



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA ____ VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, inscrito no CNPJ sob o nº 28.305.963.001-40, por intermédio de sua 6ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania, na forma e para os fins do Art. 77, inciso V do vigente Código de Processo Civil, vem, com esteio nos artigos 127 e 129, inciso III, da Carta Magna; no art. 1º e seguintes da Lei nº 7.347/85 e no art. 25, inciso IV, alínea b, da Lei nº 8.625/93, vem propor a presente

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER
COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

em face de:

1. **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 42.498.600/0001-71, com sede na Rua Pinheiro Machado s/nº, Laranjeiras, Rio de Janeiro, RJ;
2. **FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO – CEPERJ**, órgão público dotado de personalidade jurídica, inscrita no CNPJ sob o nº 29.470.333/0001-66, situada na Av. Carlos Peixoto, 54, Botafogo - Rio de Janeiro , CEP 22.290-090;
3. **BANCO BRADESCO S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 60.746.948/0001-12, com sede no núcleo Cidade de Deus, Vila Yara, Osasco, SP, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:



I – DOS FATOS

1) VISÃO GERAL DA DEMANDA

Desde sua concepção, a Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ (resultado da fusão entre a Fundação Escola do Serviço Público – FESP e a Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE) tinha por objetivos precípuos o recrutamento de pessoal, a capacitação e formação de servidores públicos, e a coleta de dados estatísticos e cartográficos (cfr. art. 3º do Estatuto da CEPERJ, aprovado pelo Decreto Estadual nº 42.298/2010).

A partir do segundo semestre de 2021, a CEPERJ passou a adotar um novo perfil de atuação, ocasião em que assumiu a execução de diversos projetos referentes à atividade-fim de outros órgãos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Rio de Janeiro, mediante celebração de acordos de cooperação.

Tal mudança de perfil viria a ser formalizada através do Decreto Estadual nº 47.978, de 09/03/2022, que alterou os objetivos da CEPERJ para o fim de incluir a execução de “programas e projetos de cooperação entre os órgãos integrantes da Administração Pública Estadual para a consecução de suas finalidades institucionais e alcance de metas estratégicas do Governo do Estado” (inciso X do art. 2º), além do apoio a “projetos de experimentação no âmbito da Administração Pública Estadual Direta e Indireta” (inciso IX).

Na qualidade de executora de projetos para outros órgãos da Administração Estadual, a CEPERJ tornou-se fornecedora de um imenso volume de mão de obra contratada por prazo determinado para diversos órgãos do Estado do Rio de Janeiro, mediante



contratação direta por Recibo de Pagamento Autônomo - RPA¹.

A partir da transformação no perfil da CEPERJ, houve uma explosão nas despesas empenhadas pela fundação², turbinada em grande medida com as receitas da outorga do leilão da CEDAE³:

ANO	VALOR EMPENHADO	VALOR PAGO	% AUMENTO (ref. 2020)
2020	21.168.225,82	19.747.783,22	-
2021	127.432.213,88	123.992.287,29	502%
2022 (até junho)	473.905.833,99	378.754.461,04	2139%

Como se detalhará mais adiante, essa explosão de contratações com recursos públicos, em favor de milhares de trabalhadores autônomos, gerando despesas mensais de **dezenas de milhões de reais** para a CEPERJ, não foi acompanhada de qualquer medida de transparência, seja anteriormente ao contrato (p.ex., mediante aviso da abertura de processo seletivo) ou após sua celebração. Assim, a identificação das pessoas contratadas pela CEPERJ para execução dos referidos projetos não está disponível seja no Diário Oficial, seja no portal de transparência do Estado do Rio de Janeiro, e nem mesmo na consulta aos processos administrativos disponibilizados para consulta pública no sistema SEI.

A existência de milhares de pessoas físicas sendo remuneradas pelos cofres da

¹ Na ata de reunião mantida pelo MPRJ com a CEPERJ em 12/07/2022, informou-se que “a natureza jurídica do cargo ocupado pelos funcionários dos núcleos (do Projeto “Esporte Presente”) é de “prestador de servidor” (*rectius*: “prestador de serviço”), com vínculo temporário em contrato temporário celebrado com pessoas físicas” (vide índice 29 do Inquérito Civil nº 2022.00568685, que acompanha na íntegra esta inicial). Na mesma linha, vejam-se as constatações do Tribunal de Contas do Estado em relação ao projeto “Esporte Presente”, no Processo nº 102.759-0/2022 (PDF NR 01).

² Cfr. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/07/12/castro-aumenta-em-25-vezes-orcamento-de-orgao-de-folha-de-pagamento-secreta.htm>

³ Dos 473.905.833,99 empenhados no primeiro semestre de 2022, 225.622.368,80 são provenientes da fonte 45 (recursos do leilão da CEDAE).



CEPERJ, sem qualquer informação disponível ao público que identifique os indivíduos contratados ou o valor do pagamento que lhes seria devido, suscitou questionamentos na imprensa acerca da existência de uma **“folha de pagamento secreta” com mais de 18.000 cargos**, em pleno período pré-eleitoral⁴.

Para agravar a situação, a remuneração desses trabalhadores autônomos sequer é depositada em contas bancárias de titularidade de cada prestador de serviço: os valores milionários da “folha de pagamento secreta” são despendidos mediante expedições de “ordem de pagamento”, de modo que a remuneração de cada beneficiário é levantada mediante **saque de dinheiro em espécie, “na boca do caixa”, em agências do banco Bradesco**⁵, em procedimento que afronta as mais comzeinhas regras de prevenção à lavagem de dinheiro.

São contra estas práticas que a presente ação civil pública se insurge.

2) DO FORNECIMENTO PELA CEPERJ DE MÃO DE OBRA CONTRATADA POR PRAZO DETERMINADO PARA OUTROS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

As informações disponíveis no Portal de Transparência do Estado do Rio de Janeiro⁶ confirmam que, a partir do segundo semestre de 2021, a CEPERJ passou a executar diversos projetos desenvolvidos em parceria com outros órgãos da Administração Pública Estadual, referentes ao fornecimento de mão de obra contratada por prazo determinado (despesas

⁴ Cfr. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/06/30/em-ano-eleitoral-rj-tem-folha-de-pagamento-secreta-de-18-mil-cargos.htm>

⁵ Na ata de reunião mantida pelo MPRJ com a CEPERJ em 12/07/2022, informa-se “que o pagamento aos funcionários dos núcleos é realizado por ‘ordem bancária de pagamento’ junto ao Banco Bradesco, bastando que compareçam à ‘boca’ do caixa com o respectivo documento; QUE o dinheiro utilizado para pagamento dos funcionários é retirado da própria conta da CEPERJ” (índice 29 do IC nº 2022.00568685). PDF 29

⁶Cfr. http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/sitios-transparencia-navigation/menu_sitios_execucaoOrcamentaria/Execucao-Despesas;



identificadas pelo Elemento nº 339036 -“Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física”):

PROJETO CEPERJ	ORGÃO PARCEIRO	V. EMPENHADO	VALOR PAGO 2021	VALOR PAGO 2022 (até julho)
Esporte Presente	SUDERJ ⁷	115.394.416,68	5.507.750,00	109.883.387,68
Agentes de Trabalho e Renda	SETRAB ⁸	69.553.456,00	2.699.600,00	66.853.856,00
Observatório do Pacto RJ	SEGOV ⁹	66.144.787,05	11.242.092,00	44.288.354,27
RJ para todos	SEGOV ¹⁰	34.523.928,71	2.699.600,00	22.528.318,16
Cultura para todos	SECEC ¹¹	12.048.300,00	N/C	12.048.300,00
Casa do Consumidor	SEDCON ¹²	4.224.480,00	N/C	4.224.480,00
Resolve RJ	JUCERJA ¹³	2.850.894,00	66.150,00	401.900,00
RJ Sustentável	SEDEERI ¹⁴	2.069.900,00	N/C	2.069.900,00
Governo Digital	PRODERJ ¹⁵	1.615.549,04	195.400,00	1.615.549,04
Incentivos	CODIN ¹⁶	1.423.192,00	197.300,00	1.225.892,00
Jovem Empreendedor	JUCERJA ¹⁷	687.300,00	N/C	687.300,00
Academia PRODERJ	PRODERJ ¹⁸	321.596,85	N/C	N/C
TOTAL		310.857.800,33		288.435.129,15

⁷ Cfr. Acordo de Cooperação Técnica nº 04/2021, publicado no DOERJ de 01/10/2021, doc. 22925459 do SEI 150161_002102_2021.

⁸ Cfr. Resolução Conjunta SETRAB/CEPERJ nº 33/2021, publicado à p. 26 da Parte I do DOERJ de 18/11/2021) SEI-400001/000789/2021

⁹ Cfr. Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2021, doc. 21362748 do SEI-420001_000625_2021.

¹⁰ Cfr. Termo de Cooperação SEI 21487424, publicado no DOERJ de 02/09/2021 – SEI-420001/000471/2021 sigiloso.

¹¹ Cfr. Acordo de Cooperação nº 003/2022, publicado no DOERJ de 31/03/2022, doc. 30702765 do SEI 150161_000572_2022.

¹² Cfr. Termo de Cooperação publicado no DOERJ de 31/03/2022, doc. 29051239 do SEI 240001/000002/2021.

¹³ Cfr. Termo de Cooperação publicado no DOERJ de 01/10/2021. – SEI-220011/001486/2021 sigiloso.

¹⁴ Cfr. Termo de Cooperação nº 002/2022, publicado no DOERJ de 31/03/2022. - SEI-220012/000127/2022 sigiloso.

¹⁵ Cfr. Termo de Cooperação nº 01/2021, publicado no DOERJ de 18/10/2021, doc. 23462315 do SEI_150016_001100_2021.

¹⁶ Cfr. Termo de Cooperação nº 007/2021, publicado no DOERJ de 29/10/2021, doc. 23631986 do SEI_220010_000402_2021.

¹⁷ Cfr. Termo de Cooperação Técnica publicado no DOERJ de 02/03/2022, doc. 29245045 do SEI_220011_001956_2021

¹⁸ Cfr. Termo Cooperação Técnica nº 01/2022, publicado no DOERJ de 13/06/2022, doc. 34145662 do SEI_150016_000633_2022.



Ao todo, os referidos projetos geraram despesas que atingem mais de **R\$ 288,4 milhões** entre o final de 2021 e a presente data, sendo certo que mais de 92% do montante foi despendido nos primeiros sete meses de 2022.

Para dimensionar o volume da mão de obra contratada por prazo determinado fornecida pela CEPERJ para os órgãos parceiros, será necessário examinar os planos de trabalho associados a cada acordo de cooperação. Destacam-se, em particular, os cinco projetos que, até o momento, geraram maior despesa com mão de obra de trabalhadores autônomos: Esporte Presente (parceria com a SUDERJ), Agentes de Trabalho e Renda (parceria com a SETRAB), Observatório do Pacto RJ, RJ para Todos (parcerias com a Secretaria de Governo) e Cultura para Todos (parceria com a Secretaria de Cultura e Economia Criativa).

A partir do exame dos planos de trabalho destes cinco projetos, é possível estimar que os mesmos prevêem a contratação de até 18.064 trabalhadores autônomos, cuja remuneração ultrapassaria R\$ 55,8 milhões a cada mês:

PROJETO CEPERJ	QTD CONTRATADOS	REMUN. MENSAL	RECOL. INSS
Esporte Presente	8640	26.400.000,00	5.280.000,00
Agentes de Trabalho e Renda	7037	20.034.000,00	4.006.800,00
Observatório do Pacto RJ	827	4.807.200,00	N/C
RJ para todos	309	1.456.968,00	N/C
Cultura para todos	1251	3.131.000,00	626.200,00
TOTAL	18064	55.829.168,00	9.913.000,00

Ou seja, se as contratações de mão de obra previstas nos planos de trabalho destes cinco projetos forem plenamente implementadas a partir do mês de julho, sua execução representaria uma despesa adicional de **R\$ 338.732.208,00** até dezembro/2022 (para além dos R\$ 277,5 milhões já despendidos nos referidos projetos).



Examine-se as despesas realizadas com o custeio de “serviços de terceiro – pessoa física” (elemento) no contexto de cada um desses projetos, bem como a respectiva composição de custos de mão-de-obra:

1) Projeto Esporte Presente:

Despesa realizada até 01/07/2022: **R\$ 115.391.137,68**

ANO	EMPENHO	FONTE	HISTÓRICO	V. EMPENHO	VALOR PAGO
2021	945	00	Empenho para atender Esporte, um direito de todos. SEI-150161/002392/2021	5.507.750,00	5.507.750,00
2022	134	00	Empenho para atender Esporte SEI-150161/000272/2022	46.126.166,67	46.126.166,67
	413	45	Empenho para atender Esporte SEI-150161/000723/2022	63.760.500,01	63.757.221,01
TOTAL				115.394.416,68	115.391.137,68

Custo mensal previsto para remuneração de mão de obra¹⁹: **R\$ 6.400.000,00**

FUNÇÃO	QTD	REMUNER	TOTAL/MÊS
Coordenadores Gerais	40	10.000,00	400.000,00
Coordenadores Técnicos	200	7.000,00	1.400.000,00
Supervisores	200	5.000,00	1.000.000,00
Professor Instrutor	2000	4.000,00	8.000.000,00
Monitores	2000	3.000,00	6.000.000,00
Agente Comunitário	2000	2.250,00	4.500.000,00
Agente de Saúde	2000	2.250,00	4.500.000,00
Equipe Multidisciplinar	200	3.000,00	600.000,00
TOTAL	8640		26.400.000,00

¹⁹ Fonte: SEI-150161/002660/2021, doc. 36010633 – PDF NR19



2) Projeto Agentes de Trabalho e Renda:

Despesa realizada até 01/07/2022: **R\$ 69.553.456,00**

ANO	FONTE	EMPENHO	HISTÓRICO	V. EMPENHO	VALOR PAGO
2021	00	1415	Empenho para atender Agentes de Trabalho e Renda	2.699.600,00	2.699.600,00
2022	00	139	Empenho para atender Agentes de Trabalho e Renda SEI- 150161/000325/2022	5.155.700,00	5.155.700,00
	00	490	Empenho para atender Agentes de Trabalho e Renda SEI- 150161/000873/2022	61.698.156,00	61.698.156,00
TOTAL				69.553.456,00	69.553.456,00

Custo mensal previsto para remuneração de mão de obra²⁰: **R\$ 20.030.000,00**

FUNÇÃO	QTD	REMUNER	TOTAL MÊS
Coordenador Geral	20	5.000,00	100.000,00
Assessoria	20	3.500,00	70.000,00
Assistente	60	3.000,00	180.000,00
Agente Do Trabalho	160	2.800,00	448.000,00
Tec. Informática	20	3.000,00	60.000,00
Fotógrafo	20	2.000,00	40.000,00
Comunicação	20	2.000,00	40.000,00
Psicólogo	20	2.000,00	40.000,00
Pedagogo	20	2.000,00	40.000,00
Assistente Social	20	2.000,00	40.000,00
Fonoaudiólogo	20	2.000,00	40.000,00
Atendente	40	1.500,00	60.000,00
Aux. Serviços Gerais	20	1.500,00	30.000,00
Aux. Manutenção	20	1.500,00	30.000,00
Segurança/Vigia	20	1.800,00	36.000,00

²⁰ Fonte: SEI-400001/000932/2021, doc. 32521402. PDF NR20



Motorista	20	1.800,00	36.000,00
Coordenador Geral	25	5.000,00	125.000,00
Assessoria	25	3.500,00	87.500,00
Atendente	50	1.500,00	75.000,00
Agente do Trabalho	150	2.800,00	420.000,00
Assistente	100	3.000,00	300.000,00
Aux. Serviços Gerais	25	1.500,00	37.500,00
Aux. Manutenção	25	1.500,00	37.500,00
Agente da Empregabilidade	6000	2.800,00	16.800.000,00
Coordenador Regional	16	10.000,00	160.000,00
Coordenador Geral de Empregabilidade	32	10.000,00	320.000,00
Coordenador Regional de Empregabilidade	24	6.000,00	144.000,00
Coordenador Intersectorial	5	10.000,00	50.000,00
Assessor Intersectorial	1	6.000,00	6.000,00
Assistente Intersectorial	6	3.000,00	18.000,00
Assessor Intersectorial II	1	8.000,00	8.000,00
Assistente Intersectorial II	6	4.000,00	24.000,00
Assessor de Relações Institucionais	1	8.000,00	8.000,00
Assistente de Relações Institucionais	1	4.000,00	4.000,00
Assessor de Acompanhamento De Projetos	1	8.000,00	8.000,00
Assistente de Acompanhamento De Projetos	1	4.000,00	4.000,00
Coordenador de Qualificação Profissional	1	7.000,00	7.000,00
Assist. Coord. de Qualificação Profissional	1	3.500,00	3.500,00
Coordenador de Saúde e Segurança do Trab.	1	7.000,00	7.000,00
Assist. Coord. de Saúde e Segurança do Trab.	1	3.500,00	3.500,00
Coordenador do Trabalho Decente	1	7.000,00	7.000,00
Assist. Coord. Trabalho Decente	1	3.500,00	3.500,00
Gestor de Projetos	8	6.000,00	48.000,00
Assistente de Gestão de Projetos	8	3.000,00	24.000,00
TOTAL	7037		20.030.000,00

3) Projeto Observatório do Pacto RJ:

Despesa realizada até 01/07/2022: **R\$ 55.530.446,27**

ANO	FONTE	EMPENHO	HISTÓRICO	V. EMPENHO	VALOR PAGO
2021	00	1054	Empenho para atender as despesas com o projeto	1.991.000,00	1.991.000,00



			Observatório do Pacto RJ SEI-150161/002581/2021		
	00	1099	Empenho para atender Observatório do Pacto SEI- 150161/002563/2021	9.251.092,00	9.251.092,00
2022	00	116	Empenho para atender Observatório do Pacto SEI- 150161/000286/2022	12.112.448,13	12.112.448,13
	45	513	Empenho para atender Observatório do Pacto SEI- 150161/000761/2022 e SEI- 150161/000872/2022	42.790.246,92	32.175.906,14
TOTAL				66.144.787,05	55.530.446,27

Custo mensal previsto para remuneração de mão de obra²¹: **R\$ 4.807.200,00**

FUNÇÃO	QTD	REMUNER	TOTAL MÊS
Coordenador Geral	1	N/C	N/C
Superintendente de Projetos	7	N/C	N/C
Gerente de Projeto	14	N/C	N/C
Coordenador Setorial	12	N/C	N/C
Analista de Projeto	20	N/C	N/C
Supervisor de Pesquisa	140	N/C	N/C
Pesquisador	490	N/C	N/C
Analista de Pesquisa	120	N/C	N/C
Cientista Social	1	N/C	N/C
Estatístico	1	N/C	N/C
Cientista de Dados	1	N/C	N/C
Redator/Revisor	1	N/C	N/C
Designer	1	N/C	N/C
Supervisor de Campo	6	N/C	N/C
Entrevistador	30	N/C	N/C
TOTAL	845		4.807.200,00

4) Projeto RJ para todos

²¹ Fonte: SEI-150161/002563/2021, doc. 23919685. O plano de trabalho não informa a remuneração individual correspondente a cada função. PDF NR21



Despesa realizada até 01/07/2022: **R\$ 25.227.918,16**

ANO	FONTE	EMPENHO	HISTÓRICO	V. EMPENHO	VALOR PAGO
2021	00	879	Empenho para atender Programa Cenários da População em Situação de Rua e/ou em Vulnerabilidade Social no Estado do Rio de Janeiro	5.300.006,12	2.699.600,00
2022	00	115	Empenho para atender RJ para todos SEI-150161/000175/2022, SEI-150161/000285/2022, SEI-150161/000274/2022 e SEI-150161/000317/2022	3.090.710,00	3.090.710,00
	45	280	Empenho para atender RJ para todos SEI-150161/000396/2022 e SEI-150161/000441/2022	26.133.212,59	19.437.608,16
TOTAL				34.523.928,71	25.227.918,16

Custo mensal previsto para remuneração de mão de obra²²: **R\$ 1.456.968,00**

FUNÇÃO	QTD	REMUNER	TOTAL MÊS
Coordenador de Abordagem	5	N/C	N/C
Supervisor de Equipe	32	N/C	N/C
Assistente Social	32	N/C	N/C
Psicólogo	3	N/C	N/C
Educador Social	64	N/C	N/C
Condutor Carteira B	32	N/C	N/C
Condutor Carteira D	32	N/C	N/C
Atendente de Ouvidoria	6	N/C	N/C
Analista Institucional	2	N/C	N/C

²² Fonte: SEI-150161/002323/2021, doc. 23048060. O plano de trabalho não informa a remuneração individual correspondente a cada função. Note-se, contudo, que a despesa realizada em 2022 se afigura muito superior à previsão mensal no plano de trabalho, a sugerir a possibilidade de que haja uma versão atualizada do plano com despesas de pessoal muito acima do patamar aqui indicado. PDF NR22



Coordenação de Capacitação	8	N/C	N/C
Coordenador de Área	16	N/C	N/C
Apoio de Mediação Social e Cidadania	50	N/C	N/C
Assessoria em serviço Social	1	N/C	N/C
Auxiliar Administrativo	10	N/C	N/C
Assistente Administrativo	5	N/C	N/C
Coordenador de Serviços	4	N/C	N/C
Cientista Social/Antropólogo	1	N/C	N/C
Estatístico	1	N/C	N/C
Cientista de Dados	1	N/C	N/C
Redator/Revisor	1	N/C	N/C
Designer	1	N/C	N/C
Coordenador Administrativo	1	N/C	N/C
TOTAL	308		1.456.968,00

5) Projeto Cultura para todos:

Despesa realizada até 01/07/2022: **R\$ 12.048.300,00**

ANO	FONTE	EMPENHO	HISTÓRICO	V. EMPENHO	VALOR PAGO
2022	00	678	Empenho para atender Cultura para todos SEI-150161/001090/2022	11.858.800,00	11.858.800,00
	45	950	Empenho para atender Cultura para Todos SEI-150161/001648/2022	189.500,00	189.500,00
TOTAL				12.048.300,00	12.048.300,00

Custo mensal previsto para remuneração de mão de obra²³: **R\$ 20.030.000,00**

FUNÇÃO	QTD	REMUNER	TOTAL/MÊS
Coordenador de Núcleo	300	3.000,00	900.000,00
Oficineiros	600	2.500,00	1.500.000,00
Auxiliar	300	1.600,00	480.000,00
Coordenador Geral	2	7.000,00	14.000,00

²³ Fonte: SEI-150161/000572/2022, doc. 30232092. Há um plano de trabalho mais recente no processo administrativo, no entanto seu teor não se encontra disponível para consulta pública. PDF NR23



Supervisor	30	4.000,00	120.000,00
Coordenador técnico	15	6.000,00	90.000,00
Cientista Social/Antropólogo	1	10.000,00	10.000,00
Estatístico/Cientista de Dados	1	10.000,00	10.000,00
Redator/Revisor	1	3.500,00	3.500,00
Designer	1	3.500,00	3.500,00
TOTAL	1251		3.131.000,00

3) DA “FOLHA DE PAGAMENTO SECRETA” DA CEPERJ

Como visto acima, somente cinco projetos desenvolvidos pela CEPERJ (Esporte Presente, Agentes de Trabalho e Renda, Observatório do Pacto RJ, RJ para Todos e Cultura para Todos) justificariam a contratação de até 18.064 pessoas físicas, que integrariam uma “*folha de pagamento secreta*” e inacessível ao controle da sociedade.

Com efeito, a mão de obra contratada por prazo determinado pela CEPERJ, e remunerada por meio de Recibo de Pagamento Autônomo – RPA, não consta das folhas de pagamento oficiais da fundação, disponibilizadas no portal de transparência do Estado do Rio de Janeiro. Tampouco há qualquer publicação em Diário Oficial que identifique as pessoas físicas contratadas para a execução de tais projetos, ou mesmo registro de tais informações em documentos disponíveis para consulta pública no sistema SEI.

Quando confrontada com uma solicitação direta de informações quanto à composição da mão de obra alocada nos projetos executados pela CEPERJ, a fundação optou por recorrer a argumentos esdrúxulos no intuito de manter oculta a identidade dos profissionais que integravam sua “*folha de pagamento secreta*”.

Em 16/03/2022, o repórter Ruben Berta Stein, do portal UOL, formulou um



pedido de acesso a informações, com fundamento da Lei nº 12.527/2011, solicitando “os nomes de todos os contratados pela Fundação CEPERJ” para diversos projetos, incluindo os já citados “Agentes de Trabalho e Renda”, “Esporte Presente”, “RJ para Todos” e “Observatório do Pacto RJ”. Tal pedido de informações viria a ser negado em três instâncias dentro da CEPERJ: i) o Diretor do Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas – CEEP Thiago Lorangeira alegou que não seria possível atender ao pedido formulado “sem comprometer o andamento das atividades rotineiras” da Fundação; ii) a Chefe de Gabinete Ariane Lopes afirmou que o fornecimento dos dados solicitados demandaria “a necessidade de paralisação dos serviços desenvolvidos por esta Instituição”; e iii) o Presidente Gabriel Lopes acrescentou que o requerente poderia ter solicitado “um ou outro nome, de um ou outro projeto, para tornar viável o atendimento, mas de fato optou por insistir num pedido que levaria seguramente a paralisação de toda a Fundação por cerca de muito e muito tempo para satisfazer tal atendimento, caso em que, seguramente, teríamos que suspender diversas demandas, pesquisas, aulas, sem falar nos demais requerimentos públicos protocolados e em tramitação na Ouvidoria. Quantas pessoas, famílias, sofreriam com tal decisão, de fato é incalculável”.²⁴ As três decisões desconsideraram a obviedade de que a identificação das pessoas que trabalham em cada projeto da CEPERJ haveria necessariamente de ser uma informação prontamente conhecida e disponível para os dirigentes da CEPERJ, como condição imprescindível para a própria remuneração dos contratados. Espantosamente, tal negativa viria a ser mantida no âmbito da Controladoria Geral do Estado²⁵.

Conforme apurado no Processo TCE-RJ nº 102.759-0/2022, a identificação das

²⁴ Cfr. íntegra da troca de mensagens entre a CEPERJ e o repórter do UOL no PDF nº 55

²⁵ O Ouvidor Geral do Estado não apreciou, contudo, o argumento de que a coleta das informações solicitadas pudesse comprometer o funcionamento regular da CEPERJ, limitando-se a invocar o argumento (não aventado anteriormente) de que o pedido feito não teria sido “claro e específico em relação ao período inicial das informações solicitadas suficientemente” (cfr. PDF 25). Desconsiderou-se, portanto, que o pedido de informação manifestamente dizia respeito a todo o período desde o início da execução de cada projeto.



peças físicas remuneradas pela CEPERJ **sequer consta do sistema informatizado** de controle da despesa pública no Estado do Rio de Janeiro, o Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro - SIAFE-Rio. Segundo o Tribunal de Contas do Estado, ao analisar as despesas do projeto “Esporte Presente”, quem figura como favorecido nas ordens bancárias emitidas pela CEPERJ é um “*credor genérico*”, de modo que **nem sequer órgãos de controle extreno – como o Tribunal de Contas do Estado e o Poder Legislativo – possam acessar o nome e CPF das pessoas físicas contratadas** pela CEPERJ para execução dos referidos projetos:

“4.9. Tratando-se da contratação de pessoal pela CEPERJ com pagamento por meio de RPA, esse procedimento também representa óbices à transparência governamental, já que, além de não constarem informações acerca dos processos de seleção e contratação, foi constatado em consulta ao SIAFE-RJ que a Fundação vem realizando os pagamentos por meio de um Credor Genérico, CG0012957 - ESPORTE, UM DIREITO DE TODOS, o qual figura como Credor dos empenhos e Beneficiário das Ordens Bancárias, ou seja, a CEPERJ realiza o pagamento ao CG, que repassa aos profissionais constantes das folhas de pagamentos como destinatários pessoas físicas.

4.10. Fica patente o embaraço que as referidas transações geram ao controle, já que **os relatórios do SIAFE-RJ não apresentam os CPF das pessoas que recebem os pagamentos**, mas, sim, o código do Credor Genérico apontado. Prejudicam, ainda, a fiscalização acerca do acúmulo indevido de vínculos diretos e indiretos com a Administração



Pública” (grifou-se).²⁶

Segundo noticiado pela imprensa²⁷, o expediente do “Credor Genérico” teria sido utilizado para a realização de pagamentos no valor de **R\$ 264.696.566,85** no curso do ano de 2022, para remuneração da mão de obra contratada nos projetos “Esporte Presente”, “Casa do Trabalhador”, “Observatório do Pacto RJ”, “RJ para Todos” e “Cultura para Todos”.

Especificamente no âmbito do Projeto “Esporte Presente”, esta Promotoria de Justiça expediu recomendação²⁸ à CEPERJ, na data de 20 de julho de 2022, para que publicasse em sítio eletrônico “lista com nome e CPF de todos os profissionais que compõem cada um dos núcleos e dos respectivos coordenadores-técnicos, coordenadores-gerais e supervisores, discriminando as funções exercidas e remuneração recebida por cada um”. A recomendação foi parcialmente atendida em 27/07/2022, com a divulgação no endereço eletrônico https://www.ceperj.rj.gov.br/?page_id=7405 do nome, do CPF²⁹ e da função de 11.171 pessoas físicas que trabalhariam no Projeto “Esporte Presente”. Não há referência, contudo, ao Núcleo Social Esportivo em que cada profissional desempenharia suas funções, omissão particularmente relevante diante do fato de que a CEPERJ **somente informou a existência de 445 Núcleos Sociais Esportivos – NSE**, quando supostamente haveria 2.000 instalados. Como se verá mais adiante, tal omissão sugere que a relação de pessoas físicas informadas pela CEPERJ poderia incluir **milhares de “funcionários fantasmas”**, que estariam auferindo remuneração sem que nem mesmo a referida fundação saiba informar em que Núcleo Social Esportivo os contratados supostamente estariam exercendo funções.

²⁶ PDF NR01

²⁷ Cfr. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/07/27/rj-usou-codigo-para-esconder-gastos-de-r-284-milhoes-com-cargos-secretos.htm> e <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/rj2/video/governo-do-rj-usou-codigos-genericos-para-identificar-r-280-milhoes-em-pagamentos-em-contratos-envolvendo-o-ceperj-10797170.ghtml>

²⁸ PDF 24

²⁹ Dados de CPF parcialmente ocultados, por força da Lei Geral de Proteção de Dados.



Além disso, conforme reconhece a própria CEPERJ³⁰, em via de regra, a remuneração desta mão de obra não é depositada em contas bancárias de titularidade de cada trabalhador: os valores milionários da “*folha de pagamento secreta*” são despendidos mediante expedições de “ordem de pagamento”, de modo que a remuneração de cada favorecido é levantada mediante saque de dinheiro em espécie, “na boca do caixa”, em agências do BANCO BRADESCO.³¹

Conforme esclarecido pelo BANCO BRADESCO no ofício de índice 45 do IC nº 2022.00568685, o contrato celebrado pela instituição financeira para prestação de serviços bancários ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO prevê a possibilidade de pagamento aos fornecedores “por meio de ordem bancária de pagamento (OBP)”, nas seguintes hipóteses: i) quando os fornecedores estiverem estabelecidos em localidades que não possuam agências da instituição; ii) quando o fornecedor não puder, a critério da instituição financeira, manter conta no Bradesco; ou iii) no caso de “*fornecedor eventual*” ou contribuinte que tenha créditos a receber até o limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais – cfr. Parágrafo Terceiro da Cláusula Primeira do Contrato de Prestação de Serviços nº 16/2017).

Em reunião mantida com a Diretoria Jurídica do BANCO BRADESCO em 26/07/2022, foi fornecida planilha com as ordens bancárias de pagamento (OBP) emitidas pela CEPERJ a partir de janeiro de 2022³². Segundo esclarecido na ocasião, as informações repassadas pela

³⁰ Na ata de reunião mantida pelo MPRJ com a CEPERJ em 12/07/2022, informa-se “que o pagamento aos funcionários dos núcleos é realizado por ‘ordem bancária de pagamento’ junto ao Banco Bradesco, bastando que compareçam à ‘boca’ do caixa com o respectivo documento; QUE o dinheiro utilizado para pagamento dos funcionários é retirado da própria conta da CEPERJ” (índice 29 do IC nº 2022.00568685).

³¹ Em reunião mantida com esta Promotoria de Justiça em 12 de julho de 2022, os representantes da CEPERJ alegaram que não teriam procedido à abertura de conta em nome dos funcionários contratados por Recibo de Pagamento Autônomo em razão de “dificuldades junto ao BANCO BRADESCO”, visto que “a ‘carteira’ da Fundação é antiga”.

³² PDF 47



CEPERJ ao BRADESCO não permitem identificar a que título os valores estariam sendo percebidos (ou seja, se o destinatário dos recursos seria efetivamente um “*fornecedor eventual*”, ou se seria um trabalhador contratado por prazo determinado), nem qual o projeto a que o favorecido estaria vinculado.

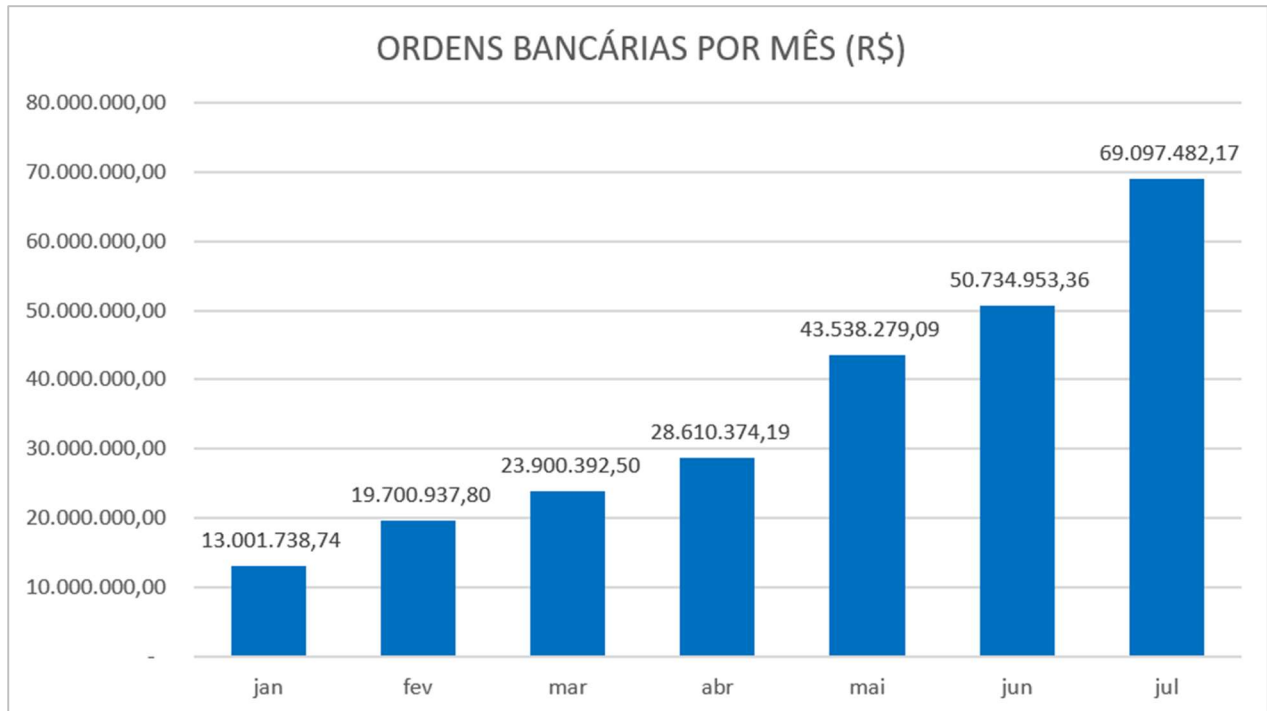
Segundo os dados da planilha fornecida, a CEPERJ emitiu **91.788 ordens bancárias de pagamento** no ano de 2022, em que figuram como favorecidos **27.665 pessoas físicas**, totalizado uma despesa de **R\$ 248.490.061,91 (duzentos e quarenta e oito milhões, quatrocentos e noventa mil e sessenta e um reais e noventa e um centavos)**. A maioria dos favorecidos recebe mais de um pagamento³³, a indicar que – em sua imensa maioria³⁴ – os pagamentos não dizem respeito a “*fornecedores eventuais*”³⁵, mas sim à remuneração de mão de obra temporária, contratada por prazo determinado.

A planilha fornecida pelo BRADESCO confirma a progressiva expansão da “folha de pagamento secreta”, em função do aumento do volume de mão de obra remunerada através de ordens de pagamento bancário, a cada mês do ano de 2022:

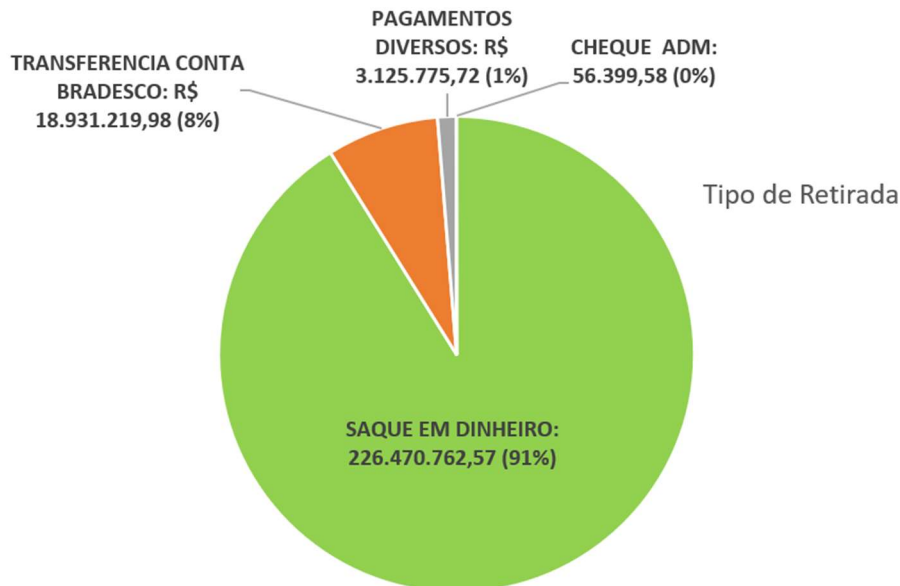
³³ Mais especificamente, 6.388 pessoas físicas receberam 2 pagamentos; 5.250 pessoas receberam 3 pagamentos; 2.225 pessoas receberam 4 pagamentos; 1.638 receberam 5 pagamentos; 2.231 receberam 6 pagamentos; 2.811 receberam 7 pagamentos; e 682 receberam 8 ou mais pagamentos (incluindo duas pessoas físicas que receberam **dezoito pagamentos** nos sete meses de 2022). O maior beneficiário de ordens bancárias de pagamento (FABRÍCIO MANHÃES CABRAL) realizou 14 retiradas no ano de 2022, totalizando R\$ 122.848,53. Vide planilha no índice 47 do IC nº 2022.00568685.

³⁴ Das 27.665 pessoas físicas remuneradas através de ordens bancárias de pagamento da CEPERJ, 21.225 (ou 76,7%) receberam mais de um pagamento, a sugerir o pagamento de remuneração continuada. Além disso, 4.925 pessoas físicas (ou 17,8% do total) receberam um único pagamento no mês de julho de 2021, a sugerir que teriam ingressado recentemente na “folha de pagamentos secreta” da CEPERJ. Assim, pode-se estimar que pelo menos 94,5% das pessoas físicas beneficiárias de ordens de pagamento bancário sejam trabalhadores autônomos contratados por prazo determinado.

³⁵ Além de as ordens bancárias de pagamento emitidas pela CEPERJ não se destinarem a “fornecedores eventuais”, sequer foi observado o limite máximo de R\$ 8.000,00 previsto no Parágrafo Terceiro da Cláusula Primeira Contrato de Prestação de Serviços celebrado entre o ESTADO DO RIO DE JANEIRO e o BANCO BRADESCO; segundo consta da planilha, foram realizados 1.161 pagamentos acima do mencionado limite.



Os favorecidos poderiam retirar os valores das ordens bancárias de pagamentos emitidas em seu nome através de: i) saque em espécie, ii) transferência para conta no Bradesco, iii) cheque administrativo ou iv) “pagamentos diversos”. No entanto, a maioria esmagadora (mais de 91%) dos valores pagos pela CEPERJ foram retirados mediante **saque de dinheiro em espécie, “no boca do caixa”**, que totalizaram **quase R\$ 226,5 milhões** somente nos sete primeiros meses de 2022:



Para melhor vislumbrar o montante de dinheiro em espécie gerado pela adoção do sistema de remuneração de mão de obra contratada por prazo determinado, observe-se que a quantidade de dinheiro sacada “na boca do caixa”, **em um único dia de uma única agência bancária³⁶, pode ultrapassar meio milhão de reais:**

RETIRADAS NA AGÊNCIA BRADESCO Nº 65 – CAMPOS DOS GOYTACAZES		
DATA RETIRADA	SAQUES EM ESPÉCIE	OUTROS TIPOS DE RETIRADA
14/01/2022	407.128,00	N/C
14/02/2022	418.122,83	12.366,00
11/03/2022	350.374,16	3.279,00
12/04/2022	338.941,95	16.751,00
10/05/2022	402.362,36	6.558,00
12/05/2022	377.965,82	N/C
13/06/2022	538.450,47	9.427,40
14/06/2022	536.807,29	3.279,00

³⁶ As agências do BANCO BRADESCO com o maior volume de retiradas foram as agências nº 65 - Campos dos Goytacazes (total retirado: R\$ 12.108.620,95), nº 406 - Nova Iguaçu (total retirado: R\$ 7.150.008,35), nº 434 - Barra Mansa (total retirado: R\$ 5.157.117,07), nº 129 - Duque de Caxias (total retirado: R\$ 4.998.111,81), nº 1453 - Bangu (total retirado: R\$ 4.462.253,83), nº 431 - Volta Redonda (total retirado: R\$ 4.113.591,74) e nº 1642 - Nilópolis (total retirado:- R\$ 3.906.577,36).



07/07/2022	430.898,78	3.279,00
08/07/2022	540.845,84	9.800,00
21/07/2022	438.957,00	N/C
22/07/2022	377.467,58	27.308,58

A realização de saques de dinheiro em grande volume, tal como acima retratado, constitui nítida afronta às normas de prevenção à lavagem de dinheiro. Como é notório, a Lei nº 9.613/98 e a regulamentação do Banco Central estabelecem uma tipologia de operações financeiras que devem ser obrigatoriamente comunicadas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, em função do risco de lavagem de dinheiro associado a tais práticas. Tais comunicações se enquadram em uma das seguintes categorias:

1) **Comunicações de Operações em Espécie – COE**, quando forem realizadas operações de saque ou depósito com dinheiro em espécie acima do limite definido pelo Banco Central (atualmente fixado em R\$ 50 mil - art. 11, II, “a” c/c art. 10, II da Lei nº 9.613/98 e art. 49 da Circular BACEN nº 3.978/2020);
e

2) **Comunicações de Operações Suspeitas – COS**, quando – independentemente dos valores envolvidos – houver “sérios indícios” de que as operações estejam correlacionadas à lavagem de dinheiro, “nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes”. Tal instrução se encontra materializada no art. 1º da Carta Circular BACEN nº 4.001/2020, que define 151 tipologias de “operações suspeitas”, tais como: a realização de depósitos fracionados visando a burlar a obrigatoriedade da comunicação de operações acima de R\$ 50 mil (art. 1º, I, “d” e “f” da Carta Circular BACEN nº 4.001/2020) e a movimentação de recursos incompatíveis com o perfil e a capacidade financeira do cliente (denotando o uso de “laranjas” –art. 1º, IV, “a” da Carta



Circular BACEN nº 4.001/2020).

A movimentação de elevadas quantias de dinheiro em espécie deve ser obrigatoriamente comunicada ao COAF, enquanto órgão encarregado da prevenção à lavagem de dinheiro, visto que se trata de conduta tipicamente associada à intenção de inviabilizar o rastreamento da origem ou da destinação dos recursos, ao viabilizar a transferência de recursos a terceiros “por fora” do sistema financeiro.

Ainda que as operações de saque de dinheiro em espécie, individualmente consideradas, estejam abaixo do patamar previsto na Circular BACEN nº 3.978/2020, a “*folha de pagamento secreta*” da CEPERJ sugere que haja dezenas de pessoas sacando simultaneamente elevados volumes de dinheiro em espécie, chegando até mesmo a superar o patamar de R\$ 500 mil em um único dia. É manifesto, portanto, o risco de que a pessoa responsável por arremeter a mão de obra contratada coordene as operações de saque em espécie para a mesma data, de modo a facilitar que parcela da remuneração dos contratados lhe seja repassada sem deixar rastros no sistema financeiro.

Outrossim, a realização de saques “na boca do caixa” que, no agregado, representem o levantamento de **quase R\$ 226,5 milhões de reais em espécie** implica em um volume incomensurável de dinheiro oriundos dos cofres públicos circulando “por fora” do sistema financeiro, cuja efetiva destinação será impossível de verificar.

4) DA IMPOSSIBILIDADE DE VERIFICAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

A falta de transparência nos projetos executados pela CEPERJ diz respeito não somente à identificação das pessoas físicas incluídas na “*folha de pagamentos secreta*”, mas também a informações elementares para a fiscalização e verificação de que os serviços



contratados – e remunerados pelo pagamento de **centenas de milhões de reais** em recursos públicos – estejam sendo efetivamente prestados à população.

Com efeito, a ausência dessas informações básicas inviabiliza qualquer possibilidade de controle externo – ou mesmo interno – sobre o cumprimento dos objetivos supostamente almejados pelo projeto custeado com recursos públicos. Ou seja, tal omissão impede que se possa aferir se as pessoas físicas incluídas na “*folha de pagamento secreta*” da CEPERJ estariam efetivamente desempenhando as funções para as quais foram contratados, ou se seriam apenas “*funcionários fantasmas*”.

É eloquente, neste contexto, a ausência de informações acerca da execução do projeto “Esporte Presente”, através do qual seriam instalados até 2.000 (dois mil) Núcleos Sociais Esportivos – NSE em comunidades localizadas em 92 Municípios. Conforme informado pelo CEPERJ por ocasião da reunião de 12/07/2022, cada um dos 2.000 Núcleos Sociais Esportivos é composto por quatro profissionais: um professor, um monitor, um agente comunitário e um agente de saúde. Além disso, segundo o plano de trabalho constante do doc. 36010633 no SEI-150161/002660/2021, haveria contratação de um coordenador técnico, um supervisor e um integrante de equipe multidisciplinar para cada conjunto de 10 núcleos (200 cargos cada), e um coordenador-geral para cada grupo de 50 núcleos (40 cargos). Segundo registrado em ata, “na folha de pagamento do projeto há, em média, **funcionários de 2.000 núcleos**, sendo, em média, 7.000 pessoas apenas em núcleos diretos e as demais, em equipes de coordenação e supervisão”³⁷.

Embora o projeto “Esporte Presente” estivesse em execução **desde outubro de 2021**, a CEPERJ não havia divulgado qualquer informação ao público quanto à localização dos



Núcleos Sociais Esportivos em que estariam sendo desenvolvidas as atividades desportivas até o dia 27 de julho de 2022 (data em que parcialmente atendida a recomendação expedida por esta Promotoria). Conforme registrado na ata de reunião de 12/07/2022, “a relação dos núcleos e suas localidades não estão no sítio eletrônico da CEPERJ nem no aplicativo Tec Sport”.

O Tribunal de Contas do Estado ressaltou a ausência de divulgação da relação dos Núcleos Sociais Esportivos – NSE e de suas localidades (referindo-se a uma versão anterior do plano de trabalho, que previa a instalação de apenas 550 NSE):

“3.8. E, ainda, o aduzido Plano de Trabalho propõe a instalação de 550 Núcleos Sociais Esportivos em regiões “que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), altas taxas de criminalidade e também aqueles que apresentem demanda para o referido serviço”. Contudo, novamente operando sob o manto da falta de transparência, **nem a CEPERJ nem o Fair Play divulgaram os locais de instalação dos NSE.**

3.9. Forçoso registrar que o subitem 5.3.3 do Plano (Arquivo Proc_2660 – fl. 320) orienta que “Os interessados em participar das atividades físicas serão recebidos no NSE mais próximo de sua região (...)”, no entanto, mais uma vez **a falta de transparência representa óbice quase intransponível tanto ao usuário em potencial, quanto ao controle, já que não há divulgação ampla dos locais onde funcionam tais Núcleos.”**

A constatação do Tribunal de Contas do Estado corrobora as informações divulgadas em notícias jornalísticas, em que se informa que a CEPERJ teria se recusado a informar a

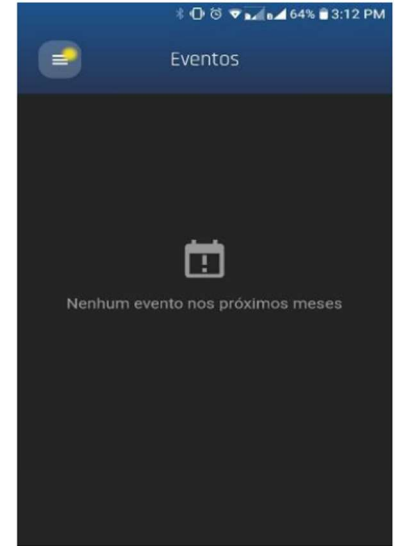
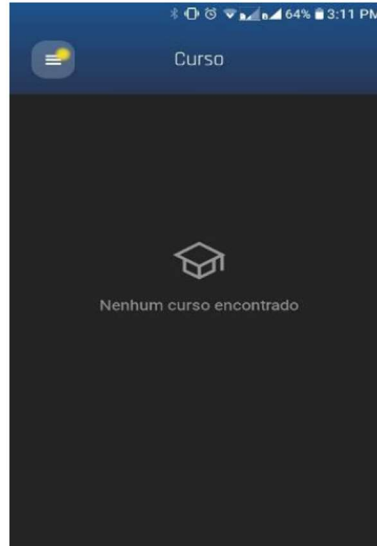
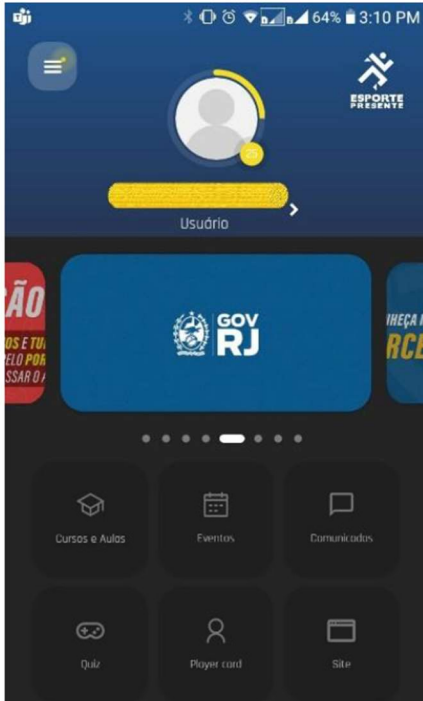


localização dos Núcleos Sociais Esportivos.³⁸

O Tribunal de Contas do Estado apurou, ainda, que o aplicativo para celular “TEC SPORTS”, supostamente utilizado para inscrição de alunos nas aulas do “Esporte Presente”, tampouco continha informações acerca dos núcleos em que estariam sendo desenvolvidas as atividades do projeto:

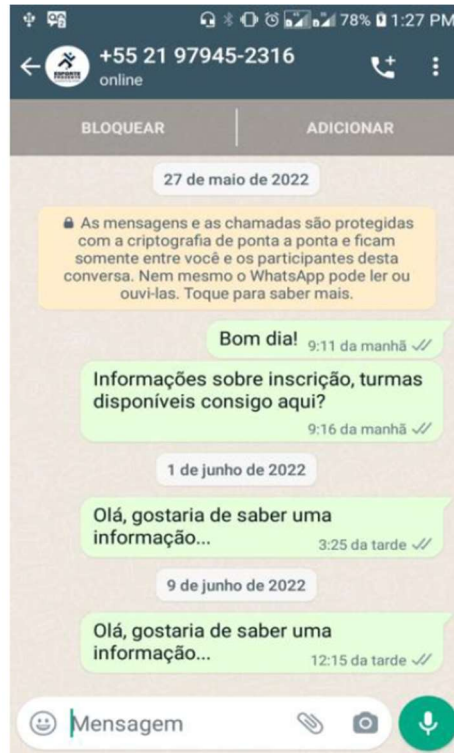
“E, ainda, os dois únicos canais encontrados por este Corpo Técnico para contato com representantes do Projeto são pelo acesso à área referente ao Projeto no site da CEPERJ (conforme subitem 1.2 desta representação). A primeira opção revela a disponibilização de aplicativo para uso em *smartphones* - TEC SPORTS (como não há informações acerca da contratação da plataforma, possivelmente é de responsabilidade da OSC – será objeto de questionamento); **procedemos um cadastro para testar a ferramenta, porém, não foi possível encontrar cursos e eventos iminentes**, conforme demonstrado adiante:

³⁸ “O UOL também pediu à assessoria de imprensa da CEPERJ a lista completa dos núcleos, mas a fundação não informou, dizendo que as informações são passadas por meio do canal da ouvidoria — que por sua vez negou saber. ‘A divulgação da lista completa [de núcleos] prejudicaria o controle de alunos por núcleo’, justificou, em nota. A fundação confirmou que ‘o cadastro dos alunos é realizado somente pelos professores, no local da atividade’”. (cfr. <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/05/20/rj-projeto-esportivo-secreto-tem-indicio-de-r-38-mi-em-superfaturamento.htm>)



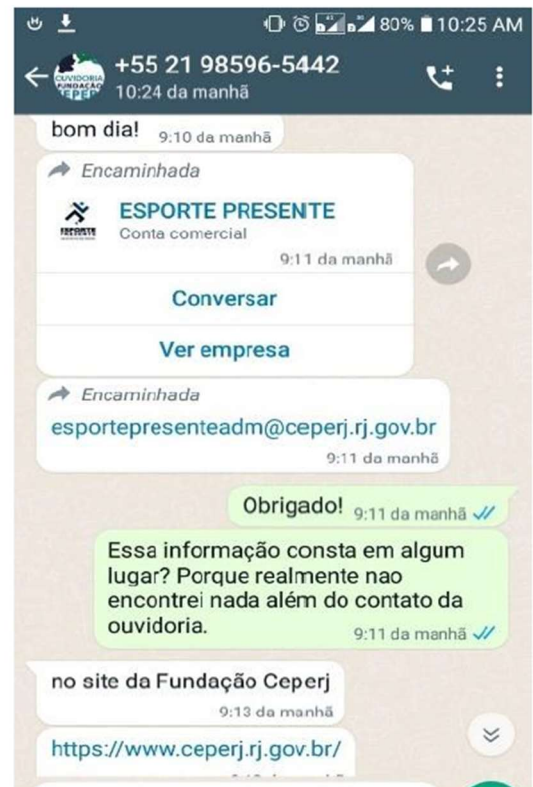
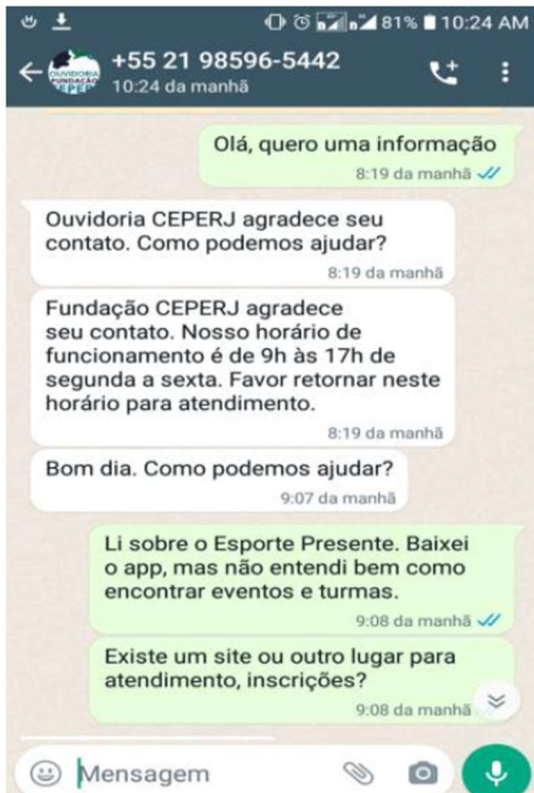
Fonte: Fl. 11 do Processo TCE-RJ nº 102.759-0/2022. PDF NR01

Um outro canal pelo qual um interessado supostamente poderia buscar informações acerca do projeto seria através de um telefone identificado no portal do CEPERJ como um “Fale Conosco”. No entanto, a despeito das tentativas realizadas pelo corpo técnico do Tribunal de Contas, não se obteve qualquer resposta para as tentativas de contato mantidas através deste número entre os dias 27 de maio e 13 de junho de 2022:



Fonte: Fl. 12 do Processo TCE-RJ nº 102.759-0/2022. PDF NR01

Os contatos mantidos pelo corpo técnico do Tribunal de Contas do Estado com a Ouvidoria da CEPERJ também não resultaram em qualquer informação acerca da localização dos núcleos, resultando tão somente no encaminhamento de endereços eletrônicos em que tampouco se logrou obter qualquer esclarecimento a respeito dos dados solicitados:



Fonte: Fl. 12 do Processo TCE-RJ nº 102.759-0/2022. PDF NR01

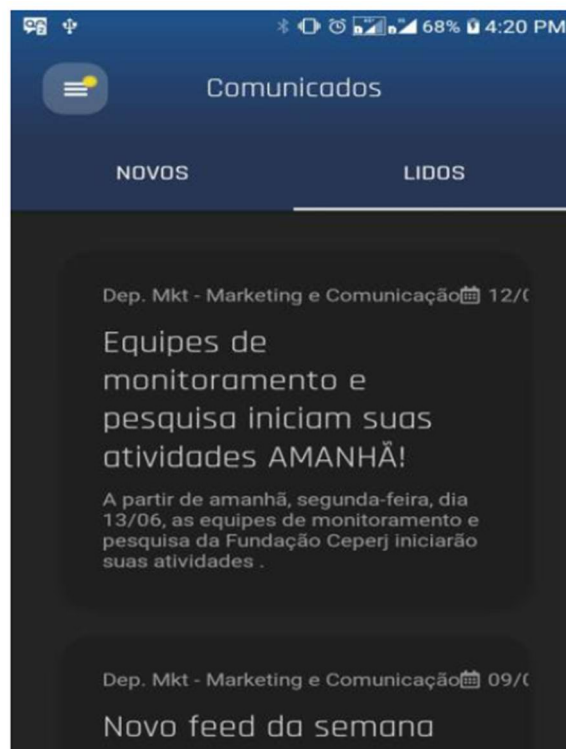
Na mesma linha, informa o Tribunal de Contas do Estado que, mesmo havendo pagamentos mensais em valores relevantes, **não consta do processo administrativo em tela e dos sites oficiais das entidades envolvidas documentação probatória dos serviços prestados**, da ocorrência das reuniões trimestrais para a avaliação dos resultados parciais advindos do Acordo de Cooperação Técnica 004/2021”³⁹

Tampouco há indícios de que o controle interno do CEPERJ houvesse adotado medidas para aferir se o pessoal remunerado pelo projeto “Esporte Presente” estaria

³⁹ Vide fl. 07 do Processo TCE-RJ nº 102.759-0/2022 – PDF NR01



efetivamente desempenhando as funções para o qual havia sido contratado. Conforme apurado pelo Tribunal de Contas do Estado, as equipes de monitoramento da CEPERJ somente iniciaram sua atuação em 13/06/2022, ou seja, “oito meses após o início da Parceria e dos pagamentos”, conforme anúncio veiculado por meio do aplicativo TEC SPORTS na data de 12/06/2022:



Fonte: fl. 23 do Processo TCE-RJ nº 102.759-0/2022.

Somente no dia 27 de julho de 2022, em atendimento parcial à recomendação expedida por esta Promotoria de Justiça, a CEPERJ publicou no endereço eletrônico https://www.ceperi.rj.gov.br/?page_id=7405 as seguintes informações:

- relação com dados de **445 Núcleos Sociais Esportivos**, com detalhamento das modalidades esportivas oferecidas, do endereço de instalação, e do



nome do professor responsável;

- tabela com a remuneração correspondente a cada função contratada no âmbito do projeto “Esporte Presente”;
- relação com o nome, numeração parcial de CPF e função de **11.171 pessoas físicas** que trabalhariam no Projeto “Esporte Presente”;
- planilha com a relação de processos de pagamento de pessoal;
- relação com o nome, numeração parcial de CPF⁴⁰ e núcleo correspondente a 81.932 alunos do projeto “Esporte Presente”.

Observa-se, no entanto, que a CEPERJ não identificou em que Núcleo Social Esportivo cada profissional estaria lotado, informação que adquire particular relevância diante da gritante discrepância entre a quantidade de Núcleos Sociais Esportivos cujas informações foram divulgadas pela CEPERJ (**445 NSE**) e o volume da mão de obra remunerada pelo projeto “Esporte Presente”.

Segundo o dimensionamento do plano de trabalho constante do doc. 36010633 no SEI-150161/002660/2021, 445 Núcleos Sociais Esportivos demandariam a mão de obra de aproximadamente **1922 profissionais**⁴¹. No entanto, segundo as informações prestadas pelo CEPERJ na reunião de 12 de julho de 2022, a folha de pagamento do projeto “Esporte Presente” incluiria a mão de obra de 1750 núcleos que, o que corresponderia, pelos mesmos critérios, a **7550 trabalhadores** (7 mil trabalhando diretamente nos núcleos e 550 em funções de coordenação e supervisão).

Ainda que se considerasse tão somente a mão de obra diretamente lotada nos

⁴⁰ Não constam, no entanto, dados quanto ao CPF de 16.782 alunos na planilha.

⁴¹ Adotando-se, como regra para o cálculo, quatro profissionais por núcleo + três profissionais para cada 10 núcleos + um profissional para cada 50 núcleos.



Núcleos Sociais Esportivos, haveria aproximadamente **5220 pessoas** incluídas na “*folha de pagamento secreta*” do projeto “Esporte Presente” que estariam trabalhando em “*núcleos fantasmas*”, sobre as quais nem sequer a CEPERJ soube informar onde estariam instalados, ou quais as modalidades esportivas oferecidas, ou quem seria responsável pelas atividades supostamente desenvolvidas. Tal discrepância sugere que a relação de pessoas físicas divulgada pela CEPERJ poderia incluir milhares de “*funcionários fantasmas*”, que estariam auferindo remuneração por supostamente trabalharem em Núcleos Sociais Esportivos sobre cujo funcionamento a fundação nada sabe informar.

Reportagem divulgada no noticiário televisivo “**RJTV – 2ª edição**”⁴² de 19/07/2022 lançou dúvidas sobre a fidedignidade da relação de profissionais do projeto “Esporte Presente”, divulgada pela CEPERJ em seu portal de Internet, ao entrar em contato com pessoas cujos nomes estaria listados, mas que negaram ter participado da execução do projeto:

:

<p>(trecho entre 02min50seg e 03min09seg)</p> <p>Repórter: Nós ligamos para pessoas que aparecem na planilha do CEPERJ, mas sem a função listada.</p>	<p>- Você está participando do projeto "Esporte Presente?"</p> <p>- Não, que eu saiba não.</p>
--	--

⁴² Cfr. <https://monitoring.knewin.com/verNoticia.aspx?c=0&n=68622045&e=2283>



O perigo de que a “*folha de pagamento secreta*” da CEPERJ possa incluir pessoas que não exercem funções efetivas nos projetos para os quais foram contratados é reforçado por recentes notícias jornalísticas, em que informantes anônimos alegam que haveria vários “*funcionários fantasmas*” na CEPERJ – e, ainda pior, que parcela da remuneração desses funcionários seria repassada aos dirigentes da Fundação.

Ainda que as alegações de informantes anônimos não possuam qualquer valor probatório, e demandem a instauração de investigação aprofundada para elucidação dos fatos, convém incluir referência às notícias divulgadas, como forma de sublinhar os riscos inerentes à ausência de transparência no processo de contratação e de pagamento de milhares de pessoas físicas, gerando despesas milionárias para os cofres públicos sem virtualmente qualquer possibilidade de controle social.







Segundo matéria divulgada no noticiário televisivo “**RJTV – 2ª edição**”⁴³ de 15/07/2022, ex-funcionários da CEPERJ (não identificados) afirmariam que “o órgão está cheio de contratações fantasmas”:

⁴³ Cfr. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/rj2/video/ex-funcionarios-do-ceperj-denunciam-que-repassavam-parte-dos-salarios-para-a-direcao-do-centro-10763031.ghtml>



<p><i>(trecho entre 01min30seg e 02min17seg)</i></p> <p>Repórter: Essas pessoas trabalham de alguma forma? Elas exercem alguma função?</p>	<p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p> 24° Mangaratiba Não, não, nenhuma delas frequenta a fundação. </p>
<p>Repórter: E dizem também que os “fantasmas” não ficam com todo o salário.</p>	<p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p> 19:14 O que tá acontecendo são desvios, contratos ilegais, repasse, devolução, a famosa rachadinha, </p> <p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p> 27° Duque de Caxias essas pessoas que são contratadas hoje, geralmente com salários de 6,7,8 mil... </p>




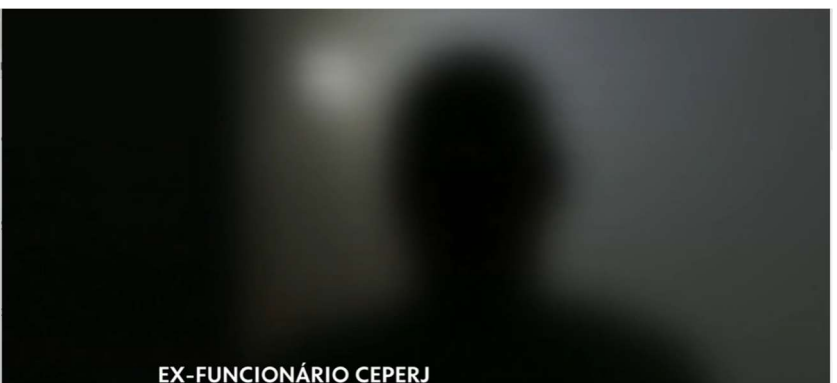







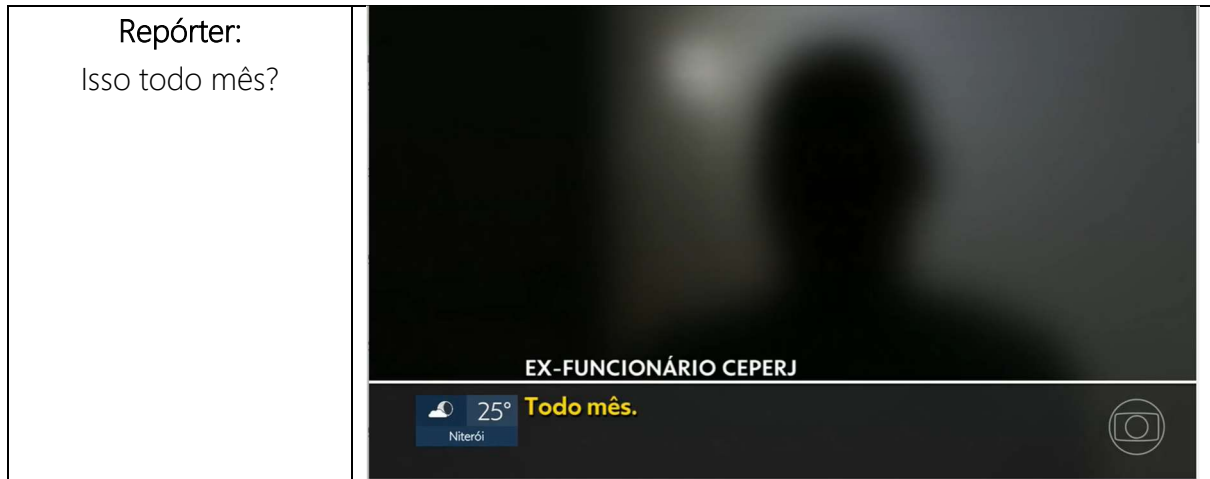
	<p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p> 21° São Gonçalo</p> <p>Vem acabando a devolver quase tudo. Ficando com 800, 500, 600 reais.</p> 
<p>Repórter: Eles também apontam para quem vai o dinheiro.</p>	<p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p> 23° Nilópolis</p> <p>É retornado para a fundação, próprio presidente, vice-presidente, entre outros.</p> 
<p>Repórter: Os dirigentes da fundação?</p>	<p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p> 24° Nova Iguaçu</p> <p>Correto.</p> 



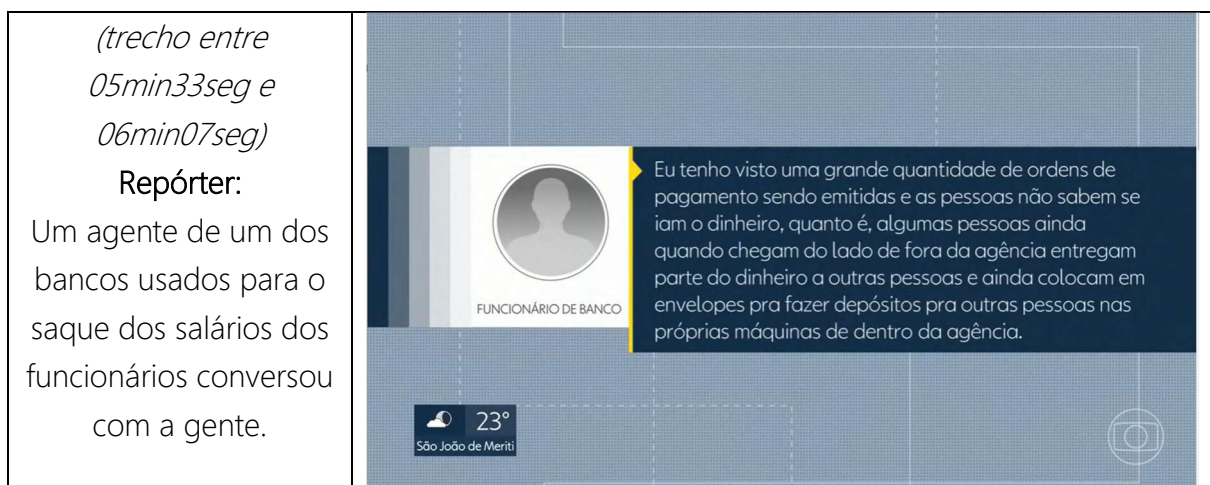
<p><i>(trecho entre 02min34seg e 03min00seg)</i></p> <p>Repórter:</p> <p>Uma dessas pessoas que estava no CEPERJ confessa como era o esquema.</p>	<p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p>24° Mangaratiba Eu prestava o serviço pra eles e quando chegava a data de receber, eu ia no banco com ordem de</p>
<p>Repórter:</p> <p>Quanto do montante que você recebia, você tinha que repassar de volta?</p>	<p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p>25° 19:16 pagamento e recebia o meu pagamento. E depois repassava o restante pra eles.</p>
	<p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p>22° Tanguá Uns 4 mil.</p>



<p><i>(trecho entre 03min49seg e 04min15seg)</i></p> <p>Repórter:</p> <p>Pra eles, o salário chega através de uma ordem bancária, e as pessoas vão à agência e pegam o dinheiro em espécie, na boca do caixa.</p>	 <p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p> 20° Guapimirim</p> <p>Tinha uma ordem de pagamento pra sacar com essa ordem de pagamento e devolvia uma parte </p>  <p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p> 19:17</p> <p>pra eles e ficava com a outra parte. </p>
<p>Repórter:</p> <p>Quanto você devolvia?</p>	 <p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p> 26° Itaguaí</p> <p>Ah devolvia, eu ficava com 1100 reais. O restante eu devolvia. </p>

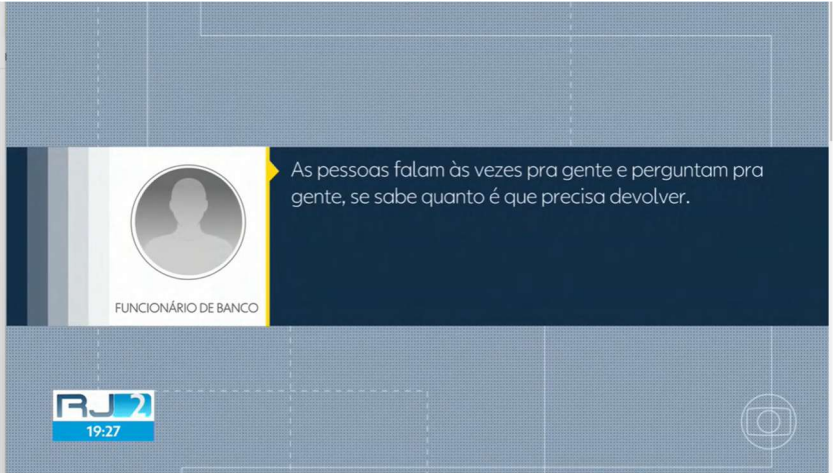


Na mesma reportagem, os jornalistas entrevistam um funcionário de uma agência do BANCO BRADESCO, em que são retiradas as ordens bancárias de pagamento da CEPERJ, informando que haveria pessoas não identificadas fazendo o recolhimento de parte do dinheiro sacado em espécie (*“algumas pessoas quando chegam do lado de fora da agência entregam parte do dinheiro a outras pessoas”*)



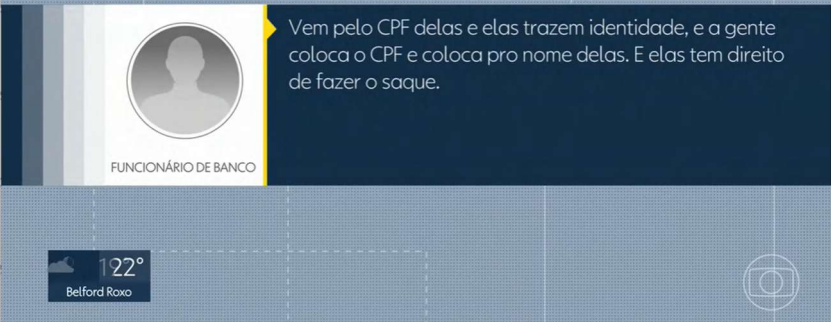
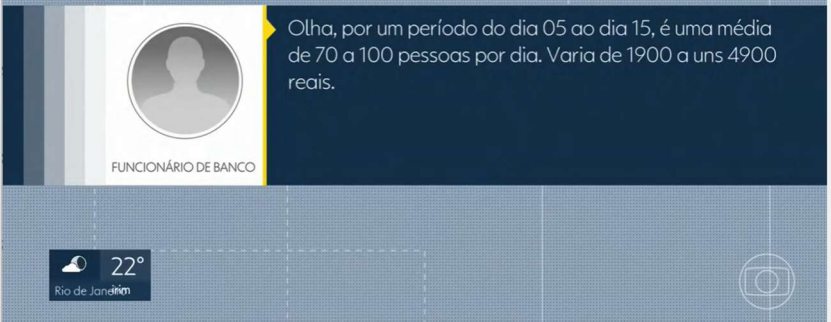


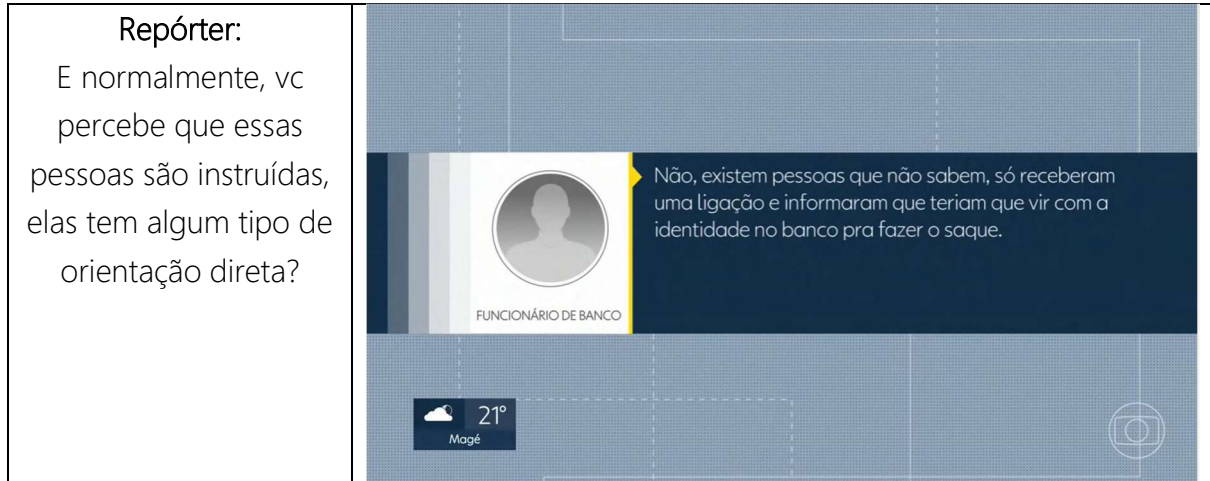
Em matéria jornalística subsequente, divulgada no programa “**RJTV – 2ª edição**”⁴⁴ de 18/07/2022, um funcionário não identificado do BANCO BRADESCO daria explicações complementares sobre o repasse de valores sacados em espécie nas agências bancárias,:

<p><i>(trecho entre 04min43seg e 06min02seg)</i></p> <p>Repórter: O RJ2 também conversou com o funcionário de uma agência bancária onde muitos desses funcionários do CEPERJ vão retirar os salários. Segundo ele, que não quis se identificar, eles já devolvem parte dos salários ali mesmo.</p>	
---	---

⁴⁴ Cfr. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/rj2/video/governo-do-rj-cria-comissao-para-apurar-contratos-do-ceperj-10769596.ghtml> ou <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/07/18/contratacoes-de-mais-de-800-pessoas-pelo-governo-do-rj-foi-contestada-pela-assessoria-juridica-do-estado.ghtml>



<p>Repórter: Perguntam direto para vocês, do caixa?</p>	
<p>Repórter: Como que essas pessoas conseguem sacar esse dinheiro?</p>	
<p>Repórter: Você falou em muitas pessoas fazendo esse tipo de depósito, você tem ideia do número de pessoas?</p>	



Na mesma noite em que divulgada a reportagem do **“RJTV – 2ª edição”** acima referida, em 18/07/2022, a Imprensa Oficial publicou edição extra do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, com o teor da Resolução SECC nº 77, em que a Secretaria de Estado da Casa Civil determinou a instauração de “Comissão Especial de Auditoria e Transparência” com a finalidade de “auditar, promover levantamentos e análises de conformidade, avaliar metas e resultados e propiciar a transparência dos procedimentos levados a efeito pela administração da Fundação CEPERJ”(art. 1º). comissão de auditoria para apuração de irregularidades na CEPERJ. Segundo previsto no art. 3º da mencionada Resolução, a comissão será composta um representante da Corregedoria da Secretaria de Estado da Casa Civil, dois representantes da Controladoria Geral do Estado e um representante da Secretaria de Estado de Fazenda.

Frise-se, no entanto, que os trabalhos da comissão se limitam a dois⁴⁵ dos projetos abordados na presente ação civil pública (“Esporte Presente” e “Agentes de Trabalho e

⁴⁵ O terceiro projeto referido no art. 1º, §1º da Resolução (“Implantação do LAB – Laboratório e Inovação e Experimentação”) é executado através de organização da sociedade civil, e não diz respeito à contratação direta de mão de obra pela CEPERJ, motivo pelo qual se situa fora do objeto do inquérito civil em curso perante esta Promotoria de Justiça.



Renda”/ “Casa do Trabalhador”- art. 1º, §1º da Resolução SECC nº 77/2022), e não prevê a cessação da utilização de Recibos de Pagamento Autônomo / ordens bancárias de pagamento para remuneração de mão de obra contratada por prazo determinado, nem a exigência de abertura de processo seletivo para contratação de pessoal, de modo que resta preservado o interesse processual (binômio utilidade / necessidade) no ajuizamento da presente demanda.

5) VIOLAÇÃO À IMPESSOALIDADE NA CONTRATAÇÃO

A inclusão de milhares de pessoas físicas na “*folha de pagamentos secreta*” da CEPERJ, sem a adoção de procedimentos que assegurem a observância do princípio da impessoalidade, sugere a possibilidade de que tais contratações estejam sendo guiadas por critérios de indicação política. Embora os dirigentes da CEPERJ neguem que haja interferência política em seus processos seletivos⁴⁶, há múltiplas notícias jornalísticas que indicam o contrário⁴⁷.

Como já se ressaltou anteriormente, notícias jornalísticas fundadas em alegações de informantes anônimos são desprovidas de valor probatório. Não se pode desconsiderar, outrossim, a possibilidade de que ex-funcionários insatisfeitos, acobertados pelo manto do anonimato, estejam prestando declarações no intuito de gerar impactos sobre o processo eleitoral que se avizinha. No entanto, a mesma preocupação com o risco de interferência no

⁴⁶ Na ata de reunião de 12 de julho de 2022, os representantes da CEPERJ alegaram que “a exploração política do Projeto ‘Esporte Presente’ é vedada”.

⁴⁷ Veja-se, neste sentido, as reportagens do portal UOL em que se afirma que o ex-Governador ANTHONY GAROTINHO teria declarado que lhe foram oferecidos 520 cargos em projetos da CEPERJ para indicação política, incluindo 120 cargos do projeto “Esporte Presente” e 280 cargos do projeto “Casa do Trabalhador” (<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/06/30/em-ano-eleitoral-rj-tem-folha-de-pagamento-secreta-de-18-mil-cargos.htm>); e que pré-candidatos aliados ao Secretário Estadual de Trabalho e Renda exerceriam influência sobre centros do programa “Casa do Trabalhador”, cuja mão de obra é fornecida pelo projeto “Agentes de Trabalho e Renda” da CEPERJ (<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/07/20/pre-candidatos-dominam-centros-de-programa-com-cargos-secretos-no-rj.htm>).





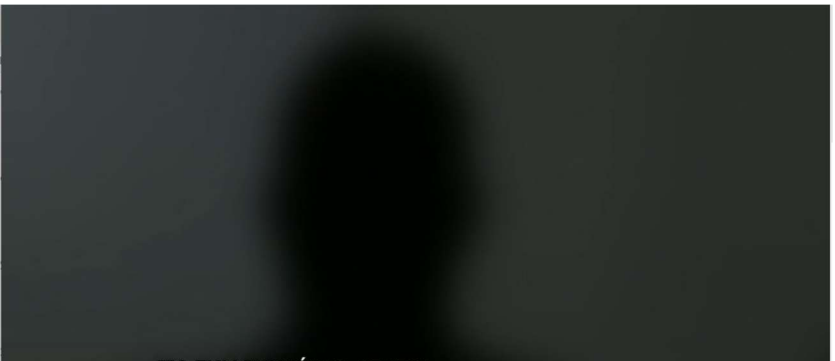





processo eleitoral haveria de ter guiado a atuação do gestor público, mediante a adoção de processos seletivos abertos e transparentes, a adoção de critérios claros e objetivos para seleção de pessoal, e completa transparência sobre a identificação dos contratados e das funções por eles desempenhadas. O que se constatou, pelo contrário, foram esforços da CEPERJ no intuito de manter oculta a relação dos contratados, mesmo diante de pedidos fundados da Lei de Acesso à Informação – contando inclusive com o beneplácito da Controladoria Geral do Estado em tal recusa⁴⁸ –, o que confere verossimilhança à hipótese de que o processo de seleção de pessoal tenha se pautado por critérios dissociados do princípio da impessoalidade.

No intuito de sublinhar o risco de que a contratação de mão de obra por prazo determinado pela CEPERJ esteja sendo orientada por critérios de indicação política, vale registrar o teor de notícia jornalística divulgada no “**RJTV – 2ª edição**”⁴⁹ em que ex-funcionários da CEPERJ denunciam o loteamento político dos cargos associados aos projetos:

⁴⁸ Cfr. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/06/30/em-ano-eleitoral-rj-tem-folha-de-pagamento-secreta-de-18-mil-cargos.htm>

⁴⁹ Cfr. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/rj2/video/governo-do-rj-cria-comissao-para-apurar-contratos-do-ceperj-10769596.ghtml>



<p><i>(trecho entre 04min26[seg e 05minXXseg)</i></p> <p>Repórter:</p> <p>O nome do parlamentar (Rodrigo Bacellar) apareceu na reportagem do RJ2 na semana passada, que trouxe as denúncias de “rachadinha” no CEPERJ.</p>	 <p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p>RJTV 19:18 Geralmente são indicados, apadrinhados políticos, que é enviado somente os nomes, e essa pessoa </p>  <p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p> 19° passa a receber na boca do caixa , no Bradesco, somente com identidade e CPF. Não existe controle. </p>
<p>Repórter:</p> <p>Quem tem mais cargos ali dentro?</p>	 <p>EX-FUNCIONÁRIO CEPERJ</p> <p> 19° Ah, hoje em dia são os deputados, né, que são base do governo, mais próximos, né? </p>




	<p>EX-FUNCONÁRIO CEPERJ</p> <p>RJTV 19:26 Como, citar um, por exemplo, que é mais próximo, o Rodrigo Bacellar.</p> <p>EX-FUNCONÁRIO CEPERJ</p> <p>Chega a ter mais de mil e quinhentos cargos.</p>
<p>Repórter: Que ele indica o nome?</p>	<p>EX-FUNCONÁRIO CEPERJ</p> <p>Correto, somente o nome.</p>



Outrossim, a adoção do sistema de contratação de mão de obra por prazo determinado através de Recibo de Pagamento Autônomo - RPA, mediante remuneração em “*folha de pagamento secreta*”, enseja que sejam burladas as restrições impostas à admissão de pessoal pela Constituição Federal e pela lei eleitoral.

Considere-se, em primeiro lugar, a **vedação constitucional ao nepotismo**, concretizada na Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal. Conforme matéria jornalística transmitida no “**RJTV – 2ª edição**” de 29/07/2022, o Vereador de Campos dos Goytacazes Luciano Hilu confirmou ter indicado o seu filho, Lucas Vicente Tavares, à CEPERJ para que exercesse o cargo de Coordenador Geral do Projeto Esporte Presente, auferindo a remuneração de R\$10.000,00 mensais⁵⁰:

<p><i>(trecho entre 03min44seg e 04min01seg)</i> Repórter: Nós procuramos o Vereador, que confirmou que indicou o filho para o CEPERJ.</p>	
<p>Repórter: O que a gente tá querenda saber é</p>	<p>(sinal de linha cortada)</p>

⁵⁰ Cfr. <https://monitoring.knewin.com/verNoticia.aspx?c=0&n=68622045&e=2283>



como o senhor fez essa indicação pra esse cargo de Coordenador Geral.	
---	--

Não há porque esperar que o caso do Vereador de Campos dos Goytacazes seja o único caso de nepotismo nos projetos do CEPERJ, mas apenas uma pequena amostragem das afrontas ao princípio da impessoalidade que tal modelo de contratação proporciona.

A possibilidade de contratação por Recibo de Pagamento Autônomo – RPA também pode ser utilizada como burla à **vedação constitucional à acumulação de cargos públicos**⁵¹, como pode ser exemplificado pelos casos de dois servidores públicos que figuram entre os principais favorecidos da “*folha de pagamento secreta*” da CEPERJ:

- ELIZABETH VALLE VIANA PAIVA, engenheira civil que ocupa cargo efetivo na Fundação Departamento de Estradas de Rodagem - DER⁵², que aufer **dois pagamentos mensais** através da “folha de pagamento secreta”, nos valores de R\$ 8.700,00 e R\$ 8.849,79, a sugerir que esteja sendo remunerada através de dois projetos diferentes da CEPERJ;
- FREDERICO ALDABALDE MUNCK MACHADO, ocupante do cargo comissionado de Ajudante I, símbolo DAI-1, da Secretaria de Estado de Governo e Relações Institucionais, que , que também aufer **dois pagamentos mensais** através da “folha de pagamento secreta”, nos

⁵¹ Reportagem publicada no portal UOL menciona diversos outros casos, no âmbito do Projeto “Esporte Presente”, de acumulação de cargos públicos com contratação por tempo determinado no âmbito da CEPERJ (cfr. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/07/31/funcionarios-publicos-recebem-salarios-extras-por-cargos-secretos-no-rj.htm> – PDF 58)

⁵² ELIZABETH VALLE VIANA PAIVA também ocupou a Presidência do DER entre 16/09/2020 e 06/01/2021.



valores de R\$ 7.250,00 e R\$ 7.399,79, a sugerir que esteja sendo remunerado através de dois projetos diferentes da CEPERJ.

Finalmente, a contratação por meio de Recibo de Pagamento Autônomo – RPA também pode servir como burla às **restrições à admissão de pessoal previstas na legislação eleitoral**, como forma de prevenir abusos de poder que possam comprometer a integridade do pleito. Registre-se, nesse diapasão, que o exame da planilha fornecida pelo BANCO BRADESCO revela que, do universo de 27.665 pessoas físicas remuneradas através de ordens bancárias de pagamento, **7.422 favorecidos somente ingressaram na “folha de pagamento secreta” da CEPERJ depois de 02 de julho de 2022**, ou seja, em data posterior à prevista no calendário eleitoral como **marco temporal a partir do qual não mais se permite admissão de pessoal “por qualquer meio”**(art. 73, V da Lei nº 9.504/97 e Resolução TSE nº 23.674/2021), “sob pena de **nulidade de pleno direito**”.

II - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1) DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA

O princípio da publicidade administrativa caracteriza-se também como direito fundamental do cidadão, indissociável do princípio democrático, possuindo um substrato positivo — o dever estatal de promover amplo e livre acesso à informação como condição necessária ao conhecimento, à participação e ao controle da Administração — e outro negativo — as ações administrativas não podem desenvolver-se em segredo –, salvo no que afete à segurança da sociedade e do Estado e o direito à intimidade. Este direito fundamental desdobra-se, segundo Canotilho⁵³, em quatro vertentes:

⁵³ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.



- a) direito de conhecer todos os expedientes e motivos referentes à ação administrativa, bem como seus desdobramentos e resultados, em razão do direito fundamental à informação;
- b) garantia frente ao processo de produção de decisões administrativas, em contraposição ao segredo procedimental, por meio da audiência dos envolvidos e interessados, em razão do princípio da ampla defesa;
- c) direito subjetivo de acesso aos arquivos e registros públicos, em decorrência direta do princípio democrático;
- d) direito de exigir do Estado ações positivas para possibilitar a visibilidade, cognoscibilidade, e controle das ações administrativas.

A Constituição brasileira conferiu, ao princípio da publicidade, tratamento privilegiado, merecendo destaque a previsão constante do caput do artigo 37, caput.

Publicidade e transparência não são sinônimos. O princípio da publicidade, a propósito, não se confunde com a regra que impõe a publicidade oficial. Dessa forma, a publicidade na imprensa oficial é requisito de eficácia dos atos da administração pública, mas não cumpre as demais exigências jurídicas do princípio da publicidade. Na sistemática de Alexy, adepto da tese forte da separação entre regras e princípios, reconhecendo a existência entre eles de uma distinção qualitativa e excludente no âmbito normativo, a publicação na imprensa oficial seria regra, não passível de ponderação, e não princípio.

A publicidade oficial, por si só, não é capaz de garantir a difusão e o conhecimento da informação. Trata-se de requisito necessário, mas não suficiente para que se prestigie a publicidade em seu aspecto material. A difusão da informação deve ser feita da forma mais ampla possível e assegurada com a utilização dos meios adequados, dependendo de seu objetivo e de seus destinatários. Além da adequação dos meios, deve-se propugnar por uma



conexão sistemática com o direito fundamental à informação e com o princípio democrático. Com efeito, para que uma informação possa ser efetivamente apreendida, é necessário que seja transmitida em linguagem adequada ao pleno entendimento por parte do receptor da informação.

O princípio da publicidade pode, sim, ser correlacionado com transparência: exigem-se somente quantidade (assim entendida a divulgação no maior número possível de meios disponíveis), mas qualidade de informação. Ofende o princípio a disponibilização de informações em linguagem hermética, confusa, tecnicizada além do necessário para a sua correta compreensão.

As informações devem ser repassadas com clareza e objetividade para que se possa reforçar o controle e a participação democrática da administração. Sob essa ótica, pode-se falar em transparência como substrato material do princípio da publicidade. Entende-se a publicidade como característica do que é público, conhecido, não mantido secreto. Transparência, ao seu turno, é atributo do que é transparente, límpido, cristalino, visível; é o que se deixa perpassar pela luz e ver nitidamente o que está por trás. A transparência exige não somente informação disponível, mas também informação compreensível.

Os atos administrativos devem ser públicos e transparentes — públicos porque devem ser levados a conhecimento dos interessados por meio dos instrumentos legalmente previstos (citação, publicação, comunicação, disponibilização em meios eletrônicos etc.); transparentes porque devem permitir entender com clareza seu conteúdo e todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle.

Resumindo em singela frase a reflexão proposta, nem tudo o que é público é



necessariamente transparente. Portanto, para o alcance da plena efetividade do direito fundamental de acesso à informação, os dados do Poder Público devem ser minuciosamente apresentados de forma pública e transparente.

A Lei nº 12.527 de 18.11.2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei Complementar nº 131 de 27.05.2009 (Lei da Transparência) dispõem sobre mecanismos de acesso à informação e controle social da gestão pública, contribuindo para a consolidação do regime democrático e ampliando a participação cidadã, regulamentando, assim, os arts. 5º inciso XXXIII, 37, §3º, II e 216, parágrafo 2º, todos da Constituição Federal, que assim dispõem:

Art. 5º, XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216, § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

A Lei de Acesso à Informação veio regulamentar que entidades e órgãos públicos devem divulgar informações de interesse coletivo, salvo aquelas cuja confidencialidade



esteja prevista em texto legal, por todos os meios disponíveis e, obrigatoriamente, em sítios da internet.

Já a Lei Complementar nº 131, de 27.05.2009, que acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000), consagrou, por sua vez, o princípio da transparência na gestão fiscal, nos arts. 48 (regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.185, de 27.05.2010 e pela Portaria STN nº 548, de 22.11.2010), 48-A e 49 (incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009), reforçando a ideia da fiscalização dos gastos do dinheiro público:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

....

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:



I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;”

Como se vê, o legislador expressamente impõe aos gestores públicos o dever de disponibilizar, **em tempo real** (art. 48, §1º, II da LRF), informações pormenorizadas sobre a execução financeira, incluindo dados sobre as **pessoas físicas beneficiárias de qualquer pagamento oriundo dos cofres públicos** (art. 48-A, I da LRF), independentemente da natureza do vínculo entre o favorecido e a Administração Pública (seja servidor estatutário, trabalhador celetista, contratado temporário ou mesmo prestador de serviços autônomo).

Ora, a contumaz conduta da CEPERJ no sentido da desnecessidade de publicação dos dados dos profissionais contratados para a execução de seus programas bem com a reiterada negativa de acesso aos dados solicitados por interessados por meio da Lei de Acesso à Informação ignora os comandos legais.⁵⁴

Trazer à luz todas as informações sobre gestão fiscal, orçamentária e de pessoal permite o exercício pleno da fiscalização pela sociedade e órgãos de controle, evitando a ocorrência de diversas irregularidades, a exemplo da ausência de prestação de contas, pagamentos irregulares a servidores, desvio da finalidade dos atos administrativos, falta de licitações, não

⁵⁴ Cfr. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/06/30/em-ano-eleitoral-rj-tem-folha-de-pagamento-secreta-de-18-mil-cargos.htm>

<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/07/18/rj-coloca-sigilo-em-planilha-que-liga-governador-a-9-mil-cargos-secretos.htm>



recolhimento de impostos e contribuições e descumprimento dos limites de gastos com pessoal e, tudo isso, acaba sendo motivado por conta da ausência de transparência nos gastos públicos.

Não resta dúvida de que boa parte desses problemas, que diuturnamente tem-senotícia, transcorreram graças à ocultação dos atos administrativos escondidos dos olhos do controle social. Em que pesem as disposições constitucionais e legais acerca do direito de acesso à informação, a CEPERJ permanece descumprindo seus deveres de publicidade e transparência, dando, portanto, proteção deficiente a todo o rol de direitos elencados nesta ação.

2) DEVER ÉTICO DE BOA GESTÃO PELO ADMINISTRADOR PÚBLICO

As normas que regem a atuação do agente público na esfera administrativa nadamais são do que o reflexo dedutível de regras de conduta triviais impostas a qualquer indivíduo que pretenda adotar um padrão minimamente ético no seio social.

O valor ínsito à ideia de boa gestão deflui, não só de uma concepção jurídica dos princípios norteadores da Administração Pública, mas também e originariamente, de um conceito imanente à moral humana.

Se existe uma preocupação natural com o bom emprego do próprio dinheiro, tal preocupação é, para o homem ético, redobrada quando se trata de dispor do dinheiro alheio, mormente quando se trata de dinheiro público, bem de todos, cujo dispêndio há de observar a regra da economicidade e um conjunto largo de princípios atinentes à Administração Pública, que refletem a moral existente na própria vida privada.

Tais princípios estão internalizados no senso comum de qualquer cidadão, sendo



certo que todos esperam que o governante, o agente público, honre o cargo com ética e honestidade (moralidade), com transparência de seus atos (publicidade) e competência (eficiência no alcance dos resultados).

Independentemente de conhecimento jurídico ou experiência na Administração Pública, o entendimento da conduta ética é perfeitamente acessível a qualquer pessoa com um mínimo de capacidade cognitiva e, com muito mais razão a pessoas presumivelmente qualificadas que venham a ocupar um cargo público.

A boa gestão/governança no ordenamento jurídico pátrio, modernamente aferível pelas regras de *accountability*, não prescinde do pleno acesso à informação sobre os atos praticados, da transparência na gestão dos recursos, do controle acerca da produtividade/necessidade de um número tão elevado de recursos humanos, da economicidadenas aquisições de bens e serviços etc.

A obtenção de dados relativos à gestão de pessoal, orçamentária e financeira é medida de caráter preventivo visando ao direito fundamental a uma boa administração pública, que deve ser almejado, sendo necessário, até mesmo para evitar a lesão ao erário. Na lição de JUAREZ FREITAS:

Almeja-se, em outro dizer, que o centro de gravidade evolua para a concretude do primado fundamental à boa administração pública, compreendido – com inspiração no art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais de Nice, e sobretudo, à luz de nossa Constituição – como o direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação



social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.⁵⁵

A respeito do tema, WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR:

A publicidade ampla é o primeiro estágio de democratização da gestão pública, mas não se esgota em si própria. Ela desempenha importante papel formal para a motivação e a participação. Entre elas se estabelece um círculo virtuoso porque “o conhecimento do fato (acesso, publicidade) e de suas razões (motivação) permite o controle, a sugestão, a defesa, a consulta, a deliberação (participação)”. Círculo virtuoso que tem efeitos formidáveis, bem aquilatados: a transparência é um dos deveres funcionais que alcançam a ética, articulada através de expedientes de sua instrumentalização, como a motivação, o acesso às informações, o contraditório e a participação popular.⁵⁶

E, considerando a contumaz rotina da CEPERJ em se eximir da implementação plena do direito à informação e à obtenção de informação do Poder Público, do princípio da publicidade, da transparência, da eficiência e da boa gestão administrativa, somente o Poder Judiciário poderá conferir máxima efetividade aos princípios constitucionais diuturnamente violados pela Fundação. CEPERJ.

⁵⁵ FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 36.

⁵⁶ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Princípio da publicidade. In: Princípios de Direito Administrativo. Organizador: Thiago Marrara. São Paulo: Atlas, 2012, p. 235.



3) VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E LEGALIDADE NAS CONTRATAÇÕES POR RPA

É regra máxima do nosso ordenamento jurídico que o acesso ao cargo público deve se dar na forma de seleção por concurso. A exceção a essa regra fica por conta da necessidade de contratação temporária de excepcional interesse público.

Contratar mão de obra para prestação de trabalho subordinado por meio de pagamento de RPA – Recibo de Pagamento Autônomo constitui franca afronta às normas constitucionais. Com efeito, a jurisprudência das Cortes de Contas apontam as situações nas quais se admite o pagamento feito pelo poder público por RPA. São aquelas contratações de fornecedores para o desempenho de tarefas isoladas, sem qualquer relação com as atividades fins do órgão contratante. **São serviços eventuais⁵⁷, nos quais inexistente hierarquia entre contratante e contratado, inexistente controle de frequência e horário para o contratado e inexistente pagamento de salário.**

O que ocorre na CEPERJ é diferente disso. São admissões de pessoal irregulares, remunerados por RPA para o desempenho de **tarefas contínuas e imprescindíveis** para a execução dos projetos que constituem objeto dos acordos de cooperação celebrados pela CEPERJ com os mais diversos órgãos da Administração Pública estadual. Assim, por exemplo, não haveria como se executar o projeto “Esporte Presente” sem a contínua disponibilidade de **professores instrutores**, em dias certos e por carga horária predeterminada, para ministrar aulas das modalidades desportivas oferecidas nos Núcleos Sociais Esportivos.

⁵⁷ *A contrario sensu*, veja-se o artigo 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, segundo o qual “considera-se empregado toda pessoa física que prestar **serviços de natureza não eventual** a empregador, sob a dependência deste e mediante salário”



O mesmo raciocínio se aplica às demais funções como **agentes comunitários, agentes de saúde, monitores, coordenadores, supervisores, agente de trabalho, técnico de informática, psicólogo, pedagogo, assistente social, fonoaudiólogo, atendente, agente do trabalho, assessores, assistentes, auxiliares de serviços gerais, auxiliares de manutenção, motoristas, vigilantes, agente de empregabilidade, gestor de projetos, estatístico, pesquisador, cientista social, analista de projeto, cientista de dados, redator/revisor, educador social, atendente de ouvidoria, antropólogo, designer, coordenador administrativos** e tantas outras encontradas nos autos do inquérito civil que instrui esta inicial. Em todos os casos, cuidam-se de **funções típicas de atividades que haveriam de ser desempenhadas em caráter permanente, ao longo de todo o período de duração do projeto em execução, e cuja execução demanda subordinação, carga horaria semanal mínima, controle de frequência, e pagamento de remuneração mensal sistemática e contínua.**

Conforme apurado no curso do inquérito civil, a mão de obra contratada pela CEPERJ para execução dos projetos em questão celebra um *“contrato de prestação de serviços profissionais”*, cuja Cláusula Nona expressamente dispõe que *“a presente contratação não cria vínculo empregatício ou estatutário entre o CEPERJ e o contratado.”*⁵⁸

Os termos contratuais, no entanto, não deixam margem para dúvidas acerca do **caráter subordinado e não eventual** do trabalho contratado, ao prever:

- prazo de vigência do contrato de 12 (doze) meses, *“podendo ser prorrogado por igual período”*(Cláusula Segunda);
- pagamento através de remuneração mensal em valor fixo (Cláusula Terceira)
- obrigação de o contratado *“estar presente nos locais designados para a*



prestação dos serviços nos dias e horários determinados pelo CEPERJ” (Cláusula Quinta); e

- obrigação de o contratado “submeter-se às normas, orientação e determinações estabelecidos pelo CEPERJ”, bem como “cumprir as ordens lícitas emanadas do CEPERJ”.⁵⁹

A contratação de mão de obra por prazo determinado, sob a roupagem jurídica da “prestação de serviços autônomos”, constitui nítida tentativa de burla à regra constitucional.

Sobre a contratação de profissionais autônomos pela administração pública, pertinente prazera baila orientações exaradas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em análise a contas anuais prestadas por municípios, vejamos:

“Análise das contas anuais do município de Itanhaém, exercício 2013, Processo nº TC-001792/026/13: (...)

1. RELATÓRIO (...) 1.2. A Unidade Regional de Santos – UR/20 assim resumiu as Inadequações constatadas:

CONTRATAÇÃO DE PESSOAL AUTÔNOMO Também, nesse setor, consignou-se que o Município efetivou a contratação 73 profissionais de saúde (70 médicos e 3 técnicos de gesso) como prestadores de serviço autônomos, com pagamento através de RPA, classificando a despesa como 33903699-Outros serviços de Pessoa Física, que não fica inserida na despesa de pessoal. Por não vislumbrar a possibilidade dessa forma de contratação, recomendo à origem que, doravante



observe com rigor o dispositivo contido no inciso II do art. 37, da Constituição Federal. Análise das contas anuais do município de Bálamo, exercício 2015, Processo nº TC-002488/026/15

(...) OUTROS – foram observadas as seguintes falhas:

As contratações foram processadas como serviços eventuais e transitórios; todavia foram prestados por trabalhadores autônomos e ocorreram de forma sistemática e continuamente ao longo do exercício de 2015, caracterizando ajustes típicos de relação de emprego (onerosidade, subordinação, pessoalidade e continuidade); admissões de pessoal por tempo determinado feitas com pessoas certas e determinadas e sem qualquer tipo de processo seletivo, em desacordo com o artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal. (...)

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações de ATJ (Econômica, Jurídica e Chefia) e do d. MPC, voto pela emissão de parecer favorável às contas da Prefeitura Municipal de Bálamo, relativas ao exercício de 2015 (...) recomendo (...) abstenha de contratar trabalhadores autônomos; e, por fim, cumpra às Instruções e Recomendações desta Corte.”

Não bastasse isso, nao se conhece o modo de seleção destes profissionais. Seriam eles convidados para os projetos por suas qualidades técnicas ou por sua relações pessoais? A corrupção política é um fenômeno inerente à democracia, que, entretando, tem encontrado na realidade um ambiente profícuo para a contaminação das instituições públicas. Vimos na narrativa desta inicial diversas evidências de mau uso destes projetos, com denúncias abertas de serem eleitoreiras, posto que previstas para acontecer em ano eleitoral.



Não se sabe como estes profissionais foram contactados, selecionados e contratados; a natureza do serviço que prestam não se enquadram na lei que autoriza a contratação temporária no Estado do Rio de Janeiro; há notícias de contratações realizadas para atendimento de interesses políticos escusos; há notícias de devolução de parte do valor recebido a gestores do CEPERJ; há notícias de pessoas que recebem remuneração sem qualquer contraprestação de serviços.

O princípio da impessoalidade está expresso na Lei Estadual nº 6.901/2014 ao exigir a observância de um processo seletivo simplificado para as contratações que regula. Ora, se ao menos a CEPERJ tivesse adotado cuidados básicos como a abertura de inscrições precedida de ampla divulgação, com data e forma de escolha dos candidatos, informação sobre número de vagas, de locais onde as atividades seriam desenvolvidas e requisitos básicos a serem preenchidos pelo prestador do serviço, teria dedicado alguma atenção aos princípios da impessoalidade, isonomia e legalidade.

Registre-se que, nos termos de seu art. 2º, §1º, VIII, a Lei Estadual nº 6.901/2014 propõe-se expressamente regular os casos de contratação de mão de obra por tempo determinado, para a execução de “atividades sazonais (...) que não justifiquem a criação ou o provimento de cargos”, incluindo “projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos e convênios”(alínea “e” do inciso VIII), como é o caso dos presentes autos.

Mesmo a contratação temporária – que, ao revés da contratação por RPA, goza de expressa previsão constitucional no art. 37, IX da CF/88 - vem sendo empregada de forma abusiva pelos gestores públicos, que tendem a desconsiderar o seu caráter excepcional. Há um equivocado aproveitamento da permissão constitucional para abarrotar os quadros de



peçoal para o atendimento de conveniências políticas ou partidárias. Podemos estar diante de situação em que os administradores de recursos públicos do Estado estão usando manobras para acolher seus parentes, correligionários políticos e partidários na máquina pública.

Cabe invocar, por oportuno, o disposto no inciso V, do art. 73 da Lei 9.504/97:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

V - nomear, contratar ou **de qualquer forma admitir**, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

A despeito da proibição, tal prática tem sido usual nas diversas esferas federativas, onde se trocam votos por emprego. E não menos certo é que as aparentes contratações temporárias frequentemente se traduzem, em verdade, em funções ou atividades permanentes do serviço público, sendo exercidas por pessoas estranhas aos quadros, admitidas sem a observância das regras constitucionais.

Parece evidente que é a lei a fonte primária a definir quais as hipóteses de contratação por tempo determinado, especificando, de modo claro e inequívoco, os dois requisitos constitucionais fundamentais para utilização da medida: necessidade temporária e



o excepcional interesse público.

No Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 6.901/2014 dispõe sobre a possibilidade de contratação temporária, elencando as hipóteses de seu cabimento, observados, por suposto, a necessidade de excepcional interesse público e observados os critérios objetivos e impessoais para o recrutamento, além de exigir ampla divulgação de todas as fases do processo de seleção, ainda que na modalidade simplificada.

Ainda que se estivesse a tratar de contratações para atendimento ao excepcional interesse público, estaria violada a possibilidade de contratação temporária vez que não houve autorização expressa, na forma de lei, nem sequer a observância de processo seletivo simplificado, necessário para a garantia de um mínimo de impessoalidade, que é pilar do acesso ao serviço público, conforme exige a Lei Estadual nº 6.901/14.

De acordo com a Corte Suprema, para que a contratação temporária se dê de forma regular e lícita, é necessário o atendimento dos seguintes requisitos, conforme extraído da norma constitucional: **(i)** previsão em lei dos casos de contratação temporária; **(ii)** previsão legal dos cargos; **(iii)** tempo determinado; **(iv)** necessidade temporária de interesse público; **(v)** interesse público excepcional.

Com base em tal premissa, o Supremo Tribunal Federal (STF) já declarou a inconstitucionalidade de algumas contratações que, utilizando-se do argumento da existência de interesse público temporário, não demonstraram o cumprimento dos requisitos necessários para utilização do regime especial, realizando contratações para funções de natureza permanente, apresentando hipóteses genéricas de atividades de excepcional interesse público, sem especificá-las, e ainda não demonstrando a temporalidade excepcional do serviço.



O STF também já decidiu que *“não é de admitir-se que, a título de preenchimento provisório de vaga ou substituição do titular do cargo – que deve ser de preenchimento efetivo, mediante concurso público – se proceda, por tempo indeterminado, à livre designação de servidores ou ao credenciamento de estranhos ao serviço público”*. (ADIN n.1.141-3-GO, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. Em 10/10/1994, DJ de 4/11/1994, p.29.829).

Porém, a CEPERJ sequer poderia invocar em seu favor eventual enquadramento nas excepcionais condições que autorizam a contratação temporária de pessoal, visto que, ao longo dos últimos meses, vem se utilizando de Recibos de Pagamento de Autônomo para contratar mão de obra à margem de qualquer previsão legal ou constitucional. Como visto anteriormente, tais contratações não constam das folhas de pagamentos oficiais da Fundação, não constam do Portal de Transparência do Estado do Rio de Janeiro, não constam de qualquer publicação no Diário Oficial e constituem verdadeira obstrução ao exercício dos controles, sejam pelo cidadão, Tribunal de Contas ou Ministério Público. Impedem também o controle das despesas públicas, devendo, pois, ser estancado de imediato. É flagrante a violação aos princípios da transparência, publicidade e legalidade.

Verifica-se no caso em apreço, portanto, que a FUNDAÇÃO CEPERJ vem adotando modelo de contratação que não encontra qualquer guarida no ordenamento jurídico. Os profissionais contratados conforme indicado nos Planos de Trabalho dos diversos projetos mencionadas na primeira parte desta inicial em nada se harmonizam com as hipóteses admitidas na Lei que regula a contratação temporária.

Há verdadeira fraude nesse modelo de contratação praticado pela CEPERJ. Além de não observar a imperatividade legal no que toca com a necessidade de processo seletivo simplificado, com critérios objetivos e impessoais, a CEPERJ vem contratando sem qualquer



transparência e, pior, sem qualquer controle sobre quem e qual serviço é prestado.

Não se pode inferir a presença do atendimento ao excepcional interesse público em planilhas entregues pela CEPERJ ao Banco Bradesco, contendo nomes de profissionais que podem obter suas remunerações por saques em espécie em qualquer agência do Estado.

III - DA TUTELA DE URGÊNCIA INIBITÓRIA

O Código de Processo Civil, no Livro V da Parte Geral, cuida da chamada “tutela provisória”, a qual poderá ter por fundamento a ocorrência de situação de urgência ou de evidência, dividindo-se a tutela provisória de urgência em duas espécies: a cautelar e a antecipada e a antecedente ou a incidente.

A distinção entre a tutela provisória de urgência antecedente e a incidente não apresenta grande dificuldade, podendo-se afirmar que a antecedente é aquela requerida antes de ter início o processo (antes que tenha sido formulado o pedido principal ou antes que ele tenha sido formulado acompanhado de todos os argumentos e documentos necessários), ao passo que incidente é a formulada no curso do processo (ainda que momento o ajuizamento da ação).

No que se refere à classificação da tutela provisória de urgência em cautelar ou antecipada, o traço distintivo é justamente a finalidade da medida, vale dizer, se é destinada, em caráter preponderante, a assegurar o direito material ou à satisfação deste.

Na hipótese vertente, o Ministério Público pretende obter, em caráter incidental, tutela provisória de urgência que tem por escopo: i) interromper o fornecimento de mão de



obra contratada por prazo determinado através da CEPERJ para órgãos da Administração Pública Estadual, até que se restabeleça a observância das normas de regência para a contratação de pessoal no serviço público; e ii) impedir que o BANCO BRADESCO prossiga realizando pagamentos em favor de pessoal contratado por prazo determinado mediante ordens bancárias de pagamento sacadas em espécie, “na boca do caixa”.

Vale destacar que, para o deferimento de tutela provisória de urgência (satisfativa ou cautelar), em consonância com o artigo 300 do NCPC, mister se faz a presença dos seguintes pressupostos: probabilidade da existência do direito que se pretende assegurar (*fumus boni iuris*) e perigo de dano ou risco de resultado útil do processo (*periculum in mora*).

Sobre estes pressupostos, de forma bastante didática, lecionam Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira, na obra “Curso de Direito Processual Civil”, Volume 02, 10ª edição, 2015, páginas 596/597:

“Inicialmente, é necessária a verossimilhança fática, com a constatação de que há um considerável grau de plausibilidade em torno da narrativa dos fatos trazida pelo autor. É preciso que se visualize, nessa narrativa, uma verdade provável sobre os fatos, independentemente da produção de prova. (...) Importante registrar que o que justifica a tutela provisória de urgência é aquele perigo de dano: I) concreto (certo) e, não, hipotético ou eventual, decorrente de mero temor subjetivo da parte; II) atual, que está na iminência de ocorrer, ou esteja ocorrendo; e, enfim, III) grave, que seja de grande ou média intensidade e tenha aptidão para prejudicar ou impedir a fruição do direito. Além de tudo, o dano deve ser irreparável ou de difícil reparação.”



No caso em apreço, todos esses pressupostos se encontram demonstrados. Os pagamentos em espécie na agências do Banco Bradesco estão acontecendo desde 2021, sendo certo que nos primeiros sete meses de 2022 já foram sacados na boca do caixa, em espécie, a quantia de **R\$ 226.470.762,57 (duzentos e vinte e seis milhões, quatrocentos e setenta mil, setecentos e sessenta e dois reais e cinquenta e sete centavos)**. conforme informações trazidas pela própria instituição financeira. A ausência de transparência nestas contratações e nos serviços prestados é evidente, conforme ampla prova aqui demonstrada, inclusive em Relatório do Corpo Instrutivo do TCE no exame do Projeto Esporte Presente.

Vale lembrar que, conforme também demonstrado, há empenhos de altas cifras a serem pagas às pessoas integrantes das listas entregues pela CEPERJ ao Banco Bradesco até o final deste ano, o que confirma o risco de dano irreparável, não podendo o Poder Judiciário admitir a perpetuação das ilegalidades já descritas.

Reforçados estão, portanto, os requisitos legais para o deferimento da tutela de urgência inibitória, ora pleiteada. Convém destacar que a restrição contida na Lei nº 9.494/97 e na Lei nº 8.437/92, relativa à concessão de liminares em detrimento do Poder Público, há muito foi superada pelos nossos tribunais. Daí porque o Superior Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de assentar que a restrição legal à concessão de medidas cautelares contra o poder público “só subsiste enquanto o retardamento não frustrar a tutela judicial, que é garantia constitucional” (REsp n.º 6063/RS e 6371/RS), sob pena de esvaziamento da noção, doutrinariamente difundida, do mínimo existencial.

Ressalte-se, ainda quanto a este aspecto, que embora as restrições legalmente impostas ao poder cautelar do Juiz tenham sido consideradas constitucionais por ocasião dos



julgamentos da ADC n.º 4 e da ADIMC n.º 223/DF, nesta o Supremo Tribunal Federal assentou a possibilidade de análise, em cada caso concreto, “[...] da constitucionalidade, incluída a razoabilidade, da aplicação da norma proibitiva da liminar” (Rel. Min. Paulo Brossard, j. em 05.04.90, DJU de 29.06.1990, p. 6218), o que deve ser levado em conta no presente caso, dada a evidente superioridade dos direitos aqui desrespeitados, frente ao exercício prévio de contraditório pelos entes públicos.

A Súmula nº 60 do TJRJ traz em seu verbete que é “admissível a antecipação de tutela de mérito, mesmo contra a Fazenda Pública, desde que presente os seus pressupostos”. Assim, restam evidentemente caracterizados o *fumus bonis iuris* e o *periculum in mora*, haja vista o receio da iminente concretização de risco de difícil reparação – quiçá irreparável – advindo da continuidade de pagamento de folha de pessoal sem o mínimo de observação dos princípios constitucionais e das mais comezinhas regras de governança financeira.

IV - DA APLICAÇÃO DE MEDIDAS COERCITIVAS DE ORDEM PATRIMONIAL DIRETAMENTE AO AGENTE PÚBLICO RESPONSÁVEL PELO CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL COMO MECANISMO DE EFETIVAÇÃO DA TUTELA ESPECÍFICA

O Código de Processo Civil previu uma pleiade de medidas indutivas, coercitivas, mandamentais e sub-rogatórias, expressas ou tácitas (entendidas estas como decorrentes do poder geral de cautela do juiz), necessárias a assegurar o cumprimento das decisões judiciais.

A disciplina normativa adjetiva está prevista na interpretação sistemática dos seguintes dispositivos:



Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

Art. 297. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória.

Parágrafo único. A efetivação da tutela provisória observará as normas referentes ao cumprimento provisório da sentença, no que couber.

Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§ 1º Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

§ 2º O mandado de busca e apreensão de pessoas e coisas será cumprido por 2 (dois) oficiais de justiça, observando-se o disposto no art. 846, §§ 1º a 4º, se houver necessidade de arrombamento.

§ 3º O executado incidirá nas penas de litigância de má-fé quando injustificadamente descumprir a ordem judicial, sem prejuízo de sua



responsabilização por crime de desobediência.

Art. 537. A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito.

§ 1º O juiz poderá, de ofício ou a requerimento, modificar o valor ou a periodicidade da multa vincenda ou excluí-la, caso verifique que:

I - se tornou insuficiente ou excessiva;

II - o obrigado demonstrou cumprimento parcial superveniente da obrigação ou justa causa para o descumprimento.

§ 2º O valor da multa será devido ao exequente.

As medidas coercitivas de ordem pessoal (prisão civil) ou patrimonial (multa diária = astreintes) podem ser concedidas na tutela provisória ou definitiva, no âmbito cognitivo, executivo ou cautelar.

Como se extrai do comando legal, as medidas coercitivas, dentre elas as astreintes, têm por objetivo fundamental exercer pressão para que o destinatário da decisão judicial entregue a tutela in natura. Ou seja, a multa pessoal pecuniária deve ostentar função prospectiva, pois o interesse é no cumprimento da obrigação e a multa tem a função de exercer essa coerção indireta sobre o obrigado, estimulando-o ao cumprimento, servindo, também, como mecanismo de preservação da autoridade do juiz.

A multa coercitiva tem o seu fato gerador, portanto, no descumprimento do comando judicial pelo réu; é desvinculada da obrigação principal, incidindo



independentemente do resultado da ação.

Quando se trata de demanda em que a Fazenda Pública seja parte, ressaltou-se importante a discussão sobre o destinatário das astreintes, eis que o não atendimento da ordem judicial, nas causas em que o Estado seja parte decorre da vontade desviante do agente público que o representa, justificando-se, por isso, o apenamento do próprio gestor. Em essência, o sujeito passivo da multa é aquele que deve arcar com a ordem da decisão judicial.

Encontram-se na doutrina diversos entendimentos de que a desobediência injustificada de uma ordem judicial é ato pessoal e desrespeitoso do administrador público responsável pelo cumprimento, incumbindo a ele e não à Fazenda Pública o ônus de arcar com eventual multa coercitiva pelo descumprimento:

[...] a desobediência injustificada de uma ordem judicial é um ato pessoal e desrespeitoso do administrador público; não está ele, em assim se comportando, agindo em nome do órgão estatal, mas sim, em nome próprio, porque o órgão, como parte que é da administração pública em geral, não pode deixar de cumprir determinação judicial, pois se assim agir, estará agindo contra a própria ordem constitucional, que o criou, ensejando inclusive a intervenção federal ou estadual, conforme o caso; seria a rebeldia da parte contra o todo. Quando a parte se rebela contra o todo, ela, a parte, deixa de pertencer àquele. (In <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11357/Da-aplicacao-de-multa-coercitiva-contr-a-agente-publico-em-sede-de-mandado-de-seguranca> apud Jorge de Oliveira Vargas)



[...] não há cabimento na multa recair sobre o patrimônio da pessoa jurídica, sea vontade responsável pelo não-cumprimento da decisão é exteriorizada por determinado agente público. Se a pessoa jurídica exterioriza sua vontade por meio da autoridade pública, é lógico que a multa somente pode lograr o seu objetivo se for imposta diretamente ao agente capaz de dar atendimento à decisão jurisdicional. (In

<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11357/Da-aplicacao-de-multa-coercitiva-contr-agente-publico-em-sede-de-mandado-de-seguranca> apud Luiz Guilherme Marinoni)

Definir que a pessoa jurídica é quem deva arcar com os custos da incidência da multa é tomá-la inútil como meio efetivo de coerção; ela perde seus atributos, visto que somente poderá se reverter negativamente contra o Estado após longo lapso temporal através de precatório, estimulando o Poder Público ao descumprimento da ordem judicial (caso faça um juízo de valor estritamente relacionado ao benefício econômico em não respeitar o comando decisório do Estado-juiz). A multa perde sua natureza coercitiva e ganha natureza reparatória.

Nas causas em que o Estado seja parte, o descumprimento de uma decisão judicial decorre, em essência, da vontade desviante do agente público que o representa, justificando-se, por corolário lógico, o apenamento da própria autoridade responsável que integra e representa a pessoa jurídica, não só para garantir o efeito pedagógico de tal medida, mas também como forma de salvaguardar os cofres públicos.

Sobre o tema, a jurisprudência mostra-se um tanto quanto recalcitrante, mormente nas ações civis públicas, utilizando argumento de natureza processual. O Superior Tribunal de Justiça possui decisões no sentido da impossibilidade de direcionamento das astreintes ao



agente público com fundamento de que nessas ações o agente não é parte na relação processual, violando-se a garantia da ampla defesa.

Entretanto, a partir do ano de 2015 a Corte Superior de Justiça passou a proferir decisões admitindo que a autoridade pública responda com seu patrimônio em caso de descumprimento de decisões judiciais proferidas em ações constitucionais de mandado de segurança:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DIÁRIA À PRÓPRIA AUTORIDADE COATORA. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ART. 461, §§ 4º e 5º DO CPC. RECURSO ESPECIAL DO ESTADO DESPROVIDO.

1. É pacífica, no STJ, a possibilidade de aplicação, em mandado de segurança, de multa diária ou por tempo de atraso prevista no art. 461, §§ 4º e 5º do CPC. Precedentes.
2. Inexiste óbice, por outro lado, a que as astreintes possam também recair sobre a autoridade coatora recalcitrante que, sem justo motivo, cause embaraço ou deixe de dar cumprimento a decisão judicial proferida no curso da ação mandamental.
3. Parte sui generis na ação de segurança, a autoridade impetrada, que se revelar refratária ao cumprimento dos comandos judiciais nela exarados, sujeita-se, não apenas às reprimendas da Lei nº 12.016/09 (art. 26), mas também aos mecanismos punitivos e coercitivos elencados no Código de Processo Civil (hipóteses dos arts. 14 e 461, §§ 4º e 5º).
4. Como refere a doutrina, "a desobediência injustificada de uma ordem judicial é um ato pessoal e desrespeitoso do administrador



público; não está ele, em assim se comportando, agindo em nome do órgão estatal, mas sim, em nome próprio" (VARGAS, Jorge de Oliveira). As consequências da desobediência da ordem do juiz cível. Curitiba: Juruá, 2001, p. 125), por isso que, se "a pessoa jurídica exterioriza a sua vontade por meio da autoridade pública, é lógico que a multa somente pode lograr o seu objetivo se for imposta diretamente ao agente capaz de dar atendimento à decisão jurisdicional" (MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica processual e tutela dos direitos. São Paulo: RT, 2004, p. 662).

5. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 1399842/ES, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/11/2014, DJe 03/02/2015)

Também em ações civis públicas, com fundamento no art. 11 da Lei 7.437/85, o Superior Tribunal de Justiça já permitiu que as astreintes possam recair sobre a autoridade recalcitrante que, sem justo motivo, cause embaraço ou deixe de dar cumprimento à decisão judicial:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER. ASTREINTES. VALOR. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 07/STJ. FIXAÇÃO CONTRA AGENTE PÚBLICO. VIABILIDADE. ART. 11 DA LEI Nº 7.347/85.

1. O pedido de minoração da quantia arbitrada a título de astreintes não ultrapassa a barreira do conhecimento, uma vez que o valor confirmado pela Corte de origem - R\$ 5.000 (cinco mil reais) por dia - não se mostra manifestamente desarrazoado e exorbitante. Por conseguinte, sua modificação dependeria de profunda incursão na



seara fático-probatória. Incidência da Súmula 07/STJ.

2. A cominação de astreintes prevista no art. 11 da Lei nº 7.347/85 pode ser direcionada não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes responsáveis pelo cumprimento das determinações judiciais.
3. Recurso especial conhecido em parte e não provido.
(RECURSO ESPECIAL Nº 1.111.562 - RN (2008/0278884-5. Rel. Min. Castro Meira)

E o fundamento da aplicabilidade da multa coercitiva contra agente público, mesmo sem ser parte, se extrai diretamente do texto constitucional, mais especificamente de seu art. 5º, XXXV, vez que traz em seu conteúdo verdadeiro direito fundamental a uma tutela jurisdicional efetiva, inclusive em face do Poder Público, não devendo haver obstáculos a essa “efetivação de tutela”, ressalvados os próprios direitos fundamentais previstos na Carta constitucional.

Quando se trata de efetividade de tutela específica, o Judiciário deve desestimular e reprimir com veemência os desafios que qualquer jurisdicionado pratique contra a autoridade conferida constitucionalmente a suas decisões.

Há de se reconhecer, portanto, a possibilidade de imposição direta de astreintes ao agente público por descumprimento de decisão judicial, medida mais consentânea com a efetividade da tutela jurisdicional preconizada na Constituição, no Código de Processo Civil e na Lei de Ação Civil Pública, cabendo à autoridade máxima da Fundação CEPERJ – seu presidente – responder pelo cumprimento das decisões que serão aqui proferidas.



V - DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS FINAIS

Por todo o exposto, requer o Ministério Público:

I – **liminarmente**, em sede de tutela de urgência:

I.a) que seja determinado ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO e à FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO – CEPERJ:

a.1) que se abstenham, de imediato, de contratar mão de obra temporária e/ou por prazo determinado, sem prévia divulgação no portal eletrônico da CEPERJ do respectivo plano de trabalho, com discriminação de todas as funções a serem contratadas, sua carga horária e sua remuneração, identificação de todos os núcleos / unidades administrativas em que haverá prestação de serviços, com especificação de seus endereços e de seu horário de funcionamento;

a.2) que se abstenham, de imediato, de remunerar mão de obra temporária e/ou contratada por prazo determinado, sem prévia divulgação no portal eletrônico da CEPERJ do respectivo plano de trabalho, nos termos referidos no item 1.i);

a.3) que se abstenham, de imediato, de remunerar contratados por prazo determinado sem divulgação prévia da folha de pagamento da mão de obra vinculada a cada projeto, com indicação de nome, CPF e função exercida por cada profissional, e indicação do núcleo / unidade administrativa de sua



lotação;

- a.4) que se abstenham, de imediato, de contratar mão de obra temporária e/ou por prazo determinado, de caráter não eventual (incluindo o pessoal contratado para o exercício de funções previstas em plano de trabalho associado a acordo de cooperação celebrado entre a CEPERJ e órgãos da Administração Pública Estadual), sob a roupagem jurídica da contratação da prestação de serviços autônomos;
- a.5) que se abstenham, de imediato, de remunerar mão de obra temporária e/ou contratada por prazo determinado, de caráter não eventual (incluindo a remuneração de pessoal contratado para o exercício de funções previstas em plano de trabalho associado a acordo de cooperação celebrado entre a CEPERJ e órgãos da Administração Pública Estadual), por meio de Recibo de Pagamento Autônomo - RPA e/ou através de ordem bancária de pagamento (OBP);
- a.6) que se abstenham, de imediato, de contratar mão de obra temporária e/ou por prazo determinado sem a prévia abertura de processo seletivo simplificado, mediante ampla divulgação e adoção de critérios de seleção objetivos e impessoais (art. 3º, caput e §1º, IV da Lei Estadual nº 6.901/2014);
- a.7) que se abstenham, de imediato, de remunerar mão de obra temporária e/ou contratada por prazo determinado sem a prévia abertura de processo seletivo simplificado, mediante ampla divulgação e adoção de critérios de seleção objetivos e impessoais;



- a.8) que se abstenham, de imediato, de contratar mão de obra temporária e/ou por prazo determinado sem observância das limitações constitucionais e legais à ocupação de cargos públicos, e notadamente da vedação ao nepotismo, à acumulação de cargos e à nomeação em período pré-eleitoral;
- a.9) que se abstenham, de imediato, de remunerar mão de obra temporária e/ou contratada por prazo determinado sem observância das limitações constitucionais e legais à ocupação de cargos públicos, e notadamente da vedação ao nepotismo, à acumulação de cargos e à nomeação em período pré-eleitoral;
- I.b) que seja determinado ao BANCO BRADESCO S/A que se abstenha, de imediato, de dar cumprimento às ordens bancárias de pagamento emitidas pela CEPERJ, até que seja cientificado pelo Juízo do cumprimento da tutela de urgência pelo primeiro e segundo Réus, nos termos do pedido liminar formulado nos itens *a.1)* até *a.9)*;
- I.c) que, para assegurar o cumprimento da decisão liminar, seja cominada multa civil aos Réus, a ser fixada em valor equivalente ao dos contratos que venham a ser celebrados e/ou dos pagamentos que venham a ser realizados em descumprimento às determinações judiciais referidas nos itens *I.a)* e *I.b)* do pedido liminar;
- I.d) que seja também cominada multa pessoal no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por cada contrato celebrado ou pagamento realizado em descumprimento às determinações judiciais referidas nos itens *I.a)* e *I.b)* do pedido liminar, a ser



imposta à pessoa do Presidente do CEPERJ, haja vista a condição de cumprir e fazer cumprir as medidas ora pleiteadas, na qualidade de gestor máximo da Fundação;

II – em sede definitiva, por ocasião do julgamento do mérito da causa:

II.a) que seja confirmada a tutela de urgência referida nos itens *I.a)* e *I.b)*, condenando-se os Réus a obrigação de não fazer, sob pena de multa civil e multa pessoal fixada nos termos dos itens *I.c)* e *I.d)*;

II.b) que seja declarada a nulidade da contratação de mão de obra temporária e/ou por prazo determinado, de caráter não eventual (incluindo o pessoal contratado para o exercício de funções previstas em plano de trabalho associado a acordo de cooperação celebrado entre a CEPERJ e órgãos da Administração Pública Estadual), sob a roupagem jurídica da contratação da prestação de serviços autônomos

II.c) que seja declarada a nulidade da contratação de mão de obra temporária e/ou por prazo determinado sem a prévia abertura de processo seletivo simplificado, mediante ampla divulgação e adoção de critérios de seleção objetivos e impessoais (art. 3º, caput e §1º, IV da Lei Estadual nº 6.901/2014);

II.d) que os valores eventualmente arrecadados a título de multa civil ou multa pessoal sejam destinados ao Fundo de Direitos Difusos do Estado do Rio de Janeiro, previsto no art. 13 da Lei 7.437/85 ou, a critério desse d. Juízo, a órgãos ou projetos públicos ou, ainda, a instituições públicas sem fins lucrativos



Informa que receberá as intimações pessoais decorrentes do processo na Secretaria da 6ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital, sediada à Avenida Nilo Peçanha, nº 151, 9º andar, Centro, Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP20020-100 ou por meio eletrônico, informando para os fins devidos que eventuais comunicações por correio eletrônico devem ser dirigidas ao endereço: 6pjtcicap@mprj.mp.br .

Para a comprovação dos fatos aqui narrados, protesta o Ministério Público, desde logo, pela produção de todos os meios de prova em Direito admitidos, notadamente a documental, documental suplementar, pericial e testemunhal.

Diante dos mandamentos estabelecidos pela legislação processual, dá-se à causa o valor mínimo de R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais).

Rio de Janeiro, 31 de julho de 2022

Eduardo Santos de Carvalho
Promotor de Justiça

Gláucia Maria da Costa Santana
Promotora da Justiça

Silvio Ferreira de Carvalho Neto
Promotor de Justiça