

## ACÓRDÃO Nº 013640/2024-PLENV

1 PROCESSO: 244495-3/2023

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

3 INTERESSADO: PRISCILLA TEXEIRA PITTA MUNIZ

4 UNIDADE: 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 **SOBRESTAMENTO** com **COMUNICAÇÃO**, nos exatos termos do voto da Relatora.

9 ATA Nº: 9

10 QUÓRUM:

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

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

11 DATA DA SESSÃO: 1 de Abril de 2024

**Marianna Montebello Willemann**

Relatora

**Rodrigo Melo do Nascimento**

Presidente

Fui presente,

**Henrique Cunha de Lima**

Procurador-Geral de Contas

**VOTO GC-5**

**PROCESSO:** TCE-RJ N. 244.495-3/23  
**ORIGEM:** PREFEITURA DE NOVA FRIBURGO  
**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO

**REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR VEREADORA DO MUNICÍPIO 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.**

**REPRESENTAÇÃO QUE NÃO APRESENTA PROVAS OU INDÍCIOS MÍNIMOS DAS ALEGADAS IRREGULARIDADES. NECESSIDADE DE SANEAMENTO DO PROCESSO NO QUE CONCERNE À SUPOSTA TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA.**

**SOBRESTAMENTO DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE. COMUNICAÇÃO À REPRESENTANTE.**

Trata-se de representação protocolada pela Sra. Priscilla Teixeira Pitta Muniz, vereadora do Município de Nova Friburgo, em face de supostas irregularidades praticadas na Prefeitura daquele município. 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 vereadora 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 Secretária 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.

A vereadora juntou aos autos, ainda, cópia do Decreto nº 2.316, de 16 de agosto de 2023, que versa sobre o Plano Municipal de Contingenciamento de Gastos do Poder Executivo, o qual reconhece que o município atingiu, no 3º bimestre de 2023, 96,14% na relação entre receitas e despesas correntes, extrapolando o limite constitucional previsto no caput do art. 167-A da Constituição Federal.

No primeiro exame dos autos, o Conselheiro-Substituto Christiano Lacerda Ghuerren, 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 em tela (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:**

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

ACORDÃO Nº 053010/2023-PLENV Processo TCE-RJ nº 245.449-9/22. Relator: Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia. Plenário Virtual: 24/04/2023.

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):

*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 Ghuerrén, o processo recebeu despacho, cuja síntese é a seguinte (peça 20):

Das manifestações das instâncias instrutivas verifica-se que o objeto da presente Representação corresponde a um ponto de controle desta Corte observado na apreciação das Contas de Governo dos municípios.

Assim, diante do potencial impacto do presente processo na análise da Prestação de Contas de Governo do Poder Executivo do município de Nova Friburgo, referente ao exercício de 2023, considero pertinente redistribuir o presente feito ao (à) relator (a) das Contas de Governo do município do referido exercício.

Diante do exposto, considerando o art. 2º do Ato Executivo nº 25.839<sup>2</sup>, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 31 de agosto de 2023, que tratam da relatoria das Contas de Governo prestadas pelos prefeitos municipais, e o sorteio dos novos relatores das Contas de Governo municipais, realizado na Sessão Plenária de 06/09/2023, encaminho o presente processo ao NDP para posterior remessa ao relator das Contas de Governo do município de Nova Friburgo, referente ao exercício de 2023.

Em despacho datado de 08/03/2024, O NDP encaminha os autos a meu Gabinete, em impulso oficial.

## **É O RELATÓRIO.**

Bem examinados os autos, acompanho a proposição do Ministério Público de Contas.

Como bem observou o *Parquet* Especial, a representação em tela abarca dois pontos passíveis de ação fiscalizatória: a suposta burla a concurso público, materializada pela alegada terceirização ilícita de

---

<sup>2</sup> Art. 2º As contas anuais de Governo prestadas pelo Governador e pelos Prefeitos Municipais referentes ao exercício de 2023 serão objeto de novo sorteio entre os cinco Conselheiros Titulares no efetivo exercício das suas funções.



serviços (de competência da 1ª CAP) e a extrapolação dos limites constitucionais com despesas com folha de pagamento (de competência da CSC-MUNICIPAL).

Com relação a esse último ponto – extrapolação dos limites com despesa de pessoal -, a CSC-MUNICIPAL, entendendo que o fato narrado pela representante é de conhecimento desta Corte de Contas e é tratado rotineiramente no âmbito de outras ações fiscalizatórias de praxe, sugeriu o não conhecimento da representação, além do arquivamento do processo sem resolução de mérito, por restar ausente o critério denominado “oportunidade”.

Entretanto, com relação à questão da suposta burla a concurso público mediante a contratação ilegal de empresas terceirizadas para prestação de serviços, não houve manifestação da 1ª CAP acerca do juízo de admissibilidade da representação, pelo fato de a representante não ter juntado aos autos elementos documentais referentes às aludidas terceirizações, que contivessem indícios concernentes às irregularidades narradas, não atendendo, dessa maneira, aos requisitos previstos nos incisos V e VI do art. 109 do RITCE. Nesse sentido, reputo necessário o chamamento da representante aos autos, com vistas ao seu saneamento.

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

#### **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.

GC-5,

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