



## **1º RELATÓRIO DA COMISSÃO ESPECIAL – Decreto 14.777/2023**

### **CONTEXTO DOS TRABALHOS REALIZADOS**

Por meio do Decreto 14.777/2023, publicado em 29/03/2023, foi instituída a Comissão Especial, formada por representantes do Comitê de Integridade e Compliance (Decreto 13.980/2021) e do Secretário Municipal de Obras (SMO), a fim de realizar avaliações e encaminhamentos sobre a governança da EMUSA, sem prejuízo da continuidade da autonomia administrativa que lhe é assegurada.

De início foi realizada uma primeira reunião, no Gabinete do Prefeito, em 30/03/2023, quando, diante de um diagnóstico preliminar, tendo por base elementos contidos no Inquérito Civil 2018.01125145, entendeu-se pela necessidade de algumas medidas de caráter imediato.

Dentre elas, a constituição de Comissão Organizadora para a realização de um Concurso Público, objeto do Decreto 14.792/2023, de 06/04/2023, bem como a limitação do quadro de pessoal e a proibição de criação de novas vagas, conforme Decreto 14.782/2023.

Foi eleito como Presidente o Procurador-Geral do Município, que passou a conduzir os trabalhos da Comissão.

Determinou-se a análise do quadro de pessoal, de forma a verificar as funções atribuídas, com vistas à redução do quadro, o que gerou redução de aproximadamente 150 pessoas, contando o quadro atual com 815 funcionários.

No intuito do cumprimento das normas de transparência, houve divulgação temporária, por planilha, da folha de pessoal. A partir da referência do mês de abril, disponibilizada no início de maio, adaptou-se a divulgação do Portal da Transparência nos mesmos moldes de todo o funcionalismo municipal, de modo a cumprir o disposto no processo 0050548-67.2013.8.19.0002.

Além dos atos praticados, cada integrante, dentro de suas atribuições, realizou levantamentos e estudos para cumprimento do mister disposto no Decreto 14.477/2023.

Foi realizada, ainda, reunião conjunta em 20/04/2023, para a qual foram convidados o Diretor-Presidente e o Assessor Jurídico da EMUSA, a fim de prestar informações relevantes sobre atos internos da empresa pública.

Durante os trabalhos desta comissão, foi ajuizada a ação civil pública 0810778-82.2023.8.19.0002, sendo deferida tutela de urgência em 16/05/2023 *“para determinar a exoneração de empregados públicos acima de 300, bem como outros em situação de nepotismo (súmula vinculante 13), além de limitação do quadro e retorno de empregados em regime de cessão junto à administração direta”*.

Muito embora inicialmente tenha sido deferido prazo de 72 horas, posteriormente o Tribunal de Justiça conferiu prazo de 15 dias úteis para a execução das medidas.

## **ANÁLISE**

A Lei 670/87 autorizou o Município de Niterói a criar empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, outorgando-lhe patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira.

Nos termos do artigo 2º, constava dentre os objetivos dessa empresa:

Art. 2º A empresa terá por objetivo **a execução da política de saneamento básico, habitação, desenvolvimento urbano integrado e regularizar as áreas carentes ocupadas e as pertencentes ao Município**, com a finalidade de promover a integração econômica e social da população de baixa renda proporcionando-lhe melhoria de moradias.

Em sequência, por meio do Decreto 5.347/1988, foi criada a Empresa Pública de Moradia, Urbanização e Saneamento – EMUSA. Além de valores em moeda nacional, seu patrimônio foi composto por diversos imóveis listados no referido Decreto.

O Estatuto da Empresa Pública foi aprovado como anexo ao Decreto, sendo que, no momento da criação, a referida empresa era vinculada à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente.

Ao longo do tempo, por diversos Decretos, houve modificação não apenas da vinculação da EMUSA, mas, especialmente, de seus objetivos finalísticos.

A Lei 1.565, de 1996, atribuiu à EMUSA “a elaboração de projetos e a execução das obras constantes dos planos e programas municipais, a administração dos serviços públicos e a manutenção dos próprios municipais”, o que foi acompanhado do Decreto 9.460/2004, que determinou que todas as obras da administração direta e indireta necessariamente seriam executadas pela EMUSA.

A última alteração substancial no âmbito da Empresa Pública ocorreu em 2016, quando por meios do Decreto 12.239/2016, procedeu-se a alteração do Estatuto, mediante aprovação da Resolução 01/2016, e do Decreto 12.240/2016, que modificou o Regimento Interno, mediante a aprovação da Resolução 02/2016.

Na mesma ocasião, foram revogados os Decretos 5.367/88, 5.601/89, 6.085/91, 6.191/91, 6.892/94, 7.208/95, 7.507/97, 7.739/98, 7.774/98, além de revogação parcial dos Decretos 5.347/88 (artigo 3º, artigo 5º, VIII, IX, X e XIII, artigo 22), 5.389 (artigo 11), 5.796/89 (artigos 1º, 2º, 4º, 8º e 9º) e 10.780 (artigo 3º).

A alteração determinou a vinculação expressa da EMUSA à Secretaria Municipal de Obras (SMO), conferindo-lhe o objetivo de execução de obras e serviços relacionados à infraestrutura da cidade e à manutenção e reparo de próprios municipais, além de outras funções correlatas.

Nada obstante a vinculação, permanece a autonomia administrativa da empresa pública.

Implantou-se, ainda, Diretoria contando com 7 membros, sendo Presidente, Diretor Administrativo e de Pessoal, Diretor Financeiro, Diretor de Planejamento e Captação de Recursos, Diretor de Obras Especiais, Diretor de Pavimentação e Reparos e Diretor de Operações, todos nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, com mandato de 3 (três) anos, demissíveis ad nutum.

Igualmente restou prevista a estrutura básica da EMUSA composta por:

- I- Conselho Fiscal

- II- Presidência
  - a) Gabinete
    - 1. Secretaria Executiva
    - 2. Setor de apoio
  - b) Assessoria Técnica Administrativa
  - c) Assessoria Técnica Operacional
  - d) Divisão de Controle Interno
  - e) Assessoria Jurídica
    - 1. Divisão de Apoio ao Contencioso
    - 2. Divisão de Procedimentos Administrativos
    - 3. Setor de Apoio Administrativo
  - f) Assessoria de Comunicação Social
  - g) Assessoria de Planejamento
  - h) Setor de Ouvidoria
  - i) Órgão Colegiado
    - 1. Comissão Permanente de Licitação
    - 2. Comissão Permanente de Pregão
    - 3. Comissão Permanente de Inquéritos Administrativos.
- III- Diretoria de Gestão Administrativa e de Pessoas
  - a) Secretaria
    - 1. Setor de Apoio
  - b) Assessoria Técnica
  - c) Divisão de Administração
    - 1. Setor de Material
    - 2. Setor de Transporte
    - 3. Setor de Gestão do Patrimônio
    - 4. Setor de Serviços Gerais

- d) Divisão de Compras
  - 1. Setor de aquisições
  - 2. Setor de Almoxarifado
- e) Divisão de T.I.
  - 1. Setor de Infraestrutura e redes
  - 2. Setor de Manutenção e Suprimentos
- f) Divisão de Gestão de Pessoas
  - 1. Setor de Gestão de Recursos Humanos
  - 2. Setor de Desenvolvimento de Recursos Humanos
- g) Divisão de Desenvolvimento e Modernização Institucional
- h) Divisão de Gestão da Documentação
  - 1. Setor de Protocolo Geral
  - 2. Setor de Arquivo Geral
- i) Divisão de Contratos

IV- Diretoria Financeira

- a) Secretaria
  - 1. Setor de Apoio
- b) Assessoria Técnica
- c) Divisão de Planejamento
- d) Divisão de Execução Orçamentária e Financeira
  - 1. Setor de Execução Orçamentária
  - 2. Setor de Gestão Financeira
- e) Divisão de Gestão Tributária
- f) Divisão de Contabilidade
  - 1. Setor de Registros Contábeis
  - 2. Setor de Controle de Custos

V- Diretoria de Planejamento e Captação de Recursos

- a) Secretaria
    - 1. Setor de Apoio
  - b) Assessoria Técnica
  - c) Divisão de Planejamento e Orçamento de Obras
    - 1. Serviço de Projetos
    - 2. Serviço de Orçamento
  - d) Divisão de Captação de Recursos
- VI- Diretoria de Obras Especiais
- a) Secretaria
    - 1. Setor de Apoio
  - b) Assessoria Técnica
  - c) Divisão de Planejamento e Orçamento de Obras Especiais
    - 1. Serviço de Projeto
    - 2. Serviço de Orçamento
  - d) Divisão de Acompanhamento e Fiscalização de Convênios, Contratos e Obras Especiais
- VII- Diretoria de Pavimentação e Reparos
- a) Secretaria
    - 1. Setor de Apoio
  - b) Assessoria Técnica
  - c) Divisão Industrial
    - 1. Serviço de Projetos Gráficos
    - 2. Serviço de Manutenção Predial
    - 3. Setor de Carpintaria e Marcenaria
    - 4. Setor de Pintura
    - 5. Setor de Serralheria
    - 6. Setor de Instalação e Manutenção Elétrica

7. Setor de Instalação e Manutenção Hidráulica
8. Serviço de Oficina
9. Setor de Mecânica de Autos
10. Setor de Elétrica de Autos
- d) Divisão de Pavimentação
  1. Setor de Pavimento flexível
  2. Setor de Pavimentos Rígidos e Intertravados
  3. Setor de Terraplanagem
  4. Setor de Topografia
- e) Divisão de Fiscalização e Contratos
  1. Serviço de Obras civis
  2. Serviço de obras de manutenção
  3. Serviços de obras de convênio
- f) Divisão de Suporte
  1. Setor de Almoxarifado
  2. Setor de Material
  3. Setor de Distribuição de Equipamentos
  4. Setor de Controle de Pessoal

VIII- Diretoria de Operações

- a) Secretaria
  1. Setor de Apoio
- b) Assessoria Técnica
- c) Divisão de Gestão Ambiental
  1. Setor de topografia
  2. Setor de georreferenciamento
  3. Setor de Gestão Ambiental
- d) Divisão de Planejamento e Orçamento

1. Setor de Projetos
2. Setor de Orçamento
- e) Divisão de Acompanhamento e Fiscalização de Convênios, Contratos e Obras em geral
  1. Serviço de obras civis
  2. Serviço de obras de arte
  3. Serviço de infraestrutura
  4. Serviço de urbanização e pavimentação
  5. Serviço de obras hospitalares

O Decreto 12.240/2016 teve por objeto aprovar o Regimento Interno da empresa pública, após tramite interno, dando seqüências às alterações estatutárias aprovadas. Para tanto, modificou o quadro de empregos e funções comissionadas, na forma do Anexo III, criando, sem aumento de despesas, 180 funções de assessoramento técnico (FAT), bem como transformou os empregos comissionados em FAT, exceto aqueles previstos no artigo 8-A do Estatuto (replicado no artigo 2º do Regimento Interno), totalizando 300 postos de trabalho na Empresa Pública.

Considerando a inexistência de empregados públicos efetivos, visto que não foi realizado Concurso Público desde a sua criação, todos são providos por livre nomeação e exoneração pelo Diretor-Presidente, exceto a Diretoria, que é nomeada pelo Chefe do Poder Executivo.

Denota-se, em 2016, o seguinte quadro na Empresa Pública:

Presidente -1

Chefe de Gabinete- 1

Chefe da Secretaria Executiva -1

Chefe da Assessoria Técnica -1

Assessor Jurídico-2

Chefe da Assessoria de Comunicação Social -1

Chefe da Assessoria de Planejamento -1

Diretores -6

Chefes de Divisão -24

Chefes de Serviço -23

Chefes de Setor -50

Secretária – 8

Funções de Assessoria Técnica -181

**Total 300**

O Anexo IV ao Regimento Interno ainda traz a descrição do quantitativo de FAT por classes, bem com sua remuneração.

Portanto, em abril de 2016, como visto, o quadro total de pessoal da Empresa Pública era de 300 pessoas, todas em empregos de livre nomeação e exoneração, incluindo toda a diretoria e departamentos diretamente relacionados a ela.

Importante pontuar que todas essas modificações foram realizadas antes da edição da Lei 13.303/2016, que versa sobre o Regime das Estatais e foi publicada em junho de 2016.

No curso dos trabalhos desta Comissão foi possível ter acesso a atas de Deliberação da Diretoria, através das quais foi possível perceber que foram criados novos FAT ao longo do tempo, com base na autonomia administrativa que lhe foi delegada.

Em reunião de 16/01/2021, conforme ata disponibilizada, foram criados novos FAT, bem como realizado aumento das remunerações, chegando a um quadro consolidado total de 1.083 FAT, conforme Deliberação EMUSA 01/2021, assim divididos:

FAT 1 – 150

FAT 2 – 127

FAT 3 – 85

FAT 4 – 157

FAT 5 – 84

FAT 6 – 43

FAT 7 – 55

FAT 8 – 92

FAT 9 – 89

FAT 10 – 48

FAT 11 – 94

FAT 12 – 24

FAT 13 – 11

FAT 14 – 12

FAT 15 – 12

**Total 1083**

Assim, a contar de janeiro de 2021, com base na autonomia administrativa e financeira que lhe foi outorgada, a EMUSA consolidou seu quadro de pessoal com 1083 FAT.

Não foi possível localizar publicação da ata, bem como estudo que tenha embasado a criação do quantitativo das referidas funções de assessoramento técnico.

Denota-se ainda, após a consolidação do quadro de pessoal em 2021, a publicação do Decreto 14.473/2022, que aprovou a Resolução 02/2022, de 01/08/2022, e alterou o Estatuto da EMUSA.

A alteração substancial diz respeito ao artigo 8-A (acima listado) sobre o organograma da empresa pública, determinando-se, ainda, a criação de um Conselho de Administração, um Comitê de Auditoria e um Comitê de Elegibilidade, além de dispositivos relacionados à integridade, controle interno e atribuições das diretorias.

Verifica-se, ainda, por meio do mesmo Decreto, alteração no quadro de direção, de modo que, além da Presidência, há outras 6 diretorias: Diretoria de Gestão Administrativa e de Pessoas, Diretoria Financeira, Diretoria de Planejamento e Captação de Recursos, Diretoria de Obras Especiais, Diretoria de Pavimentação e Reparos, e Diretoria de Operações.

Do que se depreende do organograma, não se percebem grandes alterações na estrutura interna de cada diretoria, replicando o modelo já adotado em

2016, havendo apenas a previsão, sem indicação de quantitativo, de assessoria técnica em cada diretoria.

Por outro lado, não há qualquer previsão de estrutura nos demais órgãos (Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Coordenadoria de Compliance, Comitê de Auditoria e Comitê de Elegibilidade).

Também não foi localizada alteração ou adequação no Regimento Interno após a publicação do Decreto 14.473/2022, de modo que não foi conferida nova organicidade após a reformulação ocorrida em agosto de 2022.

No curso do trabalho, a EMUSA informou que o aumento do quantitativo de cargos foi necessário diante de maior demanda do Município, em razão de diversas novas ações decorrentes de projetos de governo, elaboração de obras e projetos para a cidade. Dentre eles, merecem destaque as obras de maior porte para o ano de 2022/2024, que estão em andamento, decorrentes do projeto Niterói 450 anos<sup>1</sup>, além da necessidade de celebração de convênios com o próprio Município em razão de obras diversas.

Esclareceu-se também que diversos agentes atuam diretamente no Município para levantamento de necessidades para elaboração dos projetos de obras e posterior celebração de editais, realização de cotações, dentre outros atos relativos à fase interna de contratação.

Apurou-se que não havia um quantitativo pré-determinado em cada Diretoria, havendo modificação da assessoria técnica de acordo com a demanda específica em determinado momento.

Muitos dos denominados FAT atuam em ações externas, principalmente na verificação das obras em execução e em planejamento, não havendo expediente na sede da empresa pública.

Sobre servidores cedidos, foi informado que não há qualquer cessão propriamente dita, mas mera alocação administrativa, de caráter temporário, nos termos do artigo 6º da Resolução 02/2016, aprovada pelo Decreto 12.240/2016, sendo celebrado o respectivo convênio na forma determinada pelo Decreto 9.460/2004 quando se trata de obras ou em decorrência de objeto específico, quando vinculado a outras atividades pertinentes à Administração Direta.

---

<sup>1</sup> <https://niteroi450anos.com.br/>

Sobre tal ponto, esclareceu que a descentralização decorre da necessidade de maior aproximação da EMUSA junto a determinadas órgãos para melhor planejamento e execuções das obras que lhe são delegadas.

O atual Presidente esclareceu ainda que as atuais condições físicas da empresa não acompanharam o crescimento, sendo certo que, por vezes, é necessário revezamento de servidores, sendo ainda um hábito pós-pandemia o revezamento no sistema de home office em alguns dias da semana.

Sobre contratações, verificou-se que os Editais e contratos são publicados no site da empresa pública. As modalidades mais utilizadas são tomada de preços, carta convite, concorrência e pregão do tipo presencial.

Não foi possível localizar regimento interno de licitação na forma preconizada pela Lei 13.303/2016, sendo utilizada a Lei 8.666/93 e Lei 10.520/02, por recomendação do Ministério Público em procedimento anterior, na falta de regulamentação própria.

Estes, resumidamente, são os principais pontos de análise realizados por esta Comissão.

## **DIAGNÓSTICO**

A empresa pública, fundada no final dos anos 80, passou por grande transformação ao longo dos anos, modificando completamente seu objetivo inicial. Se no início voltava-se para habitação e saneamento, atualmente, como se verifica há alguns anos, é encarregada de planejar e executar todas as obras municipais.

Muito embora tenham sido produzidos diversos atos normativos, não houve um efetivo planejamento de organização do crescimento, gerando pontos de falha de governança e de estrutura.

Uma das questões centrais é que o Estatuto da Empresa Pública sofreu diversas alterações ao longo do tempo, de 1988 a 2022, e não há uma única versão consolidando todos os atos, de forma que se faz necessária a elaboração de um novo Estatuto ou, ao menos, a consolidação de todas as modificações hoje existentes para que se tenha um único documento.

Nesse ponto, é importante que se mantenha resguardada a autonomia administrativa da empresa pública, ente de caráter privado, de forma que, em que

pese esta Comissão poder, a título contributivo, sugerir minutas de atos, estes devem necessariamente observar os trâmites internos de aprovação.

Após a consolidação do Estatuto, entende-se como viável a elaboração de um novo Regimento Interno, especialmente com melhor alocação e distribuição do organograma, inclusive com previsão de criação de empregos efetivos e demonstração da alocação dos FAT ou outra nomenclatura que venha a existir, nos chamados empregos em comissão.

Não é possível afirmar que haja um efetivo comprometimento à eficiência, haja vista que há anos a empresa pública atua em diversas frentes e, ainda que com problemas e pontos a melhorar, realiza as principais entregas do Município, seja para a administração direta ou indireta, sendo responsável não apenas por obras de equipamentos específicos, mas especialmente por obras de infraestrutura, drenagem, escolas e hospitais.

Por outro lado, do que foi apurado ao longo de cerca de pouco mais de um mês e meio, é possível afirmar que diversos pontos podem ser melhorados e desenvolvidos de forma a trazer não apenas melhores resultados, como também eventual economia.

Foi possível verificar que alguns processos internos necessitam de melhor parametrização e que houve um aumento do quadro de pessoal de forma pouco ordenada, o que permite, a partir de tal constatação, a adequação. A proposta consiste na redução do quadro geral mediante alocação de empregados em mais funções, com otimização em projetos correlatos.

Igualmente possível otimizar as atividades dos fiscais de contrato em maior número de contratos e frentes de trabalho, o que leva à redução do quadro de pessoal, sem prejuízo da eficiência.

Há certa mistura de atribuições que, por vezes, faz indicar maior necessidade de pessoal do que efetivamente necessário, não havendo como delimitar qual é a função e atribuição de cada um dos FAT (numerados de 1 a 14 e com remunerações diversas), bem como o critério de nomeação de cada pessoa em determinado FAT.

Outro ponto de atenção refere-se à necessidade de instalar órgãos internos já previstos no Estatuto, conforme alterações do Decreto 14.473/2022, uma vez que, embora publicado, não foi efetivamente posto em prática, carecendo de

implementação de órgãos chaves como o Conselho de Administração e o Comitê de Auditoria.

Em verdade, a instalação desses órgãos, por si só, já permitirá maior e melhor governança no âmbito da empresa pública, de forma a efetivar mecanismos de controle interno já previstos, assim como efetivamente cumprir as determinações da Lei 13.303/2016 e da Lei municipal 3.431/2019.

Sobre esse tema, um ponto é de nodal importância: ao longo de sua história, de quase 40 anos, em que pese todas as mudanças, não houve um único Concurso Público, de forma que é imperativa tal necessidade, inclusive sendo uma das medidas urgentes indicadas por esta Comissão em reunião anterior.

Em verdade, a falta de Concurso Público, a par do descumprimento do artigo 37, II, da Constituição Federal implica em outros problemas, inclusive a perfeita nomeação do Conselho de Administração e outros órgãos internos, que exigem empregados efetivos em tais funções.

Tal fato, porém, não pode impedir a instalação dos referidos Conselhos, devendo ser adotada norma transitória para tal fim. Na falta de empregado efetivo, é possível que, em caráter excepcional e absolutamente temporário, seja indicado alguém do quadro atual, ainda que nomeado em confiança (emprego em comissão), de preferência que possua experiência no funcionamento da entidade, o que pode ser comprovado, por exemplo, pelo tempo de serviço em seus quadros.

A peculiaridade do quadro de pessoal é ponto que merece atenção, não apenas porque precisa ser reduzido e otimizado, mas também porque precisa de funcionários efetivos.

Dos documentos apurados verificou-se que após o Decreto 12.240/16, que aprovou a Resolução 02/2016, as criações de cargos eram feitas por deliberação da Diretoria, mediante reuniões de caráter ordinário ou extraordinário, não havendo clareza no motivo e exposição da necessidade do quantitativo. Tal expediente não se limitou aos anos de 2021/2022, sendo apenas repetido dos anos anteriores.

O procedimento não contém ilegalidade, recomendando-se, por outro lado, que seja realizado com a devida transparência, mediante publicação da ata, e divulgação do quantitativo, sem prejuízo de justificativa para criação de cada emprego/função.

Há necessidade de imediata realização de concurso público. Por outro

lado, dado o interesse público, tal fato não pode obstar a continuidade dos trabalhos. Como dito, há falhas e problemas, mas que não tornam a empresa inerte e ineficiente, de forma que o cumprimento da norma constitucional não pode implicar em comprometimento ao interesse público com paralisação das atividades da empresa, sendo necessária uma ponderação, ainda que transitória, de interesses.

Nesse ponto, importante que, com o Concurso Público, haja uma modificação gradual dos quadros funcionais, com o ingresso de empregados públicos e a redução do quadro em comissão, de forma que convivam posteriormente em percentuais razoáveis.

Por um lado, verifica-se que houve, até mesmo pelo aumento de orçamento, maior atividade da empresa nos últimos anos, o que justifica a maior necessidade de pessoal. Por outro lado, ao menos até aqui, não detém esta comissão elementos suficientes para expor exatamente o quantitativo necessário, o que impõe a continuidade de estudos e levantamentos.

Sugere-se, portanto, que haja um período transitório. Se de um lado os aprovados em futuro concurso público serão providos de capacidade técnica, de outro não possuirão o histórico e experiência no âmbito da gestão desta empresa pública. O que se tem, portanto, é uma troca gradativa e proporcional no quadro de pessoal, de modo a não comprometer o interesse público e ao mesmo tempo observar o disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal.

Assim, o concurso público deve prever o ingresso imediato de profissionais, com verificação de um quadro mínimo para uma empresa deste porte, em especial profissionais voltados para a atividade fim (engenheiros e arquitetos), bem como aqueles de gestão administrativa (administradores, contadores e advogados) para conferir o mínimo de suporte de gestão ao lado da diretoria.

Haverá, portanto, um preenchimento imediato e posteriormente, de forma natural, uma substituição gradual, até que ocorra, em percentuais razoáveis, uma convivência harmoniosa entre efetivos e comissionados, tal como ocorre nas mais diversas administrações.

O trabalho inicial apresentava cerca de 970 empregados nomeados (de um total de 1087 funções existentes no quadro), havendo uma redução de mais de 150, chegando-se a números atuais de 815, o que ainda precisa de redução.

Considerando o crescimento da empresa pública nos últimos anos, bem

como os dados levantados de 2020, momento anterior à pandemia, é possível imaginar o bom funcionamento da empresa pública em números que estejam, na ordem de 500/550 funcionários.

Importante esclarecer que esses números finais partem da premissa de que ao menos desde 2018 a empresa já funciona com números acima de 350, de forma que o número de 300, de fato, apresenta-se como inviável para desenvolvimento regular das atividades.

A definição de um número final depende, especialmente, do novo organograma e de um novo regimento interno, desatualizado ao menos de 2016, muito embora as atividades da empresa tenham aumentado.

Notou-se que o aumento do quadro de empregados tornou mais complexa a fiscalização de cada frente de trabalho, permitindo algumas irregularidades verificadas, como servidores que não cumpriam a integralidade da jornada de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho e outros que burlavam a frequência. Todos os casos identificados até o momento foram objeto de recomendação de imediata dispensa, sem prejuízo de abertura de sindicância para averiguação de possível dano ao erário e ações de ressarcimento.

Não houve localização de casos de nepotismo em observância do disposto na súmula vinculante 13 (STF) e entendimentos jurisprudenciais. Embora o fato tenha sido muito divulgado na imprensa, as situações de indicações políticas não significam propriamente nepotismo, sob pena de criminalização de uma atividade lícita.

É importante ressaltar que, como regra, o nepotismo é verificado entre nomeante e nomeado, sendo certo que as nomeações, ressalvadas a da Diretoria, são realizadas pelo Presidente da EMUSA, não pelo Prefeito ou por outros dirigentes, de forma que havia situações demonstradas pela imprensa que não se afiguravam nepotismo propriamente dito.

Não foi possível, igualmente, comprovar questões de eventual nepotismo cruzado. De toda forma, por cautela, diante do quadro de crise vivenciado, optou-se por dispensar algumas pessoas.

Considerando que muitos empregados atualmente exercem função igual ou parecida, torna-se inviável indicar aqueles que devem ficar ou sair. O caso necessita, portanto, de uma reorganização, de modificação de todo o organograma

da empresa pública, de forma a otimizar funções e obter um quantitativo razoável e eficiente, o que demanda uma observância de atuação interna, que foge aos limites de verificação desta comissão.

O que é possível realizar é a verificação de um quantitativo mínimo de funcionamento, ainda que com certo prejuízo inicial a algumas atividades, especialmente medições e aferições de obras e paralisação de novos projetos, com posterior alocação de quadros necessários.

Verificou-se também um uso excessivo do permissivo constante no artigo 6º da Resolução 02/2016, aprovada pelo Decreto 12.240, de forma que, ainda que sob o manto de convênios, há um alto quantitativo de empregados disponibilizados a órgãos da administração direta.

O permissivo, que não se confunde com a cessão de pessoal, é válido, mas deve ser utilizado com parcimônia e vinculado a situações em que o empregado nomeado em FAT é disponibilizado em razão de atividades da EMUSA, ou seja, ele não está no interesse da administração direta, mas voltado para a atividade fim, ou no interesse jurídico, da empresa pública.

Com efeito, até mesmo para que haja cumprimento à decisão judicial hoje vigente, é imperioso que haja o retorno de todos os servidores em tal situação e, posteriormente, revisão dos convênios celebrados com tal fim.

Vale frisar que para as situações excepcionais e temporárias que permitam a realização de novo convênio deve-se verificar sempre o interesse da EMUSA.

Sobre contratos e licitações, não há um regulamento de licitações, de forma que é necessária a aprovação de uma minuta. Apurou-se que em âmbito interno já havia uma minuta em estudo, assim como já havia levantamento para a realização de concurso público. Todos esses estudos podem ser aproveitados.

A implantação de tal regulamentação permitirá a utilização de pregão do tipo eletrônico.

Sobre o cumprimento do princípio da transparência, no que toca ao quadro de pessoal, muito embora no início dos trabalhos fosse um ponto de falha, foi resolvido em curto espaço de tempo. Inicialmente por uma planilha mais simples e posteriormente com adaptação ao mesmo modelo utilizado pelo Município.

Ponto que merece reforço é a melhoria no site da EMUSA para que constem outros atos além do Regimento Interno e da folha de pessoal, tais como deliberações, atas de reuniões e afins que não contenham informações sigilosas ou que possam comprometer a atuação da empresa.

Elemento de importância refere-se ao exercício das atividades dos empregados. Por se tratar de uma empresa de obras públicas, a par da descentralização da execução das obras em si, é natural que os empregados públicos não atuem exclusivamente nas dependências da sede da empresa, implicando em atuação externa, de modo que, a depender da atribuição, há servidores que não comparecem, como regra, no escritório (sede) da empresa, o que não significa que não estejam exercendo suas funções.

A referida peculiaridade importa na necessidade de um mecanismo de maior controle de frequência e cumprimento da jornada de trabalho, evitando casos de evasão ao trabalho que não possam ser monitorados em curto prazo.

Se não há um local tradicional de trabalho, sendo uma operação de ruas e obras, é difícil imaginar que tais empregados assinem um ponto diariamente ou que se desloquem até o centro da cidade exclusivamente para tal fim, o que não afasta a importância de criação imediata de um mecanismo de controle das atividades desenvolvidas e a efetiva frequência, com a definição de metas de produtividade, sob pena de permitir a ocorrência de irregularidades.

A falta do mecanismo de maior controle permitiu, mesmo de forma pontual, que empregados, sem permissão ou justificativa, deixassem de cumprir a efetiva jornada de trabalho. Todas essas questões, a par da imediata dispensa do funcionário, devem ser objeto de imediata sindicância.

Sobre as instalações físicas, verificou-se, embora não tenha esta comissão expertise para opinar, que deveria a Empresa Pública, a exemplo dos demais órgãos da administração indireta, funcionar em local mais amplo e diverso do Centro Administrativo (Prefeitura), visto que seu crescimento organizacional e de atribuições ao longo dos anos não foi acompanhado do efetivo planejamento de espaço adequado de trabalho.

Importante pontuar que o fato de diversos colaboradores atuarem em atividades externas não afasta um quantitativo grande que necessita atuar dentro das dependências de um escritório tradicional, inclusive com necessidade de

espaços mais amplos para mesas de projetistas, abertura de plantas, dentre outros.

Sobre o controle interno, verifica-se a necessidade de fortalecimento do setor, mediante instituição de equipe multidisciplinar com observância ao Decreto 13.369/2019, além do fortalecimento da Comissão de licitação, com estrita observância da segregação de funções.

Igualmente necessário empregar maiores recursos e proceduralizar as formas de fiscalização contratual, diante do grande quantitativo de obras e projetos concomitantes. Nesse cenário, recomenda-se que haja um grupo específico para fiscalização de contratos de maior porte.

No campo administrativo, além da expressa recomendação de realização de um concurso público, é necessário o reforço do segmento contábil, especialmente a conciliação bancária quanto a eventuais despesas e receitas não contabilizadas.

O diagnóstico realizado não é exauriente, visto o pouco tempo e limitação da atuação, configurando um conjunto de principais pontos de atenção que são disponibilizados em caráter colaborativo e complementar, sem prejuízo das ações internas e diagnósticos realizados pela própria EMUSA.

## **ENCAMINHAMENTOS**

Diante do analisado e diagnosticado, sem prejuízo de continuidade das análises pela Comissão ou diretamente pela Empresa Pública, que permanece com sua autonomia administrativa, entende-se que é possível recomendar algumas ações que visam a melhoria da governança e administração da EMUSA.

Algumas das ações podem ser tomadas de forma imediata, assim entendido o tempo inferior a um mês, ou em curto ou médio prazo (de 30 a 180 dias), sendo certo que boa parte, uma vez implementadas, possuem caráter permanente.

São as seguintes sugestões:

### **1- Consolidação do Estatuto da EMUSA**

O Estatuto, criado originalmente no final da década de 80, foi muito modificado ao longo dos anos, passando por alterações significativas em 2016 e 2022, não havendo uma única consolidação. A consolidação é medida sugerida a curto prazo, sem prejuízo de outras alterações, de modo a conceder melhor transparência e controle dos atos. A Comissão enviará minuta de sugestão em até 10 dias após

entrega desse relatório, cabendo aos órgãos internos da EMUSA avaliar a pertinência.

## **2- Instalação do Conselho de Administração e demais órgãos de apoio previstos no Estatuto**

Uma vez consolidado o Estatuto, medida de curto prazo, deve-se imediatamente ser realizada a instalação do Conselho de Administração e dos demais órgãos de apoio. A ação é de fundamental importância, porque será o órgão central para estabelecer e controlar as novas diretrizes de governança. Importante verificar as condições de elegibilidade, cabendo verificar situações transitórias, como a falta de um representante do quadro de empregados efetivos.

## **3- Revisão do Regimento Interno com elaboração de cronograma atualizado de criação de vagas de empregos efetivo**

Necessária, após consolidação do Estatuto, revisão do Regimento Interno e submissão de minuta ao Conselho de Administração para análise e debate. A minuta sugestiva deverá incluir novo organograma, com previsão de empregados efetivos e empregos em comissão em proporcionalidade razoável, devendo conter ainda plano de transição, uma vez que, no primeiro momento, a empresa permanecerá funcionando apenas com empregos em comissão. A minuta sugestiva deverá ser elaborada e disponibilizada por esta Comissão à EMUSA entre 30 e 60 dias.

## **4- Nomeação de emprego em comissão/FAT apenas para situações de chefia, direção ou assessoramento.**

Recomendação de diminuição do número de FAT atual (total de 1087), inclusive com redução da diferenciação (numeração de 1 a 14) prevendo-se atribuições mínimas de cada um, inclusive com vinculação de número específico em cada um das diretorias e/ou órgãos da empresa. A referida medida deverá ser contemplada no Regimento Interno ou, em caso de impossibilidade, deverá estar finalizada em médio prazo.

## **5- Elaboração de plano de cargos e salários, prevendo o quantitativo de empregados públicos efetivos e em comissão**

Caso não esteja previsto diretamente no Regimento Interno, ato próprio, aprovado em médio prazo pelo Conselho de Administração, deverá aprovar plano de cargos e salários, com quantitativo e atribuições de empregos efetivos e em comissão, notadamente os quadros de Direção, Chefia e Assessoramento.

## **6- Realização de Concurso Público**

Necessidade imediata de realização de concurso público, sobre o qual verificou-se que já existe comissão instalada e trabalhos internos em andamento (tais estudos devem ser aproveitados para agilizar o procedimento). Sugere-se um concurso imediato e inicial que contemple, no mínimo, profissionais da área fim (engenheiros e arquitetos), bem como profissionais que deem respaldo à Presidência e Diretoria (administradores, contadores e advogados), sem prejuízo de estudos complementares para outros certames. Para a realização do Concurso Público são necessárias etapas preliminares (itens anteriores – regimento interno e plano de cargos e salários), bem como contratação de empresa para conduzir o certame. Os referidos estudos e levantamentos não podem postergar a realização de um imediato concurso, ainda que de quadro de vagas reduzido. Recomenda-se que sejam envidados esforços para que em até 180 dias, no máximo, seja publicado o Edital do Concurso.

## **7- Implementação de controle de frequência e produtividade para os empregados que exerçam atividades externas e internas**

Considerando a realização de diversos trabalhos externos, fora da sede da EMUSA, sugere-se a imediata implantação de mecanismo de controle de frequência e de produtividade, de colaboradores que exerçam funções primordialmente ou exclusivamente em âmbito externo, de modo a coibir irregularidade dos empregados no horário de trabalho, especialmente diante da obrigatoriedade de 40 (quarenta horas) semanais previstas no Regimento Interno, bem como promover a eficiência. Havendo situações de teletrabalho ou home office, que seja realizada regulamentação clara e objetiva.

## **8- Elaborar Regulamento interno de licitações**

Considerando o volume de contratações, deverá ser submetido ao órgão interno minuta de regulamento de licitações, em estrito cumprimento à Lei 13.303/2016 e 3.431/2019. Sem prejuízo da minuta já em elaboração/atualização pelo jurídico da EMUSA, anexa-se a este relatório, a título meramente colaborativo, sugestão de minuta.

## **9- Melhoria das instalações físicas da EMUSA**

Dado o crescimento da Empresa Pública nos últimos anos, verifica-se que o local de atual instalação não contempla todo o efetivo, ainda que ocorra diminuição do quadro

e que parte do quadro de pessoal atue em atividades externas, sendo recomendável que possua sede fora do Centro Administrativo para possibilitar expansão adequada e preservação da autonomia administrativa. Recomenda-se, em médio prazo, a avaliação de espaço que atenda às necessidades da empresa.

#### **10- Redução imediata do quadro atual de funcionários**

Importante pontuar que, nesse ponto, a recomendação deve passar ao menos inicialmente pela decisão judicial da ação civil pública 0810778-82.2023.8.19.0002, que determinada que o quadro seja delimitado para 300 funcionários. A decisão atual reconhece como válido apenas o quantitativo que restou aprovado pelo Decreto 12.240/2016 (Resolução 02/2016). Até que sejam aprovados novos atos e definido o novo quantitativo, a ser aprovado por Decreto (conforme entendimento judicial exarado, a criação depende de tal rito), é necessária a redução do quadro para o limite de 300 funcionários. Do apurado verifica-se a grande dificuldade de a empresa funcionar de forma eficiente com tal quantitativo, haja vista os dados levantados de 2020, antes da pandemia, sendo certo que, a partir de 2021, houve aumento das atividades, o que se comprova pelo incremento orçamentário. Nesse sentido, não há como se apurar, nesse momento, o exato quantitativo necessário, sendo prioritária a elaboração de novo organograma e regimento interno, bem como elaboração do plano de cargos e salários. Após estabelecido o quantitativo total, como forma de transição, sugere-se que à medida em que sejam nomeados os aprovados em Concurso Público, promova-se, de forma gradativa, a redução dos empregados em comissão (FAT).

#### **11- Melhorias de controle na nomeação de empregos em comissão, tipo FAT ou qualquer outro**

Recomenda-se que sejam adotados, de forma imediata, critérios objetivos para alocação do pessoal de livre nomeação e exoneração, de forma a cumprir não apenas os requisitos do artigo 3º da Resolução 02/2016 (aprovada pelo Decreto 12.240/2016) ou outra norma que vier a suceder, mas também questões afeitas à participação em sociedades e possíveis questões de nepotismo, havendo um controle prévio de todas as nomeações.

#### **12- Determinação de retorno de todos os funcionários em situação de disponibilização temporária**

Muito embora permitida a alocação temporária de FAT, no interesse da EMUSA, na

forma do artigo 6º da Resolução 02/2016 (aprovada pelo Decreto 12.240/2016), para cumprimento da integralidade da decisão judicial acima mencionada, recomenda-se o imediato retorno à EMUSA dos funcionários em tal situação. Sem prejuízo, afóra a decisão judicial vigente, dada a presunção de legalidade do dispositivo, desde que formalizado por convênio e não implique em cessão de pessoal, havendo objeto claro e determinado com o órgão conveniente, com prazo de duração específico, entende-se pela possibilidade, desde que em caráter excepcional, advertindo-se que tal alocação não pode ser confundida com a cessão do empregado em comissão, eis que incompatível com o regime jurídico de nomeação.

**13- Melhorias no sistema de transparência com recomendação de publicação e divulgação no site de todas as atas da Diretoria ou Conselho de Administração, Resoluções ou Deliberações, além de outros documentos relevantes, desde que não importem em divulgação de informações sigilosas ou proteção a dados pessoais, bem como risco ao bom funcionamento da empresa pública.**

**14- Reforço dos mecanismos de controle interno com implantação de equipe multidisciplinar e cumprimento às regras de integridade e compliance com ênfase ao cumprimento do Plano de Integridade Previne.**

**15- Empregar maiores recursos e mecanismos de fiscalização contratual, inclusive com estabelecimento de procedimentalização em âmbito interno, sugerindo-se a criação de equipe especial com quantitativo mínimo para obras especiais.**

**16- Reforço nos mecanismos de contratação com fortalecimento da Comissão de Licitação e observância ao princípio da segregação das funções.**

**17- Apuração de situações em que haja indícios de irregularidades quanto ao descumprimento da integralidade da jornada de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho ou burla ao sistema de frequência por parte de servidores, com a abertura de sindicância para averiguação de possível dano ao erário e ações de ressarcimento.**

É importante, por fim, registrar que os encaminhamentos realizados por essa Comissão não retiram qualquer autonomia administrativa da Empresa Pública, servindo como sugestão ao Chefe do Poder Executivo e limitada aos trabalhos designados, não interferindo igualmente em qualquer processo judicial em curso, de

forma que as sugestões ora realizadas não implicam em modificação ou alteração da estratégia processual, nem mesmo orientação de descumprimento qualquer decisão judicial.

Niterói, 25 de maio de 2023.

**Procuradoria Geral do Município (PGM)**

**Secretaria Municipal de Obras (SMO)**

**Controladoria Geral do Município (CGM)**

**Secretária de Planejamento e Modernização Gestão (SEPLAG)**

**Secretaria Municipal de Fazenda (SMF)**