

PROCESSO: TCE-RJ Nº 215.861-9/24

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

ASSUNTO: DENÚNCIA

PROCESSO SIGILOSO

(art. 60, da Lei Complementar Estadual nº 63/90)

DECISÃO MONOCRÁTICA

(art. 249, inciso III, do RITCERJ)

Trata-se de denúncia, com pedido de tutela provisória, formulada por cidadão devidamente qualificado nos autos, em face de supostas irregularidades perpetradas na Prefeitura Municipal de Cabo Frio.

Em apertada síntese, o denunciante alegou que: (i) foram firmados ajustes precários pela municipalidade sem a presença de seus requisitos autorizadores; e (ii) está sendo concedida a Parcela “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE)” a servidores não contemplados pela legislação municipal.

Nesse sentido, o denunciante requereu, dentre outras medidas, a concessão de tutela provisória, para que o município seja compelido a: (i) suspender o pagamento irregular da Parcela “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE)”; (ii) informar todos os valores já despendidos para o pagamento da Parcela “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE)” para servidores comissionados e contratados desde o início da gestão da atual Prefeitura Municipal; e (iii) juntar aos autos as cópias integrais de todos

os processos administrativos e informações completas sobre a folha de pagamento de todos os setores e órgãos da administração direta e indireta inerentes à vantagem em questão.

Com efeito, em 20.05.2024, os autos deste administrativo foram encaminhados ao meu gabinete, para fins de exame do pedido de tutela provisória requerido, na forma estabelecida no art. 151, do RITCERJ, sem ter havido prévia manifestação do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas.

No entanto, antes de me manifestar sobre a tutela provisória, reputei pertinente determinar a oitiva prévia do jurisdicionado sobre as irregularidades apontadas pelo denunciante, tendo em vista que, no meu entender, as alegações contidas na denúncia mereciam ser alvo de maiores elucidações por parte da Administração Pública. Confirma-se a parte dispositiva da decisão monocrática prolatada em 21.05.2024:

“Desta forma, em sede de cognição sumária e com fulcro no art. 149, do RITCERJ,

DECIDO:

I – Pela DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral das Sessões – SSE, para que providencie, por meio eletrônico, a oitiva do jurisdicionado, na forma prevista no art. 149, §§ 1º e 7º, do RITCERJ, a fim de que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, se manifeste acerca dos fatos denunciados, encaminhando os elementos que julgar necessários à comprovação de seus esclarecimentos;

II – Pela COMUNICAÇÃO ao denunciante, nos termos do art. 15, inciso I, do RITCERJ, dando-lhe ciência da presente decisão;

III – Pela MANUTENÇÃO DO TRATAMENTO SIGILOSO do presente processo, com fulcro no art. 105, do RITCERJ, e

IV – Pela REMESSA DOS AUTOS, findo o prazo, com ou sem resposta do jurisdicionado, à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, para que, por meio de sua coordenadoria competente, analise a resposta eventualmente apresentada pela autoridade responsável, com o posterior encaminhamento do feito ao Ministério Público de Contas.”

Cientificada desta decisão, a autoridade competente apresentou resposta.

Após análise da peça exordial e do encaminhado pelo jurisdicionado, a equipe técnica propôs adoção das seguintes medidas:

“Dessa forma, sugere-se ao Egrégio Plenário a adoção das seguintes medidas:

1) O CONHECIMENTO da Denúncia, por se encontrar revestida de todos os pressupostos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte, aprovado pela Deliberação TCE-

RJ nº 338/2023;

2) A concessão de TUTELA PROVISÓRIA, nos termos do art. 149, caput, do RITCERJ, c/c art. 536, §1º, do Código de Processo Civil, a fim de que o Município de Cabo Frio, na figura da Sra. Magdala Furtado, atual Prefeita, se abstenha, imediatamente, de conceder a denominada 'Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva', prevista no art. 141, da Lei Municipal nº 3.307/21, a todos os servidores pertencentes ao quadro de pessoal do Poder Executivo Municipal, em face das diversas impropriedades destacadas neste voto e, particularmente, aos servidores contratados por prazo determinado, tendo em vista a falta de previsão legal para o pagamento a esses servidores, sob pena de multa diária a ser definida pelo Corpo Deliberativo;

3) O SOBRESTAMENTO da Denúncia quanto à análise de mérito;

4) A COMUNICAÇÃO, nos termos do art. 15, I, do RITCERJ, ao Município de Cabo Frio, na figura Sra. Magdala Furtado, atual Prefeita, para que se pronuncie quanto ao mérito desta representação, no prazo legal, devendo apresentar esclarecimentos de fato e de direito que entender pertinentes e juntar os documentos que repute necessários à comprovação de suas alegações, bem como para que:

a) Apresente justificativas quanto ao pagamento da 'Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva', denominada na Fopag do órgão referente ao mês de abril de 2024 como 'GRATIF.REG.T.INTEG.-' e 'T.I.D.E' aos servidores pertencentes ao quadro permanente (efetivos e comissionados) do Poder Executivo Municipal, sem que haja critérios objetivos para sua concessão definidos em lei. Da mesma forma, justifique o pagamento aos servidores contratados por prazo determinado sem previsão legal;

b) Encaminhe cópia de normas, além das já citadas nesta instrução, caso haja, que amparem legalmente a concessão da 'Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva' aos servidores contratados por prazo determinado;

c) Justifique a ausência de divulgação detalhada de dados relativos à remuneração dos servidores no sítio de transparência do órgão;

5) A COMUNICAÇÃO ao Denunciante, nos termos do art. 106 do Regimento Interno desta Corte, para que tome ciência desta decisão."

O Ministério Público de Contas manifestou-se de acordo com as proposições da instância técnica.

É o relatório.

Após analisar os elementos constantes do presente processo de controle externo, verifco, em conformidade com o entendimento sustentado pela equipe

técnica, que a exordial se reveste dos pressupostos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 103 e 104, do RITCERJ, impondo-se o seu conhecimento.

Outrossim, estão presentes os critérios para exame do mérito, quais sejam, risco, materialidade, relevância e oportunidade, previstos no art. 111, do RITCERJ.

Superados estes pontos, reitero que o denunciante alegou em sua peça exordial que foram firmados contratos temporários pela municipalidade sem a presença de seus requisitos autorizadores, bem como que está sendo concedida a Parcela “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE)” a servidores não contemplados pela legislação municipal.

Diante destas irregularidades, fora formulado pedido de concessão de tutela provisória, o qual está pendente de apreciação, uma vez que entendi necessário ouvir o jurisdicionado antes de me manifestar sobre ele.

Devidamente chamada aos autos para se manifestar sobre as irregularidades narradas na exordial, a autoridade apenas informou que *“autuou o processo administrativo de nº 2024/21030, para apuração dos fatos, junto a Secretaria Municipal de Administração, que encaminhou o Memorando nº 119/2024, informando que já está tomando providências, tendo inclusive expedido um “Ofício Circular” nº 02/SECAD/GAB/2024, e assim, com todo critério que o caso requer será avaliado caso a caso, minuciosamente”*¹.

Pois bem. Após analisar todos os elementos carreados no presente processo de controle externo, ressalto que a concessão de tutela de urgência, de natureza antecipada, tem por base a existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, aferíveis em sede de cognição sumária pelo julgador, conforme dispõem o art. 300, do CPC, aplicável aos administrativos em trâmite nesta Casa por força do art. 8º, parágrafo único, do RITCERJ, e o art. 149, do RITCERJ.

A meu ver, como bem sustentado pela instância técnica, estão presentes os requisitos necessários ao deferimento parcial da tutela provisória postulada, pelos motivos que se seguem.

¹ Trecho retirado do arquivo digital “(RESPOSTA A OFÍCIO: 11737-8/2024) - Outros Documentos (PDF) #4816120”.

A concessão da Parcela “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE)” tem previsão no art. 141, da Lei Municipal nº 3.307/21. Senão vejamos a redação deste dispositivo:

“Art. 141. O servidor ocupante de cargo em comissão poderá ser designado para ter exercício em outra função de confiança, sem prejuízo das atribuições do que atualmente ocupa, podendo fazer jus a percepção da Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE).

§ 1º A TIDE poderá ser concedida a servidores dos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, ocupante de cargos de provimento efetivo e de provimento em comissão, desde que não receba nenhuma outra gratificação, quando recomendado pelo interesse público e com o fim de propiciar:

I - o aumento da produtividade de unidades administrativas ou de seus setores, com a devida justificativa do trabalho e da escolha do servidor;

II - a realização de tarefas técnicas de caráter especializado, de forma cumulativa com as funções do cargo que ocupa;

III - a execução de serviços, em regime de mutirão, nos finais de semana, quando não for possível a concessão de horas extras;

IV - aumento da carga horária e da produtividade do servidor, em decorrência da participação em comissões que assim exijam.

§ 2º Ao servidor em Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva poderá ser concedido, enquanto nele permanecer, a gratificação de 100% (cem por cento) calculada sobre o vencimento básico do cargo efetivo ou a remuneração do cargo em comissão, na forma do que dispuser o decreto regulamentador.

§ 3º A TIDE não servirá de base para cálculo de quaisquer outras vantagens, salvo as relativas à remuneração de férias, abono pecuniário resultante de conversão de parte das férias e gratificação natalina.

§ 4º A Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva não será incorporada aos vencimentos a qualquer título ou pretexto.

§ 5º Fica expressamente vedado perceber a Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva cumulativamente com a gratificação pela prestação de serviço extraordinário, prevista no art. 76 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Cabo Frio.

§ 6º A Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva - TIDE será concedida ao servidor de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira do Município de Cabo Frio, respeitados os princípios do interesse público e da oportunidade, sendo sempre precedida de expressa justificativa do ordenador de despesas da respectiva Pasta.”

Da leitura do dispositivo acima transcrito, tem-se, ao menos na análise de cognição sumária que ora se faz, que o pagamento da vantagem apresenta irregularidades que têm potencial de violar o art. 37, da Constituição da República de

1988.

Isso porque o *caput* do art. 141 da Lei Municipal nº 3.307/21 permite o pagamento da vantagem a ocupante de cargo em comissão designado para função de confiança. Trata-se de situação irregular, pois, nos termos do inciso V do art. 37² da Constituição da República de 1988, função de confiança somente deve ser exercida por servidor ocupante de cargo efetivo.

Outrossim, seja qual for o regime remuneratório a que o agente público esteja sujeito, deve ser observado o disposto no art. 37, inciso X, da Constituição da República de 1988, *in verbis*:

“Art. 37. *omissis*

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;”

No caso, o art. 141, da Lei Municipal nº 3.307/21, não estabelece de forma objetiva os critérios a serem observados para a concessão da vantagem, os quais foram estabelecidos no Decreto Municipal nº 7.178/23, instrumento inadequado para tanto, conforme norma constitucional acima transcrita.

No entanto, registro que o Decreto Municipal nº 7.178/23 foi revogado pelo Decreto Municipal nº 7.199/23, de modo que a concessão da Parcela “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE)” encontra-se fundamentada apenas no art. 141, da Lei Municipal nº 3.307/21.

Sendo assim, ainda que atualmente não haja mais violação ao art. 37, inciso X, da Constituição da República de 1988, o fato de não haver critérios objetivos na lei para a concessão da vantagem em questão possibilita a violação ao princípio constitucional da impessoalidade, eis que permite que haja favorecimento a determinado servidor.

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte

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

Observa-se, aliás, conforme bem destacado pela equipe técnica, que o nome da Gratificação Tempo Integral e Dedicção Exclusiva remete a uma condição estabelecida no art. 139, da Lei Municipal nº 3.307/21. De acordo com esse artigo, “o servidor ocupante de cargo de provimento em comissão submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração Pública”.

Neste viés, se aos servidores comissionados já se pressupõe o comprometimento que justifica a concessão da Parcela “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE)”, não haveria razão para o seu pagamento a eles.

Da mesma forma, não haveria razão para o pagamento da vantagem na hipótese prevista no inciso II, do § 1º, do art. 141 da Lei Municipal nº 3.307/21, tendo em vista que os servidores comissionados já estão sendo remunerados por sua capacidade técnica por meio do respectivo vencimento.

Além disso, registro que a equipe técnica identificou que, no mês de abril de 2024, foram realizados pagamentos a título de “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE)” aos servidores contratados por prazo determinado, categoria não prevista no art. 141, da Lei Municipal nº 3.307/21.

Há de se destacar, por fim, a hipótese aventada pelo Corpo Instrutivo de que a Parcela “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE)” pode estar sendo utilizada como burla à vedação de hora extra a servidores ocupantes de cargos comissionados ou função de confiança.

Neste contexto, diante do exposto, resta evidenciada a presença do requisito do *fumus boni iuris*.

Ademais, ante a despesa mensal da municipalidade com o pagamento da Parcela “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE)”, resta demonstrado o requisito do *periculum in mora* apto a determinar a suspensão do seu pagamento e de novas concessões, até que seja prolatada decisão definitiva nestes autos sobre a legalidade da vantagem em questão.

Por outro lado, embora tenha sido confirmada pela especializada a existência de falhas no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal, isto é, embora esteja presente a probabilidade do direito, não resta evidenciado o perigo de dano.

Do mesmo modo, ainda que o pagamento da Parcela “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE)” se afigure, numa análise preliminar, como irregular, não resta evidenciado perigo de dano apto a justificar a concessão da tutela para que a autoridade junte as cópias integrais de todos os processos administrativos e informações completas sobre a folha de pagamento de todos os setores e órgãos da administração direta e indireta inerentes à vantagem.

Sendo assim, acolho a proposta do Corpo Instrutivo, a qual fora ratificada pelo *Parquet* de Contas, pelo deferimento parcial da tutela provisória requerida, ressaltando que o atual Prefeito Municipal de Cabo Frio será alertado, no momento da ciência desta decisão, de que incidirá multa diária, equivalente a 200 UFIR-RJ, até o seu efetivo e integral atendimento, com base nos arts. 139, inciso IV, 536, § 1º, e 537, do CPC/15, e nos arts. 8º, parágrafo único, e 16, do RITCERJ.

Desta forma, em sede de cognição sumária e com fulcro no art. 249, inciso III, do RITCERJ,

DECIDO:

I – Pelo CONHECIMENTO da presente denúncia, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade;

II – Pelo DEFERIMENTO PARCIAL DA TUTELA PROVISÓRIA requerida, nos termos do art. 300, do CPC, aplicável aos administrativos em trâmite nesta Corte de Contas por força do art. 8º, parágrafo único, do RITCERJ, e do art. 149, do RITCERJ, a fim de que o atual Prefeito Municipal de Cabo Frio, imediatamente, abstenha-se de conceder a vantagem pecuniária denominada “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE)”, assim como suspenda o pagamento daquelas já concedidas, até que seja prolatada decisão definitiva nestes

autos, sob pena de multa diária, equivalente a 200 UFIR-RJ, até o seu efetivo e integral atendimento, com base nos arts. 139, inciso IV, 536, § 1º, e 537, do CPC/15, e nos arts. 8º, parágrafo único, e 16, do RITCERJ;

III – Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Cabo Frio, nos termos do art. 15, inciso I, do RITCERJ, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as seguintes providências:

III.I – Pronuncie-se quanto ao mérito desta denúncia, devendo juntar os documentos que repute necessários à comprovação de suas alegações;

III.II – Apresente justificativas quanto ao pagamento da “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva”, denominada na Fopag do órgão referente ao mês de abril de 2024 como “GRATIF.REG.T.INTEG.” e “T.I.D.E” aos servidores pertencentes ao quadro permanente (efetivos e comissionados) do Poder Executivo Municipal, sem que haja critérios objetivos para sua concessão definidos em lei;

III.III – Apresente justificativas quanto ao pagamento da “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva”, denominada na Fopag do órgão referente ao mês de abril de 2024 como “GRATIF.REG.T.INTEG.” e “T.I.D.E” aos servidores contratados por prazo determinado sem previsão legal;

III.IV – Encaminhe cópia de normas, além das já citadas na instrução técnica datada de 28.06.2024, caso haja, que amparem legalmente a concessão da “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva” aos servidores contratados por prazo determinado;

III.V – Justifique a ausência de divulgação detalhada de dados relativos à remuneração dos servidores no sítio de transparência do órgão;

IV – Pela **COMUNICAÇÃO** ao denunciante, nos termos do art. 15, inciso I, e do art. 106, ambos do RITCERJ, para que tome ciência desta decisão; e

V – Pela **REMESSA DOS AUTOS**, findo o prazo, com ou sem resposta do jurisdicionado, à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, para que, por meio de sua coordenadoria competente, analise a resposta eventualmente apresentada pela autoridade responsável, com o posterior encaminhamento do feito ao Ministério Público de Contas – MPC.

GCS-2,

ANDREA SIQUEIRA MARTINS
Conselheira Substituta