

ACÓRDÃO Nº 110079/2023-PLENV

1 PROCESSO: 245885-9/2023

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

3 INTERESSADO: PRISCILLA TEXEIRA PITTA MUNIZ

4 UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO

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**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO VIRTUAL**, por unanimidade, por **CONHECIMENTO** c o m **ARQUIVAMENTO**, **COMUNICAÇÃO**, **DETERMINAÇÃO** e **REMESSA**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 ATA Nº: 37

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: 21 de Novembro 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 245.885-9/23
ORIGEM: PREFEITURA NOVA FRIBURGO
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
ASSUNTO: IRREGULARIDADES NO PAGAMENTO DE HORAS EXTRAORDINÁRIAS A SERVIDORES DO MUNICÍPIO
INTERESSADA: PRISCILLA TEIXEIRA PITTA MUNIZ (VEREADORA)

PREFEITURA DE NOVA FRIBURGO. DENÚNCIA COM NARRATIVA DE SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO DE HORAS EXTRAS A SERVIDORES MUNICIPAIS.

AUSÊNCIA DO CRITÉRIO DE MATERIALIDADE. EFETIVIDADE DO CONTROLE. NÃO EXISTEM ELEMENTOS QUE EVIDENCIEM QUE A ATUAÇÃO DO ENTE PÚBLICO NÃO SERÁ SUFICIENTE PARA EVENTUAL SANEAMENTO DO FEITO.

CONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. COMUNICAÇÕES COM DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA DA REPRESENTANTE. REMESSA.

Trata-se de Representação, formulada por detentora de mandato eletivo, qualificada nos autos, em face de irregularidades cometidas pela Prefeitura do Município de Nova Friburgo no pagamento de horas extraordinárias aos servidores municipais, supostamente incompatíveis com a realidade.

Destaca-se que o presente possui correlação com a matéria tratada no processo TCE-RJ n.º 217.908-5/23, determinante da prevenção, também deflagrado pela Sra. Priscilla Teixeira Pitta Muniz, com narrativa similar à apresentada nesta peça.

A Representante afirma que identificou o pagamento de horas extras em excesso para servidores municipais, ressaltando que os valores recebidos podem ser considerados exorbitantes. A inicial aponta também que no portal da transparência municipal não são informados os quantitativos de tais horas extras realizadas.

Cita, ainda, auditoria realizada pela Controladoria-Geral do Município “*para analisar as discrepâncias envolvendo o pagamento das horas extras a determinados servidores municipais*” e que o Subsecretário de Recursos Humanos foi convidado a prestar esclarecimentos em Sessão de Debate Específico da Câmara Municipal de Nova Friburgo e, no entanto, limitou-se “*a atacar a vida privada da denunciante*”.

A Representante aponta, por fim, que a inicial foi encaminhada também ao Ministério Público Estadual e que foi iniciado Inquérito Civil e postula:

Desta feita, considerando a gravidade dos fatos e possível dano ao erário, encaminhamos a referida representação pugnando pelo seu acolhimento e consequente apuração dos fatos, adoção das providências cabíveis e responsabilização de todos os envolvidos.

O feito foi encaminhado para a Coordenadoria de Auditoria de Pagamento de Pessoal – 2ª CAP que, no exercício de suas atribuições, apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

I – O **CONHECIMENTO** da representação, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade dispostos nos artigos 108 e 109 do RITCERJ;

II – O **ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO da Representação**, ante o não preenchimento do critério de materialidade, nos termos previstos nos parágrafos 2º e 5º do art. 111 do RITCERJ;

III – A **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito do Município da Nova Friburgo e ao atual Controlador Interno da Prefeitura, nos termos regimentais, para que:

III.1 - tomem ciência acerca da presente decisão e de tudo o mais que restou consignado nos autos quanto ao fato representado;

III.2 – prossigam, de imediato, com providências apuratórias em face da regularização da concessão da parcela horas extras excedentes a partir de abril de 2022 bem como quanto ao eventual dano, com vistas ao saneamento completo e restituição ao erário, caso ainda configurado irregularidade e má-fé no procedimento concessório, alertando-os de que, a partir da ciência da possível irregularidade ora reiterada pela representante, tornar-se-ão responsáveis, sob pena de responsabilização e possível aplicação de multa, enfatizando, ainda, que não há necessidade de comprovação a este TCE-RJ das medidas adotadas, vez que a confirmação do atendimento poderá ser atestada por equipe deste Tribunal em sede de futura auditoria governamental;

IV – A **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Representante para que tome ciência desta decisão.

O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador-Geral, pronunciou-se de acordo com o Corpo Técnico, da seguinte maneira:

Em que pese estarem presentes os requisitos da admissibilidade, bem analisados os autos, a procuradoria especializada opina pelo arquivamento sem resolução do mérito, tal qual sugeriu o corpo instrutivo, diante da ausência do critério de

materialidade, consoante o art. 111, § 2º do RITCERJ, sendo válido citar parcialmente o relatório empreendido pela unidade técnica:

De início, oportuno registrar que a mesma Vereadora de Nova Friburgo apresentou, em 27.03.23, a este Tribunal questionamento análogo, com decisão prolatada recentemente no Processo de Denúncia TCE-RJ nº 217.908-5/23.

Em sessão de 05.06.23, o Plenário naqueles autos, de acordo com o Corpo Técnico e com o Ministério Público de Contas, em suma deferiu: (i) o conhecimento da denúncia, levantando o tratamento sigiloso; (ii) o arquivamento sem resolução de mérito, ante o não preenchimento do critério de materialidade; (iii) determinação para adoção de providências apuratórias e corretivas em face da possível concessão irregular da parcela horas extras excedentes a partir de abril de 2022, bem como quanto ao eventual dano, cuja confirmação do atendimento poderá ser atestada por equipe deste Tribunal em sede de futura auditoria governamental; (iv) comunicação para ciência do Controle Interno, ressaltando pertinente possibilidade de atuação caso necessário; e (v) comunicação à Denunciante.

...

Considerando relativos dados informados pelo jurisdicionado nas recentes folhas de pagamentos do ano de 2023, novamente não se logra identificar a significativa existência do critério de materialidade, embora a presente peça esteja acompanhada de suficientes indícios em face da alegação de concessão irregular da parcela horas extras excedentes a servidores efetivos ocupantes em maioria do cargo de motorista de ambulância, os quais revelam o reconhecimento dos critérios de risco e relevância.

...

Para ilustrar o panorama observado, carência de materialidade, rememora-se abaixo relacionados dados das folhas de abril, setembro, outubro de 2022 e fevereiro de 2023 (expostos em instrução do TCE-RJ nº 217.908- 5/23) bem como acrescenta-se referidos dados das folhas de março, julho e agosto de 2023 (última remetida), dos quais se infere com razoável segurança que os montantes envolvidos não se afigurariam significativos para o prosseguimento da presente representação, ao considerar o pagamento integral da parcela e o relativo quantitativo de beneficiados (que alcançam servidores providos em variados cargos) em face dos relativos totais do órgão:

...

Assim, o *parquet* especial não se opõe à adoção das medidas sugeridas pela 2ªCAP em 09/10/2023, cujo teor passa a integrar o presente parecer.

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas opina, favoravelmente, pelo **CONHECIMENTO** da representação; pelo **ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO**, ante o não preenchimento do critério de materialidade, nos termos previstos nos parágrafos 2º e 5º, do art. 111 do RITCERJ; pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito de Nova Friburgo e ao atual Controlador Interno da Prefeitura, nos termos regimentais, para que: (i) tomem ciência acerca da decisão desta corte e de

tudo o mais que restou consignado nos autos quanto ao fato representado; e (ii) prossigam, de imediato, com providências apuratórias em face da regularização da concessão da parcela horas extras excedentes a partir de abril de 2022 bem como quanto ao eventual dano, com vistas ao saneamento completo e restituição ao erário, caso ainda configurado irregularidade e má-fé no procedimento concessório, alertando-os de que, a partir da ciência da possível irregularidade ora reiterada pela representante, tornar-se-ão responsáveis, sob pena de responsabilização e possível aplicação de multa, enfatizando, ainda, que não há necessidade de comprovação a este TCE-RJ das medidas adotadas, vez que a confirmação do atendimento poderá ser atestada por equipe deste tribunal em sede de futura auditoria governamental; e pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à representante para que tome ciência desta decisão, nos exatos termos sugeridos pelo corpo instrutivo.

É O RELATÓRIO.

Preliminarmente, em relação ao TCE-RJ n.º 217.908-5/23¹, cumpre ressaltar que naqueles autos a Sra. Priscilla Teixeira Pitta Muniz apresentou narrativa acerca de denúncias por ela recebidas quanto ao pagamento de horas extras em excesso para servidores municipais, identificando alguns funcionários e indicando os dados que seriam correspondentes a tais remunerações. No presente caso, diferentes valores e servidores foram identificados na inicial, assim como foram informadas as medidas adotadas pela Administração, após a ciência determinada no TCE-RJ n.º 217.908-5/23, com destaque à realização de auditoria por parte da Controladoria do Município, e também no âmbito da Câmara Municipal para apuração da situação em exame.

Em relação ao juízo de admissibilidade da presente Representação, observa-se que a peça processual atende ao estabelecido no regramento atinente à matéria, uma vez que proposta por pessoa legitimada nos termos do art. 108, inc. II, do Regimento Interno, e que estão presentes os requisitos dispostos no art. 109 do mesmo normativo, razão pela qual a Representação deverá ser conhecida.

No que diz respeito aos critérios para o exame do mérito, previstos no art. 111 do Regimento Interno, a fundamentação apresentada pela 2ª CAP aponta que não resta configurada a materialidade no montante dos recursos envolvidos nos fatos narrados na inicial, cabendo ressaltar o seguinte trecho da manifestação da Coordenadoria especializada, a saber:

[...]

Considerando relativos dados informados pelo jurisdicionado nas recentes folhas de pagamentos do ano de 2023, novamente não se logra identificar a significativa existência do critério de materialidade, embora a presente peça esteja

¹ Cumpre mencionar que, após exame do processo, o Plenário, uma vez que não cumprido o requisito da materialidade, determinou o arquivamento sem resolução do mérito, dando ciência ao chefe do Poder Executivo Municipal e ao responsável pelo Controle Interno.

acompanhada de suficientes indícios em face da alegação de concessão irregular da parcela *horas extras excedentes* a servidores efetivos ocupantes em maioria do cargo de motorista de ambulância, os quais revelam o reconhecimento dos critérios de risco e relevância.

Em relação ao risco e relevância, oportuno destacar respectivamente que foi demonstrada a continuidade do conexo pagamento a partir de setembro de 2022 em valores incompatíveis com aqueles pagos nos primeiros meses de concessão (iniciada em abril daquele ano), bem como a importância da apreciação do indagado pagamento, em razão dos irrazoáveis valores informados.

Nesse ponto, risco e relevância, observa-se que a própria Controladoria Geral do Órgão, instaurou no início do ano de 2023 Auditoria de Sistema de controles internos da central de ambulâncias², que também alcançou o *irregular pagamento de horas extras excedentes*, como ora ressaltado pela representante. No que tange a questão em exame, especificamente, a impropriedade da concessão foi exposta de forma conclusiva na fragilidade 11 do Relatório de 22.03.23³.

Tal fragilidade, em resumo, teve recomendação para que a Subsecretaria de Recursos Humanos verificasse a adequação e regularidade na jornada laboral dos motoristas, haja vista que as horas trabalhadas se apresentavam superior ao permitido nas leis trabalhistas, aditando ainda a necessária verificação pelas Pastas da Saúde e de Recursos Humanos acerca de possível dano ao erário. Por meio do Memorando nº 127/2023⁴ o Gabinete do Prefeito e as Secretarias receberam determinação para adoção das medidas necessárias de regularização descritas no Relatório, inclusive ampliando para os demais setores do Órgão.

Por seu turno, em face do critério de materialidade, nessa nova apreciação, reforça-se que os elementos reunidos combinados com recentes dados da parcela, informados nas folhas de pagamentos, não demandariam, nesta ocasião, o prosseguimento do feito no âmbito desta Corte. De fato, não se reforma a posição desta Setorial, seja ao considerar o referido dispêndio em cotejo com o gasto total de pessoal como o quantitativo de beneficiados em confronto com o total de servidores do funcionalismo.

Para ilustrar o panorama observado, carência de materialidade, rememora-se abaixo relacionados dados das folhas de abril, setembro, outubro de 2022 e fevereiro de 2023 (expostos em instrução do TCE-RJ nº 217.908-5/23) bem como acrescenta-se referidos dados das folhas de março, julho e agosto de 2023 (última remetida), dos quais se infere com razoável segurança que os montantes envolvidos não se afigurariam significativos para o prosseguimento da presente representação, ao considerar o pagamento integral da parcela e o relativo quantitativo de beneficiados (que alcançam servidores providos em variados cargos) em face dos relativos totais do órgão:

[...]

Portanto, nesse cenário, reitera-se a ausência do critério de materialidade, salientando ainda que tudo indica que a Prefeitura está tomando medidas corretivas em decorrência das recomendações determinadas no Relatório da Auditoria Interna/2023, ou seja, depreende-se a efetividade do controle.

² Citação do original: Arquivo Protocolo Eletrônico # 4098649.

³ Citação do original: Arquivo Protocolo Eletrônico # 4098649, fl. 66.

⁴ Citação do original: Arquivo Protocolo Eletrônico # 4098649, fl. 70

Relativamente ao critério de **oportunidade**, sobre o risco e relevância suportados nesta inicial, porquanto, embora se tenha inferido que o jurisdicionado esteja adotando providências que reduziram consideravelmente a concessão da parcela *horas extras excedentes*, ainda se pondera a continuidade de verificação da legalidade da parcela *inquinada*, bem como de possível eventual dano ao erário.

[...]

Observa-se que os montantes relativos às irregularidades apontadas na presente Representação, tal como nos autos do TCE-RJ n.º 217.908-5/23 – que determinou a prevenção para a relatoria do presente –, não são suficientes para o cumprimento ao disposto no parágrafo 2º do art. 111 do Regimento Interno, prejudicando o prosseguimento do exame de mérito do processo no âmbito deste Tribunal.

Cumprе ressaltar que, ainda que bem delineadas as falhas nos pagamentos de horas extras por parte do Município de Nova Friburgo, a conclusão da Especializada acerca da adoção de medidas pela Administração, que inclusive já mitigaram parte dos efeitos das impropriedades, indica que a comunicação ao atual Prefeito e ao responsável pela Controladoria Interna municipal – Órgão que providenciou a instauração de auditoria sobre a matéria – para que adotem as necessárias medidas à correção integral da remuneração das parcelas excedentes é suficiente no momento atual, sendo certo que o cumprimento da determinação que ora se dirige à municipalidade poderá ser objeto de exame em sede de futuras ações fiscalizatórias⁵ a serem realizadas no âmbito do controle externo.

Ademais, resalta-se que, além das medidas que estão sendo empreendidas no âmbito de Nova Friburgo, inclusive pela Câmara Municipal, a notícia acerca da instauração do Inquérito Civil nº 17/2023 pelo Ministério Público Estadual aponta para a existência de potencial *accountability overload*, fenômeno de sobrecarga e superposição de instâncias de controle sobre a ação administrativa e que, não raro, chega a comprometer a própria eficiência da análise, restando evidente a oportunidade do **arquivamento do feito sem resolução de mérito**.

Em atenção às disposições do parágrafo 5º do art. 111 do Regimento Interno, cumpre promover a comunicação com determinação ao Prefeito e a ciência ao titular pela respectiva unidade de Controle Interno, com o alerta de que deverão ser empreendidas medidas efetivas para a correção das falhas, sob pena de responsabilização, inclusive caso verificada mora administrativa por parte dos responsáveis.

⁵ A 2ª CAP infomou que foram armazenados em base de dados “os caracteres deste processo e o resumo dos fatos narrados, que poderão ser utilizados como elemento de informação para subsidiar futuras ações de fiscalização, ao considerar os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade”.

Diante do exposto, posiciono-me **DE ACORDO** com o Corpo Técnico e **DE ACORDO** com o Ministério Público de Contas.

VOTO:

1. Por **CONHECIMENTO** da Representação, visto que presentes os pressupostos necessários à sua admissibilidade, em atenção ao disposto no parágrafo único do art. 109 do Regimento Interno;

2. Por **ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO** da Representação, com fundamento no parágrafo 5º do art. 111 do Regimento Interno, ante o não preenchimento do critério de materialidade, previsto no parágrafo 2º do mesmo artigo;

3. Por **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito e ao titular do Órgão de Controle Interno do Município de Nova Friburgo, nos termos regimentais, conferindo-lhes ciência acerca desta decisão, bem como para que cumpram a **DETERMINAÇÃO** a seguir elencada, ressaltando a necessidade da adoção das providências para a correção integral das falhas que sejam identificadas na composição da remuneração dos servidores, com o alerta de que deverão ser empreendidas medidas efetivas para o saneamento da situação identificada, sob pena de responsabilização, inclusive caso verificada mora administrativa por parte dos responsáveis:

3.1. Prossigam, de imediato, com providências apuratórias em face da regularização da concessão da parcela horas extras excedentes a partir de abril de 2022 bem como quanto ao eventual dano, para o saneamento completo e restituição ao erário, caso ainda configurada irregularidade e má-fé no procedimento concessório, destacando, ainda, que não há necessidade de comprovação a este TCE-RJ das medidas adotadas, tendo em vista que a confirmação do seu atendimento poderá ser atestada por equipe deste Tribunal em sede de futura auditoria governamental;

4. Por **COMUNICAÇÃO** à Representante, nos termos regimentais, conferindo-lhe ciência acerca desta decisão;

5. Por posterior **REMESSA** à CGD.

GCSMVM,

MARCELO VERDINI MAIA
Conselheiro Substituto