

ACÓRDÃO Nº 003262/2024-PLENV

1 PROCESSO: 250824-2/2023

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

3 INTERESSADO: SINDICATO DOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPAIS DE RIO DAS OSTRAS

4 UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS

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 **NÃO CONHECIMENTO** com **CONHECIMENTO**, **ARQUIVAMENTO**, **COMUNICAÇÃO** e **REMESSA**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 ATA Nº: 2

10 QUÓRUM:

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

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

11 DATA DA SESSÃO: 29 de Janeiro de 2024

Marcelo Verdini Maia

Relator

Rodrigo Melo do Nascimento

Presidente

Fui presente,

Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral de Contas

PLENÁRIO

PROCESSO: TCE-RJ 250.824-2/23
ORIGEM: PREFEITURA DE RIO DAS OSTRAS
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
ASSUNTO: EM FACE DE CONTRATAÇÃO E DESIGNAÇÃO PARA FUNÇÃO GRATIFICADA, POR PARTE DO PODER EXECUTIVO DE RIO DAS OSTRAS, EM DESCUMPRIMENTO À LRF.
INTERESSADO: SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE RIO DAS OSTRAS – SINDSERV-RO

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS. REPRESENTAÇÃO COM NARRATIVAS DE IRREGULARIDADES RELACIONADAS À DESPROPORCIONALIDADE ENTRE OS CARGOS EFETIVOS E COMISSIONADOS DO MUNICÍPIO E AO DESCUMPRIMENTO DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL.

NÃO CONHECIMENTO EM RELAÇÃO À PRIMEIRA IRREGULARIDADE. AUSÊNCIA DE PROVA OU INDÍCIOS.

CONHECIMENTO EM RELAÇÃO À SEGUNDA IRREGULARIDADE. AUSÊNCIA DO CRITÉRIO DE OPORTUNIDADE. EFETIVIDADE DO CONTROLE. OUTROS ASPECTOS PODERÃO SER ABORDADOS EM OUTRAS AÇÕES FISCALIZATÓRIAS DESTE TRIBUNAL, INCLUSIVE NO EXAME DAS CONTAS DE GOVERNO.

NÃO CONHECIMENTO. CONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. COMUNICAÇÕES. REMESSA À CGD.

Trata-se de Representação, sem pedido de tutela provisória, apresentada pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Rio das Ostras – Sindserv-RO, qualificado nos autos, com narrativa de irregularidades relativas ao descumprimento do limite de gastos de pessoal pelo Poder Executivo municipal. Postula o Representante que seja *"promovida uma apuração, quanto aos cargos comissionados nomeados pelo Prefeito, se estão sendo empregados corretamente para cumprirem exclusivamente o que a lei determina, conforme a lei, art. 29, da Lei Complementar nº 066/2019"*.

Narra o Representante que o Município de Rio das Ostras ultrapassou 95% do limite de gastos com pessoal, destacando que o Executivo entrou no chamado limite prudencial no primeiro quadrimestre do exercício de 2023, informação que foi confirmada no relatório elaborado pela Comissão de Acompanhamento de Execução Orçamentária¹.

Aduz que foram adotadas restrições para controle dos gastos que, entretanto, não foram devidamente observadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, de modo que o Município ultrapassou o limite de gastos com pessoal *“em mais de 100%”* no segundo quadrimestre do ano. Ressalta também que o *“demonstrativo da despesa com pessoal, apresenta que o Poder Executivo alcançou o percentual de 57,41% da Receita Corrente Líquida nos últimos doze meses”*.

Prossegue sustentando que a apresentação das informações visa a *“evitar prejuízos aos serviços públicos, que carecem de profissionais especializados, em áreas essenciais como na saúde e educação, além de outros segmentos, que poderão sofrer com a exoneração de servidores concursados”*, bem como que *“nunca se viu tantas nomeações políticas em cargos comissionados e funções gratificadas na história do município, entre todas as gestões política administrativa de Rio das Ostras”*, questionando a proporcionalidade entre os quantitativos de tais naturezas de admissão.

Assim, formula pedido para o recebimento da presente Representação e solicita a avaliação do tema e a adoção das providências pertinentes.

Em 16/10/2023, os autos foram restituídos ao NDP, a fim de que fossem previamente instruídos pela Secretaria-Geral de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas, com fulcro no Regimento Interno desta Corte.

Tendo em vista que parte do objeto da Representação tratou de matéria de sua competência, o feito foi examinado pela Coordenadoria de Auditoria em Admissão e Gestão de Pessoal – 1ªCAP, que concluiu que não foram juntados elementos comprobatórios acerca das alegações de desproporcionalidade entre o quantitativo de efetivos e comissionados no quadro de pessoal do Município de Rio das Ostras, razão pela qual sugeriu o não conhecimento da peça, nos seguintes termos:

1. Preliminarmente:

1.1. O ENCAMINHAMENTO dos autos à **SUBSECRETARIA DE CONTROLE DE CONTAS E GESTÃO FISCAL – SUB-CONTAS** para manifestação quanto aos temas afetos à sua competência, nos termos do Ato Normativo nº 206/2021, com as alterações introduzidas pelo Ato Normativo nº 218/2022;

¹ Segundo a inicial a referida Comissão foi estabelecida pelo Decreto n.º 2231/2019.

2. No que tange à competência desta 1ª CAP:

2.1 O NÃO CONHECIMENTO da presente **REPRESENTAÇÃO**, no que tange ao ponto de os cargos comissionados serem destinados exclusivamente ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, nos termos do artigo 29, da Lei Complementar nº 066/2019, tendo em vista o não atendimento ao disposto no art.104, VI, do RITCERJ, em razão da ausência de inequívoca “prova ou indício concernente à ilegalidade ou irregularidade denunciada”;

2.2 A EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao representante, informando-o do teor da decisão que vier a ser prolatada, nos termos do art. 110 do RITCERJ.

A Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal – CSC-MUNICIPAL, por sua vez, ressaltou 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”*, de modo que entendeu que não está presente o critério da oportunidade, necessário para o prosseguimento da análise do mérito, e sugeriu a adoção das seguintes medidas:

I – O NÃO CONHECIMENTO da presente **REPRESENTAÇÃO**, no que tange ao ponto de os cargos comissionados serem destinados exclusivamente ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, nos termos do artigo 29, da Lei Complementar nº 066/2019, tendo em vista o não atendimento ao disposto no art.104, VI, do RITCERJ, em razão da ausência de inequívoca “prova ou indício concernente à ilegalidade ou irregularidade denunciada”;

II – 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;

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

IV – EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO, para ciência do fato narrado; e

V – ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO do presente administrativo.

O Ministério Público de Contas, representado por seu Procurador-Geral, considerou adequada a análise realizada pelo Corpo instrutivo, **procedendo no entanto a ajustes em relação à parte dispositiva**, uma vez que o aspecto relativo ao descumprimento do limite com despesas de pessoal deveria ser objeto de conhecimento, nos seguintes termos:

I – Pelo NÃO CONHECIMENTO da presente representação, no que tange ao ponto de os cargos comissionados serem destinados exclusivamente ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, nos termos do artigo 29, da Lei Complementar nº 066/2019, tendo em vista o não atendimento ao disposto no art.109, VI, do RITCERJ, em razão da ausência inequívoca de prova ou indício concernente à ilegalidade ou irregularidade;

II – Pelo CONHECIMENTO da presente representação, no que tange a possíveis ilegalidades atinentes ao descumprimento do limite fiscal de despesa com pessoal

previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista o atendimento ao disposto no art.109 do RITCERJ;

III – ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO do presente administrativo, tendo em vista a ausência do critério de oportunidade para análise do mérito, no que tange ao descumprimento do limite fiscal de despesa com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme dispõe o art. 111, § 4º da Deliberação TCE-RJ n.º 338/2023;

IV – Pela COMUNICAÇÃO À REPRESENTANTE, para ciência; e

V – Pela COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO, para ciência.

É O RELATÓRIO.

Inicialmente, cumpre ressaltar que foram apontadas duas supostas irregularidades na inicial apresentada pelo Representante. Quanto a primeira delas, em relação às alegações de desproporcionalidade entre os cargos efetivos e comissionados no âmbito municipal, verifica-se que os únicos documentos nos autos que poderiam ser considerados indícios acerca de irregularidades são as cópias de informativos acerca do total de vagas preenchidas no quadro de pessoal, que, vale mencionar, foram citados para fins de comprovação da superação do percentual de gastos. A segunda irregularidade diz respeito à observância do limite de despesas por parte do Poder Executivo Municipal de Rio das Ostras, e, quanto a essa, foram encaminhadas cópias de demonstrativos de despesas, atos formalizados pelo Prefeito e Relatório de Gestão Orçamentária.

Nos termos do art. 107 c/c art. 109, inc. VI, do Regimento Interno, o Tribunal de Contas conhecerá as representações que tratem de irregularidades ou abusos no exercício da administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes sujeitos à sua jurisdição, desde que acompanhadas de prova ou suficiente indício concernente às ilegalidades apontadas, o que não foi observado no caso em tela quanto à potencial desproporcionalidade entre o quantitativo de efetivos e comissionados no quadro de pessoal do Município de Rio das Ostras.

Isto porque, conforme bem pontuou a Coordenadoria de Auditoria em Admissão e Gestão de Pessoal – 1ªCAP, ainda que tenham sido citadas diversas portarias para nomeação de servidores para exercício de funções gratificadas, cargos em comissão e contratação de pessoal por tempo determinado, o Representante não juntou elementos suficientes que comprovem as suas alegações, razão pela qual a peça não pode ser conhecida neste ponto.

Destaque-se, apesar das conclusões de que não foram cumpridos os requisitos de admissibilidade da Representação, que a 1ªCAP realizou pesquisa no Painel AudFopag do Portal BI deste Tribunal e concluiu que, a princípio, não existem elementos suficientes para ensejar qualquer

entendimento acerca da existência de falhas nos provimentos de cargos no Município, assim como ressaltou que a lotação de tais vagas é objeto de controle recorrente no âmbito daquela Coordenadoria.

No que diz respeito às alegações do descumprimento ao limite de gastos com pessoal, certo é que a ausência do critério de oportunidade é elemento a ser observado para fins do prosseguimento do exame do mérito das Representações e Denúncias apresentadas a este Tribunal, não constituindo requisito de admissibilidade da Representação. Assim, neste ponto, atendidos os demais requisitos de admissibilidade², em especial os dispostos no art. 109 do Regimento Interno, a peça deverá ser conhecida.

Quanto aos requisitos para o exame do mérito, previstos no art. 111 do Regimento Interno, observa-se que a CSC-Municipal apontou que a peça não preenche o critério de **oportunidade**, reportando-se ao fato de 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”*.

A Especializada destacou também que, em que pese a consulta ao processo TCE-RJ n.º 233.598-2/23 (RGF 1º quadrimestre de 2023) não tenha evidenciado o desrespeito ao limite imposto pela legislação (54%), no processo TCE-RJ n.º 250.452-5/23 (RGF 2º quadrimestre de 2023) se evidencia que o Município alcançou o percentual equivalente a 57,41% com as despesas com pessoal, o que ensejou a sugestão naqueles autos de alerta ao responsável pelo ente federativo.

Em razão do exposto, neste ponto, observa-se que o arquivamento do feito sem resolução de mérito é a medida mais adequada a ser adotada, aliada à ciência do responsável pela respectiva unidade de Controle Interno, em atenção ao disposto no parágrafo 5º do art. 111 do Regimento Interno.

² No que diz respeito à legitimidade do Representante, cumpre citar o entendimento firmado pelo Plenário deste Tribunal nos autos do processo TCE-RJ n.º 106.485-1/23, especialmente o trecho a seguir destacado:

De fato, não impõe o legislador constituinte (art. 74, §4º), tampouco o infraconstitucional (art. 113, §1º, L. 8.666/1993; art. 170, §4º, L. 14.133/21), a comprovação de qualquer outro requisito adicional além da indicação, por qualquer pessoa, física ou jurídica, de ocorrência de alguma irregularidade ou ilegalidade, em matéria de competência deste Tribunal, praticados por agentes públicos sujeitos à sua jurisdição.

Em outras palavras, equivale dizer que, para efeitos de admissibilidade de representações formuladas com fundamento nos referidos dispositivos legais, dada a sua amplitude, como visto, não importa qualquer avaliação subjetiva sobre a pessoa do representante², mas sim, a pertinência dos fatos trazidos ao conhecimento desta Corte de Controle, repise-se, se relativos à prática de atos irregulares e/ou ilegais que importem em prejuízo ao interesse público e, assim, justifiquem a sua atuação.

Ressalta-se, ainda, que o arquivamento do feito nesta oportunidade não obsta a realização de eventuais e futuras ações fiscalizatórias quanto ao tema, observados os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, nem tampouco a abordagem própria no âmbito do exame das Contas de Governo Municipal de Rio de Ostras, referentes ao exercício de 2023, a repercutir no respectivo Parecer Prévio emitido por este Tribunal.

Consigna-se, por fim, que as manifestações das instâncias instrutivas estão disponíveis no sítio eletrônico deste Tribunal, em espaço próprio às consultas processuais.

Isto posto, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Corpo Técnico e **DE ACORDO** com o douto Ministério Público de Contas. A parcial divergência em relação à manifestação do Corpo Instrutivo reside em conhecer parcialmente a Representação.

VOTO:

1. Por **NÃO CONHECIMENTO** da Representação, no que tange à alegação de desproporcionalidade entre os cargos comissionados e cargos efetivos em âmbito municipal, bem como de que os cargos comissionados não se destinariam exclusivamente ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, tendo em vista o não atendimento ao disposto no art. 109, VI, do RITCERJ, em razão da ausência inequívoca de prova ou indício concernente à ilegalidade ou irregularidade;

2. Por **CONHECIMENTO** da Representação, quanto às alegações de descumprimento ao limite de gastos com pessoal, eis que presentes os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 109 do Regimento Interno;

3. 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 oportunidade, previsto também no parágrafo 4º do art. 111 do mencionado normativo;

4. Por **COMUNICAÇÃO** ao titular da Órgão Central de Controle Interno de Rio das Ostras, nos termos regimentais, observadas as disposições do parágrafo 5º do art. 111 do Regimento Interno, conferindo-lhe ciência acerca desta decisão;

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

6. Por posterior **REMESSA** à CGD.

GCSMVM,

MARCELO VERDINI MAIA
Conselheiro Substituto