

## ACÓRDÃO Nº 094381/2023-PLENV

1 **PROCESSO:** 100506-9/2023

2 **NATUREZA:** REPRESENTAÇÃO

3 **INTERESSADO:** SGE-SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO, 1ª CAP - COORD AUD ADMISSAO GESTAO PESSO

4 **UNIDADE:** FUNDAÇÃO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

5 **RELATORA:** ANDREA SIQUEIRA MARTINS

6 **REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO:** HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 **ÓRGÃO DECISÓRIO:** PLENÁRIO VIRTUAL

8 **ACÓRDÃO:**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **REPRESENTAÇÃO**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO VIRTUAL**, por unanimidade, por **NOTIFICAÇÃO PESSOAL** com **COMUNICAÇÃO**, nos exatos termos do voto da Relatora.

9 **ATA Nº:** 30

10 **QUÓRUM:**

**Conselheiros presentes:** Rodrigo Melo do Nascimento, José Maurício de Lima Nolasco, Marianna Montebello Willeman, Domingos Inácio Brazão e Marcio Henrique Cruz Pacheco

**Conselheiros-Substitutos presentes:** Andrea Siqueira Martins e Marcelo Verдини Maia

11 **DATA DA SESSÃO:** 18 de Setembro de 2023

**Andrea Siqueira Martins**

Relatora

**Rodrigo Melo do Nascimento**

Presidente

Fui presente,

**Henrique Cunha de Lima**

Procurador-Geral de Contas

## VOTO GCS-2

**PROCESSO: TCE-RJ Nº 100.506-9/2023**

**ORIGEM: FUNDAÇÃO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO – DER-RJ**

**ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO**

**REPRESENTAÇÃO. SGE. CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS  
TÉCNICOS ESPECIALIZADOS. IRREGULARIDADES NÃO  
AFASTADAS PELO JURISDICIONADO. BURLA À REGRA DO  
CONCURSO PÚBLICO. TERCEIRIZAÇÃO DE FUNÇÕES DO  
QUADRO PERMANENTE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA  
VANTAJOSIDADE E DA ECONOMICIDADE. NOTIFICAÇÃO.  
COMUNICAÇÃO ÀS CONTRATADAS.**

Trata-se de **Representação** formulada pela Secretaria Geral de Controle Externo – SGE do TCE-RJ, em face de possíveis irregularidades ocorridas na formalização e na execução dos **Contratos nº 117/2014, nº 119/2014 e nº 017/2022**, firmados pela Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER-RJ, relacionados à contratação de pessoal e no bojo dos quais teriam sido terceirizadas funções previstas no plano de cargos e salários da entidade (Lei Estadual nº 4.688/05).

A laboriosa Coordenadoria de Admissão e Gestão de Pessoal (1ª CAP) informa que tomou conhecimento das impropriedades suscitadas em sua exordial por intermédio da Solicitação Interna Eletrônica nº 219/2022, remetida pela CAD-MOBILIDADE, da qual consta documentação coletada no âmbito de auditoria de acompanhamento especial, tombada sob o processo TCE-RJ nº 105.574-9/22, realizada no DER-RJ, que teve como objetivo verificar o andamento do projeto “Planejamento, Estudos e Projetos Rodoviários”, que contempla dezoito contratos de serviços de engenharia, dentre eles, aqueles citados.

Segundo a peça inaugural, durante a análise preliminar dos aludidos

documentos e, bem assim, daqueles disponíveis no Sistema Estadual de Informação (SEI-17/003.002931/2013, SEI-17/003.003333/2013), **foram detectados graves indícios de impropriedades no âmbito dos ajustes que compõem o objeto desta Representação, com o potencial de caracterizar burla ao princípio republicano do concurso público**, cristalizado no art. 37, inciso II, da Carta Cidadã de 1988, na medida em que estaria evidenciado *“que a finalidade precípua das contratações é a substituição de mão de obra, visando suprir a carência do quadro de pessoal da entidade decorrente das aposentadorias”*, sem olvidar que o almejado *“é o exercício de atividades contínuas, essenciais para o desenvolvimento da atividade-fim do DER-RJ”*.

Diante disso, na sessão plenária de 27.02.2023, em reverência à cláusula geral do processo legal, foi determinada a imediata abertura de contraditório, no intuito de oportunizar ao jurisdicionado o envio de esclarecimentos e justificativas relacionados aos fatos representados, nos seguintes moldes:

VOTO:

1. Pelo CONHECIMENTO da representação em tela;
2. Pela COMUNICAÇÃO ao atual titular da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER/RJ, com arrimo no § 1º do artigo 26 da Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se pronuncie acerca das irregularidades suscitadas nesta representação, encaminhando os elementos que julgar pertinentes à comprovação de suas alegações, e
3. Findo o prazo, encaminhem-se os autos diretamente à SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO para que, por meio de sua Coordenadoria competente, analise a resposta eventualmente apresentada pelo jurisdicionado, com posterior remessa ao MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, nos termos do art.84-A, § 6º, do Regimento Interno deste Tribunal.

Em atendimento, a Fundação se manifestou através do documento TCE-RJ nº 8.437-5/23, que foi submetido à análise do Corpo Instrutivo, o qual concluiu que as elucidações não afastaram as incongruências apontadas, **opinando pela procedência da Representação e no sentido da ilegalidade dos ajustes, tendo sido recomendado ainda que seja determinada a realização de concurso público**, conforme proposta de encaminhamento datada de 11.05.2023:

Ante o exposto, sugere-se:

I. A PROCEDÊNCIA desta representação, em virtude das irregularidades identificadas nos contratos analisados;

II. A ILEGALIDADE dos contratos nº 117/2014, 119/2014 e 017/2022, devido à contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal;

III. A COMUNICAÇÃO ao atual Presidente da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro (DER-RJ), nos termos do art. 26, §1º, do RITCERJ, com determinação para que adote as seguintes medidas:

a) abstenha-se de prorrogar e/ou de aditar os contratos administrativos nº 117/2014, 119/2014 e 017/2022;

b) abstenha-se de efetuar novos contratos cujos objetos versem sobre a contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, de forma semelhante aos ajustes apreciados nestes autos;

c) promova a adequação do quadro de pessoal da fundação, de modo a dimensioná-lo conforme as necessidades dos serviços do DER-RJ, em atendimento ao art. 3º, inciso XVIII, de seu Regimento Interno;

d) proceda à realização de concurso público no prazo de 180 dias a contar do conhecimento da decisão plenária, com vistas a dar provimento aos cargos de vínculo efetivo, em consonância com o disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, comunicando a esta Corte, findo o prazo acima estipulado, sobre o andamento das providências adotadas.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, representado por seu Procurador-Geral, Dr. Henrique Cunha de Lima, acompanhou a instrução técnica.

## **É o Relatório.**

### **1. Breve histórico**

O presente feito resultou de auditoria, consubstanciada no processo TCE-RJ nº 105.574-9/22, que teve como objetivo verificar o andamento do projeto “Planejamento, Estudos e Projetos Rodoviários”, o qual contempla 18 avenças. Foram detectadas **possíveis inconsistências nos Contratos nº 117/2014, nº 119/2014 e nº 017/2022, relativas à contratação de pessoal, decorrentes de indícios de burla ao**

**concurso público, uma vez que teriam sido terceirizadas funções previstas no plano de cargos e salários da entidade (Lei Estadual nº 4.688/2005<sup>1</sup>).**

O **Contrato nº 117/2014** foi celebrado no dia 04.11.2014 com o Consórcio Concremat/JDS, contratado para a execução de serviços técnicos especializados de supervisão e controle ambiental, social e dos serviços de restauração/implantação/pavimentação/melhoramentos em rodovias da Região Metropolitana, pelo prazo inicial de 420 dias, contados da autorização para início das atividades. O Corpo Instrutivo verificou que os serviços foram paralisados em 01.03.2015, tendo sido retomados em 12.11.2021.

O **Contrato nº 119/2014**, por sua vez, foi assinado, em 24.11.2014, com a empresa Prodec Consultoria para Decisão Sociedade Civil Ltda., tendo o mesmo objeto do ajuste anterior, a ser executado, contudo, na Região do Médio Paraíba Fluminense, no prazo de 480 dias, contados de autorização, a qual foi publicada apenas em 12.11.2021.

O **Contrato nº 017/2022**, a seu turno, foi firmado em 23.02.2022 com a empresa Dynatest Engenharia Ltda., para a prestação de serviços técnicos especializados, de natureza contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, voltados ao apoio técnico em projetos, para a Diretoria de Projetos de Engenharia do DER-RJ, pelo prazo inicial de 12 meses, também contados da autorização para início das atividades.

O jurisdicionado informou que não há expectativa de prorrogação ou aditivo para os primeiros e que a vigência do último contrato foi recentemente prorrogada para março de 2024<sup>2</sup>.

A instância técnica, ora Representante, pontuou que o valor somado dos três ajustes totaliza R\$ 22.000.299,32, **correspondentes a um dispêndio mensal de R\$**

---

<sup>1</sup> Dispõe sobre a organização e reestruturação do quadro de pessoal da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro - DER-RJ, e dá outras providências.

<sup>2</sup> Documento TCE-RJ nº 8.437-5/2023, #3797662, fl. 2.

**1.699.841,32, valor equivalente a mais de 50% do gasto mensal com pessoal ativo da Fundação, o qual, no mês de novembro de 2022, totalizou R\$ 3.236.753,70.**

**Ao comparar as categorias profissionais abrangidas pelos três ajustes com o Plano de Cargos do DER-RJ, o Corpo Instrutivo concluiu que a finalidade das contratações é a substituição de mão de obra, no intuito de suprir carência resultante de aposentadorias, para o exercício de atividades contínuas e essenciais ao desenvolvimento da atividade-fim do DER-RJ.**

Nesse contexto, foi solicitado ao jurisdicionado que se pronunciasse acerca das irregularidades suscitadas, tendo sido oportunizado o encaminhamento dos elementos pertinentes à comprovação de suas alegações.

## **2. Da análise da resposta do jurisdicionado**

O Corpo Instrutivo procedeu à análise da resposta do Presidente da entidade, Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, o qual, além de destacar a importância da manutenção das contratações, que seriam imprescindíveis para atender às demandas da sociedade, sem comprometimento do orçamento público na rubrica de pessoal, encaminhou pronunciamento da Assessoria de Planejamento do DER-RJ, bem resumido pela instância técnica:

No documento de resposta, consta manifestação da Assessoria Especial de Planejamento do DER-RJ (PDF #3797662), na qual, inicialmente, são trazidas as atribuições típicas do DER e informações de que a entidade desenvolve atividades consubstanciadas por estudos técnicos, projetos de engenharia, orçamentos, obras e serviços de engenharia, incluindo atividades de conservação, manutenção e fiscalização, dentre outras, voltadas à administração da malha rodoviária do estado.

**Adicionalmente, o assessor aduz que as atribuições desenvolvidas pelas empresas terceirizadas de engenharia consultiva não se confundem com as atividades de competência dos servidores do DER, por serem voltadas ao assessoramento e apoio técnico, enquanto os efetivos são incumbidos do processo estratégico de planejamento, decisão, gestão e fiscalização.**

Alerta ainda que todas as atividades elencadas no termo de referência do edital, embora acessórias, fazem parte das **necessidades permanentes**

da fundação, apesar de não se confundirem com as atribuições ordinárias desempenhadas pelos servidores efetivos.

Aponta que as contratações tratam de prestação de serviços e não de terceirização de mão de obra e que, por envolver atividades que não são típicas da entidade, podem ser pactuadas com terceiros. Assim, **não haveria superposição de funções entre os contratados e os servidores.**

Esclarece também a natureza das contratações em comento, a saber:

- (i) contrato nº 117/2014: serviços técnicos especializados de supervisão e controle ambiental, social e das obras de restauração, implantação, pavimentação e melhoramentos em rodovias da região metropolitana;
- (ii) contrato nº 119/2014: serviços técnicos especializados de supervisão e controle ambiental, social e das obras de restauração, implantação, pavimentação, melhoramentos em rodovias da região do Médio Paraíba Fluminense;
- (iii) contrato nº 017/2022: prestação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, voltados ao apoio técnico em projetos da Diretoria de Projetos de Engenharia - DPE da Fundação DER-RJ.

Quanto aos contratos nº 117/2014 e 119/2014, **informa que as vigências findarão, respectivamente, em junho e agosto do corrente ano, não havendo expectativa de prorrogação ou aditivo contratual para ambos.**

**Em relação ao contrato nº 017/2022, aduz que a vigência foi recentemente prorrogada para março de 2024, mencionando que o DER atualmente conta com apenas 26 cargos técnicos efetivos e 195 cargos em comissão, os quais não suprem a necessidade mínima de atendimento das demandas de competência da fundação. Destaca, ainda, que o término da vigência dos contratos firmados em 2014, citados anteriormente, causará grande déficit no corpo técnico.**

Acrescenta que o DER detém a competência exclusiva para atendimento dos projetos e obras públicas nas rodovias estaduais e que, mesmo contando com a mão de obra terceirizada para cumprimento das atividades acessórias, **possui um passivo de dezenas de solicitações de vistorias, obras e análises técnicas, além de inúmeros projetos em andamento e outros ainda não analisados.**

Nesse contexto, afirma que **não seria viável o suprimento de pessoal por meio de concurso público**, seja pelo empenho de expressivos recursos financeiros em caráter permanente, inviabilizados pela atual realidade financeira que permeia o Estado, seja pelo imenso prejuízo causado pela ausência dessa mão de obra técnica, o que comprometeria de forma irreversível a continuidade da prestação dos serviços voltados aos cidadãos fluminenses.

**A assessoria relaciona ainda editais semelhantes manejados por órgãos rodoviários e ferroviários**, quais sejam: DNIT, VALEC, DER-SP e GOINFRA, de forma a demonstrar que a prática é corrente e necessária



para atender às crescentes demandas da sociedade, sem comprometimento do orçamento destinado à área de pessoal.

Em sequência, **destaca que o regime de recuperação fiscal, o qual restringiu o aumento de despesas públicas**, aplica-se a todos os Poderes e entidades do Estado, inclusive ao DER-RJ. Diante do cenário apresentado, entende que é necessário um processo de adaptação do ordenamento positivo, da jurisprudência e da doutrina à nova realidade econômica e social. Nessa linha, aduz que a contratação de prestação de serviços, quando eivada de legalidade, garantiria uma maior economicidade, eficiência e continuidade em relação aos serviços públicos.

*Grifos acrescentados*

O jurisdicionado também encaminhou os seguintes documentos, enumerados pelo Corpo Instrutivo:

- i) lista de demandas de elaboração de estudos ambientais: arquivos digitais #3797663, #3797672 e #3797678;
- (ii) lista de demandas em análise: arquivos digitais #3797664, #3797673 e #3797679;
- (iii) lista de demandas em execução: arquivos digitais #3797665, #3797674 e #3797680;
- (iv) lista de projetos de desapropriações: arquivos digitais #3797666, #3797675 e #3797681;
- (v) quadro de pessoal com quantidade de vínculos e características dos ocupantes: arquivos digitais #3797667, #3797676 e #3797682.

Ao avaliar toda a documentação remetida pela entidade, a instância técnica constatou que o jurisdicionado não logrou êxito em afastar as impropriedades que deram ensejo à presente Representação, restando averiguado que as atividades dos contratados são típicas de servidores efetivos, em burla à regra do concurso público, uma vez que **não foi comprovada a ausência de intercessão entre os serviços que formam o objeto dos contratos e as atribuições previstas para os cargos efetivos da instituição.**

O Corpo Instrutivo ainda aponta contradição na resposta, uma vez que, a despeito de ter sido afirmado que as atividades que compõem o objeto dos contratos são acessórias, também foi registrado que **fazem parte das necessidades permanentes da Fundação**, corroborando a constatação de que os ajustes foram



firmados para suprir a carência de pessoal do DER-RJ. Neste sentido, rememorou que na exordial já havia sido apontado que **as atribuições dos cargos existentes no quadro de pessoal se assemelham às atividades contratadas.**

Foi ainda consignado que a Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte formulou Representação, consubstanciada no processo TCE-RJ nº 107.559-3/22, em face do Edital de Pregão Eletrônico nº 022/2022, igualmente deflagrado pelo DER-RJ para a contratação de serviços técnicos especializados. No feito também foram averiguados indícios de burla ao concurso público - motivo pelo qual o certame foi suspenso na sessão de 18.11.2023 -, o que demonstraria certa reiteração na conduta adotada pela entidade.

Nesse diapasão, vale apontar que, naqueles autos, o jurisdicionado igualmente fundamentou o procedimento licitatório no fato de que outras entidades rodoviárias e ferroviárias também promovem terceirizações semelhantes. Quanto ao tópico, restou assentado, na decisão plenária prolatada em 22.03.2023, no âmbito do processo TCE-RJ nº 107.559-3/22, o que se segue:

Quanto à menção do gestor à forma de atuação de outras entidades públicas e privadas, como o DNIT, os demais DERs, a VALEC (infraestrutura ferroviária), a ANTT (agência reguladora nacional de transportes terrestres), e às Concessionárias rodoviárias e ferroviárias, que, segundo afirma, sem trazer comprovação aos autos, não executam tarefas acessórias às suas competências de planejar, coordenar e controlar (privativas dos agentes públicos) sem o apoio técnico profissional especializado, claro se afigura sua impropriedade.

Tais entidades possuem características e atribuições distintas previstas em leis e regulamentos específicos, e, ademais, segundo ensinamento de Hely Lopes Meirelles, na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, **na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, e as que regem a Fundação DER-RJ estabelecem que as funções objeto da contratação pretendida vinculam-se a servidores efetivos de seu quadro de pessoal permanente.**

*Grifo acrescentado*

A instância técnica ainda salientou que, diante da ocupação de apenas 26 cargos técnicos efetivos, **o administrador poderia adequar o quadro de pessoal da instituição, de modo a atender às suas respectivas demandas,** em consonância

com o art. 3º, inciso XVIII, do Regimento Interno do DER-RJ, o qual prevê que a entidade deve manter quadro de técnicos diversificado e dimensionado segundo as necessidades dos serviços, zelando pela perfeita capacitação e constante treinamento do pessoal. Nesta toada, ressaltou que tal adequação pode ser alcançada através de decreto, desde que não implique em aumento de despesa, nos termos do art. 84, inciso VI, alínea 'a', da Constituição Federal<sup>3</sup> e conforme já realizado pelo próprio DER-RJ através do art. 1º do Decreto nº 47.140, de 24 de junho de 2020:

Art. 1º - Ficam transformados, sem aumento de despesa, na estrutura básica da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro - DER, os cargos em comissão, vagos e/ou ocupados, relacionados no Anexo I a este Decreto e na forma ali mencionada.

No que se refere à viabilidade de realização de concurso público, foi ressaltado que a Lei Complementar Federal nº 159, de 19.05.2017, a qual instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, **permitia a promoção de concursos, desde que para reposição de vacância, decorrente de aposentadoria ou falecimento do servidor.**

A efetivação de concursos públicos foi vedada apenas com o advento da Lei Complementar nº 178, de 13.01.2021, a qual, no entanto, não incidiu sobre o Estado do Rio de Janeiro até a publicação de sua regulamentação (Decreto nº 10.681, de 20.04.2021), em decorrência de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida nos autos do ACO 3457-RJ 0111869-78.2020.1.00.0000.

Em 06.05.2021, a LC nº 159/2017 ainda foi alterada pela Lei Complementar nº 181, viabilizando os concursos públicos, desde que observada necessária compensação financeira, previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, ou que a realização esteja prevista expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor. Além disso, a Suprema Corte, em 21.11.2021,

---

<sup>3</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

no âmbito da ADI 6930-DF, permitiu liminarmente a realização de concurso para preenchimento de cargos vagos.

**A retomada do Contrato nº 117/2014 e a autorização para início do Contrato nº 119/2014, as quais ocorreram em 12.11.2021, são posteriores à mitigação da vedação aos concursos. A celebração desses ajustes, inclusive, é anterior à instauração do Regime de Recuperação Fiscal. O Contrato nº 017/2022, por sua vez, celebrado em 23.02.2022, sucede a liminar do STF.**

**Além do concurso público, a instância técnica ressaltou que, a despeito de o inciso II do art. 37 da Constituição<sup>4</sup> estabelecer que a admissão de pessoal no serviço público, em regra, depende de aprovação em concurso público, o inciso IX do mesmo artigo<sup>5</sup> permite a contratação por tempo determinado quando houver uma necessidade temporária de excepcional interesse público.**

Assim, **frisa que o gestor poderia ter atuado dentro dos limites legais, já que o ordenamento jurídico disponibiliza instrumentos para combater tanto a carência de pessoal como para adequar o quadro de pessoal da instituição. A terceirização de atividades previstas nos planos de cargos e salários, contudo, não é admitida**, conforme tese desta Corte ressaltada pelo Corpo Instrutivo, adotada no bojo do processo TCE-RJ nº 211.071-5/14, registrada no Boletim de Jurisprudência nº 06, Ano 2, de junho de 2021, do TCE-RJ:

Constitui burla à regra constitucional do concurso público a terceirização de serviços visando a suprir carência de servidores, quando houver efetiva identidade de atribuições entre o serviço contratado e o cargo paradigma do quadro permanente do ente público.

---

<sup>4</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

<sup>5</sup> IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Nesse contexto, a instância técnica concluiu que as contratações em apreço foram celebradas para suprir a carência de servidores, em burla ao concurso público e, considerando ainda que não foram apresentados estudos técnicos aptos a demonstrar que a terceirização seria a forma mais eficiente de prestar os serviços, **sugeriu a procedência da Representação e a declaração de ilegalidade dos Contratos nº 117/2014, nº 119/2014 e nº 017/2022, cumuladas com determinação para que o jurisdicionado se abstenha de prorrogar os ajustes.**

Por outro lado, **recomendou que as avenças não sejam anuladas, a fim de garantir a continuidade da prestação dos serviços à sociedade, impondo-se prazo ao gestor para que regularize seu quadro de pessoal mediante realização de concurso público.**

### **3. Conclusões**

A Assessoria de Planejamento do DER-RJ, embora afirme que os serviços contratados não se confundem com as atribuições ordinárias desempenhadas pelos servidores efetivos, assevera que as atividades previstas nos Contratos nº 117/2014, nº 119/2014 e nº 017/2022 fazem parte das **necessidades permanentes** da Fundação.

Além disso, destaca que os ajustes de 2014 abrangem serviços técnicos especializados de **supervisão e controle de melhoramentos em rodovias**, e que o ajuste de 2022 tem como objeto serviços técnicos profissionais especializados de **natureza contínua**, para apoio técnico em projetos da Diretoria de Projetos de Engenharia.

Concomitantemente, informa que estão inseridas nas **atribuições típicas da entidade a realização de estudos técnicos, projetos de engenharia, orçamentos, obras e serviços de engenharia**, incluindo atividades de conservação, manutenção, fiscalização, entre outras, **voltadas à administração da malha rodoviária do Estado**,

**as quais, nota-se, se assemelham às atividades contratadas.** Inclusive, foi asseverado que o DER-RJ detém **competência exclusiva para atendimento dos projetos e obras públicas nas rodovias estaduais, reforçando a conclusão de que os contratos em apreço abarcam atribuições típicas da entidade.**

O jurisdicionado afirma ainda que possui um passivo de dezenas de solicitações de vistorias, obras e análises técnicas, além de inúmeros projetos em andamento, sendo mil voltados à desapropriação de imóveis, bem como outros aguardando apreciação, mas que não seria viável a realização de concurso público em decorrência da necessidade de empenho de recursos expressivos em caráter permanente.

Vale alertar, no que se refere à viabilidade do concurso público, que o julgamento da ADI 6930, já mencionada, foi finalizado em 30.06.2023, e **os Ministros do STF, por unanimidade, autorizaram os Estados participantes do Regime de Recuperação Fiscal a promover concursos para repor cargos vagos<sup>6</sup>**, de modo a garantir a continuidade dos serviços públicos. A Corte entendeu que a submissão do preenchimento de cargos vagos à autorização prévia de órgãos federais fere a autonomia dos demais entes federativos.

Ademais, conforme destacado pela instância técnica, além da possibilidade de promoção de concurso público para o preenchimento de cargos vagos, os gestores também poderiam realizar contratações temporárias, nos termos do inciso IX, do art. 37 da CRFB/88, ou até mesmo readequar o quadro de pessoal, **mas não foram adotadas quaisquer medidas para evitar a vacância de inúmeros cargos na entidade ou para transformar cargos de apoio administrativo ou comissionados em cargos técnicos, no intuito de evitar o acúmulo de tantos processos, optando-se por promover terceirização sem qualquer suporte técnico quanto à sua vantajosidade, legalidade ou economicidade.**

---

<sup>6</sup> V. <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6221519>>. Acesso em: 02.08.2023.

Em relação à economicidade, cabe lembrar que o Corpo Instrutivo desta Corte apontou em sua exordial que o valor somado dos três contratos ora analisados totaliza R\$ 22.000.299,32, representando um dispêndio mensal de R\$ 1.699.841,32. O gasto mensal com o quadro de servidores ativos da entidade, por sua vez, no mês de novembro de 2022, foi de R\$ 3.236.753,70, o que demonstra que **as despesas com aqueles ajustes são superiores a 50% da folha mensal com pessoal ativo da Fundação. O jurisdicionado, entretanto, não se manifestou acerca do tema e tampouco apresentou estudo técnico preliminar apto a comprovar a vantajosidade da terceirização e a economicidade dos valores pagos no bojo dos Contratos nº 117/2014, nº 119/2014 e nº 017/2022.**

Ora, destarte, como bem averiguado pelo Corpo Instrutivo, **a manifestação da entidade não foi capaz de afastar a irregularidade que deu ensejo à presente Representação, qual seja, que o objeto dos Contratos nº 117/2014, nº 119/2014 e nº 017/2022 é a contratação ilegal de terceirizados para exercer atividades típicas de servidores efetivos, em burla à regra do concurso público, prevista no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.**

Embora acompanhe as constatações do Corpo Instrutivo, entendo que antes de examinar definitivamente o mérito deste feito e decidir acerca da legalidade dos contratos, reputo imprescindível, com a finalidade de garantir a ampla defesa e o contraditório, corolários do devido processo legal, **notificar os signatários dos ajustes em exame para que apresentem razões de defesa pela realização de contratações de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto na Carta Magna, e sem comprovar a vantajosidade do modelo adotado e tampouco a economicidade dos valores contratados:**

(i) Contrato nº 117/2014: Sr. Henrique Alberto Santos Ribeiro, ex-Presidente do DER-RJ, e Sr. Aécio Castro da Rocha, Diretor de Operação e Conservação Metropolitana à época dos fatos;

(ii) Contrato nº 119/2014: Sr. Henrique Alberto Santos Ribeiro, ex-Presidente do DER-RJ, e o Sr. Ângelo Monteiro Pinto, Diretor de Obras e Conservação à época dos fatos; e

(iii) Contrato nº 017/2022: Sr. Herbert Marques da Silva, então Presidente do DER-RJ, e Sr. Cledson Sampaio Bitencourt, Diretor de Projetos de Engenharia à época dos fatos.

Nota-se, ainda, que, a despeito de o respectivo ato não ter sido juntado a estes autos, consta da manifestação da Assessoria de Planejamento do DER-RJ, datada de abril de 2023, que o ajuste de 2022 teria sido recentemente prorrogado. Levando em conta que, segundo os dados constantes do sistema desta Corte, o Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos é Presidente da Fundação desde 05.01.2023, entendo que ele também deve ser **notificado pela prorrogação do Contrato nº 017/2022**, a fim de que apresente razões de defesa pela irregularidade apurada neste feito.

Por derradeiro, reputo pertinente **dar ciência acerca da presente decisão às contratadas**, Consórcio Concremat/JDS e empresas Prodec Consultoria para Decisão Sociedade Civil Ltda. e Dynatest Engenharia Ltda., para que, caso entendam cabível, se manifestem acerca das questões suscitadas nesta Representação, considerando que eventual decisão de mérito poderá produzir efeitos na sua esfera de direitos, em consonância com a Súmula Vinculante nº 003 do STF<sup>7</sup>.

Pelo exposto, posiciono-me **em desacordo** com a proposta do Corpo Instrutivo e com o parecer do douto Ministério Público de Contas, e

#### **VOTO:**

---

<sup>7</sup> Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.



I. Pela **NOTIFICAÇÃO** do Sr. Henrique Alberto Santos Ribeiro, ex-Presidente da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER-RJ, signatário dos Contratos nº 117/2014 e nº 119/2014, na forma do art. 15, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RJ, a fim de que apresente razões de defesa, no prazo 15 (quinze) dias, pela realização de contratações de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e sem comprovar a vantajosidade do modelo adotado e tampouco a economicidade dos valores contratados;

II. Pela **NOTIFICAÇÃO** do Sr. Aécio Castro da Rocha, Diretor de Operação e Conservação Metropolitana do DER-RJ à época dos fatos, signatário do Contrato nº 117/2014, na forma do art. 15, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RJ, a fim de que apresente razões de defesa, no prazo 15 (quinze) dias, pela realização de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e sem comprovar a vantajosidade do modelo adotado e tampouco a economicidade dos valores contratados;

III. Pela **NOTIFICAÇÃO** do Sr. Ângelo Monteiro Pinto, Diretor de Obras e Conservação do DER-RJ à época dos fatos, signatário do Contrato nº 119/2014, na forma do art. 15, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RJ, a fim de que apresente razões de defesa, no prazo 15 (quinze) dias, pela realização de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e sem comprovar a vantajosidade do modelo adotado e tampouco a economicidade dos valores contratados;

IV. Pela **NOTIFICAÇÃO** do Sr. Herbert Marques da Silva, então Presidente da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER-RJ, signatário do Contrato nº 017/2022, na forma do art. 15, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RJ, a fim de que apresente razões de defesa, no prazo 15 (quinze) dias, pela realização de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da

Constituição Federal, e sem comprovar a vantajosidade do modelo adotado e tampouco a economicidade dos valores contratados;

**V. Pela NOTIFICAÇÃO** do Sr. Cledson Sampaio Bitencourt, Diretor de Projetos de Engenharia do DER-RJ à época dos fatos, signatário do Contrato nº 017/2022, na forma do art. 15, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RJ, a fim de que apresente razões de defesa, no prazo 15 (quinze) dias, pela realização de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e sem comprovar a vantajosidade do modelo adotado e tampouco a economicidade dos valores contratados;

**VI. Pela NOTIFICAÇÃO** do Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, atual Presidente da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER-RJ, responsável pela prorrogação Contrato nº 017/2022, na forma do art. 15, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RJ, a fim de que apresente razões de defesa, no prazo 15 (quinze) dias, pela prorrogação de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e sem comprovar a vantajosidade do modelo adotado e tampouco a economicidade dos valores contratados; e

**VII. Pela COMUNICAÇÃO** ao Consórcio Concremat/JDS e às empresas Prodec Consultoria para Decisão Sociedade Civil Ltda. e Dynatest Engenharia Ltda, nos termos do art. 15, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, para que tenham ciência desta decisão e, no prazo 15 (quinze) dias, se assim entenderem pertinente, se pronunciem sobre os fatos discutidos nesta Representação, especialmente no que se refere à legalidade e à economicidade, respectivamente, dos Contratos nº 117/2014, nº 119/2014 e nº 017/2022, celebrados com a Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER-RJ.

**GCS-2,**

**ANDREA SIQUEIRA MARTINS**  
**CONSELHEIRA SUBSTITUTA**