



Recomendação nº 014/2024-1PJTCOMAC
Documento id. 02617620
Referência: Inquérito Civil nº 04.22.0014.0004819/2023-57
Investigado(s): Município de Macaé
Destinatários: MUNICÍPIO DE MACAÉ

RECOMENDAÇÃO

Inquérito Civil nº 04.22.0014.0008366/2023-27

Inquérito Civil nº 04.22.0014.0004820/2023-30

Inquérito Civil nº 04.22.0014.0004891/2023-53

Inquérito Civil nº 04.22.0014.0004819/2023-57

Inquérito Civil nº 04.22.0014.0002790/2023-35

Inquérito Civil nº 04.22.0014.0002791/2023-08

Inquérito Civil nº 04.22.0014.0002357/2023-86

Procedimento Administrativo nº 05.22.0014.0007070/2022-85

Inquérito Civil nº 02.22.0014.0001584/2024-36

Inquérito Civil nº 02.22.0014.0006595/2022-60

Procedimento Administrativo nº 05.22.0014.0008368/2023-53

Inquérito Civil nº 04.22.0014.0005780/2023-09



RECOMENDAÇÃO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé, no exercício das atribuições constitucionais e legais conferidas pelo artigo 129, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil; artigo 34, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 106/2003; artigo 27, parágrafo único, inciso IV da Lei nº 8.625/1993 e artigos 51 a 61 da Resolução GPGJ/MPRJ nº 2.227/2018; bem como pela Resolução nº 164/2017 do CNMP, e observados os limites de suas atribuições;

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público expedir recomendação, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, conforme o disposto no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993 e no artigo 34, inciso IX, da Lei Complementar Estadual nº 106/2003;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, a teor do artigo 129, inciso III, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a Constituição da República, em seu artigo 37, *caput*, prevê que “*A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*”.

CONSIDERANDO os novos paradigmas da Administração Pública passam a exigir



uma administração mais eficaz e profissional;

CONSIDERANDO, com efeito, que esses novos paradigmas refletem uma crescente demanda por eficiência e profissionalismo na gestão dos recursos e serviços governamentais. Antigamente caracterizada por uma burocracia excessiva e uma gestão muitas vezes ineficiente, a Administração Pública moderna está cada vez mais focada em adotar práticas ágeis e eficazes, que atendam de maneira direta e transparente às necessidades da sociedade. Essa mudança cultural valoriza não apenas a capacidade técnica de gestores e servidores públicos, mas também sua habilidade em implementar políticas públicas de forma eficiente e com impacto positivo mensuráveis;

CONSIDERANDO que a pressão crescente por uma Administração Pública mais eficaz e profissional também estimula a busca por maior capacitação e formação contínua dos servidores públicos. Investir em desenvolvimento de competências gerenciais e técnicas específicas é crucial para enfrentar os desafios complexos que a administração governamental enfrenta atualmente, desde a gestão de crises até a implementação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades e a inclusão social. Os novos paradigmas da Administração Pública não apenas exigem, mas também incentivam uma transformação contínua e uma adaptação às novas demandas e expectativas da sociedade moderna;

CONSIDERANDO que, com esse escopo, no âmbito do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça implementou a Política Nacional de Gestão de Pessoas, objetivamente uniformizar as práticas de gestão de diferentes tribunais do país. Com efeito, a Resolução nº 240/2016, que instituiu a referida política, tem como diretrizes *“instituir e executar plano estratégico de gestão de pessoas, alinhado ao planejamento estratégico nacional do Poder Judiciário e institucional do órgão, bem como às diretrizes desta política, com objetivos, indicadores, metas e planos de ação específicos”*;



“assegurar a gestão participativa, com a integração de representantes de magistrados e servidores nos grupos gestores”; “garantir os recursos necessários ao cumprimento dos objetivos de gestão de pessoas, como pessoal, orçamento, mecanismos organizacionais, infraestrutura e tecnologia da informação”;

CONSIDERANDO que, nessa mesma linha, no âmbito do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público expediu a Recomendação nº 52/2017 aos órgãos que compõem o Ministério Público brasileiro para que *implementem a Política Nacional de Gestão de Pessoas, defendendo que a capacidade de o Ministério Público brasileiro gerar resultados efetivos depende da valorização, da competência, da motivação e do comprometimento de seus integrantes e que esses aspectos podem ser impulsionados por políticas institucionais de gestão de pessoas;*

CONSIDERANDO que a Administração Pública Federal, alinhada com esse propósito, estabeleceu, por meio do Decreto nº 9991/2019, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, com o objetivo principal promover o desenvolvimento contínuo dos servidores públicos, capacitando-os nas competências necessárias para melhorar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados pelos órgãos e entidades do governo federal. Essa política busca garantir que os servidores estejam preparados para enfrentar os desafios contemporâneos da gestão pública, alinhando suas capacidades técnicas e gerenciais com as demandas da sociedade e as metas estratégicas estabelecidas pelo governo;

CONSIDERANDO que, apesar de o Município de Macaé contar com mais de 14 mil servidores, quantitativamente reconhecido como excessivo pela própria Administração Municipal, tem demonstrado uma gestão historicamente ineficiente de seu pessoal, além de se valer, ao longo da última década, de contratações temporárias para o desempenho em caráter não excepcional de funções inerentes aos cargos



efetivos, o que levou o Ministério Público a ajuizar as Ações Cíveis Públicas nº 001287-50.2016.8.19.0028 e 0008402-88.2017.8.19.0028, dentre os anos 2016 e 2017. Essas medidas judiciais buscaram compelir o Município de Macaé a realizar concursos públicos e a cessar as contratações precárias;

CONSIDERANDO que, além das contratações temporárias irregulares ao longo dos anos, há atualmente na 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Macaé diversos Inquéritos Cíveis em andamento, que abordam uma variedade de problemas de gestão do quadro de servidores do Município de Macaé;

CONSIDERANDO que nas investigações levadas a efeito nos autos dos referidos procedimentos, acima epigrafados, constatou-se a ocorrência de diversas irregularidades, como, somente a título de exemplo, desvio de função[1], existência de “funcionários fantasmas”[2], acumulação ilícita de cargos[3], ausência de qualificação técnica mínima para ocupação de cargos em comissão[4], ausência de interesse público em cessões de servidores[5], pagamento de gratificação por produtividade, com base na Lei nº 3040/2008[6], a servidores que não ocupam o cargo de Fiscal; pagamento em duplicidade para servidores cedidos aos Município de Macaé[7]; recebimento indevido de remunerações de dois cargos efetivos, além do valor correspondente à função gratificada, por Diretores de Escola do Município de Macaé[8];

CONSIDERANDO também a existência de diversas Ações Cíveis Públicas em andamento na Comarca de Macaé, nas quais a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Macaé atua como fiscal do ordenamento jurídico. Essas ações abordam diversas questões relacionadas aos servidores, como exemplificado pelo processo nº 0006092-41.2019.8.19.0028, que trata da disposição do artigo 8º, §1º, do Decreto Municipal nº 93/2014. Além disso, há numerosas demandas individuais e coletivas buscando assegurar o cumprimento adequado do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores do Município de Macaé;



CONSIDERANDO que, do cotejo de esclarecimentos prestados pelo Município de Macaé no bojo dos Inquéritos Cíveis e nas Ações Cíveis Públicas acima mencionadas, observa-se que o Município alega ter um número excessivo de servidores efetivos, ao mesmo tempo em que realiza contratações temporárias de forma frequente. Além disso, tem deixado de implementar as progressões estabelecidas em seus Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos, argumentando a necessidade de respeitar os limites de gastos com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO, todavia, que não se pode aceitar os argumentos apresentados pelo Município quanto à falta de disponibilidade orçamentária e financeira, especialmente à luz do entendimento consolidado pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça no Tema nº 1075;

CONSIDERANDO que, de acordo com esse entendimento, uma vez preenchidos todos os requisitos para a progressão funcional do servidor, a Administração Pública não pode deixar de concedê-la sob a alegação de falta de recursos orçamentários. Com efeito, assim dispôs o STJ acerca da questão:

Tema nº 1075, STJ. É ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000.

CONSIDERANDO que o Tema 1075 do Superior Tribunal de Justiça (STJ)



representa um avanço significativo na proteção dos direitos dos servidores públicos no Brasil. Em sua decisão, o STJ reconheceu que os servidores têm direito à concessão de progressão funcional, mesmo quando os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para gastos com pessoal são ultrapassados. Essa medida responde a uma demanda antiga da categoria, que frequentemente via seus direitos postergados em função de restrições fiscais;

CONSIDERANDO que a progressão funcional é um instrumento crucial para valorizar e motivar os servidores ao longo de suas carreiras, incentivando a qualificação profissional e o desempenho de suas funções com excelência. Essa decisão do STJ reconhece a importância desse mecanismo não apenas para os servidores, mas também para a eficiência e qualidade dos serviços públicos prestados à população. A aludida decisão baseou-se, ainda, na interpretação de que a progressão funcional constitui um direito subjetivo dos servidores públicos, derivado de normas legais específicas que garantem sua implementação independente das restrições impostas pela LRF;

CONSIDERANDO, dessa forma, a urgência de uma gestão adequada de seu quadro de pessoal e a necessidade crucial de cumprir os Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos servidores da Administração Direta do Município de Macaé, para evitar ou reverter o processo de desvalorização que pode resultar não apenas na precarização do trabalho, mas principalmente na qualidade da prestação de serviços públicos oferecidos pelo Município de Macaé;

CONSIDERANDO que essa interpretação reforça o princípio da legalidade e da segurança jurídica, assegurando que os servidores possam contar com seus direitos respeitados e aplicados de maneira consistente. É fundamental destacar que, embora reconheça o direito à progressão funcional, o STJ não desconsiderou a importância da responsabilidade fiscal na gestão pública;



CONSIDERANDO que a aludida decisão ressalta a necessidade de os gestores públicos adotarem medidas transparentes e responsáveis para o cumprimento dos limites fiscais estabelecidos, buscando sempre o equilíbrio entre o reconhecimento dos direitos dos servidores e a sustentabilidade fiscal. Com efeito, o julgamento do Tema 1075 pelo STJ representa um marco para os servidores públicos, reafirmando seus direitos fundamentais e promovendo uma administração pública mais justa e eficiente;

CONSIDERANDO que ao garantir a progressão funcional mesmo em períodos de dificuldades fiscais, o STJ reforça o compromisso com a valorização do serviço público e o respeito aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública;

CONSIDERANDO que o Município de Macaé, em diversas reuniões com o Ministério Público, inclusive, tem relatado o alto índice de absenteísmo dos servidores públicos, especialmente nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, o que representa um desafio significativo para a eficiência e qualidade dos serviços oferecidos à população;

CONSIDERANDO que esse fenômeno não apenas impacta diretamente o atendimento e a continuidade das atividades essenciais, mas também compromete a produtividade e a confiança dos cidadãos nos serviços públicos. Medidas eficazes de gestão de pessoal e políticas de incentivo à presença regular são essenciais para mitigar esse problema e garantir um serviço público mais eficaz e acessível à comunidade;

CONSIDERANDO que, em razão desse cenário de alto índice de absenteísmo, o Ministério Público instaurou o Procedimento Administrativo nº



05.22.0014.0006988/2023-65, que tem por objetivo acompanhar o adequado funcionamento do Serviço Especializado de Médico e Engenharia do Trabalho (SESMT), do Município de Macaé;

CONSIDERANDO que o SESMT do Município de Macaé, estabelecido pela Lei nº 1.908/1988 (atualizada pela Lei nº 2.066/2000), apesar de possuir como uma de suas principais incumbências promover a saúde e proteger a integridade do servidor, além de reduzir o absenteísmo e as doenças ocupacionais, tem sido historicamente utilizado primariamente para realizar perícias médicas de servidores já adoecidos, deixando de atuar de forma preventiva;

CONSIDERANDO que esse cenário descortina a necessidade de uma ampla reforma administrativa no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal, com o fim último de melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos à comunidade. É necessário, pois, revisar estruturas organizacionais internas para promover uma gestão mais eficiente e responsiva às necessidades da população. A reforma também visa assegurar a valorização dos servidores municipais, potencializando assim o impacto positivo das políticas municipais no desenvolvimento local;

RESOLVE RECOMENDAR ao Prefeito do Município de Macaé, **Welberth Porto Rezende**, a quem compete privativamente, na forma do artigo 92, inciso IX, da Lei Orgânica do Município de Macaé, prover e extinguir os cargos do quadro de servidores, bem como promover a lotação de servidores públicos em suas respectivas funções, sob pena de responsabilização nos termos da lei, a adoção de todas as providências que se fizerem necessárias, no prazo de 90 (noventa) dias a contar de sua notificação dos termos deste documento, para que, em cumprimento às disposições legais mencionadas, e em vista das circunstâncias ora apontadas:



a) Promova um levantamento detalhado e conclusivo sobre seu quadro de pessoal, com foco especialmente no cumprimento dos Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV);

b) Abstenha-se de nomear para cargos em comissão servidores para atuarem em desvio de função, isto é, desempenhando atividades que deveriam ser realizadas por servidores efetivos aprovados em concurso público. É crucial que as nomeações respeitem a legislação vigente e as atribuições específicas de cada cargo, garantindo a eficiência da administração pública e evitando irregularidades que possam comprometer a qualidade dos serviços prestados à população. Essa medida não apenas fortalece a governança municipal, mas também promove um ambiente de trabalho justo e alinhado aos princípios da legalidade e equidade no serviço público;

c) Adote medidas para implementar medidas rigorosas de controle de ponto eletrônico e auditorias periódicas nos controles de frequência dos servidores, a fim de evitar a presença de funcionários fantasmas e garantir a eficiência da gestão pública;

d) Adote medidas urgentes para revisar a gratificação estabelecida pela Lei 3040/2008, assegurando que seu pagamento esteja estritamente alinhado às atribuições de fiscalização dos servidores. É essencial evitar pagamentos indevidos dessa gratificação a servidores cujas responsabilidades não incluam atividades de fiscalização, garantindo assim o uso eficiente dos recursos públicos. Esta revisão não só promoverá a equidade dentro da estrutura administrativa, mas também fortalecerá a transparência e a responsabilidade fiscal da gestão municipal, demonstrando um compromisso claro com a eficiência e a integridade na administração pública;

e) Implemente um sistema de controle rigoroso das gratificações pagas aos servidores ocupantes de cargos de Fiscais. Isso deve incluir a exigência de



comprovação documental do cumprimento dos requisitos legais para receber tais benefícios. Além disso, é essencial realizar auditorias periódicas para garantir a conformidade com as normas estabelecidas, promovendo, igualmente, transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos;

f) Implemente medidas efetivas para coibir a acumulação indevida de cargos públicos pelos servidores municipais. É fundamental garantir o cumprimento rigoroso da previsão constitucional, que estabelece limites claros e critérios específicos para a acumulação legal de cargos;

g) Atenda ao disposto no artigo 8, §1º, do Decreto Municipal nº 93/2014, que regulamenta o pagamento de gratificações concedidas na legislação municipal aos servidores públicos do Município de Macaé, conforme decidido no processo judicial nº 0006092-41.2019.8.19.0028;

h) Implemente medidas efetivas para evitar o pagamento indevido de valores relativos à acumulação irregular de duas matrículas de cargo efetivo, juntamente com os valores associados a funções gratificadas ou cargos em comissão. Essa iniciativa é crucial para assegurar a conformidade com previsão constitucional, que estabelece regras claras sobre acumulação de cargos públicos. Além de garantir a gestão responsável dos recursos públicos, tais medidas visam evitar práticas que possam a equidade no tratamento dos servidores municipais;

i) Promova a revisão da Lei Complementar nº 309/2022 para eliminar cargos em comissão que possuam atribuições genéricas, as quais deveriam ser desempenhadas por servidores efetivos devidamente aprovados em concurso público. Essa revisão é fundamental para alinhar a estrutura administrativa às necessidades específicas de cada área da gestão pública, garantindo que apenas funções de chefia, direção e



assessoramento sejam ocupadas por comissionados;

j) Estructure o Serviço Especializado de Medicina e Engenharia do Trabalho (SESMT), pois esse órgão desempenha um papel crucial no serviço público ao garantir a saúde e segurança dos servidores municipais. Investir na estruturação adequada deste serviço não só assegura o cumprimento das normas trabalhistas e previdenciárias, como também promove um ambiente de trabalho mais seguro e saudável. Além disso, a atuação eficiente deste serviço contribui para a redução de afastamentos por motivos de saúde, aumentando a produtividade e o bem-estar dos servidores públicos;

k) Estabeleça critérios objetivos e transparentes para o provimento de cargos em comissão e funções gratificadas, visando evitar a nomeação de servidores sem a qualificação devida. Implementar processos seletivos baseados em mérito e experiência relevantes para cada função é fundamental para garantir que apenas profissionais capacitados e comprometidos com o serviço público sejam selecionados. Além disso, a definição clara de requisitos técnicos e administrativos adequados para cada cargo contribui para uma gestão eficiente e responsável, promovendo a eficácia das políticas municipais e fortalecendo a confiança da população na administração local;

l) Estabeleça normas claras e transparentes para o pagamento da remuneração de servidores cedidos ao Município, com o objetivo de evitar pagamentos duplicados ou plúrimos. É essencial criar procedimentos administrativos rigorosos que assegurem que os recursos destinados ao pagamento desses servidores sejam utilizados de forma eficiente e conforme a legislação vigente;

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do artigo 27 da Lei Federal nº 8.625/1993, solicita-se ao Prefeito de Macaé, **Welberth**



Porto Rezende, a divulgação adequada e imediata da presente recomendação, inclusive no site oficial da Prefeitura Municipal de Macaé.

Estipula-se, outrossim, o prazo de 10 (dez) dias úteis para que o destinatário desta Recomendação informe ao Ministério Público as medidas implementadas.

Encaminhe-se cópia, por correio eletrônico, ao CAO Cidadania.

[1] Inquérito Civil nº 02.22.0014.0006595/2022-60

[2] A título de exemplo: Inquérito Civil nº 04.22.0014.0008366/2023-27 e Inquérito Civil nº 04.22.0014.0004820/2023-30

[3] Inquérito Civil nº 04.22.0014.0004891/2023-53

[4] Inquérito Civil nº 04.22.0014.0004819/2023-57

[5] Inquérito Civil nº 04.22.0014.0002791/2023-08

[6] Inquérito Civil nº 04.22.0014.0005780/2023-09

[7] Inquérito Civil: CNMP nº 02.22.0014.0001584/2024-36

[8] Inquérito Civil nº 04.22.0014.0002790/2023-35

Macaé, 24 de julho de 2024

BRUNO DE SÁ BARCELOS CAVACO
Promotor(a) de Justiça - Mat. 4353