

ACÓRDÃO Nº 095992/2023-PLENV

1 **PROCESSO:** 202790-9/2023

2 **NATUREZA:** REPRESENTAÇÃO DA SGE

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

4 **UNIDADE:** INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI

5 **RELATOR:** MARCELO VERDINI MAIA

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

7 **ÓRGÃO DECISÓRIO:** PLENÁRIO VIRTUAL

8 **ACÓRDÃO:**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **REPRESENTAÇÃO DA SGE**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO VIRTUAL**, por unanimidade, por **COMUNICAÇÃO**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 **ATA Nº:** 31

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 Verdini Maia

11 **DATA DA SESSÃO:** 25 de Setembro de 2023

Marcelo Verdini Maia

Relator

Rodrigo Melo do Nascimento

Presidente

Fui presente,

Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral de Contas

PLENÁRIO

PROCESSO: TCE-RJ 202.790-9/23

ORIGEM: INST PREV SERV PÚBL CID SÃO JOÃO MERITI

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

INTERESSADO: SGE-SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO

**INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE
SÃO JOÃO DE MERITI. REPRESENTAÇÃO COM NARRATIVA DE
SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO QUADRO DE SERVIDORES
DO ÓRGÃO.**

**ALEGAÇÕES DE IRREGULARIDADES RELACIONADAS À FALTA DE
CARGOS EFETIVOS. NECESSIDADE DE OPORTUNIZAR O
PRONUNCIAMENTO DO RESPONSÁVEL.**

**NOVA COMUNICAÇÃO AO JURISDICIONADO, COM
DETERMINAÇÕES E ALERTA DE POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO
DE MULTA DIÁRIA (ASTREINTES).**

Trata-se de Representação deflagrada pelo Secretário Geral de Controle Externo – SGE, o qual, subsidiado em instrução da 1ª CAP, vinculada à SUB-Pessoal, narrou a existência de irregularidades no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de São João de Meriti.

Relatou a 1ª CAP a existência de irregularidades, pormenorizadas em manifestação datada de 31.01.2023, a seguir sintetizadas, e formulou a seguinte proposta de encaminhamento:

Em consulta ao banco de dados deste Tribunal de Contas (Portal BI, Painel “AudFopag”), por meio da análise automatizada de folhas de pagamento dos órgãos e entidades jurisdicionados deste TCE-RJ, encaminhadas ao Tribunal por força da Deliberação TCE-RJ nº 293/18, e tomando por referência critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade estabelecidos no art. 1º da Resolução TCE-RJ nº 302/17, foi identificado que o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de São João de Meriti (MERITI-PREVI) **não apresenta servidores efetivos em seu quadro de pessoal.**

[...]

I. O **CONHECIMENTO** desta representação, por estarem presentes os requisitos legais;

II. A **COMUNICAÇÃO**, nos termos do art. 26, § 1º, do Regimento Interno, ao atual Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de São João de Meriti, **para que se pronuncie quanto ao mérito desta representação, no prazo legal, devendo apresentar esclarecimentos de fato e de direito que entender pertinentes e juntar os documentos que repute necessários à comprovação de suas alegações, bem como para que se abstenha de nomear servidores para cargos em comissão que não se destinem a funções de direção, chefia e assessoramento;**

III. Seja, por fim, julgada **PROCEDENTE** esta representação, a fim de que sejam adotadas as seguintes providências:

a) A **COMUNICAÇÃO** ao atual Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de São João de Meriti, nos termos do art. 26, §1º, do RITCERJ, para que auxilie o Prefeito Municipal na elaboração do projeto de lei a ser encaminhado ao Poder Legislativo, com vistas à regularização do quadro de pessoal da MERITI-PREVI, **comprovando a esta Corte o seu cumprimento**, atentando-se para os seguintes pontos:

a.1) Promova, **no prazo de 120 dias**, a adequação do quantitativo de cargos comissionados e efetivos, de forma a resguardar a proporcionalidade exigida pela Constituição Federal, o que poderá ser alcançado mediante ações como:

i) Majoração do quantitativo de cargos efetivos com a finalidade de estabelecer a referida proporcionalidade;

ii) Extinção de cargos em comissão que não pressuponham necessária relação de confiança ou que não estejam relacionados às funções de direção, chefia e assessoramento;

a.2) Observe, quando da adequação de seu quadro de pessoal:

i) Que os cargos cujas atribuições sejam de natureza permanente, com funções tipicamente burocráticas, devem ser providos por meio do necessário concurso público, nos termos do art. 37, II, da CRFB;

ii) Que a lei que reestruturar o quadro de pessoal deve obedecer ao que preceitua o inciso V do art. 37 da CRFB, com redação dada pela EC nº 19/98, no sentido de que “os cargos em comissão devem ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei” e “destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”;

iii) Que os princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade e proporcionalidade devem estar presentes quando das definições dos quantitativos e das atribuições de todos os seus cargos (efetivos e comissionados);

a.3) Proceda, após adotadas as medidas previstas nos itens a.1 e a.2, à realização de concurso público, **em novo prazo de 120 dias**, com vistas a dar provimento aos cargos de vínculo efetivo;

b) A **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de São João de Meriti, nos termos do art. 26, §1º, do RITCERJ, para que, ciente desta decisão, empreenda esforços, observada sua competência privativa no que tange à iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre a criação de cargos na administração autárquica, na propositura de projeto de lei que regularize a forma de provimento do quadro de pessoal do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de São João de Meriti;

c) A **COMUNICAÇÃO** ao atual Presidente da Câmara Municipal de São João de Meriti, nos termos do art. 26, §1º, do RITCERJ, para que, ciente desta decisão, empreenda esforços, observado o devido processo legislativo, na tramitação de projeto de lei que regularize a forma de provimento do quadro de pessoal do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de São João de Meriti.

O processo tramitou inicialmente em conjunto com os autos do TCE-RJ n.º 202.766-8/23, n.º 202.787-2/23, n.º 202.794-5/23 e n.º 202.798-1/23 e, em sessão plenária de 15.03.2023, foi proferido voto em conjunto para os feitos e lavrado o Acórdão n.º 20477/2023 sem que, entretanto, fossem observadas as especificidades de cada um dos casos.

Após identificar a falha nos autos relacionados, a 1ª CAP realizou a desapensação dos processos e adotou as providências necessárias à devolução do presente feito.

Em 12.06.2023, o Plenário desta Corte aprovou voto para tornar sem efeito a decisão prolatada em 15.03.2023 nos autos do processo TCE-RJ n.º 202.766-8/23 no que diz respeito à sua aplicabilidade ao presente processo; conhecimento da Representação e comunicação ao responsável pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de São João de Meriti, a saber:

1. Por **TORNAR SEM EFEITO** a decisão prolatada em 15.03.2023 nos autos do processo TCE-RJ n.º 202.766-8/23, bem como o Acórdão n.º 20477/2023, **no que diz respeito à sua aplicabilidade ao presente processo;**
2. Por **CONHECIMENTO** da Representação, eis que presentes os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 109 do Regimento Interno;
3. Por **COMUNICAÇÃO** ao responsável pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de São João de Meriti, nos termos regimentais, para que tome ciência da decisão desta Corte e, no prazo de 15 (quinze) dias, pronuncie-se acerca do mérito desta Representação e adote as seguintes medidas:
 - 3.1. Apresente os esclarecimentos de fato e de direito que entender pertinentes, assim como junte os documentos que repute necessários à comprovação de suas alegações;
 - 3.2. Abstenha-se de nomear servidores para cargos em comissão que não se destinem a funções de direção, chefia e assessoramento.

O Jurisdicionado foi comunicado por meio do Ofício PRS/SSE/CGC 16784/2023, porém não atendeu ao chamamento, conforme certificado pela Coordenadoria Setorial de Prazos e Diligências – CPR (Informação CPR de 21.07.2023).

Na sequência, a 1ª CAP formulou proposta de encaminhamento por comunicação ao Sr. Altair Soares Pereira Junior, Diretor-Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de São João de Meriti – MERITI-PREV, nos seguintes termos (Informação de 08.08.2023):

Pelo exposto, sugere-se nova COMUNICAÇÃO ao Sr. Altair Soares Pereira Junior, Diretor-Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de São João de Meriti – MERITI-PREVI, com fulcro no art. 15, inciso I, da Deliberação TCE-RJ nº 338/23, para que adote as seguintes providências, ALERTANDO-O quanto à possibilidade de reavaliação da medida executiva à luz do art. 139, IV, do Código de Processo Civil, a exemplo da aplicação de astreintes, com vistas a dar cumprimento à decisão de 12/06/2023, em caso de seu não atendimento:

1. Pronuncie-se acerca do mérito desta Representação e adote as seguintes medidas:

1.1. Apresente os esclarecimentos de fato e de direito que entender pertinentes, assim como junte os documentos que repute necessários à comprovação de suas alegações;

1.2. Abstenda-se de nomear servidores para cargos em comissão que não se destinem a funções de direção, chefia e assessoramento.

O Ministério Público de Contas, devidamente representado por seu Procurador-Geral, se manifestou de acordo com as medidas sugeridas pelo Corpo Técnico (Informação de 10.08.2023).

É O RELATÓRIO.

Informou o Corpo Técnico que o Jurisdicionado foi validamente comunicado por intermédio do correio eletrônico vinculado ao SICODI, com o ofício entregue em 23.06.2023. No entanto, como não houve confirmação de abertura da mensagem, foi publicado Edital de Comunicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, na data de 29.06.2023, com ciência ao gestor (Peça 20), conforme disposto no art. 11, §§ 1º e 2º, da Deliberação TCE-RJ 306/20.

Constata-se que, embora devidamente comunicado, o responsável não se manifestou quanto ao pedido de esclarecimentos e à determinação contida em voto anterior. Segundo o Corpo Técnico, embora a conduta seja passível de notificação, *“entende-se que a renovação da comunicação se afigura como medida mais adequada, fazendo-se o alerta quanto à possibilidade de imposição de multa diária coercitiva em caso de reiterado descumprimento, à luz do art. 139, IV, do Código de*

Processo Civil”, na linha de “*precedentes dessa Corte (p. ex. 101.432-7/22 – decisão de 06/12/2022; 242.911-1/22 – decisão de 21/11/2022; e 221.887-5/23 – decisão de 30/05/2023)*”.

Sendo assim, a fim de garantir o contraditório, a ampla defesa, a racionalização processual e a celeridade da conclusão do exame, acolho a proposta das instâncias instrutivas para formalizar nova comunicação ao responsável – com alerta de que poderá ser aplicada multa diária em caso de descumprimento da decisão. Destaca-se que, em razão de sua natureza coercitiva, as *astreintes* se diferem, e não impedem, posterior aplicação da multa sancionatória em razão do descumprimento injustificado de diligências ou de decisões desta Corte nos termos do art. 63, IV, da Lei Complementar nº 63/90.

Vale ressaltar que esse tem sido o caminho adotado pela Corte em casos semelhantes. Nesse sentido, por exemplo, o voto aprovado pelo Plenário em 19.06.2023, da lavra da Conselheira Marianna Montebello Willeman (Acórdão 67937/2023 – Processo TCE-RJ 224.992-5/22):

Quanto ao ponto, o que se vê, mais do que o simples desatendimento, **é o desprestígio às funções institucionais dos Tribunais de Contas.**

Neste cenário, o mero envio de notificação do jurisdicionado para apresentação de razões de defesa, como, em linha de princípio, seria cabível à luz do art. 26, § 2º, do Regimento Interno, **não se apresenta como a medida mais adequada para que a decisão seja efetivada.**

Além disso, reputo pertinente anotar que, a rigor, as decisões determinando notificações, muitas vezes, acabam fazendo com que o feito desvie do seu rumo principal e, consequentemente, se afaste do foco da matéria que está sendo apurada, pois, diante da não apresentação das devidas razões de defesa pelo jurisdicionado, o *iter* natural será a aplicação da citada multa sancionatória.

Embora inexistente, no Brasil, a dualidade de jurisdição, tal como largamente adotada no Direito Europeu, os Tribunais de Contas exercem atividade judicante em âmbito administrativo, razão pela qual deve lhes ser reconhecida, com lastro na aplicação subsidiária do Código de Processo Civil ao processo administrativo (art. 15 do CPC c/c art. 180 do Regimento Interno), **a possibilidade de utilização de qualquer meio executivo idôneo para efetivação de suas decisões**, tal como autorizado pelo art. 139, IV, do Código, que prevê o **poder geral de efetivação de decisões judiciais**, excepcionalizadas, por óbvio, as medidas submetidas à reserva de jurisdição.

A proposta encontra igual fundamento na adoção de providências cautelares pelas Cortes de Contas, que permitam a efetividade de suas decisões. Como exemplo, cito a **aplicação de multa diária, também conhecida como astreintes**. Em razão de sua natureza coercitiva, as *astreintes* se diferem, e não impedem, posterior aplicação da multa sancionatória em razão do descumprimento injustificado de diligências ou de decisões desta Corte nos termos do art. 63, IV, da Lei Complementar nº 63/90.

Assim, entendo que, no presente momento, a comunicação se afigura como medida mais adequada, sem prejuízo de posterior reavaliação da providência a ser determinada por esta Corte de Contas com vistas a dar atendimento às decisões, à luz do art. 4º inciso XXV do Regimento Interno c/c art. 139, IV, do Código de Processo Civil, em mantida a inércia por parte do jurisdicionado para atender às determinações do Tribunal, fazendo-se o alerta quanto à possibilidade de, em persistindo o descumprimento, haver a imposição de multa diária coercitiva.

Isto posto, posiciono-me **DE ACORDO** com o Corpo Técnico e **DE ACORDO** com o Ministério Público de Contas, com o registro de que as manifestações das instâncias instrutivas se encontram disponíveis no sítio eletrônico deste Tribunal, em espaço próprio às consultas processuais.

VOTO:

1. Por **COMUNICAÇÃO** ao Sr. Altair Soares Pereira Junior, Diretor-Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de São João de Meriti – MERITI-PREVI, nos termos regimentais, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, atenda integralmente às determinações contidas em decisão de 12.06.2023, abaixo reproduzidas, com **ALERTA** quanto à possibilidade de reavaliação da medida executiva à luz do art. 139, IV, do Código de Processo Civil, a exemplo da aplicação de *astreintes*, em caso de seu não atendimento:

*3. Por **COMUNICAÇÃO** ao responsável pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de São João de Meriti, nos termos regimentais, para que tome ciência da decisão desta Corte e, no prazo de 15 (quinze) dias, pronuncie-se acerca do mérito desta Representação e adote as seguintes medidas:*

3.1. Apresente os esclarecimentos de fato e de direito que entender pertinentes, assim como junte os documentos que repute necessários à comprovação de suas alegações;

3.2. Abstenha-se de nomear servidores para cargos em comissão que não se destinem a funções de direção, chefia e assessoramento.

GCSMVM,

MARCELO VERDINI MAIA
Conselheiro Substituto