

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DA CONSELHEIRA MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

VOTO GC-6

PROCESSO: TCE-RJ N° 111.315-6/14
ORIGEM: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE
FLUMINENSE DARCY RIBEIRO - UENF
ASSUNTO: RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL -
INSPEÇÃO - ORDINÁRIA
PERÍODO DE EXECUÇÃO: 11.08.2014 A 29.08.2014.
PERÍODO ABRANGIDO: 2014.

RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. VERIFICAÇÃO DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES DENUNCIADAS A ESTE TRIBUNAL NOS PROCESSOS TCE-RJ N° 100.420-3/08 E N° 103.823-9/11. RESPOSTAS DO GESTOR À ÉPOCA E DO ATUAL GESTOR ÀS COMUNICAÇÕES A ELES DIRIGIDAS CONFORME DECISÃO ANTERIOR. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO EX-REITOR. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ATUAL GESTOR QUANTO ÀS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS. CIÊNCIA AO PLENÁRIO DAS RESPOSTAS OFERECIDAS. NOTIFICAÇÃO DO EX-REITOR PARA APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA EM RELAÇÃO ÀS IRREGULARIDADES NÃO ELIDIDAS. COMUNICAÇÃO AO ATUAL REITOR PARA QUE CUMPA DETERMINAÇÕES E TOME CIÊNCIA DE RECOMENDAÇÃO.

Cuida-se de processo referente ao relatório de auditoria governamental, na

modalidade inspeção ordinária, realizada em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Governamental - PAAG para o exercício de 2014 (Processo TCE-RJ nº 304.178-9/13), realizada na Fundação Universidade Estadual Norte Fluminense - UENF, no período de 11.08.2014 a 29.08.2014, tendo por objetivo verificar possíveis irregularidades denunciadas a este Tribunal nos Processos TCE-RJ nº 100.420-3/08 e nº 103.823-9/11, envolvendo: (i) enquadramentos irregulares; (ii) uso indevido de bolsistas; (iii) irregularidades na concessão de aposentadoria; (iv) contratação irregular de prestadores de serviço; e (v) concessão indevida dos adicionais de insalubridade e periculosidade.

Após visita realizada à sede da UENF e com base no exame de dados e documentos fornecidos pelo jurisdicionado, que constituem os papéis de trabalho desta auditoria, chegou-se aos seguintes achados:

DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL

Achado 1:

Enquadramentos Irregulares

ADMISSÃO

Achado 2:

Concessão e Pagamento de bolsa em desacordo com os critérios estabelecidos na legislação vigente

REMUNERAÇÃO

Achado 3:

Pagamento de Gratificação de Encargos Especiais em desacordo com a norma vigente

Achado 4:

Pagamento de gratificação de Adicional de Insalubridade e Periculosidade em desacordo com a norma vigente.

Nos termos do relatório de auditoria, as seguintes situações foram aferidas:

Situação 1: foram efetuados *enquadramentos* de servidores recém-admitidos utilizando-se concomitantemente critérios de avaliação estabelecidos no Anexo III - A da Lei 4.800/2006 - que prevê o posicionamento inicial do servidor no Plano de Cargos e Vencimentos com base na titulação e experiência profissional - e critérios de *progressão por merecimento*, com base no Anexo II da Portaria nº 009/2008 (aperfeiçoamento e qualificação

profissional). Todavia, não teriam sido atendidos os requisitos para *enquadramento/progressão* previstos nas citadas normas, visto que esses servidores ainda não haviam cumprido o interstício mínimo de 02 (dois) anos, previsto no art. 13, § 1º, da Lei nº 4.800/2006, para a *progressão por merecimento*. Ademais, para efeito de avaliação para *progressão*, teriam sido aproveitados indicadores de atividades e produção utilizados nos processos de *enquadramento*, o que é vedado pelo art. 4º da Portaria nº 009/2008.

Situação 2: foi concedida *progressão por merecimento*, com base no Anexo II da Portaria nº 009/2008 (aperfeiçoamento e qualificação profissional), a servidor que não preencheu os requisitos estabelecidos no Anexo III-A da Lei Estadual nº 4.800/2006 (realização de curso de especialização), e tampouco cumpriu o lapso de tempo exigido no Anexo II da Portaria nº 009/2008, já que o beneficiado foi admitido em 31.01.2013 e na *progressão por merecimento* deve ser levada em conta a produção dos 02 (dois) últimos anos.

Situação 3: servidora que se encontrava no *nível C, faixa VII, padrão 1*, teria sido enquadrada no *nível C - faixa VIII, padrão 1*, sem ter cumprido o requisito referente ao mínimo de 240 horas de cursos realizados, exigido para *enquadramento* na faixa seguinte à inicial do cargo de nível médio, conforme estabelecido no Anexo III - A da Lei nº 4.800/2006.

Situação 4: foram identificados processos de concessão de bolsa contendo falhas tais como a ausência de informação referente a prazo, valor mensal e processo/autorização da bolsa no *termo de outorga*; falta de identificação do avaliador nas fichas de avaliação da documentação do candidato e ausência de data e de identificação do avaliador em avaliações de propostas realizadas por consultor *ad hoc*.

Situação 5: foram constatadas irregularidades na concessão de bolsas, não sendo observada a duração máxima de concessão prevista nas resoluções e tampouco o intervalo mínimo estipulado para a concessão de novas bolsas, conforme detalhado a seguir:

- Bolsa de Apoio Acadêmico: concessão por prazo superior a 2 (dois) anos ininterruptos, em desacordo com o estabelecido no art. 11 da Resolução nº 01/2000 da Câmara de Extensão.

- Bolsa de Apoio ao Ensino: não observância do intervalo obrigatório de 02 anos entre a nova concessão e o término da prorrogação da concessão anterior, em desacordo com o

estabelecido no art. 6º da Resolução do Colegiado Acadêmico - COLAC nº 002/2008.

- Bolsa de Monitoria: concessão por prazo superior a 1 (um) ano, em desacordo com o estabelecido no art. 8º da Resolução nº 001/2004 da Câmara de Graduação.

- Bolsa de Extensão: concessão por prazo superior a 02 anos, em desacordo com o estabelecido no art. 7º da Resolução nº 01/2001 da Câmara de Extensão.

- Bolsa Multiplicador/Tema: concessão por prazo superior a 02 anos, em desacordo com o estabelecido no art. 8º da Resolução COLAC nº 002/07.

Situação 6: teriam sido efetuadas prorrogações de bolsas com base no art. 6º da Resolução COLAC nº 02/2008. No entanto, a possibilidade de prorrogação, embora prevista na Resolução, não constou dos editais de processo seletivo analisados.

Situação 7: foram verificadas novas concessões de *bolsas de apoio ao ensino*, em prática denominada como *recondução* ou *renovação*, após o término do vínculo do bolsista com a UENF, mediante uso do mesmo edital já empregado para embasar a concessão original. Tal conduta, no entanto, não encontra previsão na Resolução ou em qualquer dos editais analisados. Há ainda casos em que a *recondução/renovação* ocorreu mesmo após a concessão original ter sido prorrogada, embora o art. 6º da Resolução COLAC nº 02/2008 permita uma única prorrogação.

Situação 8: em vários casos analisados teria sido desvirtuada a natureza da concessão de *bolsa de apoio ao ensino*, em violação ao disposto na Resolução nº COLAC 02/2008, posto que se visou ao atendimento de necessidade contínua, não sendo passível de fixação de prazo para sua conclusão, configurando indício de substituição de pessoal.

Situação 9: bolsistas tiveram alteradas as cargas horárias e os valores das respectivas bolsas, divergindo do previsto nos editais utilizados para subsidiar a concessão da bolsa ou a *recondução* do bolsista.

Situação 10: constatou-se o pagamento de 13º salário a bolsistas, sem suporte legal, nos exercícios de 2004, 2005 e 2006.

Situação 11: a *gratificação de encargos especiais - GEE* teria sido concedida a servidores cedidos, por ato do Reitor da UENF, com base no art. 24, VIII, do Decreto-Lei nº 220/75 e nos

Decretos nº 14.407/90 e nº 19.009/93, após avaliação daqueles para fins de *enquadramento e progressão*, com utilização dos mesmos critérios aplicáveis aos servidores do quadro permanente da UENF. Desta forma, o servidor cedido foi posicionado dentro do mesmo nível, faixa e padrão do servidor efetivo, sendo que tal *enquadramento* resultou na base de cálculo da *GEE*, cujo valor corresponde à diferença entre o salário-base fixado para o cargo exercido na UENF e os seus vencimentos no órgão de origem. O procedimento adotado, no entanto, estaria em desacordo com o estabelecido no art. 4º do Decreto nº 19.009/93, que determina que o valor da *GEE* atribuída a servidor cedido à FENORTE deve ser fixado pelo Governador do Estado, mediante proposta do Presidente da Fundação.

Situação 12: teria sido concedido *adicional de insalubridade* a servidores que desempenhavam suas atividades em setores e funções não enquadrados como insalubres, de acordo com o respectivo laudo técnico pericial então em vigor. Noticiou-se, ainda, que desde o final de 2009, a SEPLAG - a quem competiria a concessão dessa vantagem, de acordo com a Resolução SEPLAG nº 080, de 29.11.2007 -, não mais autorizou novas inclusões daquele adicional, alegando a ausência de medições dos riscos químicos, biológicos, térmicos e de ruídos, de acordo com parecer da Superintendente Central de Perícia Médica e Saúde Ocupacional (SPMSO), restando sobrestados os novos pedidos.

Apresentados os achados de auditoria, registro que **o processo está sendo submetido ao Plenário pela segunda vez**. Relembre-se o conteúdo da decisão proferida em sessão de 09.05.2017:

VOTO:

I - pela COMUNICAÇÃO do Sr. Silvério de Paiva Freitas, então Reitor da Fundação Universidade Estadual Norte Fluminense - UENF, nos termos da Lei Complementar nº 63/90, para, em 30 (trinta) dias, apresentar esclarecimentos acerca das situações elencadas a seguir, apontadas pelo corpo instrutivo em seu relatório de inspeção, consubstanciadas nos achados de auditoria:

- (a) casos de enquadramentos cujos servidores não preencheram os requisitos mínimos estabelecidos nos anexos III - A e III - B da Lei nº 4.800/06. (Situação 2) (Situação 3);
- (b) casos de progressão a servidores que não completaram o interstício mínimo previsto na Lei nº 4.800/2006. (Situação 1) (Situação 2);
- (c) casos nos quais os indicadores de atividades e produção utilizados nos enquadramentos dos servidores foram aproveitados para efeito de avaliação para progressão por merecimento. (Situação 1) (Situação 2) (Situação 3);

- (d) efetivação de recondução/renovação de bolsistas sem previsão legal. (Situação 7);
- (e) pagamentos de bolsistas cujos valores divergem do estabelecido nos editais. (Situação 9);
- (f) bolsas com desvio de finalidade, em especial aquelas relativas à de Apoio ao Ensino, uma vez que utilizadas para suprir carência de pessoal. (Situação 8);
- (g) realização de prorrogação de prorrogação não prevista em edital. (Situação 6);
- (h) concessão de Gratificação de Encargos Especiais (GEE) sem a devida fundamentação legal, haja vista a precedência do Decreto nº 19.009/1993 frente ao Decreto nº 14.407/1990, que condiciona seus valores à fixação pelo Governador do Estado. (Situação 11);
- (i) pagamento do adicional de insalubridade aos servidores que não preenchem os requisitos previstos em lei. (Situação 12);

II - pela COMUNICAÇÃO ao atual Reitor da UENF, nos termos da Lei Complementar nº 63/90, para que, cumpra as DETERMINAÇÕES e ponha em prática as RECOMENDAÇÕES abaixo relacionadas:

1. DETERMINAÇÕES

- (a) regularizar todos os casos de enquadramentos cujos servidores não preencheram os requisitos mínimos estabelecidos nos anexos III - A e III - B da Lei nº 4.800/06. (Situação 2) (Situação 3);
- (b) regularizar todos os casos de progressão a servidores que não completaram o interstício mínimo previsto na Lei nº 4.800/2006. (Situação 1) (Situação 2);
- (c) regularizar todos os casos nos quais os indicadores de atividades e produção utilizados nos enquadramentos dos servidores foram aproveitados para efeito de avaliação para progressão por merecimento. (Situação 1) (Situação 2) (Situação 3);
- (d) abster-se de efetivar recondução/renovação de bolsistas sem previsão legal. (Situação 7);
- (e) regularizar os pagamentos de bolsistas cujos valores divergem do estabelecido nos editais. (Situação 9);
- (f) abster-se de conceder bolsas com desvio de finalidade, em especial aquelas relativas à de Apoio ao Ensino, uma vez que utilizadas para suprir carência de pessoal. (Situação 8);
- (g) inserir a previsão de prorrogação de concessão nos editais de concessão de bolsa, nos termos das respectivas Resoluções. (Situação 6);
- (h) abster-se de pagar Gratificação de Encargos Especiais (GEE) sem a devida fundamentação legal, haja vista a precedência do Decreto nº 19.009/1993 frente ao Decreto nº 14.407/1990, que condiciona seus valores à fixação pelo Governador do Estado. (Situação 11);
- (i) suspender o pagamento do adicional de insalubridade aos servidores que não preenchem os requisitos previstos em lei. (Situação 12);

2. RECOMENDAÇÕES, visando à melhoria dos serviços públicos avaliados:

- (a) implementar procedimento de controle que impeça o enquadramento dos servidores em desacordo com os critérios previstos na Lei nº 4.800/2008 e Portaria nº 009/2008. (Situação 2) (Situação 3);
- (b) implementar procedimentos de controle visando à formalização adequada da concessão de bolsa que garanta a todos os interessados, e aqui se inclui o Tribunal de Contas no exercício constitucional de seu dever fiscalizatório, todas as informações que possam detalhar, justificar e fundamentar cada uma das situações nela registradas. (Situação 4)

(c) implementar procedimento de controle para que os prazos de vigência, bem como o intervalo mínimo previsto para a concessão de novas bolsas sejam rigorosamente cumpridos. (Situação 5);

(d) implementar procedimentos de controle que impeçam o pagamento de bolsistas acima dos valores estabelecidos nos editais. (Situação 9);

(e) implementar procedimento de controle que evite o pagamento de adicional em desacordo com o laudo técnico pericial. (Situação 12);

III - pela COMUNICAÇÃO ao atual Reitor da UENF, nos termos da Lei Complementar nº 63/90, para instauração da devida Tomada de Contas Especial, a ser realizada pelo órgão central do controle interno, com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação pecuniária do dano, em decorrência do pagamento de décimo terceiro salário a bolsistas, nos exercícios de 2004, 2005 e 2006, fl. 626. (situação 10).

IV - pela CIÊNCIA à SGE, para fins de MONITORAMENTO, das ações corretivas que deverão ser realizadas pela Administração Municipal, de acordo com o item 8.5, da Seção B, do Manual de Auditoria Governamental do TCE-RJ, aprovado pela Resolução nº 266, de 10.08.10.

Quanto aos itens do voto acima, observa-se que o atual reitor da UENF, Sr. Luís Cesar Passoni, e o reitor à época da realização da auditoria, Sr. Silvério de Paiva Freitas, encaminharam suas respostas a esta Corte por meio dos docs. 15.820-2/17 (fls. 658/666) e 21.702-8/17 (anexo), respectivamente. Após a análise das respostas encaminhadas, as instâncias instrutivas apresentaram a seguinte proposta de encaminhamento (fls. 668/681):

I - CIÊNCIA AO PLENÁRIO da remessa do documento Doc.21.702-8/17 (em anexo), de 11/07/2017, pelo então Reitor da Fundação Universidade Estadual Norte Fluminense - UENF, Sr. Silvério de Paiva Freitas, no período entre 30/06/2011 e 31/07/2015, em cumprimento da decisão adstrita aos termos do item I do voto exarado em sessão de 09/05/2017 (fls. 648/649);

II - CIÊNCIA AO PLENÁRIO da remessa do documento Doc.15.820-2/17 (fls.658/666), de 10/07/2017, pelo atual Reitor da UENF, Sr. Luís Cesar Passoni, em cumprimento da decisão adstrita aos termos dos itens II e III do voto exarado em sessão de 09/05/2017 (fls. 649/651);

III - ACOLHIMENTO das razões de defesa apresentadas pelo então Reitor da Fundação Universidade Estadual Norte Fluminense - UENF, Sr. Silvério de Paiva Freitas, adstritas às alíneas (a), (b), (c), (e), (g) da COMUNICAÇÃO - Item I, às fls. 648/649, por intermédio do Doc.21.702-8/17 (em anexo);

IV - NOTIFICAÇÃO ao Sr. Silvério de Paiva Freitas, então Reitor da UENF, a ser efetivada na forma do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo determinado pelo Plenário, apresente razões de defesa, justificativas e maiores esclarecimentos acerca das situações abaixo elencadas, já devidamente reproduzidas neste relatório, sem prejuízo do respectivo cumprimento, alertando-o para o disposto no artigo 63, IV, da Lei Complementar nº 63/90:

IV.1 - Concessão de Bolsa de Apoio ao Ensino utilizando-se de recondução/renovação de bolsistas, mecanismos inexistentes em legislação específica;

(d) efetivação de recondução/renovação de bolsistas sem previsão legal. (Situação 7);

IV.2 - Outorga de Bolsa de Apoio ao Ensino sob alegação de eventual carência de pessoal do quadro permanente;

(f) bolsas com desvio de finalidade, em especial aquelas relativas à de Apoio ao Ensino, uma vez que utilizadas para suprir carência de pessoal. (Situação 8);

IV.3 - Concessão de GEE aos servidores cedidos, utilizando-se dos mesmos critérios aplicáveis aos servidores do quadro permanente da UENF, contrariando legislação específica (Decretos nº 14.407/90 e 19.003/93);

(h) concessão de Gratificação de Encargos Especiais (GEE) sem a devida fundamentação legal, haja vista a precedência do Decreto nº 19.009/1993 frente ao Decreto nº 14.407/1990, que condiciona seus valores à fixação pelo Governador do Estado. (Situação 11);

IV.4 - Concessão do adicional de insalubridade sem que tenha havido o devido mapeamento dos riscos ambientais no âmbito da UENF, com fins de viabilizar a emissão de laudo técnico pericial definindo, caso a caso, o percentual atribuído a concessão da parcela;

(i) pagamento do adicional de insalubridade aos servidores que não preenchem os requisitos previstos em lei. (Situação 12);

V - COMUNICAÇÃO ao Sr. Luís Cesar Passoni, atual Reitor da UENF, nos termos do artigo 6º, §1º, da Deliberação TC-RJ nº 204/96, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/2006, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 241/2007, ou, na impossibilidade, na ordem sequencial do art. 26, do Regimento Interno desta Corte, para que, no prazo determinado pelo Plenário, cumpra as DETERMINAÇÕES a seguir relacionadas, encaminhando documentação comprobatória a este Tribunal, alertando-o de que o não atendimento injustificado o sujeita às sanções previstas no inciso IV do art. 63 da Lei Complementar nº 63/90:

V.1 - Seja comprovado que todas as situações envolvendo irregularidades em Enquadramento/Progressão foram sanadas, conforme determinação inicial;

(a) regularizar todos os casos de enquadramentos cujos servidores não preencheram os requisitos mínimos estabelecidos nos anexos III - A e III - B da Lei nº 4.800/06. (Situação 2) (Situação 3);

(b) regularizar todos os casos de progressão a servidores que não completaram o interstício mínimo previsto na Lei nº 4.800/2006. (Situação 1) (Situação 2);

(c) regularizar todos os casos nos quais os indicadores de atividades e produção utilizados nos enquadramentos dos servidores foram aproveitados para efeito de avaliação para progressão por merecimento. (Situação 1) (Situação 2) (Situação 3);

(d) abster-se de efetivar recondução/renovação de bolsistas sem previsão legal. (Situação 7);

V.2 - Seja comprovado que todas as situações envolvendo irregularidades na concessão de bolsas foram sanadas, conforme determinação inicial;

(e) regularizar os pagamentos de bolsistas cujos valores divergem do estabelecido nos editais. (Situação 9);

(f) abster-se de conceder bolsas com desvio de finalidade, em especial aquelas relativas à de Apoio ao Ensino, uma vez que utilizadas para suprir carência de pessoal. (Situação 8);

(g) inserir a previsão de prorrogação de concessão nos editais de concessão de bolsa, nos termos das respectivas Resoluções. (Situação 6);

V.3 - Seja comprovado que todas as situações envolvendo irregularidades no pagamento de Gratificação de Encargos Especiais foram sanadas, conforme determinação inicial;

(h) abster-se de pagar Gratificação de Encargos Especiais (GEE) sem a devida fundamentação legal, haja vista a precedência do Decreto nº 19.009/1993 frente ao Decreto nº 14.407/1990, que condiciona seus valores à fixação pelo Governador do Estado. (Situação 11);

V.4 - Adote as seguintes providências no sentido de regularizar todas as situações envolvendo irregularidades no pagamento do adicional de insalubridade:

- Seja aberto novo processo administrativo junto a SEPLAG, dada a competência exclusiva do Subsecretário de Gestão de Recursos Humanos desta Pasta para a concessão dos adicionais de insalubridade/periculosidade, procedimento no qual é imprescindível a emissão de Laudo Técnico Pericial competente para fixar os respectivos percentuais, bem como para definir quem de fato faz jus ao recebimento destas parcelas;

- Seja feito um levantamento de todos os servidores que estão em gozo dos referidos adicionais, mesmo não estando enquadrados dentre os parâmetros instituídos por Laudo Técnico Pericial competente.

V.5 - Seja comprovado o resultado, ou mesmo as ações despendidas a viabilizar a execução dos procedimentos porventura implementados com fins de evitar a reincidência das situações descritas no Relatório de Auditoria (Situações 2 a 5, 9 e 12), conforme determinação inicial;

(a) implementar procedimento de controle que impeça o enquadramento dos servidores em desacordo com os critérios previstos na Lei nº 4.800/2008 e Portaria nº 009/2008. (Situação 2) (Situação 3);

(b) implementar procedimentos de controle visando à formalização adequada da concessão de bolsa que garanta a todos os interessados, e aqui se inclui o Tribunal de Contas no exercício constitucional de seu dever fiscalizatório, todas as informações que possam detalhar, justificar e fundamentar cada uma das situações nela registradas. (Situação 4)

(c) implementar procedimento de controle para que os prazos de vigência, bem como o intervalo mínimo previsto para a concessão de novas bolsas sejam rigorosamente cumpridos. (Situação 5);

(d) implementar procedimentos de controle que impeçam o pagamento de bolsistas acima dos valores estabelecidos nos editais. (Situação 9);

(e) implementar procedimento de controle que evite o pagamento de adicional em desacordo com o laudo técnico pericial. (Situação 12);

V.6 - Seja imediatamente remetido a este Tribunal o processo E-26/009/521/2017, afirmado como sendo aquele onde consta a instauração da Tomada de Contas Especial, ordenada ao órgão central do controle interno, para a apuração dos fatos, com a identificação dos responsáveis e com a quantificação pecuniária do dano em decorrência do pagamento de décimo terceiro salário a bolsistas, nos exercícios de 2004, 2005 e 2006, fl. 626 (Situação 10), conforme determinação inicial;

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador Horacio Machado Medeiros, concordou com a conclusão da informação do corpo instrutivo (fl. 682).

É O RELATÓRIO.

Conforme já mencionado, em resposta à decisão proferida por esta Corte em sessão de 09.05.2017, o atual reitor da UENF, Sr. Luís Cesar Passoni, e o reitor à época da realização da auditoria, Sr. Silvério de Paiva Freitas, encaminharam as respostas que constituem os docs. TCE-RJ nº 15.820-2/17 (fls. 658/666) e nº 21.702-8/17 (anexo), respectivamente.

Inicialmente, analiso os esclarecimentos prestados pelo Sr. Silvério de Paiva Freitas.

Em relação às situações 1, 2 e 3, o ex-reitor teceu considerações sobre os dispositivos que regulamentam o *enquadramento* e a *progressão* dos servidores da UENF. Mencionando o disposto no art. 3º, IX a XIII, da Lei nº 4.800/2006 (Plano de Cargos e Vencimentos – PCV – dos Servidores da UENF), argumentou que o legislador teria deixado a tarefa de melhor regulamentar o *enquadramento* para norma interna expedida pela própria Universidade, o que foi levado a efeito por meio da Portaria/UENF nº 009/2008, em seus arts. 3º a 5º.

Esclareceu que, de acordo com a regulamentação efetuada, a investidura do servidor se dá automaticamente no padrão e na faixa inicial referente ao nível do seu cargo, conforme determinado no art. 5º, § 3º, da Lei nº 4.800/2006. Contudo, logo após entrar em exercício, o servidor poderia requerer o seu primeiro *enquadramento*, visando ao seu reposicionamento segundo os critérios estabelecidos nos anexos III-A e III-B da citada lei e na Portaria 009/2008. Outrossim, o servidor poderia requerer a qualquer tempo novo *enquadramento*, sempre que completar os requisitos para passagem de uma faixa a outra do PCV, não havendo previsão na Portaria de qualquer lapso de tempo mínimo de exercício do cargo para o servidor requerer novo *enquadramento* ou para requerer *progressão* após o deferimento do pedido de *enquadramento*. Aduziu que a única limitação existente é a vedação de utilização *dúplice* de indicadores de atividade e produção para ambos os mecanismos, observando que aqueles indicadores que constarem do pedido de *enquadramento* e não forem utilizados para seu deferimento poderão ser plenamente aproveitados para *progressão*.

Na sequência, apresentou os dispositivos que cuidam da *progressão*, descrevendo que esta se desdobra em duas espécies: a *simples* e a *diferenciada*, sendo que a *progressão simples*

apresenta duas subespécies, podendo se dar *por merecimento* ou *por antiguidade*. Acrescentou que a Lei 4.800/2006 fixou interstício para a *progressão simples*, nos termos do seu art. 13, § 1º, sendo omissa em relação à *progressão diferenciada*, a qual possui apenas limitação temporal de 2 (dois) anos para que se possa concedê-la caso o servidor tenha sido contemplado anteriormente com alguma espécie de *progressão*, nos termos do art. 8º, § 1º, da Resolução nº 009/2008.

Com base nessas premissas, **em resposta aos itens I.a, I.b e I.c da decisão proferida em sessão de 09.05.2017**, o ex-reitor argumentou que inexistiria ofensa à legalidade nos casos exemplificados nas *situações 1 e 2* do relatório de auditoria, já que os servidores citados foram beneficiados por *enquadramentos* e *progressões diferenciadas*, aos quais não se aplica o interstício previsto no art. 13, § 1º, da Lei 4.800/2006. Quanto à *situação 3*, afirmou que a documentação apresentada pela servidora contemplada permitiu que fossem computadas, para fins de *enquadramento*, 324 horas de cursos, atendendo assim ao exigido no anexo III - A da Lei 4.800/2006. Expôs, ainda, que nas referidas situações não houve cômputo em duplicidade de indicadores de atividades e produção para a concessão de *enquadramentos* e *progressões por merecimento*.

As instâncias instrutivas propuseram o acolhimento das justificativas apresentadas em relação aos mencionados itens.

Pois bem. Analisados os autos, em especial o teor da Lei nº 4.800/2006, divirjo do corpo instrutivo em relação a este tópico, por considerar que os esclarecimentos apresentados não elidiram as irregularidades apontadas.

Ao contrário do que pretendeu fazer crer o jurisdicionado, o art. 3º da Lei nº 4.800/2006 não instituiu o *enquadramento* como modalidade de evolução nas carreiras dos servidores da UENF e muito menos deixou à própria Universidade a tarefa de regulamentá-la por meio de norma interna. Em verdade, como é comum em leis similares (exemplificativamente, podem ser citados o art. 8º, parágrafo único, da Lei nº 6.701/2014, que reestrutura o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Quadro dos Servidores Técnico-Administrativos da UERJ, e o art. 2º da Lei nº 6.843/2014, que reestrutura o Plano de Cargos e Remuneração da Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro), o referido artigo constitui um *glossário* que, nos termos do seu *caput*, apresenta as definições a serem

aplicadas a termos empregados em outros dispositivos daquela lei, estes sim constitutivos de direitos. Veja-se:

Art. 3º - Para os efeitos desta Lei são adotadas as seguintes definições:

I - funcionário é toda pessoa física legalmente titular de cargo público efetivo, integrante do quadro permanente de pessoal da UENF.

II - grupo é o conjunto, por classe, de profissionais de um mesmo nível de escolaridade;

III- classe é o sub-conjunto de cargos da mesma natureza funcional e grau de responsabilidade e semelhança quanto ao grau de dificuldade para o seu exercício;

IV- cargo é o conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades cometido ao funcionário, com denominação própria e remuneração específica;

V- área é o conjunto de atribuições técnicas e científicas a serem desenvolvidas no exercício do cargo;

VI- nível de vencimentos é o símbolo atribuído a cargos equivalentes quanto aos graus de dificuldade, responsabilidade e escolaridade;

VII- faixa de vencimentos é o conjunto de padrões de vencimentos atribuído a um determinado nível;

VIII- padrão de vencimento é o número que identifica a remuneração percebida pelo funcionário dentro da faixa que ocupa;

IX- enquadramento é a lotação do funcionário na faixa e padrão correspondentes ao seu cargo do quadro permanente de pessoal, de acordo com a avaliação da Comissão de Enquadramento;

X - interstício é o lapso de tempo estabelecido como o mínimo necessário para que o funcionário se habilite à progressão;

XI - progressão é a passagem do funcionário de um padrão salarial para outro superior ou de uma faixa salarial para outra superior, dentro do nível a que pertence;

XII - progressão simples é a passagem do funcionário do seu padrão de vencimento para o padrão subsequente, dentro das faixas de vencimento do nível a que pertence observadas as normas estabelecidas no capítulo III deste, e em regulamento específico;

XIII - progressão diferenciada é a passagem do funcionário de seu padrão de vencimento para outro padrão superior ao subsequente dentro da mesma faixa ou de outra faixa de vencimento do nível a que pertence, com base em critérios objetivos de avaliação;

Neste sentido, o inciso X do art. 3º da Lei nº 4.800/2006 especifica a definição a ser adotada para o termo *interstício*, empregado no art. 13, § 1º, daquela lei, enquanto que os incisos XI, XII e XIII apresentam as definições referentes aos termos *progressão*, *progressão simples* e *progressão diferenciada*, utilizados nos artigos 12 a 19 e 33 da mesma lei. No caso do *enquadramento*, aludido no inciso IX do art. 3º, a única menção existente no restante do referido texto legal encontra-se no art. 39, V, que possui o seguinte teor:

Art. 39 - Imediatamente após a aprovação desta Lei de implantação do Plano de Cargos e Vencimentos da UENF, será procedida à transposição de todos os funcionários do Quadro Permanente de pessoal da UENF, já enquadrados nos termos da Portaria UENF/Reitoria número 10 de 23/09/2003 para os Níveis, Faixas e Padrões constantes no anexo IV conforme estabelecido abaixo:

(...)

V - todos os servidores dos níveis A e B que atenderem aos requisitos constantes do anexo III-A para enquadramento nas faixas III e VI, respectivamente, serão transpostos automaticamente para o padrão inicial das referidas faixas.

Como se nota, **o enquadramento previsto no art. 39, V, tem natureza de disposição transitória, consistindo na mera reclassificação dos servidores dos níveis A e B que já integravam os quadros da UENF** para sua adequação à nova situação decorrente do Plano de Cargos e Vencimentos implementado pela Lei nº 4.800/2006, a qual dependeria de avaliação quanto ao atendimento aos requisitos previstos no seu anexo III-A, a ser efetuada por Comissão de Enquadramento. Não se trata, portanto, de forma de evolução na carreira, **não sendo aplicável a servidores admitidos após a entrada em vigor daquela lei** ou que estivessem, à época, posicionados em níveis que não fossem o A ou o B, e tampouco àqueles que só completaram os mencionados requisitos após a data da publicação da referida lei.

Observa-se, assim, que a Portaria/Reitoria nº 009/2008, ao pretender regulamentar a figura do *enquadramento*, caracterizando-o, ao lado da *progressão simples* e da *progressão diferenciada*, como uma das espécies de evolução nas carreiras da UENF, e tornando-o aplicável também a servidores admitidos após a entrada em vigor da Lei nº 4.800/2006, assim como a servidores de níveis diversos do A e do B, **criou direito não previsto em lei, em ofensa ao princípio da legalidade, desbordando do poder regulamentar que lhe foi conferido pela lei mencionada**. Sobre a matéria, ensina José Afonso da Silva:

“O poder regulamentar não é poder legislativo, por conseguinte não pode criar normatividade que inove a ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. Ultrapassar esses limites importa em abuso de poder, usurpação de competências, tornando írrito o regulamento dele proveniente, e sujeito a sustação pelo Congresso Nacional (art. 49, V). Doutrinariamente, pelo menos, o regulamento assemelha-se à lei em seu caráter geral, impessoal e permanente; mas dela se distingue não só por ser diferente o órgão que o estabelece, como por ser uma norma jurídica secundária e de categoria inferior à da lei. (...) A distinção fundamental, hoje aceita pela generalidade dos autores, está em que a lei inova a ordem jurídico-formal, seja

modificando normas preexistentes, seja regulando matéria ainda não regulada normativamente. Ao passo que o regulamento não contém, originariamente, novidade modificativa da ordem jurídico-formal; limita-se a precisar, pormenorizar, o conteúdo da lei. É, pois, norma jurídica subordinada. O regulamento tem limites decorrentes do direito positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada e a legislação, em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta" (Comentário Contextual à Constituição. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 484).

Ressalte-se que, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1599, o princípio da *autonomia universitária* (CF, art. 207) – que o Sr. Silvério de Paiva Freitas apresentou como supedâneo para a referida regulamentação –, “não é irrestrito, mesmo porque não cuida de soberania ou independência, de forma que as Universidades devem ser submetidas a diversas outras normas gerais previstas na Constituição, como as que regem o orçamento (art. 165, § 5º, I), a despesa com pessoal (art. 169),(...)”

Também o Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou a respeito desse tema, a exemplo da decisão proferida no julgamento do MS 3129 / DF, conforme excerto da respectiva ementa a seguir transcrito:

1. O princípio da autonomia universitária, anteriormente consagrado em lei ordinária, foi erigido a *status* constitucional, consoante se infere da dicção do art. 207, da Carta Magna. Não obstante, a noção de autonomia universitária não deve ser confundida com a de total independência, na medida em que supõe o exercício de competência limitada às prescrições do ordenamento jurídico, impondo-se concluir que a universidade não se tornou, só por efeito do primado da autonomia, um ente absoluto, dotado da mais completa soberania, cabendo lembrar que a própria Lei nº 5.540/68, ao estabelecer em seu art. 3º, que as universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, reafirma que tais prerrogativas serão exercidas "na forma da lei".
2. Sendo a universidade um ente integrante da Administração Pública, está obrigatoriamente vinculada à observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, assim como ao disposto no art. 167, II, da Constituição Federal, que afirma a vedação da "realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais."

Diante do exposto, conclui-se que, consoante o disposto nos arts. 3º, IX, e 39, V, da Lei nº 4.800/2006, são ilegais os *enquadramentos* concedidos com base na Portaria/Reitoria nº 009/2008 a servidores admitidos após a data em que aquela lei entrou em vigor, ou a

servidores que, admitidos anteriormente, na referida data não se encontravam nos níveis A e B ou não atendiam aos requisitos para enquadramento nas faixas III e VI constantes do anexo III-A da mencionada lei. Por conseguinte, os respectivos atos devem ser desconstituídos, reavaliando-se os atos subseqüentes que concederam *progressões simples* ou *diferenciadas* a servidores beneficiados por aqueles *enquadramentos*, em especial no que tange à observância aos interstícios exigidos pelo art. 13, § 1º, da Lei nº 4.800/2006, relativamente à *progressão simples*, e pelo art. 8º, § 1º, da Portaria/Reitoria nº 009/2008, para a *progressão diferenciada*.

Outrossim, faz-se necessário que sejam efetuadas as alterações cabíveis na Portaria/Reitoria nº 009/2008, a fim de extirpar do mundo jurídico a forma de evolução na carreira denominada *enquadramento*, sem prejuízo do imediato afastamento da aplicação dos dispositivos daquela portaria que tratam dessa matéria, haja vista que, conforme demonstrado, não houve previsão em tal sentido na Lei nº 4.800/2006, tendo a portaria em referência desbordado do poder regulamentar ao dispor sobre tal figura, inovando a ordem jurídico-formal, em violação ao princípio da legalidade.

Relativamente ao item I.d da decisão de fls. 641/651, referente à *situação 7*, o Sr. Silvério de Paiva Freitas alegou que, embora haja previsão de prazo de vigência/prorrogação da bolsa na Resolução COLAC nº 002/08, “certamente” os bolsistas apontados no relatório de auditoria como beneficiados pelas figuras da *recondução/renovação* estão incluídos entre as exceções previstas nos §§ 1º e 2º do art. 6º da norma, por serem alunos de graduação e pós-graduação.

As instâncias instrutivas apontaram que não merecem prosperar os argumentos apresentados pelo responsável neste ponto, já que a Resolução COLAC nº 002/08 não prevê institutos como a *recondução/renovação*, possibilitando a interrupção das atividades exercidas, conforme ocorrera com os ex-bolsistas (fls. 623-v./624-v.) que, após um intervalo de tempo fora do exercício de suas atividades, angariaram nova concessão de *bolsa de apoio ao ensino* sem a participação em um novo edital de seleção. Ademais, não restou comprovado que de fato os bolsistas beneficiados eram alunos de graduação e pós-graduação, estando assim enquadrados dentre as exceções indicadas em seu artigo 6º, §§ 2º e 3º, da mencionada resolução, conforme alegado pelo jurisdicionado.

Do exame procedido, acompanho o entendimento do corpo instrutivo neste ponto.

Quanto ao item I.e da decisão mencionada, *situação 9* do relatório, o ex-reitor alegou que a divergência de valores das bolsas se deu apenas por conta de alteração de carga horária dos bolsistas em questão, levada a efeito por conta da necessidade da Instituição em ministrar aulas em períodos mais extensos, bem como por haver vagas disponíveis para jornada de 20 (vinte) horas. Assim, apesar de originariamente terem sido selecionadas para cumprimento de jornada de 10 (dez horas), aqueles bolsistas tiveram alteradas suas cargas horárias e a remuneração respectiva, conforme estabelecido nas normas editalícias.

Neste ponto, ressalvando que um dos bolsistas mencionados na *situação 9* foi beneficiado por *recondução*, assunto abordado no tópico anterior, o corpo instrutivo sugeriu o acolhimento das justificativas apresentadas em relação a este aspecto específico.

Analisados os autos, acompanho o entendimento das instâncias instrutivas em relação à questão.

Em relação ao item I.f da decisão pretérita, referente à *situação 8* apontada no relatório de auditoria, o responsável argumentou que o objeto da concessão de bolsa de apoio se estende muito além da criação de novos cursos, atendendo também a necessidades complementares, contribuindo para a formação do próprio bolsista e levando *expertises* extracurriculares necessárias para complementação do seu corpo discente, não se pretendendo utilizar os bolsistas em substituição a professores, mesmo que eventualmente aqueles possam suprir alguma carência momentânea.

O corpo instrutivo apontou que, embora seja legítima a preocupação da Administração da UENF em compor seu quadro de pessoal a fim de atender à crescente demanda de alunos, a frequência da outorga de *bolsa de apoio ao ensino* não pode ser tamanha de forma a sobrepujar a regra de ingresso no serviço público (concurso público). Ponderando que, com a crise econômica que afetou o Estado do Rio de Janeiro, o governo suspendeu a realização de concursos públicos até junho/2018 (Decreto nº 46.043/17), a unidade técnica ressaltou não haver razoabilidade alguma em se valer deste instrumento sob alegação de eventual carência de pessoal do quadro permanente se tal eventualidade se perpetua ao longo do tempo, sendo necessário um planejamento adequado da UENF para identificar a real necessidade de professores no seu quadro de pessoal.

Posto isso, o corpo instrutivo manifestou-se pela notificação do responsável para

maiores esclarecimentos e determinação ao atual Reitor para que promova estudo da real necessidade de professores no quadro de pessoal da UENF.

Após análise dos autos, considero satisfatórios os esclarecimentos apresentados pelo responsável. Observo que o relatório de auditoria é sucinto em relação à situação apontada, bem como faz referência a fatos verificados há cerca de 4 anos. Destaco que, em consulta ao Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos desta Corte, constatei terem sido encaminhados diversos atos de admissão de aprovados em concurso público após a realização da auditoria em questão. Outrossim, procede a justificativa trazida no sentido de que o objeto da concessão de bolsa de apoio, nos termos da Resolução COLAC nº 002/2008, não se limita à criação de novos cursos, atendendo também a necessidades complementares da UENF e oportunizando a integração dos universos acadêmico e extramuros. Assim, à vista dos fatos apontados e da resposta oferecida pelo jurisdicionado ao respectivo quesito, julgo suficiente recomendar ao atual reitor da UENF que promova estudos visando a dimensionar a real necessidade de professores no quadro de pessoal efetivo da UENF, promovendo concurso público, quando necessário e possível, e estabelecendo controles para evitar a utilização de bolsistas em substituição a servidores do quadro permanente de pessoal.

Em resposta ao item I.g (*situação 6*), o ex-reitor informou sobre a existência de autorização para prorrogação de prazo no art. 6º da Resolução COLAC nº 02/2008, aduzindo que aquele dispositivo seria aplicável também aos certames analisados em que a referida regra não fora explicitada nos respectivos editais, já que estes se reportam àquela norma.

As instâncias instrutivas manifestaram-se pelo acolhimento da justificativa referente a esse ponto, com o que concordo.

No que se refere ao item I.h, o jurisdicionado afirmou que a forma de cálculo aplicada na concessão da *gratificação de encargos especiais – GEE* a servidores cedidos (*situação 11* do relatório) observou o *princípio da isonomia*, previsto no *caput* do art. 5º da CRFB, tendo se dado no uso da autonomia administrativa e de gestão financeira da Universidade, preconizada no art. 207 da Constituição.

O corpo instrutivo afastou o argumento de que o *princípio da isonomia* pudesse amparar o critério adotado para a concessão de *GEE* aos servidores cedidos à UENF,

reiterando que, conforme indicado no relatório de auditoria, as regras para concessão/fixação da *GEE* a servidor público colocado à disposição da entidade seriam extraídas da combinação entre o que dispõem os Decretos 14.407/90 (art. 1º, § 3º) e 19.009/93 (art. 4º, b), estando o respectivo valor condicionado à aprovação pelo Governador do Estado, após proposta que seria apresentada pelo reitor. Propôs, assim, a notificação do ex-reitor em função da irregularidade em questão.

A questão merece análise mais detalhada.

Observo que o Decreto nº 19.009/93 dispôs de forma provisória sobre o quadro de pessoal da Fundação Estadual Norte Fluminense - FENORTE e deu outras providências. Em seu art. 10, foi estabelecido que vigoraria por 24 meses a contar da sua publicação, devendo, nesse período, ser encaminhada ao Governador do Estado proposição assinada pelo Presidente da Fundação, pelo Reitor da Universidade e pelo Diretor-Superintendente do Parque, no sentido de estabelecer o regulamento definitivo do pessoal, prevendo, inclusive, a forma de admissão, de acordo com as disposições constitucionais vigentes. À época da edição do referido decreto, a FENORTE, cuja instituição foi autorizada pela Lei nº 2043/92, era a entidade mantenedora da Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF e do Parque de Alta Tecnologia Norte Fluminense - TECNORTE. Como se vê dos anexos do Decreto nº 19.009/93, foi criado um quadro único de pessoal que englobava os servidores da FENORTE, da UENF e do TECNORTE.

Ocorre que somente em janeiro de 1996, por intermédio da Lei nº 2.523/96, foi aprovado o quadro permanente de pessoal da FENORTE, englobando também os servidores da UENF e do TECNORTE, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, sendo delegada ao Governador do Estado a atribuição de, no prazo de 90 (noventa) dias, através de decreto, estabelecer os planos de carreiras e remuneração dos empregos do Quadro Permanente de Pessoal da Fundação, em consonância com o disposto nos anexos daquela lei, o que veio a ser implementado por meio do Decreto nº 22.391/96.

Ressalte-se que nem a Lei nº 2.523/96 nem o Decreto nº 22.391/96 fizeram qualquer menção à manutenção dos efeitos do art. 4º, b, do Decreto nº 19.009/93, que disciplinava a atribuição da *GEE* aos servidores cedidos à FENORTE de forma diferenciada ao estabelecido no Decreto nº 14.407/90, que regulava a matéria de forma geral. Vale lembrar que o Decreto

nº 19.009/93 teve vigência provisória, nos termos do seu art. 10, e que o seu art. 4º conferia ao Presidente da FENORTE a atribuição de propor ao Governador a concessão de GEE aos servidores cedidos àquela Fundação.

Posteriormente, por meio da Lei Complementar nº 99/2001, foi concedida autonomia didático-científica, administrativa, e de gestão financeira e patrimonial à UENF. Em decorrência, foi editada a Lei nº 3.685/2001, que dispôs sobre a estrutura básica daquela Universidade, estabelecendo em seu art. 3º, § 1º, que o corpo docente e o corpo técnico-administrativo do quadro permanente de pessoal da FENORTE seriam transferidos à UENF. A FENORTE, contudo, continuou existindo, tendo sua estrutura modificada pela Lei nº 3.684/2001 e somente vindo a ser extinta por meio da Lei nº 7.237/2016. Vale destacar que da Lei nº 3.685/2001 não consta qualquer menção à forma a ser adotada para a concessão de GEE aos servidores cedidos à UENF.

De todo o exposto, verifica-se que a regra especial prevista no art. 4º, b, do Decreto nº 19.009/93, que subordinava a concessão de GEE a servidores cedidos à FENORTE à aprovação pelo Governados do Estado, não se aplica à UENF, seja porque a vigência daquele decreto foi provisória, nos termos do seu art. 10, seja porque sua aplicabilidade era restrita à FENORTE, não tendo sido estendida à UENF pelos diplomas legais que trataram da criação do quadro de pessoal próprio da entidade após esta ter adquirido autonomia. Assim, o diploma legal que deve balizar a concessão de GEE aos servidores cedidos à UENF é o Decreto nº 14.407/90, que dispõe sobre a matéria em seu art. 1º, cujo teor é o seguinte:

Art. 1º - Aos titulares das Secretarias de Estado, Procuradorias Gerais e Autarquias, fica possibilitada a concessão de Gratificação de Encargos Especiais a servidores lotados em cada um desses órgãos que se destaquem pelo alto nível de eficiência e qualidade na prestação do serviço, elevado espírito de iniciativa, maior dedicação e interesse pelo trabalho desenvolvido.

§ 1º - O valor da gratificação de que trata o caput do presente artigo não ultrapassará o percentual de 100% (cem por cento) do vencimento-base ou salário atribuído ao cargo ou emprego ocupado por aquele beneficiado pela vantagem, ou, inexistindo vinculação permanente, sobre a retribuição global do cargo em comissão titularizado, e, em nenhuma hipótese, sua concessão poderá atingir a mais de 10% (dez por cento) do quantitativo de pessoal do órgão ou entidade autárquica.

§ 2º - Se do percentual incidente sobre o efetivo de pessoal, em cada caso, resultar um total de beneficiários superior a 100 (cem) servidores, prevalecerá essa limitação.

§ 3º - O valor da gratificação atribuída a servidor cedido terá como base de cálculo o vencimento do cargo ou o salário do emprego do quadro da unidade cessionária a que corresponda, a nível de escolaridade e tempo de serviço, seu

cargo ou emprego. (Parágrafo acrescido pelo Decreto nº 16.208, de 15/01/91)

Conclui-se, portanto, que inexistiu óbice à concessão de GEE por ato do Reitor da UENF aos servidores cedidos àquela instituição, haja vista a autorização contida no art. 1º, *caput*, do Decreto nº 14.407/90. Outrossim, analisada a relação de servidores cedidos que recebiam GEE e os valores atribuídos à referida gratificação (fl. 384), observo que não houve violação aos preceitos contidos nos §§ 1º e 3º do art. 1º do mencionado decreto, não havendo irregularidade a ser sanada sob tal aspecto. Divirjo, portanto, da manifestação das instâncias instrutivas em relação a este ponto, reputando elidido o questionamento.

Por fim, **quanto ao item I.i**, relativo à *situação 12*, a autoridade competente expôs que os servidores relacionados no relatório de auditoria são todos professores doutores atuantes como docentes, ou seja, mesmo sendo exercentes de cargo comissionado, não se deligaram de suas atividades de pesquisa e de orientadores nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Aduziu que todos os docentes da UENF são doutores, não podendo se afastar das suas atividades de pesquisa e nem da sala de aula, sob pena de ofensa ao disposto no art. 57 da Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O corpo instrutivo expôs que, considerando a particularidade do dia a dia de uma Universidade como a UENF, não seria razoável entender que os professores universitários comissionados, com doutorado, fossem dedicar a integralidade do seu horário de trabalho às atividades inerentes aos cargos em comissão por eles exercidos. Por outro enfoque, também não entendeu razoável a concessão do *adicional de insalubridade* sem que fosse realizado o devido mapeamento dos riscos ambientais no âmbito da UENF, a fim de viabilizar a emissão de laudo técnico pericial definindo, caso a caso, os devidos percentuais que deveriam ser atribuídos na concessão daquela parcela. Em razão disso, aceitando apenas parcialmente as justificativas trazidas aos autos, sugeriu a notificação do ex-reitor.

Em relação a este ponto, divirjo do entendimento das instâncias instrutivas.

Observo que a *situação 12* descrita no relatório de auditoria diz respeito ao pagamento de *adicional de insalubridade* a servidores que desempenhavam suas atividades em setores e funções não enquadrados como insalubres pelo laudo pericial então em vigor, sendo que, conforme se verifica da relação de servidores fornecida em resposta ao item 2 do TSID 01/2014, **todos os exemplos citados referiam-se a professores que ocupavam cargos**

comissionados. Conforme alegado e comprovado pelo ex-reitor, tais servidores, embora exercessem as atividades inerentes aos cargos em comissão para os quais foram nomeados, não se deligaram de suas atividades de pesquisa e de orientadores nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, mantendo, assim, a condição necessária para o percebimento da parcela em questão. Sendo essa justificativa aceita por esta Corte, conforme proposto pelo corpo instrutivo, resta elidida a respectiva irregularidade, não havendo motivo, portanto, para a notificação sugerida em relação ao referido ponto.

Outrossim, cumpre ressaltar que o art. 9º da Lei nº 6.842, de 30.06.2014, deu novo regramento à concessão de *adicional de insalubridade* aos servidores estatutários do Estado do Rio de Janeiro, nos seguintes termos:

Art. 9º A percepção do adicional de insalubridade terá valores variados, segundo se classifiquem nos graus mínimo, médio e máximo.

§1º - Os valores do adicional de insalubridade estão fixados no Anexo IV.

§2º - O direito ao adicional de insalubridade cessa com a eliminação das condições ou dos riscos que deram causa a sua concessão.

§3º - Os valores constantes do Anexo IV são devidos aos servidores que apresentarem laudo técnico de avaliação pericial realizada após a publicação desta lei pelo órgão competente do Poder Executivo Estadual.

§4º - A avaliação pericial deverá ser realizada no prazo máximo de um ano.

§5º - Enquanto não for realizada a avaliação pericial de que trata o parágrafo anterior, os servidores com exercício em unidades da Secretaria de Estado de Saúde e do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro - IASERJ que fazem jus ao adicional de insalubridade, na data de publicação desta lei, o receberão no valor de R\$ 100,00 (cem reais), remanescendo o valor praticado nos demais órgãos.

§6º - As condições para a concessão do adicional de insalubridade serão regulamentadas pelo poder executivo.

Redação similar à do artigo acima transcrito consta do art. 3º da Lei nº 6.855, também de 30.06.2014, diferenciando-se apenas o teor do § 5º desta, no qual se faz referência aos servidores da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária.

Destaque-se que, apesar do longo tempo decorrido, até o momento não foram adotadas as providências previstas nos parágrafos 3º e 6º dos artigos mencionados, valendo ressaltar que o § 4º fixou o prazo de um ano para a realização da avaliação pericial prevista no § 3º, ao passo que a parte final do § 5º daqueles artigos estipula que **enquanto não for realizada essa avaliação pericial remanesce o valor do adicional de insalubridade praticado nos demais órgãos.** Acresça-se que, em razão da demora na efetivação do comando contido no § 3º do art. 3º da Lei nº 6.855/14, o Sindicato dos Servidores da

Secretaria de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Sindicato dos Servidores do Sistema Penal do RJ - SINDSISTEMA) propôs uma Ação Civil Coletiva de Obrigação de Fazer para o Estado ser compelido a promover a avaliação pericial prevista em lei (Processo nº 0064668-45.2018.8.19.0001, em trâmite na 9ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital).

Ressalte-se, por fim, que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro já se pronunciou sobre o tema, tendo reconhecido, com fulcro na Lei nº 4.800/2006 e em laudos periciais, o direito à percepção do *adicional de insalubridade* por servidores da UENF. Neste sentido, podem ser citadas, exemplificativamente, as decisões proferidas nos processos TJ-RJ 0043817-82.2014.8.19.0014, 0020168-93.2011.8.19.0014 e 0043386-48.2014.8.19.0014.

Diante do exposto, reputo elidido o questionamento referente à *situação 12* apontada no relatório de auditoria.

Passo agora ao exame da resposta encaminhada pelo atual reitor da UENF, Sr. Luis Cesar Passoni, por meio do doc. 15.820-2/17, em atendimento às determinações e recomendações constantes dos itens II e III da decisão proferida em sessão de 09.05.2017.

Quanto aos itens II.1.a, II.1.b, II.1.c, II.1.d e II.2.a, todos relativos a *enquadramento/progressão*, o atual gestor aduziu, em suma, que todos os processos citados relativos a *enquadramento/progressão* foram encaminhados para revisão dos setores especializados, sob a ótica dos apontamentos desta Corte, utilizando-se de sua Assessoria Jurídica no que fosse necessário. Comprometeu-se, ainda, a encaminhar a este Tribunal o resultado do trabalho realizado.

Em relação aos itens II.1.e, II.1.f, II.1.g, II.2.b, II.2.c e II.2.d, todos referentes ao Programa de Bolsas de Apoio ao Ensino, o responsável alegou apenas que já estavam sendo tomadas medidas no sentido de investigar os critérios adotados na concessão de bolsas no período auditado, adequando o processo de sua concessão à legislação em vigor, implementando controle visando ao aperfeiçoamento de toda a sistemática e recolhendo elementos para esclarecer a esta Corte como vinha sendo realizada a respectiva concessão.

No que tange ao item II.1.h, a autoridade afirmou que, após levantamento atualizado, foi verificado que somente 04 (quatro) servidores estavam recebendo a *GEE*, aduzindo que seriam suspensos os pagamentos irregulares.

O corpo instrutivo apontou que nada de concreto foi trazido aos autos para corroborar o afirmado em relação aos referidos itens, propondo a *ciência ao plenário* do breve relato fornecido, com *determinação* para que seja juntada aos autos prova efetiva das providências adotadas.

Quanto aos itens II.1.i e II.2.e, o atual gestor informou que notificou todos os servidores em funções administrativas que recebem o *adicional de insalubridade* para que comprovassem a existência do fato gerador que garanta a percepção da parcela. Outrossim, ratificou que o professor/pesquisador, mesmo nomeado para o exercício de cargo em comissão, não deixa de se expor a condições insalubres, uma vez que continua, em parte, no desenvolvimento de atividades de pesquisa e orientação de alunos dentro de laboratórios cujas características podem ser prejudiciais a sua saúde. Juntou também algumas declarações de professores (chefes de laboratórios e/ou Pró-Reitor) justificando o direito de recebimento da retribuição específica em função do desempenho de suas funções em locais e/ou em contato com produtos tidos como insalubres (fls. 661-v./666). Esclareceu, ainda, que foi implantado um procedimento de controle para verificação e suspensão do adicional nos casos de mudança de lotação que implique no desaparecimento do seu fato gerador.

Neste ponto, as instâncias instrutivas aduziram que, mesmo considerando a razoabilidade na situação específica dos professores comissionados da UENF que atualmente recebem *adicional de insalubridade*, legalmente é imprescindível que haja a definição tanto dos percentuais quanto de quais servidores fazem jus à parcela, mediante a emissão de laudo técnico pericial a partir do devido mapeamento dos riscos ambientais no âmbito da UENF. Por esta razão, entendeu caber determinação para que o atual Reitor da UENF adote providências no sentido de regularizar a situação em questão.

Quanto ao item III da decisão anterior, que determinou a instauração de *tomada de contas especial* para apuração do dano ao erário referente ao pagamento de décimo terceiro salário a bolsistas, o atual Reitor da UENF informou que foi aberto o processo E-26/009/521/2017, o qual se encontrava em andamento e seria encaminhado a esta Corte no prazo previsto.

O corpo instrutivo lembrou que, embora a decisão não tenha indicado expressamente o prazo para o cumprimento desse item, aplicando-se de forma subsidiária o que prevê o art.

9º, § 3º, da Lei Complementar nº 63/90, o prazo seria de 120 (cento e vinte) dias, a contar do recebimento da comunicação ou do conhecimento do fato. Contudo, verificou que, tendo transcorrido mais do que o dobro do referido tempo desde o recebimento do Ofício CSO 13149/2017 pelo atual Reitor da UENF, ainda não foi remetido a esta Corte o processo relativo à *tomada de contas especial* determinada. Assim, sugere que se proceda a nova comunicação à autoridade competente para que remeta a este Tribunal o respectivo processo.

Após análise dos autos, acompanho o entendimento adotado na manifestação das instâncias instrutivas em relação à resposta encaminhada pelo Sr. Luis Cesar Passoni, divergindo apenas quanto à determinação sugerida no tocante ao *adicional de insalubridade*, visto que, nos termos das Leis nº 6.842 e nº 6.855, de 30.06.2014, a respectiva avaliação pericial deve ser realizada pelo órgão competente do Poder Executivo Estadual.

Por fim, chamo a atenção dos jurisdicionados para o fato de que o relatório da auditoria em comento, as manifestações do corpo instrutivo e do Ministério Público Especial e as decisões desta Corte podem ser consultados no sítio oficial deste Tribunal (<http://consulta.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>).

Diante do exposto, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o corpo instrutivo e com o d. Ministério Público Especial. **Minha parcial divergência reside em não acolher as justificativas apresentadas pelo ex-Reitor, Sr. Silvério de Paiva Freitas, em relação aos itens I.a, I.b e I.c da decisão proferida em sessão de 09.05.2017; em acolher as justificativas do mesmo responsável referentes aos itens I.f, I.h e I.i, e em afastar, na determinação ao atual Reitor proposta pelo corpo instrutivo, o item concernente ao adicional de insalubridade.** Desse modo,

VOTO:

I - pela CIÊNCIA AO PLENÁRIO quanto à remessa do doc. 21.702-8/17 (anexo), pelo Sr. Silvério de Paiva Freitas, Reitor da Fundação Universidade Estadual Norte Fluminense - UENF no período de 30.06.2011 a 31.07.2015, em cumprimento ao item I da decisão proferida em sessão de 09.05.2017 (fls. 648/649);

II - pela **CIÊNCIA AO PLENÁRIO** quanto à remessa do doc. 15.820-2/17 (fls. 658/666) pelo Sr. Luís Cesar Passoni, atual Reitor da UENF, em cumprimento aos itens II e III da decisão proferida em sessão de 09.05.2017 (fls. 649/651);

III - pelo **ACOLHIMENTO** das justificativas apresentadas pelo ex-Reitor da Fundação Universidade Estadual Norte Fluminense - UENF, Sr. Silvério de Paiva Freitas, por intermédio do doc. nº 21.702-8/17 (anexo), no que tange às alíneas “e”, “f”, “g”, “h” e “i” do item I da decisão de fls. 648/649;

IV - pelo **NÃO ACOLHIMENTO** das justificativas apresentadas pelo ex-Reitor da Fundação Universidade Estadual Norte Fluminense - UENF, Sr. Silvério de Paiva Freitas, no que tange às alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do item I da decisão de fls. 648/649;

V - pela **NOTIFICAÇÃO** do Sr. Silvério de Paiva Freitas, ex-Reitor da UENF, nos termos do § 2º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente razões de defesa acerca das situações abaixo elencadas:

- a) concessão de *enquadramentos* a servidores admitidos após a data da publicação da Lei nº 4.800/2006, ou que, admitidos anteriormente, na referida data não se encontravam nos níveis A e B ou não atendiam aos requisitos para *enquadramento* nas faixas III e VI constantes do anexo III-A da mencionada lei, em desrespeito ao estabelecido no art. 39, V, daquele diploma legal (*situações 1, 2 e 3*);
- b) concessão de *bolsas de apoio ao ensino* utilizando-se de *recondução* de bolsistas ou *renovação* de bolsas, mecanismos inexistentes na legislação específica (*situação 7*);

VI - pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Reitor da UENF, nos termos do § 1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, cumpra as determinações, encaminhando documentação comprobatória a este Tribunal, e tome ciência da recomendação, todas abaixo relacionadas, alertando-o de que o não atendimento injustificado pode sujeitá-lo às sanções previstas no art. 63, IV, da Lei Complementar nº 63/90:

DETERMINAÇÕES:

1. providencie a abertura de processos administrativos visando à desconstituição de todos os *enquadramentos* concedidos com base na Portaria/Reitoria nº 009/2008 a servidores admitidos após a data da publicação da Lei nº 4.800/2006 ou a servidores que, admitidos anteriormente, na referida data não se encontravam nos níveis A e B ou não atendiam aos requisitos para enquadramento nas faixas III e VI constantes do anexo III-A da mencionada lei, promovendo também, em consequência, a revisão de todos os atos de *progressão simples* e de *progressão por merecimento* que beneficiaram servidores alcançados pelos *enquadramentos* que forem desconstituídos, assegurando aos atingidos o exercício do contraditório e da ampla defesa (*situações 1, 2 e 3*);
2. adote providências a fim de que sejam efetuadas as alterações cabíveis na Portaria/Reitoria nº 009/2008, a fim de extirpar do mundo jurídico a forma de evolução na carreira denominada *enquadramento*, sem prejuízo do imediato afastamento da aplicação dos dispositivos daquela portaria que tratam dessa matéria, haja vista a ausência de previsão em tal sentido na Lei nº 4.800/2006 e o fato de que, em respeito ao princípio da legalidade, a UENF não poderia ter inovado a ordem jurídico-formal na regulamentação dos dispositivos daquela lei (*situações 1, 2 e 3*);
3. apresente comprovação quanto aos procedimentos de controle adotados visando à formalização adequada das concessões de bolsas, de forma a garantir a todos os interessados, incluindo o Tribunal de Contas no exercício constitucional de seu dever fiscalizatório, todas as informações que possam detalhar, justificar e fundamentar cada uma das situações nela registradas (*situação 4*);
4. apresente comprovação quanto aos procedimentos de controle adotados visando a que sejam rigorosamente cumpridos os prazos de vigência das bolsas concedidas, bem como o intervalo mínimo previsto para a concessão de novas bolsas (*situação 5*);
5. passe a inserir a previsão de prorrogação das bolsas nos editais de concessão, nos termos das respectivas Resoluções (*situação 6*);
6. abstenha-se de efetivar *recondução* de bolsistas ou *renovação* de bolsas sem amparo legal (*situação 7*);

7. providencie a remessa a este Tribunal do processo E-26/009/521/2017, afirmado como sendo aquele que trata da **Tomada de Contas Especial**, ordenada ao órgão central do controle interno, para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação pecuniária do dano decorrente do pagamento de décimo terceiro salário a bolsistas nos exercícios de 2004, 2005 e 2006 (*situação 10*);

RECOMENDAÇÃO:

- promova estudos para dimensionar a real necessidade de professores no quadro de pessoal efetivo da UENF, promovendo concurso público, quando necessário e possível, e estabelecendo controles para evitar a utilização de bolsistas em substituição a servidores do quadro permanente de pessoal (*situação 8*).

GC-6,

**MARIANNA M. WILLEMANN
RELATORA**