



3^a Promotoria de Justiça de Tauá

EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR (A) JUIZ (A) DE DIREITO DA 3^a VARA DA COMARCA DE TAUÁ - ESTADO DO CEARÁ

Processo nº 0030457-47.2020.8.06.0171

Nº do MP: 08.2020.00135399-2

Classe: Ação Popular

C/ vista

MM. Juiz,

Trata-se de ação popular ajuizada por SOLANO MOTA ALEXANDRINO visando anular ato lesivo ao patrimônio público do Município de Tauá supostamente causado por CARLOS FREDERICO CITÓ CÉSAR RÊGO, atual ocupante do cargo de prefeito municipal desta edilidade.

Pelo que consta na inicial, o Requerido passou a fixar e conceder Gratificações por Execução de Trabalho Relevante – GTR's fictícias e exorbitantes aos servidores municipais, acarretando, com isso, lesão aos cofres públicos.

As gratificações ditas ilegais foram concedidas com fundamento no art. 31, da Lei Municipal Nº 1.087/2001, que assim dispõe:

Art. 31 – Fica instituída a Gratificação pela Execução de Trabalho Relevante – GTR.

1/11

3^a Promotoria de Justiça de Tauá

Rua Abigail Cidrão de Oliveira, s/n, Fórum de Tauá, Colibris, Tauá-CE - CEP 63660-000
Telefone: (88) 3437-3422, E-mail: 3promo.taua@mpce.mp.br



3^a Promotoria de Justiça de Tauá

Parágrafo Único – A gratificação a que se refere o caput deste artigo será arbitrada e atribuída pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, ao servidor que elaborar ou executar trabalho relevante técnico, administrativo ou científico.

O Autor aduz que os atos administrativos concessivos das GTRs são materializados através de portarias com amplas possibilidades de variação (isso devido ao alto grau de discricionariedade conferido pela lei autorizadora, que não estabelece critérios), chegando, por vezes, a serem concedidas gratificações de até 2000% (dois mil por cento) do valor do salário base do cargo ocupado.

No tópico “III – DA LESÃO AO ERÁRIO MUNICIPAL”, o Cidadão justifica o que entende ser, em cada situação, a lesão causada ao erário municipal, o que ensejaria a anulação fundamentada dos atos combatidos.

Pugna, então, pela anulação dos atos lesivos (concessões de GTRs), requestando seja declarada incidentalmente a constitucionalidade da legislação municipal que autoriza a concessão indiscriminada de tais gratificações.

Em sede de tutela de urgência, pugna pela imediata suspensão dos pagamentos da Gratificações por Trabalho Técnico Relevante, bem como por determinação judicial que proíba o Requerido de conceder novas GTRs até o final julgamento da ação. Requer, por fim, que os efeitos da tutela de urgência perdurem até que seja enviado projeto de lei que revise os salários dos servidores e estabeleça critérios objetivos para concessão das questionadas gratificações.

O Município de Tauá, através da manifestação acostada às fls. 1133/1146, alegou que a inicial é inepta e, em relação à tutela de urgência, aduziu não estarem presentes os requisitos para prosseguimento da ação e, consequentemente, ausentes também os que autorizariam a concessão da liminar.

Justifica que os atos estão acobertados pela discricionariedade administrativa e que deve ser observada a separação dos poderes.



3^a Promotoria de Justiça de Tauá

De modo oficioso, o cidadão autor replicou a manifestação do Município de Tauá (fls. 1181/1193).

Determinou-se, então, a intimação deste órgão para acompanhar o feito, conforme expressa previsão contida no art. 7º, I, a, da Lei Nº 4.717/65, bem como para que se manifestasse sobre o pleito autoral, sobretudo, quanto à adequação da via eleita.

DO CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR

O autor da presente ação optou por ajuizar remédio constitucional destinado a anular atos lesivos ao patrimônio público, conforme expressa previsão contida no artigo 1º, da Lei Nº 4.717/65, qual seja, a concessão de Gratificações por Serviço Técnico Relevante que, segundo o Autor, são concedidas de forma indiscriminada e sem qualquer critério.

É certo que alguns dos pleitos formulados pelo Autor não são adequados ao tipo de ação protocolada, contudo, isso não inviabiliza a análise de todos os pedidos formulados.

O requerimento consistente em obrigação de não fazer (proibição de que o chefe do executivo conceda gratificações), bem como o pleito de que eventual tutela concedida tenha seus efeitos condicionados no tempo (até que o município encaminhe projeto de lei para revisão de salários e criação de critérios objetivos para concessão da gratificação), de fato, não podem ser objeto de análise na presente ação.

A ação popular é, conforme previsão constitucional e da legislação específica (Lei Nº 4.717/65), o remédio adequado à anulação de atos lesivos aos patrimônio público e à moralidade administrativa, logo, seu objeto não engloba a imposição de obrigações de fazer/não fazer, tanto que eventual sentença proferida, conforme entendimento doutrinário, tem natureza desconstitutiva (anulam-se os atos lesivos indicados pelo autor da ação para que cessem seus efeitos).



3^a Promotoria de Justiça de Tauá

Assim, temos que os pedidos acima mencionados não podem ser tutelados através de ação popular, devendo o autor socorrer-se do remédio constitucional adequado ou, não havendo nenhum que se adeque ao interesse em questão, ajuizar ação ordinária.

Contudo, o autor também pleiteia a anulação das portarias concessivas das gratificações e, este pedido específico é, no entender deste órgão, adequado à via eleita, motivo pelo qual não há que se falar em extinção precoce da ação em epígrafe.

Em relação ao requerimento de declaração de inconstitucionalidade da lei, nota-se que este não é o objeto principal da ação, mas apenas matéria que precisa ser escrutinada para análise do mérito da questão, logo, matéria incidental.

Frisamos, o pedido principal consiste na anulação dos atos administrativos concessivos das Gratificações por Serviço Técnico Relevante que, devido às irregularidades contidas nos referidos atos, causam lesão aos cofres públicos.

Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça (colacionado no despacho de fls. 1233, inclusive), é perfeitamente possível que, em sede de Ação Popular, seja declarada a inconstitucionalidade de ato normativo, desde que a controvérsia constitucional não seja o pedido principal da ação, mas apenas causa de pedir (com é o caso em epígrafe). Vejamos:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. PEDIDO INCIDENTAL DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. ASSUNÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INTIMAÇÃO PESSOAL. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. TESE NÃO AMPARADA EM LEGISLAÇÃO FEDERAL. SÚMULA 284/STF. 1. Na forma da jurisprudência do STJ, "é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade em Ação Popular, 'desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público'. (REsp 437.277/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 13/12/2004)" (REsp 1.559.292/ES, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 23/05/2016). 2. Caso



3^a Promotoria de Justiça de Tauá

concreto em que a ação popular ajuizada originalmente se volta contra ato concreto do então Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, ora agravante, que procedeu ilegalmente à nomeação de servidores para cargos de Encarregadoria no âmbito da Procuradoria-Geral da Câmara. Assim, considerando que a declaração de constitucionalidade da resolução que dispôs sobre a reestruturação da Procuradoria-Geral da Câmara Legislativa (Resolução nº 183/2002) não figura como pedido principal da ação, mas apenas causa de pedir, não prospera a tese da inadequação da via da ação popular. 3. O órgão do Ministério Pùblico tem prerrogativa de ser intimado pessoalmente dos atos praticados dentro do processo. Trata-se de privilégio que tem prevalência sobre a norma contida no art. 9º da Lei de Ação Popular, motivo pelo qual, na hipótese vertente, o prazo legal de 90 (noventa) dias para assunção do polo ativo da demanda deve ser contado a partir da intimação pessoal do Parquet. Precedente: REsp 638.011/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJ 18/05/2006. 4. A tese relativa à violação ao princípio do enriquecimento ilícito não teve amparo na violação de qualquer lei federal. Assim, a ausência de indicação do dispositivo legal tido por violado implica deficiência de fundamentação do recurso especial, atraindo a incidência da Súmula 284/STF. 5. A alegada contrariedade ao art. 884 do Código Civil foi agitada somente no presente agravo interno, de modo que, por se tratar de tema inédito não suscitado oportunamente sob o enfoque ora pretendido, resta caracterizada a existência de inovação recursal, a qual não pode ser analisada na presente fase processual. 6. Agravo interno parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido. (AgInt no REsp 1352498/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2018, DJe 08/06/2018)

Assim, temos que, ressalvados os pedidos acima indicados, a via escolhida pelo Autor mostra-se adequada para tutelar o direito que se pleiteia.

DA TUTELA DE URGÊNCIA

Compulsando as provas já acostadas aos autos, entendemos que a tutela de urgência pleiteada merece ser parcialmente deferida, pelos motivos abaixo escandidos.

Conforme exposto na inicial, a concessão de Gratificações por Trabalho Técnico Relevante tem sido feita de forma indiscriminada e sem qualquer critério, tendo a administração pública municipal justificado que tais concessões seriam discricionariedade



3^a Promotoria de Justiça de Tauá

do chefe do executivo, conforme lei de regência.

Sucede que a discricionariedade administrativa, ainda quando expressamente autorizada por lei, não concede ao administrador “carta branca” para agir de forma que bem lhe aprouver, máxime quando a atuação é dissociada dos postulados constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e moralidade administrativa.

Todo e qualquer ato administrativo discricionário precisa ser devidamente motivado, devendo o gestor, dentro da margem de liberdade concedida pela lei, realizar o juízo de conveniência e oportunidade quando da tomada de decisões, observando as regras e princípios constitucionais em face da medida que será adotada, evitando que a discricionariedade se converta em arbitrariedade.

Nas lições de Marçal Justen, “inadequação à finalidade da lei é inadequação à própria lei. Donde, atos desproporcionais são ilegais e, por isso, fulmináveis pelo Poder Judiciário, que, sendo provocado, deverá invalidá-los quando impossível anular unicamente a demasia, o excesso detectado” (207, p. 107).

Para Celso Antônio Bandeira de Melo o princípio da proporcionalidade enuncia a ideia de que “as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para o cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas” (2007, p. 107).

No que tange ao controle realizado pelo Poder Judiciário, o Min. Alexandre de Moraes assevera que:

“O Poder Judiciário, levando em conta a finalidade do controle de constitucionalidade, que tem como ponto fundamental a defesa dos valores constitucionais básicos e dos direitos fundamentais, afirmados livremente pelo povo em Assembleia Nacional Constituinte, passou a exercer a função de legislador negativo também em relação às principais normas de Direito Administrativo, devidamente constitucionalizadas, consagrando a Teoria Geral do Direito Constitucional” (2002, p. 69-70).

Em que pese a Lei Municipal Nº 1.087/2001 ser extremamente genérica e



3^a Promotoria de Justiça de Tauá

não trazer critérios objetivos para a concessão (nisso consiste o pedido incidental de inconstitucionalidade), pelo menos um requisito objetivo é previsto no ato normativo para que a referida gratificação seja concedida, qual seja, **a execução de trabalho relevante técnico, administrativo ou científico. Este requisito, não se encontra no âmbito da discricionariedade do administrador, pois sem ele, a gratificação não pode ser concedida e paga.**

Desse modo, qualquer GTR “arbitrada e atribuída” pelo chefe do executivo somente pode ocorrer quando, pelo menos, reste comprovado que o servidor desenvolve algum tipo de trabalho “especial”, diverso das atribuições ordinárias de seu cargo (que já são remuneradas pelo salário normal). Obviamente, outras gratificações podem existir na legislação municipal tendo outras atividades como justificativa para concessão, mas esse não é o caso da GTR, cuja legislação municipal existente restringe-se a um único artigo (art. 31, da Lei Nº 1.087/01).

A precisa e adequada definição da(s) atividade(s) extraordinárias que serão desenvolvidas pelo servidor, mais do que aquilatarem requisito mínimo de validade para os atos concessivos, constituem pressuposto de existência das gratificações no cenário jurídico, sob pena de torná-las favores do administrador, concedidas a quem este bem entender. Logo, forma grave de malversação de recursos públicos, dada a inexistência formal, e potencialmente material, de contrapartida do agente público beneficiado.

No entanto, pela leitura dos atos de concessão das GTRs (portarias apresentadas com a inicial), percebe-se claramente que não há nenhuma justificativa, ou pelo menos indicação da atividade relevante técnica, administrativa ou científica que será desenvolvida pelo servidor e que renderia ensejo ao pagamento da gratificação.

Pela sistemática adotada no município de Tauá, o Chefe do Executivo simplesmente decide que o servidor fará jus a uma Gratificação por Execução de Trabalho



3^a Promotoria de Justiça de Tauá

Relevante e, na maioria das vezes, no mesmo ato de nomeação para o cargo comissionado, já arbitra o valor da gratificação, sem sequer mencionar que atividade especial (e diversa das suas atribuições normais) o servidor recém-nomeado desenvolverá.

Insta ressaltar que, nesta oportunidade (análise da tutela de urgência), sequer estamos questionando os valores das gratificações (o que poderá ser analisado no mérito), que destoam absurdamente e sem aparente justificativa plausível, como podemos observar nas portarias que nomeiam e concedem gratificações aos secretários adjuntos (fls. 247/251), cujos valores da GTR variam entre R\$ 1.000,000 (mil reais) e R\$ 3.000,00 (três mil reais).

A mesma situação ocorre com os “articuladores institucionais”, cujas portarias concessivas encontram-se acostadas às fls. 253/262. Não há nenhuma menção, por mais simples ou singela que seja, sobre a atividade técnica relevante que tais indivíduos irão executar e, mesmo assim, os atos concedem GTRs que variam entre R\$ 500,00 e R\$ 3.500,00.

Há, ainda, casos de servidores que já recebiam a gratificação e que, também sem motivo aparente, tiveram os valores aumentados, sem nenhuma justificativa no ato, como é o caso do assessor especial do gabinete do prefeito cujas portarias encontram-se acostadas às fls. 264/265. Outra servidora ocupante do mesmo cargo de assessor especial do gabinete do prefeito percebe uma GTR no valor de R\$ 3.500,00 e, assim como os demais, a portaria concessiva (fls. 268) não indica a atividade técnica relevante desenvolvida.

Logo, está clara a inexistência de motivos para concessão das gratificações, constituindo, dessa forma, a nulidade expressamente prevista no art. 2º, alínea d, da Lei N° 4.717/65 (Lei da Ação Popular).

Vê-se que, mesmo que as atividades técnicas relevantes estivessem suficientemente indicadas, justificando a concessão das gratificações – o que não é o caso),



3^a Promotoria de Justiça de Tauá

haveria ainda outro vício: a mácula ao postulado constitucional da proporcionalidade, pois aparentemente ocupantes de cargos com as mesmas atribuições percebem GTR que chegam a ser 7 (sete) vezes maiores (como é o caso do Assessor Especial).

Esses valores destoantes, pagos a título de Gratificação por Trabalho Técnico Relevante, deixam clarividente a desproporção das concessões, tornando possível a sindicabilidade dos atos administrativos concessivos pelo Poder Judiciário, uma vez que a “discricionariedade” em relação aos valores reveste-se de verdadeira ilegalidade (art. 2º, alínea c, da Lei N° 4.717/65).

Inclusive, ainda que corrigido o vício específico de “ausência de motivos”, esses pagamentos ilegais, sem a mínima correlação entre a atividade desenvolvida e o valor percebido, caso sejam mantidos através de novos atos concessivos, poderão ensejar a responsabilização do gestor por ato de improbidade administrativa, uma vez que estará patente o elemento volitivo consciente para o pagamento de verbas ilegítimas e, consequente, violação ao erário.

Além da inexistência de motivos para a concessão das gratificações e da ilegalidade revestida de discricionariedade, há uma terceira nulidade nos atos que concedem as GTRs, sobretudo, em relação aos cargos cujos vencimentos são inferiores ao salário mínimo vigente.

Conforme a própria administração confessa, as gratificações têm sido utilizadas como verdadeira complementação dos salários, pois a administração pública não revisou os salários dos cargos e, sob a justificativa de garantir o salário mínimo a estes servidores, concede GTRs em nítido desvio de finalidade.

Nas palavras da própria administração pública tauaense (sic., fls. 1140):

Sobre as GTR's, elas são realmente concedidas para quem está em pleno exercício da função e, em caso de suspensão de seu pagamento, os servidores não chegam a receber nem o piso estabelecido pela



3^a Promotoria de Justiça de Tauá

categoria, já que todos os vencimentos básicos da Estrutura Administrativa de Tauá não chegam ao valor do salário mínimo vigente.

Vê-se, Exa., que o Município de Tauá confessa expressamente o pagamento de gratificações com finalidade diversa do que consta na lei autorizadora, qual seja, remunerar o servidor que exerce uma atividade técnica relevante. Logo, inquestionável, em acréscimo as pechas e mazelas já apontadas, o desvio de finalidade nos atos concessivos, configurando a nulidade prevista no art. 2º, alínea e, da Lei da Ação Popular.

Pelos fartos motivos arrazoados, resta sobejamente evidenciada a probabilidade do direito.

O *periculum in mora*, por sua vez, é ainda mais cristalino.

O pagamento indiscriminado de gratificações por serviços técnicos relevantes por ato administrativo espúrio, vez que eivado de ilegalidade e violação aos mais comezinhos princípios constitucionais atinentes à matéria, e ainda sem comprovação de que tais atividades estão realmente sendo executadas, causa, obviamente, lesão aos cofres públicos, uma vez que estão sendo utilizadas verbas para o pagamento de gratificação cujos motivos são inexistentes.

Alias, até mesmo a fiscalização por parte do Cidadão ou dos órgão incumbidos desse mister, encontra-se absolutamente obstaculizada, porquanto, ante a ausência de descrição ou definição da Atividade Relevante, Técnica ou Científica a ser desenvolvida, nada há que possa ser sindicado.

A cada dia que passa, com os atos produzindo efeitos, a lesão se perpetua, razão pela qual se faz necessária a imediata suspensão de todas as GTRs que atualmente estão sendo concedidas aos servidores listados na inicial, cujas portarias encontram-se acostadas a partir das fls. 245 e que, certamente, serão anuladas por ocasião do julgamento



3^a Promotoria de Justiça de Tauá

do mérito da presente ação popular.

CONCLUSÃO

Ante tudo o que foi exposto, o Ministério Pùblico entende que a via escolhida pelo Cidadão é adequada, manifestando-se pelo deferimento parcial da tutela de urgência pleiteada, acolhendo os requerimentos constantes no “*Pedido a, I e II*”, determinando-se que o Município de Tauá suspenda o pagamento das Gratificações por Serviço Técnicos Relevantes – GTR dos servidores listados na inicial, cujas portarias (atos administrativos lesivos questionados neste feito) estão acostadas à exordial.

É a manifestação.

Tauá/CE, 14 de maio de 2020.

JUCELINO OLIVEIRA SOARES
Promotor de Justiça

11/11