admitidas;

f) a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, em face do disposto no artigo 18 da Lei nº 7.347/85;

g) ao final, a **procedência** da ação para condenar **EDSON CÉSAR DOS SANTOS CABRAL** pela prática de ato de **improbidade administrativa** previsto no **art. 11, inciso VI, da LIA**, com a consequente imposição das penas previstas no art. 12 da citada lei, quais sejam, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.347.797,04⁸.

Campinas, 5 de junho de 2024.

DANIEL ZULIAN

Promotor de Justiça

Luciana Maria Vasconcelos

Analista Jurídico do Ministério Público

⁸ Valor correspondente à multa civil de até 24 vezes o valor da remuneração do agente, que, segundo consta, na época do fato, era de R\$56.158,21 (vide <https://sistemas.unesp.br/sic/paginas/transparencia.xhtml>).