

## ACÓRDÃO Nº 063527/2024-PLENV

1 PROCESSO: 244495-3/2023

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

3 INTERESSADO: PRISCILLA TEXEIRA PITTA MUNIZ

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO

5 RELATORA: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN

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 **NÃO CONHECIMENTO** com **COMUNICAÇÃO** e **ARQUIVAMENTO**, nos exatos termos do voto da Relatora.

9 ATA Nº: 24

10 QUÓRUM:

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

**Conselheiros-Substitutos presentes:** Andrea Siqueira Martins, Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerren

11 DATA DA SESSÃO: 29 de Julho de 2024

**Marianna Montebello Willeman**

Relatora

**Rodrigo Melo do Nascimento**

Presidente

Fui presente,

**Henrique Cunha de Lima**

Procurador-Geral de Contas

**VOTO GC-5**

**PROCESSO:** TCE-RJ Nº 244.495-3/23  
**ORIGEM:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO  
**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO  
**INTERESSADA:** VEREADORA PRISCILLA TEIXEIRA PITTA MUNIZ

**REPRESENTAÇÃO APRESENTADA POR VEREADORA DO MUNÍCIPIO DE NOVA FRIBURGO. ALEGAÇÃO DE PRÁTICA DE IRREGULARIDADES PELO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS DE DESPESAS RELACIONADAS À FOLHA DE PAGAMENTO. SUPOSTAS TERCEIRIZAÇÕES IRREGULARES COM POTENCIAL DE BURLAR A EXTRAPOLAÇÃO DOS ÍNDICES ESTABELECIDOS NA LEGISLAÇÃO E A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE PROVAS OU DE INDÍCIOS MÍNIMOS DAS ALEGADAS IRREGULARIDADES. DECISÃO ANTERIOR QUE OFERTOU À INTERESSADA A POSSIBILIDADE DE SANEAMENTO DO PROCESSO. PARLAMENTAR QUE, NO ENTANTO, SE MANTEVE INERTE. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DA REPRESENTAÇÃO, PREVISTOS NO ART. 109, V E VI, DO REGIMENTO INTERNO DESTES TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.**

Trata-se de Representação apresentada pela Sra. Priscilla Teixeira Pitta Muniz, Vereadora do Município de Nova Friburgo, em face de supostas irregularidades praticadas pelo Poder Executivo Municipal. A Representante alega possível ocorrência de violação aos limites constitucionais de despesas relacionadas à folha de pagamento, além da celebração de contratos de terceirização supostamente irregulares pela Secretaria Municipal de Obras, como forma de burlar a extrapolação dos índices estabelecidos na legislação.

Em sua petição, a Representante apresenta o resumo dos fatos nos seguintes termos (peça 2):

### **DO BREVE RESUMO DOS FATOS**

Chegou ao conhecimento desta parlamentar a suspeita de que a Administração Pública Municipal possa ter ultrapassado os limites constitucionais estabelecidos para despesas relacionadas à folha de pagamento.

Com a alegada intenção de dissimular os índices permitidos pela legislação em vigor, identificou-se que a Secretaria Municipal de Obras supostamente celebrou contratos com empresas terceirizadas com o propósito de fornecer serviços. No entanto, aparentemente, através desses contratos, foram admitidos colaboradores que atuam sob a jurisdição destas empresas. Tal procedimento, conforme a legislação, é proibido.

Desta feita, solicito os bons préstimos desta Colenda Corte de Contas para ordenar diligência externa, com peritos especializados em assuntos de pessoal, com o fito de averiguar os fatos delineados na presente denúncia e, simultaneamente, sancionar todos os envolvidos diante do prejuízo flagrante, inquestionável e sem justificativa aos recursos públicos.

No primeiro exame processual, o Conselheiro-Substituto Christiano Lacerda Ghuerren – então Relator –, considerando que da peça inicial não constava requerimento de concessão de medida liminar, remeteu os autos ao corpo instrutivo e ao *Parquet* de Contas mediante despacho, para que se manifestassem quanto à admissibilidade e mérito da representação (peça 9).

Impulsionados à 1ª CAP, os autos receberam daquela Coordenadoria a seguinte instrução (peça 13):

### **1 - ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE**

Inicialmente, cumpre mencionar os requisitos de admissibilidade da representação, previstos no art. 109 do Regimento Interno do Tribunal (RITCERJ):

Art. 109. São requisitos de admissibilidade da representação:

- I – ser proposta por um dos legitimados previstos no art. 108;
- II – referir-se a matéria de competência do Tribunal;
- III – referir-se a órgão ou entidade sujeito à sua jurisdição;
- IV – ser redigida em linguagem clara e objetiva;
- V – conter informações sobre o fato, as circunstâncias e os elementos de convicção;
- VI – estar acompanhada de prova ou suficiente indício concernente à ilegalidade ou irregularidade;

Dentre os fatos suscitados, estão inseridos no âmbito de competências desta 1ª CAP, previstas no art. 6º do Ato Normativo TCE-RJ 206/2021, as supostas terceirizações irregulares celebradas

pela Secretaria Municipal de Obras, com a possível ocorrência de burla à regra constitucional do concurso público.

Observa-se, no entanto, que a representante não juntou aos autos nenhum contrato, edital ou documentos congêneres referentes às aludidas terceirizações, que contenham indícios concernentes às irregularidades narradas, não atendendo aos requisitos previstos nos incisos V e VI do citado art. 109.

Dessa forma, antes de se manifestar sobre a admissibilidade, entende-se necessário oportunizar à representante a possibilidade de, caso queira, juntar aos autos documentação complementar, de modo a comprovar os fatos alegados, em analogia com o decidido no âmbito do Processo TCE-RJ 245.449-9/22<sup>1</sup>, em sessão de 24/04/23, reproduzido abaixo:

REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE AUDIÊNCIA PRÉVIA. IMPUGNAÇÃO. SANEAR. ADMISSIBILIDADE. Não sendo demonstrada pelo representante, a prévia impugnação administrativa ou indagação à administração, ou que tenha efetivamente participado do certame, é relevante oportunizar ao representante a possibilidade de sanear o feito antes do juízo de admissibilidade da representação, em apreço aos princípios da transparência, publicidade, segurança jurídica e não surpresa.

Outrossim, será sugerido o encaminhamento preliminar à Subsecretaria de Controle de Contas e Gestão Fiscal – SUB-CONTAS, com vistas à coordenadoria competente, a fim de que tome ciência dos fatos narrados quanto à extrapolação dos limites constitucionais mencionados na exordial e adote as providências que entender cabíveis.

## **2 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante o exposto, sugere-se o implemento das seguintes medidas:

### **Preliminarmente:**

I. O **ENCAMINHAMENTO** dos autos à SUB-CONTAS, para ciência acerca dos fatos narrados quanto à extrapolação dos limites constitucionais mencionados na exordial e para a adoção das medidas que entender convenientes e de direito;

### **Ao Plenário desta Corte, em relação à 1ª CAP:**

II. A **COMUNICAÇÃO**, nos termos do art. 15, inciso I, do RITCERJ, à representante, Sra. Priscilla Teixeira Pitta Muniz, para que tome ciência acerca da decisão e para que, caso deseje, adote as medidas necessárias ao saneamento do feito, mediante a apresentação de documentos que contenham provas ou indícios concernente às irregularidades suscitadas, no que tange à celebração de terceirizações irregulares pela Secretaria Municipal de Obras, de forma a atender ao disposto nos incisos V e VI do art. 109 do RITCERJ.

Remetidos os autos à SUB-CONTAS, conforme medida preliminar sugerida pela 1ª CAP, para ciência acerca dos fatos narrados quanto à extrapolação dos limites constitucionais, a CSC-Municipal acostou a seguinte manifestação (peça 15):

---

<sup>1</sup> Boletim de Jurisprudência TCE-RJ Ano 4, Número 4. Sessões: 01 a 30 de abril de 2023.

*Prima facie*, cumpre registrar que o Município de Nova Friburgo remete ao Tribunal de Contas o seu Relatório de Gestão Fiscal, de periodicidade quadrimestral, por meio do qual são realizadas análises, por esta subsecretaria, sobre diversos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, entre os quais se destaca a despesa de pessoal.

Com efeito, ao consultar o Processo TCE-RJ n.º 234.475-1/2023 (RGF 1º quadrimestre de 2023), foi observado descumprimento do limite fiscal da despesa com pessoal imposto pela legislação (54%), atingindo 55,65%. Conforme quadro abaixo:

Período	Despesa de pessoal		
	Processo TCE-RJ n.º	Valor – R\$	% em relação à RCL
1º quadrimestre/2022	218.770-1/2022	326.542.294,20	47,00%
2º quadrimestre/2022	240.417-1/2022	369.145.490,35	50,53%
3º quadrimestre/2022	208.755-1/2023	382.845.130,82	52,05%
<b>1º quadrimestre/2023</b>	<b>234.475-1/2023</b>	<b>411.582.125,26</b>	<b>55,65%</b>

Neste diapasão, ao consultar o Proc. TCE-RJ n.º 250.493-9/2023 (RGF 2º quadrimestre de 2023), foi verificado que o Município continuou ultrapassando o limite máximo (54%), alcançando **55,73%** de despesas com pessoal, a saber:

Em R\$	
Natureza	Valor Total
Despesa com pessoal – A	413.474.556,33
Receita corrente líquida – B	741.986.452,40
<b>Percentual alcançado – C = (A / B)</b>	<b>55,73%</b>
Limite legal	54,00%
Limite prudencial (95% do limite legal)	51,30%
Limite para emissão de alerta (90% do limite legal)	48,60%

Fonte: Anexo 1

Assim, após a ocorrência da violação do limite do art. 20 da LRF (54% para o Executivo), foi enviado alerta ao chefe do Poder Executivo, informando-o do fato de que estaria obrigado a reconduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme preconiza o artigo 23 da supracitada Lei.

Demais disso, caso não ordene ou promova, na forma e nos prazos da LRF, a execução de medidas para a redução do montante da despesa total com pessoal, com base no inciso IV e § 1º, do artigo 5º da Lei Federal n.º 10.028/00, o Prefeito Municipal estará sujeito à multa correspondente a 30% dos seus vencimentos anuais.

Assim, com fulcro no art. 111, § 4º, da Deliberação 338/2023, a Representação não será conhecida por restar ausente o critério denominado “oportunidade”, por entendermos que o fato narrado é de conhecimento desta Corte de Contas e será tratado em momento oportuno. Será dada devida ciência ao Controle Interno do município.

Por fim, vale realçar que a conformidade da gestão do orçamento público pelo Município será verificada por esta Corte de Contas quando da análise da prestação de contas referente ao exercício de 2023, e a não observância do cumprimento dos limites poderá repercutir de forma desfavorável no Parecer Prévio emitido por este Tribunal.

Em face dessas considerações, a CSC-Municipal propôs o seguinte encaminhamento:

**I – NÃO CONHECIMENTO** da presente **REPRESENTAÇÃO** em virtude da ausência do critério de oportunidade para análise do mérito, conforme dispõe o art. 111, § 4º da Deliberação TCE-RJ n.º 338/2023;

**II – EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO À REPRESENTANTE**, informando-o do teor da decisão que vier a ser prolatada, nos termos do art. 110 do RITCERJ;

**III – COMUNICAÇÃO AO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO**, para ciência do fato; e

**IV – ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO** do presente administrativo.

Prosseguindo na tramitação, o processo recebeu no *Parquet* Especial de Contas parecer do Procurador-Geral de Contas Henrique Cunha de Lima, cujo excerto a seguir trago à colação (peça 18):

Os autos estão a revelar a manifestação da nobre representante sob dois pilares fiscalizatórios, a saber: i) um sob o viés da suposta burla a concurso público, materializada pela alegada contratação de terceiros (de competência da 1ª CAP); e II) outro com foco nas despesas com folha de pagamento acima dos limites constitucionais (de competência da CSI-MUNICIPAL).

Frise-se, ademais, que a 1ª CAP optou pela cautela em seu exame inaugural, com o que sinalizou pela oportunização de saneamento documental a cargo da representante, enquanto a CSI-MUNICIPAL, concluiu que à luz do disposto no art. 111, §4º, do RITCERJ, não se faz oportuno o emprego de esforços nestes autos para tratar de irregularidades concernentes ao limite fiscal de despesa com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, tratadas rotineiramente no âmbito de outras ações fiscalizatórias de praxe do TCE-RJ, sugerindo, assim, o **não conhecimento** da representação, além do **arquivamento do processo sem resolução de mérito**, preconizado no art. 111, §5º, do RITCERJ.

Com efeito, o *parquet* especial considera adequada a análise realizada pelo i. corpo instrutivo no que tange à proposta de **sobrestamento** para o saneamento do processo, assim como de **não resolução do mérito** para a questão do limite fiscal de despesa com pessoal, dissentindo, contudo, quanto à antecipação do juízo negativo da admissibilidade, consubstanciado na utilização dos critérios de mérito como fundamento para o não conhecimento.

Nesse rumo, é importante ressaltar que apenas os requisitos presentes nos artigos 108 e 109 do Regimento Interno do TCE-RJ deverão ser considerados na análise de admissibilidade, devendo a análise quanto à presença dos critérios previstos no art. 111 constituir uma ulterior avaliação, tendo como condicionante para a sua realização, a conclusão pela admissibilidade, na hipótese de atendimento integral aos requisitos indicados nos artigos 108 e 109, relativamente ao ponto de controle analisado.

Escudado nesse entendimento, observa-se, no que tange a possíveis ilegalidades atinentes ao descumprimento do limite fiscal de despesa com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o atendimento a todos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 108 e 109 do Regimento Interno, possibilitando o conhecimento da representação



quanto a esse aspecto, devendo haver, contudo, a **não resolução de mérito**, em razão da ausência do critério de oportunidade, com o arquivamento do presente processo após a sua decisão definitiva, tendo como fundamento o disposto no art. 111, § 4º e 5º da Deliberação TCE-RJ n.º 338/2023.

Não obstante o exposto, diante da ausência de manifestação da 1ª CAP acerca do juízo de admissibilidade, este *parquet* de contas reservará sua manifestação conclusiva pela admissibilidade da exordial, inclusive sobre o ponto abordado pela CSI-MUNICIPAL, após o chamamento da representante aos autos, nos moldes propostos na instrução datada de 26/06/2023, no intuito de equalizar as medidas a serem adotadas nos presentes autos.

Pelo exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** opina:

I - Pelo **SOBRESTAMENTO** do exame de admissibilidade da representação;

II. Pela **COMUNICAÇÃO**, nos termos do art. 15, inciso I, do RITCERJ, à representante, Sra. Priscilla Teixeira Pitta Muniz, para que tome ciência acerca da decisão deste tribunal, e para que, caso deseje, adote as medidas necessárias ao saneamento do feito, mediante a apresentação de documentos que contenham provas ou indícios concernente às irregularidades suscitadas, no que tange à celebração de terceirizações irregulares pela secretaria municipal de obras, de forma a atender ao disposto nos incisos V e VI do art. 109 do RITCERJ.

Recambiado ao Gabinete do Conselheiro-Substituto Christiano Lacerda Ghuerren, o processo contou com despacho (peça 20) rogando pela sua remessa ao Conselheiro-Relator das Contas de Governo do Município de Nova Friburgo, referentes ao exercício de 2023.

Dessa forma, os autos ingressaram em meu Gabinete, ocasião em que submeti à sessão plenária virtual do dia 01/04/2024, voto acolhendo a sugestão da 1ª CAP e do órgão ministerial, o qual foi aprovado por unanimidade, nos seguintes termos:

**VOTO:**

**I** – pelo **SOBRESTAMENTO** do exame de admissibilidade da representação sob exame;

**II** – pela **COMUNICAÇÃO** à representante, Sra. Priscilla Teixeira Pitta Muniz, para que tome ciência acerca da decisão deste Corte de Contas, e adote as medidas necessárias ao saneamento do feito, mediante a apresentação de documentos que contenham provas ou indícios concernentes às irregularidades suscitadas, no que tange à celebração de terceirizações irregulares pela Secretaria Municipal de Obras, de forma a atender ao disposto nos incisos V e VI do art. 109 do Regimento Interno do Tribunal.

A Sra. Priscilla Teixeira Pitta Muniz recebeu o Ofício nº PRS/SSE/CGC 7003/2024 no dia 06/05/2024, conforme confirmação de resposta (peça 27) enviada por e-mail pela própria parlamentar ao técnico de notificações deste Tribunal, responsável pelo cumprimento da diligência externa.

**No entanto, a interessada manteve-se inerte, e não saneou o feito.**

A CPR, então, certificou a ausência de resposta nos autos e, em seguida, a 1ª CAP se manifestou pugnando pelo não conhecimento da Representação, eis que ausente um dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 109 do Regimento Interno.

Finalmente, o Ministério Público de Contas acostou parecer aos autos corroborando o encaminhamento sugerido pela instância instrutiva.

## **É O RELATÓRIO.**

Bem examinados os autos, acompanho a proposição das instâncias técnicas precedentes.

Conforme já pontuado na decisão pretérita, a Representação não preenche – desde a data de seu protocolo – todos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno deste Tribunal.

Com efeito, desde logo, observou-se a ausência de provas ou de indícios das irregularidades noticiadas pela parlamentar, que baseia a sua denúncia apenas em “informações recebidas”.

A seu turno, o Regimento Interno deste Tribunal de Contas é claro ao estabelecer no art. 109, V e VI, que as Representações necessitam trazer elementos que forneçam aos julgadores desta Corte informações sobre o fato, as circunstâncias e os elementos de convicção, bem como prova ou suficiente indício concernente à ilegalidade ou irregularidade noticiada.

Justamente com base nisso, e com vistas a possibilitar o saneamento do processo, o Corpo Deliberativo decidiu por ofertar uma chance de a parlamentar suprir o requisito de admissibilidade ausente. Nesse sentido, foi determinada a diligência externa.

Entretanto, a Representante não apresentou qualquer documento no processo, mesmo tendo confirmado o recebimento do ofício de comunicação expedido por este Tribunal.

Assim, não tendo havido o saneamento do feito, torna-se inviável o seu prosseguimento para fins de exame de mérito, na esteira das manifestações do corpo instrutivo e do *Parquet* de Contas.

Além disso, registro que a Subsecretaria de Controle de Contas e Gestão Fiscal e Receita – SUB-CONTAS já se manifestou nos autos (peça 15), no que tange à matéria de sua competência, conforme informado no relatório deste voto. Logo, a ausência de novos documentos induz à desnecessidade de nova apreciação daquela especializada.



Portanto, diante das circunstâncias apresentadas, conclui-se pelo **não conhecimento** da Representação, ante a ausência dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 109, V e VI, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Nesse cenário, manifesto-me **DE ACORDO** com o corpo instrutivo e com o parecer do Ministério Público Especial, e

**VOTO:**

**I** – pelo **NÃO CONHECIMENTO** da Representação, uma vez ausentes os requisitos previstos no art. 109, V e VI, do RITCERJ;

**II** – pela **COMUNICAÇÃO** à Representante, nos termos do art. 15, I, do RITCERJ, para que tome **CIÊNCIA** desta decisão; e

**III** – pelo posterior **ARQUIVAMENTO** dos autos.

GC-5,

**MARIANNA M. WILLEMANN**  
**CONSELHEIRA-RELATORA**  
*Documento assinado digitalmente*