
PLENÁRIO

PROCESSO: TCE-RJ 248.918-9/21
ORIGEM: PREFEITURA CAMPOS DOS GOYTACAZES
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
ASSUNTO: SUPOSTA ACUMULAÇÃO IRREGULAR DE CARGOS PÚBLICO/PRIVADO

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA CAMPOS DOS GOYTACAZES. SUPOSTA ACUMULAÇÃO IRREGULAR DE CARGOS PÚBLICO/PRIVADO. POSSIBILIDADE DE CONFLITO DE INTERESSES. NECESSIDADE DE APROFUNDAMENTO NA COGNIÇÃO. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ART. 135, XVIII DA LEI MUNICIPAL Nº 5247/91. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS. ESCLARECIMENTO QUANTO AO TEOR DO ART. 135, XI DA LEI MUNICIPAL Nº 5247/91. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE DEFESA. COMUNICAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO À CGD.

Trata-se de Representação, com pedido de tutela provisória, deflagrada pela Secretária-Geral de Controle Externo – 1ª Coordenadoria de Auditoria de Pessoal desta Corte, devidamente ratificada pela substituta eventual do Secretário-Geral de Administração –, com fulcro no art. 9º, V, da Deliberação TCE-RJ nº 266/16, com narrativa de irregularidades materializadas por acumulação irregular de cargos público/privado pelo Sr. Wainer Teixeira de Castro, Secretário Municipal de Administração e Recursos Humanos da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, por meio de atuação concomitante no cargo de Diretor de Gestão de Pessoas da Fundação Benedito Pereira Nunes (FBPN), pessoa jurídica de direito privado, vinculada à Faculdade de Medicina de Campos (FMC).

Narra a Representante que a irregularidade da acumulação é corroborada pelo Relatório Interno de Informações fornecido pela Coordenadoria de Informações Estratégicas para o Controle Externo (REINFInt TCE-RJ/SGE/CIC nº 013/2021), bem como pelas informações constantes de portais eletrônicos municipais¹, locais onde identifica-se que o Sr. Wainer Teixeira de Castro assumiu o cargo

¹(<https://www.campos.rj.gov.br/lista-orgaos.php?PGpagina=2&PGporPagina=12>);

de Secretário Municipal de Administração e Recursos Humanos, Símbolo DAS 1, a contar de 01.01.2021, por meio da Portaria nº 073/2021 (D.O municipal nº 754) e, paralelamente, integra a Diretoria de Gestão de pessoas da Fundação Benedito Pereira Nunes.

Segue aduzindo que o Estatuto dos servidores públicos municipais de Campos dos Goytacazes (Lei municipal nº 5427/91) veda, em seu art. 135, inciso X, que o detentor de cargo público participe da administração de entidade privada, ao mesmo tempo em que estabelece, em seu art. 20, parágrafo único, a necessidade de dedicação integral como requisito para o exercício de cargo em comissão.

Paralelamente, a Representante aponta conflito de interesses, violação ao art. 9º, III, da Lei 8.666/93, bem como potencial ofensa ao princípio da moralidade considerando a informação constante do Relatório supracitado no sentido de que a Secretaria Municipal de Saúde, gestora do Fundo municipal de Saúde, mantém contrato de prestação de serviços com a Fundação da qual é dirigente o Secretário municipal.

A partir do pedido de concessão de tutela provisória com vistas ao afastamento temporário do Sr. Wainer Teixeira de Castro de seu cargo no Secretariado do Município de Campos dos Goytacazes, esta Corte se manifestou, por meio de decisão monocrática por mim proferida em 06.12.2021, nos seguintes termos:

DECIDO:

1. Por **INDEFERIMENTO** da tutela provisória pleiteada;
2. Por **DETERMINAÇÃO** À SSE para que providencie, por meio eletrônico, com fulcro no artigo 84-A, parágrafo 4º c/c artigo 26 do Regimento Interno desta Corte, a oitiva do titular da Prefeitura do Município de Campos dos Goytacazes, Sr. Wladimir Barros Assed Matheus de Oliveira, bem como do Secretário Municipal de Administração e Recursos Humanos, Sr. Wainer Teixeira de Castro, franqueando-lhes o prazo de 5 (cinco) dias, na forma do previsto no artigo 84-A, parágrafo 3º, do Regimento Interno desta Corte para que se manifestem quanto a todos os aspectos impugnados pela Representante, franqueando-lhes acesso à cópia da peça inicial;
3. Por **ENCAMINHAMENTO** à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal, com vistas à sua distribuição à Coordenadoria competente, para que, findo o prazo, com ou sem resposta dos jurisdicionados, analise a representação, sucessivamente, quanto aos pressupostos e critérios previstos, respectivamente, nos artigos 9º-A e 4º-A c/c 9º-B, todos da Deliberação TCE-RJ nº 266/2016, e, se presentes, quanto ao mérito, com posterior remessa ao douto Ministério Público de Contas, nos termos do art. 84-A, § 7º, do Regimento Interno do TCE-RJ;

4. Por **CIÊNCIA** à Representante, informando-a acerca da decisão prolatada.

Em 21.12.2021, a Coordenadoria de Prazos e Diligências – CPR atestou o recebimento dos Docs. TCE-RJ nº 042.699-7/21 e 042.650- 1/21.

O Corpo Instrutivo, representado pela 1ª Coordenadoria de Auditoria de Pessoal – 1ª CAP, em 14.01.2022, sugeriu o acolhimento parcial das justificativas apresentadas, o conhecimento e a procedência parcial da representação; a comunicação com determinação ao atual Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes; a ciência ao representante; a expedição de ofício ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e; a comunicação ao responsável pelo controle interno de Campos dos Goytacazes.

O Ministério Público de Contas, representado por seu Procurador-Geral, Dr. Henrique Cunha de Lima, acolheu a proposta técnica em seu parecer de 19.01.2022.

É O RELATÓRIO.

Inicialmente, verifico que o Representante está adequadamente qualificado e que a peça preenche os requisitos previstos no parágrafo único do artigo 8º e no inciso V do artigo 9º Deliberação TCE-RJ nº. 266/2016, isto é, está acompanhada de indícios concernentes às suscitadas irregularidades e foi apresentada por autoridade que teve conhecimento daquela em virtude do cargo que ocupa – Secretário-Geral de Controle Externo, motivo pelo qual conheço da Representação.

Antes de entrar no mérito das irregularidades suscitadas, faz-se indispensável uma descrição dos pontos objeto da presente representação. Sendo assim, sublinham-se as seguintes controvérsias: **(1)** possibilidade de acumulação de cargos do setor público e do setor privado à luz do ordenamento jurídico²; **(2)** diferenciação entre os conceitos de “dedicação exclusiva” e “dedicação integral”; **(3)** suposto conflito de interesses pelo exercício de ambos os cargos.

Em análise dos documentos apresentados, verifica-se, quanto ao **ponto “1”** supramencionado, o encaminhamento, pelo Sr. Wainer Teixeira de Castro dos seguintes esclarecimentos/documentos (adaptado conforme parecer do corpo técnico):

(i) que o seu cargo ocupado na Fundação Benedito Pereira Nunes (FBPN), apesar de receber o nome de Diretor de Gestão de Pessoas, não integra o quadro de gerência ou administração da entidade, na medida em que se trata de emprego com

² Em razão do Art. 135, inciso X da Lei Municipal nº 5247/91 – Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Campos dos Goytacazes.

anotação em CTPS desde 01.08.2006, conforme cópia da CTPS apresentada em anexo (fl. 03 do arquivo digital #2727499).

(ii) que o Estatuto da Fundação Benedito Pereira Nunes estabelece, em seu art. 7º, que os órgãos da administração da fundação são os seguintes: Conselho Supremo, Diretoria e Conselho Curador. Além disso, os integrantes desses órgãos, deverão ser eleitos e investidos, mediante termo de posse e compromisso, lavrado em livro próprio, nos termos do art. 8º do referido Estatuto;

(iii) que o art. 9º do Estatuto dispendo que nenhum componente do Conselho Supremo, da Diretoria e do Conselho Curador perceberá vencimentos, gratificações ou quaisquer outros proventos pelo desempenho do seu cargo.

Ainda sobre o ponto “1”, o Sr. Wladimir Barros Assed Matheus de Oliveira, Prefeito do referido Município, informa que o cargo ocupado pelo Sr. Wainer Teixeira de Castro junto à Fundação Benedito Pereira Nunes não integra o quadro societário da entidade, na medida em que o referido vínculo tem natureza de emprego privado, com anotação em CTPS.

A partir do exposto, quanto ao **ponto “1”**, envolvendo a controvérsia jurídica da possibilidade de acumulação de cargos, concordo com o parecer do corpo técnico e entendo, especificamente quanto à compatibilidade, pela legalidade da acumulação. Sobre tal ponto, destaca-se o fato de o Art. 135, inciso X do Estatuto dos servidores públicos municipais de Campos dos Goytacazes proibir a participação do servidor em função de “gerência ou administração de empresa privada”, fato que não se verificar no caso sob análise.

Quanto ao **ponto “2”**, que envolve a discussão quanto aos conceitos de “dedicação exclusiva” e “dedicação integral”, o Sr. Wainer Teixeira de Castro³ enviou os seguintes elementos (adaptado conforme parecer do corpo técnico):

(i) que na jornada de trabalho com **dedicação exclusiva**, o servidor público fica na impossibilidade de exercer qualquer tipo de atividade fora a que está vinculado, pois recebe gratificação dobrada do salário para ficar à disposição do ente público que o remunera;

(ii) que na **dedicação integral**, o servidor faz sua jornada de trabalho regular, mas não há impedimento de trabalhar em outra atividade, desde que não seja na administração municipal (grifo nosso).

No que se refere ao ponto em questão, é indispensável a reprodução do Acórdão nº 4995/2020 do Tribunal de Contas da União. Vejamos:

“5. O regime de dedicação exclusiva, portanto, distingue-se do de tempo integral (embora a jornada de trabalho semanal de ambos seja restrita a 40 horas) pela natureza participativa do primeiro, em relação ao qual se exige maior envolvimento

³ O Sr. Wladimir Barros Assed Matheus de Oliveira, junto ao arquivo digital #2728468, sustentou a mesma tese.

do professor com a instituição de ensino, principalmente no que tange à realização de atividades extraclasse, como a pesquisa, razão pela qual o professor que se *dedica exclusivamente ao magistério percebe uma remuneração maior do que aquele submetido a outro regime de trabalho*, ainda que de jornada de 40 horas semanais. O adicional remuneratório visa retribuir a privação a que se sujeita o professor de não poder se ocupar de outra atividade, mesmo no setor privado (TCU, Acórdão nº 4.995/2020, 1ª Câmara).” (grifo nosso).

Sendo assim, considerando que a exigência estatutária é de dedicação integral e não exclusiva, entendo pelo acompanhamento do parecer do corpo técnico e consequente acolhimento das justificativas quanto ao **ponto “2”**. Deve-se reconhecer que, em princípio, não haveria óbice para que o Sr. Wainer Teixeira de Castro acumulasse um cargo público de dedicação integral com um emprego privado, desde que **haja compatibilidade de horários**.

A partir de tal premissa, observa-se que a compatibilidade de horários não foi comprovada nos autos. Sobre o tema, importa citar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça perante a matéria. Vejamos:

Acórdão 5666/2015 Segunda Câmara (Admissão, Relatora Ministra Ana Arraes) Admissão. Vínculo privado. Jornada de trabalho. A existência de vínculos empregatícios junto a entidades do setor privado não configura impedimento para investidura em cargo público, nem é hipótese de acumulação de cargos ou empregos, **mas demanda assegurar que o servidor não exerça atividade incompatível com seu horário de trabalho** (art. 117, inciso XVIII, da Lei 8.112/90).

Processual civil e administrativo. Alegação genérica de violação do art. 535 do CPC. Súmula 284/STF. Servidor público. Acumulação de cargo com outro da área privada. Possibilidade. Análise de violação de dispositivo constitucional. **Inviabilidade. Inexistência de provas quanto à incompatibilidade de horários**. Reexame. Súmula 7/STJ. Divergência jurisprudencial não comprovada. Recurso especial improvido (STJ, Recurso Especial nº 1.462.940/CE, Relator: Ministro Humberto Martins).

Em continuidade, salienta-se o fato de a Lei Municipal nº 5247/91 estabelecer, junto ao seu Art. 135, XVIII, a seguinte vedação aos funcionários públicos⁴:

Art. 135 – Ao funcionário é proibido:

(...)

XVIII – exercer quaisquer atividades que sejam **incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho**.

A partir do exposto, entendo pela necessidade de comunicação aos responsáveis a fim de que estes realizem a comprovação da compatibilidade de horários, devendo juntar a cópia integral da CTPS⁵ do Sr. Wainer Teixeira de Castro, de modo a comprovar a **carga horária e o horário de trabalho do cargo de Diretor de Gestão de Pessoas da Fundação Benedito Pereira Nunes (FBPN)**.

⁴ Termo utilizado pela Lei Municipal nº 5427/91.

Além disso, faz-se necessário o esclarecimento quanto às atribuições do cargo de Secretário de Administração e Recursos Humanos, devendo comprovar, também, a **carga horária e o horário de trabalho** do Sr. Wainer Teixeira de Castro para o referido cargo.

Quanto ao **ponto “3”**, envolvendo a possibilidade de conflito de interesses pelo exercício dos dois cargos, o Sr. Wainer Teixeira de Castro apresentou os seguintes argumentos (adaptado nos termos do arquivo digital #2727499):

(i) que não é integrante dos quadros da Fundação, tampouco ocupa órgão de administração da mesma, sendo a sua relação com a Fundação de empregado contratado pelo regime jurídico da CLT;

(ii) que a Fundação Benedito Pereira Nunes, entidade privada, é contratada pela municipalidade há mais de 20 anos para prestação de serviços ambulatorial e hospitalar de média e alta complexidade;

(iii) que não responde pela pasta da Secretaria de Saúde, responsável pela contratação;

(iv) que contratação da Fundação pela Prefeitura Municipal foi realizada bem antes da sua nomeação ao cargo de Secretário de Administração e Recursos Humanos e, mesmo após a sua nomeação, não seria gestor do contrato, não tendo qualquer ingerência sobre o mesmo;

(v) que o dispositivo legal mencionado (art. 9º, III da Lei 8.666/93) é completamente estranho à narrativa de ocupação de cargo público e vínculo particular, pois trata de vedação ao servidor ou dirigente do órgão contratante em participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens;

(vi) que as suas atividades de Secretário são realizadas com a presteza e eficiência exigida pelo serviço público, cumprindo agenda extensa no Gabinete da Secretaria, além da rotina diária que envolve os direitos e deveres dos mais de catorze mil servidores desta Prefeitura Municipal.

Em análise dos autos, verifica-se a alegação de que o Sr. Wainer Teixeira de Castro assumiu o cargo de Secretário Municipal de Administração e Recursos Humanos em momento posterior à contratação da Fundação Benedito Pereira Nunes – FBPN, pela Prefeitura Municipal. Em igual sentido, também se observa o argumento de que a referida pasta não seria a responsável pela contratação e gestão contratual do ajuste firmado com a FBPN.

Nesse cenário, a despeito das alegações, é possível aferir que o responsável não juntou aos autos documentação suficiente para corroborar os seus argumentos. Dessa forma, entendo pela necessidade de nova comunicação, sendo indispensável a apresentação do **contrato assinado pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes com a Fundação Benedito Pereira Nunes – FBPN**.

⁵ A cópia apresentada junto ao arquivo digital #272846 não consta com a carga horária do Sr. Wainer Teixeira de Castro.

Por fim, importa ressaltar o teor do Art. 135, inciso XI, da Lei Municipal n° 5247/91, o qual prevê a seguinte proibição ao funcionário⁶ público:

Art. 135 – Ao funcionário *é proibido*:

(...)

XI – atuar, como procurador ou intermediário, *junto a repartições públicas*, salvo quando de parentes até o segundo grau e de cônjuge ou companheiro;

Em exame dos autos, verifica-se que o Sr. Wainer Teixeira de Castro juntou documento responsável por descrever as atribuições do cargo de Diretor de Gestão de Pessoas da Fundação Benedito Pereira Nunes (fls. 13/15 do arquivo digital #2727499). Em exame do referido documento, é possível identificar a atribuição de “*Representar a FBPN/FMC/HEAA/CSEC junto aos órgãos e repartições públicas nos assuntos pertinentes ao departamento de Gestão de Pessoas*”.

Sendo assim, entendo pela necessidade de comunicação aos responsáveis, a fim de que estes ofereçam esclarecimento quanto ao possível desrespeito do Sr. Wainer Teixeira de Castro, no momento do exercício da função de Diretor e Gestão de Pessoas da Fundação Benedito Pereira Nunes, ao **Art. 135, inciso XI, da Lei Municipal n° 5247/91**. Ademais, recomenda-se a manifestação da Procuradoria do Município acerca do alcance do mencionado dispositivo.

Por derradeiro, consigno que o Jurisdicionado poderá acessar o inteiro teor das manifestações técnicas por meio do sítio eletrônico deste Tribunal, em espaço próprio às consultas processuais.

Diante o exposto, posiciono-me **EM DESACORDO** com o Corpo Técnico e com o douto Ministério Público de Contas.

VOTO:

1. Pelo **CONHECIMENTO** da Representação, uma vez presentes os requisitos necessários à sua admissibilidade, nos termos previstos na Deliberação TCE-RJ nº 266/16;
2. Pelo **ACOLHIMENTO PARCIAL** das justificativas apresentadas pelo Sr. Wainer Teixeira de Castro, especificamente no que se refere aos pontos “1”;
3. Pelo **ACOLHIMENTO PARCIAL** das justificativas apresentadas pelo Sr. Wladimir Barros Assed Matheus de Oliveira, especificamente no que se refere aos pontos “1”;

⁶ Termo utilizado pela Lei Municipal n° 5427/91.

4. Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes, com base no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, para que, **no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias**:

4.1. Comprove a **carga horária e o horário de trabalho** do cargo de Diretor de Gestão de Pessoas da Fundação Benedito Pereira Nunes (FBPN), bem como as **atribuições** do cargo de Secretário de Administração e Recursos Humanos, **a carga horária** e o **horário de trabalho**, no sentido de demonstrar a **compatibilidade de horários entre os cargos ocupados pelo Sr. Wainer Teixeira de Castro**;

4.2. Apresente o contrato e **eventuais termos aditivos** assinado pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes com a Fundação Benedito Pereira Nunes – FBPN, de modo a constar o **respectivo signatário** e a **data da assinatura**;

4.3. Ofereça esclarecimento quanto ao possível descumprimento ao Art. 135, inciso XI, da Lei Municipal nº 5247/91 quando da acumulação realizada pelo Sr. Wainer Teixeira de Castro, com **RECOMENDAÇÃO** ao jurisdicionado de solicitação à Procuradoria do Município para manifestação acerca do alcance do mencionado dispositivo;

5. Pela **COMUNICAÇÃO** ao Sr. Wainer Teixeira de Castro, Secretário Municipal de Administração e Recursos Humanos da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, com base no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, para que, **no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias**:

5.1. Comprove a **carga horária e o horário de trabalho** do cargo de Diretor de Gestão de Pessoas da Fundação Benedito Pereira Nunes (FBPN), bem como as **atribuições** do cargo de Secretário de Administração e Recursos Humanos, **a carga horária** e o **horário de trabalho**, no sentido de demonstrar a **compatibilidade de horários entre os cargos ocupados**;

5.2. Ofereça esclarecimento quanto ao possível **descumprimento ao Art. 135, inciso XI, da Lei Municipal nº 5247/91** quando da acumulação de cargos realizada;

6. Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo Controle Interno do Município de Campos dos Goytacazes, nos termos do artigo 26, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal – Deliberação TCE-RJ nº 167/92, com nova redação dada pela Deliberação TCE-RJ nº 309/20, para que tome ciência desta decisão e **atue no seu mister constitucional** de apoiar o controle externo em sua missão institucional, a teor do artigo 74, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

7. Por **DETERMINAÇÃO** à Coordenadoria de Gestão Documental (CGD), para que promova a exclusão do aviso de tutela provisória constante no Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos (SCAP);

GCSMVM,

MARCELO VERDINI MAIA
Conselheiro Substituto