



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

PROCESSO:	00713/2022/TCE-RO
UNIDADE JURISDICIONADA:	Câmara Municipal de Ji-paraná
INTERESSADO:	Welinton Poggere Goes da Fonseca - Presidente da Câmara do Município de Ji-Paraná
CATEGORIA:	Fiscalização de Atos e Contratos
ASSUNTO:	Possível irregularidade no Projeto de Lei nº 4101/2022 (3069 de origem); Projeto de Lei nº 4102/2022 (3070 de origem); Projeto de Lei nº 4103/2022 (3071 de origem); Projeto de Lei nº 4105 (3073)/2022.
RESPONSÁVEL:	Welinton Poggere Goes da Fonseca - Presidente da Câmara do Município de Ji-Paraná
RELATOR:	Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DE DECISÃO

1. Considerações Iniciais e Histórico do Processo.

1. Trata-se de processo de Fiscalização de Atos e contratos, em que se apura a legalidade e adequação orçamentário-financeira dos Projetos de Lei nº 4101/2022, 4102/2022; 4103/2022; 4105/2022 que preveem a criação/aumento de despesas com pessoal no âmbito do Município de Ji-paraná.

2. As documentações que deram início aos presentes autos aportaram nesta Corte Fiscalizadora no dia 11.02.2022, sob o protocolo nº 00673/22, por meio do Ofício n.007/GAB/PRES/CMJP/2022 (ID1158454) de 11.02.2022, acostado aos autos às págs.1/2 do ID1158454, para análise deste corpo técnico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx4

2. Histórico do processo

3. Acerca da documentação acima mencionada, esta coordenadoria especializada se manifestou nos termos do Relatório Inicial de ID1192000, tendo apresentado a seguinte proposta de encaminhamento:

Em razão do exposto, propõe-se ao nobre relator que:

I – Determine que seja fornecido estudo individualizado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro das despesas aprovadas em cada projeto de lei, sob pena de ofensa ao art.16 da Lei 101/2000, bem como a metodologia de cálculo adotada nas referidas propostas legislativas, com especificação dos mecanismos de compensação dessas despesas.

II- Oportunize aos responsáveis o direito ao contraditório e ampla defesa para o oferecimento de justificativas que julgar pertinente ao caso, no que tange ao não fornecimento dos estudos e projeções individualizadas dos impactos orçamentário-financeiro da implementação das referidas propostas de legislativas.

4. Remetidos os autos ao Ministério Público de Contas, este manifestou pela concordância com esta unidade técnica por meio da Cota nº 0007/2022-GPETV (ID1206676), nos seguintes termos:

Diante do exposto, em harmonia com a manifestação técnica (ID 119200), o Ministério Público de Contas opina seja(m):

a) Notificado o senhor Isaú Raimundo Fonseca, Prefeito de Ji-Paraná, com fundamento no art. 40, II, da Lei Complementar n. 154/96, para que apresentem razões de justificativas acerca das infringências abaixo enumeradas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

a.1) Pela violação ao art. 169, II, §1º, da CF c/c arts. 16, I, II e §2º; 19; 20; 22, todos da Lei Complementar Federal n. 101/2000, por não indicar no âmbito dos Projetos de Lei Municipal n. 4101/2022, 4102/2022; 4103/2022; 4105/2022, especificamente a autorização da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o aumento de despesa com pessoal, bem como por não apresentar estudos de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhados das premissas e metodologias de cálculo utilizadas, concernentes aos projetos de lei solicitados;

a.2) Por violar o art. 59, §1º, da Lei Complementar Federal n. 101/2000, pela reforma administrativa proposta no bojo dos Projetos de Lei Municipal n. 4101/2022, 4102/2022; 4103/2022; 4105/2022, demonstram aumento de despesa que gerará déficit orçamentário ao Poder Executivo no patamar de R\$ 3.764.929,93, e não houve indicação de qual seria a fonte de recursos (receita) para cobrir tal déficit, igualmente, resultou na ultrapassagem do limite de alerta insculpido no dispositivo legal supra;

a.3) Pela violação ao art. 37, II e V, da Constituição Federal, por propor no bojo do Projeto de Lei n. 4102/2022, o qual prevê em seu art. 2º, a criação de cargos em comissão na estrutura da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados – AGERJI denominados “Assessor Técnico em Geologia”; “Assessor Técnico de Engenharia Sanitária”; “Assessor Técnico de Engenharia Ambiental”; “Assessor Técnico de Engenharia Civil”; “Coordenador de Fiscalização” e “Controlador da AGERJI”, que segundo as atribuições estatuídas pelo art. 3º, do referido projeto que modificou a redação do art. 20-C, I, II, III, IV, V, VII e VIII, da Lei Municipal n. 2.271/2012, não incluem atividades de direção, chefia ou assessoramento, mas atividades típicas de nível operacional atribuídas à servidores efetivos que são reservados para os aprovados em concurso público;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

b) Notificado o senhor Welinton Poggere Goes da Fonseca, Vereador-Presidente da Câmara Municipal de Ji-Paraná, com fundamento no art. 40, II, da Lei Complementar n. 154/96, para que apresentem razões de justificativas acerca das infringências abaixo enumerada:

b.1) Por violação ao art. 58 da Resolução n. 116/2000 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Ji-Paraná), por não haver nas cópias dos processos legislativos encaminhados à Corte de Contas, nenhum parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, bem como não haver ainda qualquer manifestação da Comissão temática, já que os absentismos destes documentos levam a nulidade do processo legislativo que aprovou os Projetos de Lei Municipal n. 4101/2022, 4102/2022; 4103/2022; 4105/2022.

5. Em seguida sobreveio Decisão Monocrática n. 0096/2022-GCWCS (ID1217918), estabelecendo as seguintes determinações:

Ante o exposto, [...]:

I - PROMOVA A AUDIÊNCIA dos responsáveis, abaixo especificados, com fundamento no art. 40, inciso II da LC n. 154, de 1996, para que, querendo, **OFEREÇAM razões de justificativas, por escrito, no prazo de até 15 (quinze) dias**, a contar da suas respectivas citações, nos moldes do artigo 30, § 1º, inciso II, c/c o artigo 97 do Regimento Interno do TCE/RO, em face das supostas impropriedades apontadas pela SGCE (ID 1192000) e pelo Parquet de Contas, em sua Cota n. 7/2022-GPETV (ID 1206676), ocasião em que as defesas poderão ser instruídas com documentos e nelas ser alegado tudo o que entenderem de direito para sanar as impropriedades a si imputadas, nos termos da legislação processual vigente:

I.I - De responsabilidade do Senhor **ISAÚ RAIMUNDO FONSECA**, CPF n. 286.283.732-68, Prefeito do Município de Ji-Paraná/RO:

Av. Presidente Dutra, nº 4229, Bairro Olaria, Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-327
Fone: (069) 3609-6357



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

I.I.a - Violação ao art. 169, inciso II, §1º, da CF c/c arts. 16, incisos I, II e §2º; 19; 20; 22, todos da Lei Complementar Federal n. 101, de 2000, por não indicar no âmbito dos Projetos de Leis Municipais ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022, e 4.105, de 2022, especificamente a autorização da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o aumento de despesa com pessoal, bem como por não apresentar estudos de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhados das premissas e metodologias de cálculo utilizadas, concernentes aos projetos de lei solicitados, consoante se infere da Cota Ministerial n. 7/2022-GPETV (ID 1206676);

I.I.b - Infringência ao art. 59, §1º, da Lei Complementar Federal n. 101, de 2000, pela reforma administrativa proposta nos Projetos de Leis Municipais ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022, e 4.105, de 2022, que demonstram aumento de despesa que gerará déficit orçamentário ao Poder Executivo no patamar de **R\$ 3.764.929,93** (três milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, novecentos e vinte e nove reais e noventa e três centavos), sendo que sequer houve a indicação de qual seria a fonte de recursos (receita) para cobrir tal déficit, além de culminar na ultrapassagem do limite de alerta insculpido no precitado dispositivo legal, conforme se denota da Cota Ministerial n. 7/2022-GPETV (ID 1206676);

I.I.c – Transgressão ao art. 37, incisos II e V da Constituição Federal, por propor, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei n. 4.102, de 2022, a criação de cargos em comissão na estrutura da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados – AGERJI denominados “Assessor Técnico em Geologia”; “Assessor Técnico de Engenharia Sanitária”; “Assessor Técnico de Engenharia Ambiental”; “Assessor Técnico de Engenharia Civil”; “Coordenador de Fiscalização” e “Controlador da AGERJI”, sendo que, segundo as atribuições estatuídas no art. 3º do referido projeto, que modificou a redação do art. 20-C, incisos I, II, III,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

IV, V, VII e VIII da Lei Municipal n. 2.271, de 2012, não dizem respeito a atividades de direção, chefia ou assessoramento, mas sim, atividades típicas de nível operacional atribuídas à servidores efetivos, cujo ingresso no serviço público dar-se-á mediante a aprovação em concurso público, segundo se abstrai da Cota Ministerial n. 7/2022-GPETV (ID 1206676).

I.II – De responsabilidade do Senhor **WELINGTON PÓGGERE GÓES DA FONSECA**, CPF n. 019.525.582-80, Presidente da Câmara do Município de Ji-Paraná-RO:

I.II.a - Violação ao art. 169, e seus parágrafos, da CF c/c arts. 16, 19, 20 e 22, todos da Lei Complementar Federal n. 101, de 2000, por não se identificar elementos essenciais no âmbito dos Projetos de Leis Municipais ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022; e 4.105, de 2022, encaminhados a este Tribunal de Contas, entretanto, sem evidenciarem, de forma individualizada, aspectos importantes das despesas instituídas em cada proposta legislativa, tais como: composição, fonte de recurso, as premissas e metodologia de cálculo (memória) e a forma de compensação, de modo que os cálculos e projeções fornecidos, a partir de uma análise geral da reforma administrativa, inviabiliza a realização de um exame particularizado da correta adequação das despesas previstas em cada projeto precitado, bem como dos limites e condições impostos pelos mencionados dispositivos legais, consoante se extrai do Relatório Técnico de ID n. 1192000;

I.II.b - Infringência ao art. 58 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Ji-Paraná-RO (Resolução n. 116, de 2000), por não haver nas cópias dos processos legislativos encaminhados a este Tribunal de Contas nenhum parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, bem como pela inexistência de qualquer manifestação da Comissão temática, já que as faltas destes documentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

podem resultar na nulidade do processo legislativo que aprovou os referidos Projetos de Leis Municipais ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022, e 4.105, de 2022, conforme se infere da Cota Ministerial n. 7/2022-GPETV (ID 1206676); [...]

6. Devidamente citados, os senhores **Isaú Raimundo da Fonseca** e **Welinton Pogger Góes da Fonseca** apresentaram suas justificativas tempestivamente, que foram protocoladas, respectivamente, sob os nºs **04060/22** e **04042/22**.

7. Ato contínuo, vieram os autos a esta unidade para análise da documentação apresentada.

3. Da análise dos documentos e justificativas apresentados

3.1. Do cumprimento da Decisão Monocrática DM-096/2022/GCWCSC (ID=1217918):

8. Importante frisar que as páginas indicadas nos comentários a seguir referem-se às documentações encartadas aos autos nos dias 08.07.2022 (protocolo 04042/2022) e 11.07.2022 (protocolo 04060/22).

3.1.1. Das defesas apresentadas

9. Em resposta à determinação desta Corte, os jurisdicionados a seguir destacados apresentaram esclarecimentos acerca das supostas irregularidades apontadas no relatório técnico inicial:

Pelo Senhor Isaú Raimundo da Fonseca – Prefeito do Município de Ji-Paraná, CPF 286.283.732-68 (ID=1227186):

III - DAS JUSTICATIVAS FRENTE ÀS SUPOSTAS IMPROPRIEDADES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

Da suposta violação ao artigo 169, inciso II, § 1º da Constituição Federal e artigos 16, inciso I, II e § 2º, 19, 20, 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000.

Antes de adentrar ao mérito da primeira alegada violação, faz-se necessário discorrer acerca das referidas leis que deram azo ao procedimento em curso.

Tratam-se de proposições legislativas que adequaram os cargos e funções no âmbito da Administração Pública Municipal e no Instituto de Previdência Social de Ji-Paraná, na AGERJI e na Fundação Cultural, principalmente por conta das alterações legislativas promovidas pela reforma da previdência, marco nacional do saneamento básico e a nova Lei de Licitações e Contratos, adequando a estrutura funcional do serviço público às novas demandas trazidas pelas reformas nacionais.

Os projetos de leis foram protocolados em 02/02/2022. Todos acompanhados do estudo de impacto financeiro produzido em 24/01/2022, realizado pela Coordenadoria de Contabilidade, e pela Controladoria de Área de Execução Orçamentária, elaborado em 25/01/2022, cumprindo o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição Federal, conforme documentos anexos.

A primeira infringência aduzida pelo Tribunal de Contas diz que os projetos de Leis nº 4101/2022, 4102/2022, 4103/2022, 4103/2022 foram criados sem que houvesse autorização na Lei de Diretrizes orçamentárias e estudo de impacto orçamentário.

O artigo 169 da Constituição Federal dispõe que:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

A reforma administrativa foi autorizada na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2022, tanto que prevista nos seus artigos 16, 17, 19 e 29 da Lei 3411/2021, que diz:

Art. 16. As despesas com pessoal e encargos sociais dos Poderes Legislativo e Executivo serão fixadas observando-se o disposto nas normas constitucionais e legais aplicáveis, especialmente o disposto na Lei Complementar Federal nº 101/2000.

§1º Fica o Poder Executivo e o Poder Legislativo autorizados a proceder o reajuste servidores, visando manter o poder aquisitivo em decorrência da variação inflacionária/do período observado, considerando o disposto no artigo 16 da LC 101/2000.

§2º Fica o Poder Executivo e o Poder Legislativo caso necessário, autorizado a realizar concurso público para o provimento de cargos e contratações estritamente necessárias, respeitada a legislação vigente.

Art. 17. A reserva de contingência será limitada a 1% (um por cento) da receita corrente líquida real sendo permitida a sua utilização em até



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

50% (cinquenta por cento) para a cobertura de passivos contingentes e outras ocorrências imprevistas na área fiscal.

Art. 18. Para efeito do cumprimento do § 3º artigo 16 da Lei Complementar 101/2000, será considerada irrelevante a despesa enquadrável no artigo 24, incisos I e II da Lei 8.666/93.

Art. 19. As leis ordinárias que criem novos projetos de despesas de caráter continuado só poderão ser cumpridas após adequadamente atendidos os projetos em andamento e contempladas as despesas a seguir priorizadas:

I - pessoal e encargos sociais;

II - juros e amortização da dívida pública;

Art. 29. O Poder Executivo fica autorizado a atualizar os valores referentes a despesas com pessoal, até o limite de reposição do valor de compra dos salários do último exercício, desde que não incorra no descumprimento da Lei Complementar nº 101/2000, e demais legislações pertinentes.

A projeção de aumento das despesas com pessoal também foi prevista na Lei Orçamentária Anual, tanto que na Lei 3448/2021 consignou-se a estimativa de receita fixa para o ano de 2022 em R\$ 383.940.193,66 (trezentos e oitenta e três milhões, novecentos e quarenta mil, cento e noventa e três reais e sessenta e seis centavos), tendo ainda sido autorizado o Executivo a abrir crédito adicional suplementar até o limite de 25% para custeio de despesas.

Eis o teor da Lei:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

Art. 2º A Receita Orçamentária, a preços correntes é estimada em R\$ 383.940.193,66 (trezentos e oitenta e três milhões, novecentos e quarenta mil, cento e noventa e três reais e sessenta e seis centavos), desdobrada nos seguintes agregados:

I. Orçamento Fiscal em R\$ 285.709.737,23 (duzentos e oitenta e cinco milhões, setecentos e nove mil, setecentos e trinta e sete reais e vinte e três centavos);

II. Orçamento da Seguridade Social em R\$ 98.230.456,43 (noventa e oito milhões, duzentos e trinta mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e quarenta e três centavos).

Art. 8º O Executivo Municipal é autorizado a abrir Créditos Adicionais Suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do orçamento para a despesa do exercício servindo, como recursos os definidos no artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

Art. 9º O limite autorizado no art. 8º também será onerado quando o crédito se destinar a:

I. atender insuficiência de dotações do grupo de Pessoal e Encargos Sociais, mediante a utilização de recursos oriundos da anulação de despesas consignadas ao mesmo grupo;

O **estudo de impacto financeiro** foi elaborado e anexado aos processos de Projetos de Leis, tendo o ordenador de despesa identificado que no segundo quadrimestre de 2021 o gasto com pessoal foi de 47,94%, ficando abaixo do limite de alerta estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e a evolução no exercício de 2022 e 2023 estava projetado para 50,61%, não ultrapassando o limite prudencial de 95% previsto no artigo 22, parágrafo único da LC 101/2000, que diz:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 serão realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

Ainda que não houvesse estudo de impacto financeiro, trata-se de tema previsto na LDO e na LOA, conforme demonstrado acima. Logo, não há violação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo decisão proferida no acórdão Rep 09/00271590 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, é pacífico o entendimento nos TCE's do Brasil e no Tribunal de Contas da União que a prescrição legal do Artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal não está estipulando regras para toda e qualquer despesa efetuada pelo Poder Público, pois aquelas já consignadas na Lei Orçamentária não se submetem aos novos requisitos impostos pelo dispositivo sob análise; portanto, a obrigação é apenas para aumento de despesas advindas da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, assim entendidas aquelas derivadas das alterações orçamentárias que se materializam por meio da abertura dos créditos adicionais ou do remanejamento de dotação, da transposição e da transferência, instrumentos estabelecidos pelo artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal.

A ação governamental não pode ser entendida como qualquer despesa pública, mas sim como um programa diferenciado de governo, ou seja, toda ação governamental que se possa enquadrar como projeto, programa ou atividade determinada de governo e, quase sempre, gera despesa adicional.

Careceria de razoabilidade exigir a análise do impacto orçamentário-financeiro para despesas com dotação já aprovadas no Orçamento, posto que esse impacto já foi analisado durante a fase de elaboração do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

orçamento, estando ínsito a essa fase o aspecto do planejamento (FIGUEIREDO, 2001a, p. 111).

O Tribunal de Contas de Santa Catarina já se manifestou no mesmo sentido, quando afirma:

“[...] entende-se que a demonstração do impacto financeiro e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes é exigível apenas para aumento de despesas originadas na criação, expansão e aperfeiçoamento de ação promovida no curso da execução de um orçamento, necessitando modificação orçamentária (créditos adicionais), já que para as despesas consignadas no orçamento já houve demonstração do impacto e da compatibilidade com o PPA e LDO no momento da elaboração e aprovação do orçamento” (SANTA CATARINA, 2002, p. 49). SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Guia: Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000. 2. ed. rev. e ampl, Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002. 176p.

Cláudio Nascimento (Cláudio. Acompanhamento da execução orçamentária. Rio de Janeiro: IRAM, 2001.) aduz, também, que as despesas que não alterem o Orçamento não precisam vir acompanhadas da referida estimativa, pois o art. 16 da LRF trata da situação em que a criação, expansão ou aperfeiçoamento acarreta aumento da despesa. Isso quer dizer que quando tais fatos não provocarem aumento de despesa, não haverá a necessidade de os administradores cumprirem o que é estabelecido no mencionado dispositivo.

Para Schmitt (2003, p. 949), exigir estimativas ou declarações ante as despesas que se mantêm inalteradas e adequadamente previstas nos instrumentos orçamentários, seria incongruente e estabeleceria uma burocracia desnecessária. Citado autor afirma que somente nas contratações que resultem em aumento de despesa não contemplada ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

de dotação insuficiente na Lei Orçamentária, originadas a partir de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental requer-se, para a sua realização: o acompanhamento de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16, inc. 1 - LRF); declaração do ordenador de despesa de que o aumento possui adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO (art. 16, inc. II – LRF).

Na visão de Toledo Júnior e Rossi (2002, p. 112), não é qualquer aumento de gasto público que precisa submeter-se aos preceitos do art. 16 da LRF, pois “[...] livres dessas cautelas estão as despesas corriqueiras, habituais, relacionadas, apenas e tão somente, à operação e manutenção dos serviços preexistentes e que nada tenham a ver com criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Essas atividades rotineiras não se preveem na LDO nem no PPA”.

O Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6118 fixou o entendimento de que ausência de estudo de impacto financeiro não consiste em violação ao artigo 169 da Constituição Federal, não é causa de nulidade da norma por inconstitucionalidade, mas apenas de inaplicabilidade naquele momento, ou seja, ela é condição de eficácia da norma não de validade, como se vê no precedente adiante colacionado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.º 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CRFB. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes. 3. A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário. 4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas de natureza alimentar e considerando a dúvida inicial quanto ao alcance da norma da Constituição Federal, presentes os requisitos do art. 27 da Lei n.º 9.868/99, de modo que, a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento. 5. Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º, incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei nº 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc.(ADI 6118, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 05-10-2021 PUBLIC 06-10-2021)

Outrossim, os limites são para o gestor corrigir e equilibrar o Orçamento, não para julgar toda uma gestão atual ou condenar por ato ímprobo ou mesmo irregularidade que macule a eficácia da norma. Ademais, na própria mensagem dos Projetos de Leis encaminhadas pelo Executivo à Câmara Municipal consta que a intenção do Chefe do Executivo é adequar a máquina administrativa, corrigir as defasagens, atualizar a estrutura de cargos, funções e salários para torná-la mais eficaz e eficiente, não é de insuflar a máquina pública ou criar débitos desprovidos de lastro financeiro.

10. No tocante a essa impropriedade, no que pese tenha a defesa trazido aos autos as informações referentes ao impacto orçamentário-financeiro a ser suportado pelo Tesouro Municipal de Ji-Paraná com o aumento de despesa com pessoal no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, conforme págs. 326-342, não foi possível constatar na documentação encartada aos autos, **especificamente**, a autorização da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o aumento de despesa com pessoal.

11. Deste modo, infere-se que foi cumprida parcialmente a determinação deste Tribunal referente ao tema em discussão, remanescendo, no entanto, a inconsistência relacionada a autorização **específica** na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o aumento de despesa com pessoal, o que viola o artigo 169, § 1º, II, da CF/88.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

III.2 Da suposta violação ao artigo 59, § 1º da Lei Complementar 101/2000 por não indicar a fonte de recursos para cobrir o déficit de R\$ 3.764.929,23 (três milhões setecentos e sessenta e quatro mil novecentos e vinte e nove reais e noventa e três centavos).

O argumento de que não há indicação da fonte de recursos para cobrir o déficit de R\$ 3.764.929,23 (três milhões setecentos e sessenta e quatro mil novecentos e vinte e nove reais e noventa e três centavos) não merece prosperar, porquanto a fonte de custeio foi indicada na LOA e na LDO, como se vê no trecho da Leis abaixo :

Eis o teor da Lei 3448/2021:

Art. 2º A Receita Orçamentária, a preços correntes é estimada em R\$ 383.940.193,66 (trezentos e oitenta e três milhões, novecentos e quarenta mil, cento e noventa e três reais e sessenta e seis centavos), desdobrada nos seguintes agregados:

I. Orçamento Fiscal em R\$ 285.709.737,23 (duzentos e oitenta e cinco milhões, setecentos e nove mil, setecentos e trinta e sete reais e vinte e três centavos);

Art. 3º A Receita do Orçamento Fiscal decorrerá da arrecadação dos tributos e demais Receitas Correntes e de Capital, na forma da Legislação vigente e das especificações constantes dos Anexos desta Lei, além das Receitas Auferidas pela Administração Indireta, Fundações, Autarquias e Fundos.

Art. 13. O Orçamento do Fundo de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Ji-Paraná para o exercício de 2022 estima a receita de R\$ 36.186.613,02 (trinta e seis milhões, cento e oitenta e seis mil, seiscentos e treze reais e dois centavos) e fixa a despesa em R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

36.186.613,02 (trinta e seis milhões, cento e oitenta e seis mil, seiscentos e treze reais e dois centavos).

Segue o teor da Lei 3411/2021:

Art. 15. A receita orçamentária prevista deverá ser composta por todos os tributos de competência municipal, pelas transferências constitucionais, outras receitas correntes, operações de crédito e outros recursos decorrentes de convênios, ajustes, acordos, termos de cooperação e outras formas de contratos firmados com as demais esferas de governo.

O Estudo de Impacto Financeiro aponta que o valor da folha em janeiro de 2022 era de R\$ 11.450.876,40 (onze milhões quatrocentos e cinquenta mil oitocentos e setenta e seis reais e quarenta centavos), e que com a reforma administrativa a folha somaria o importe de R\$ 12.598.856,78 (doze milhões quinhentos e noventa e oito mil oitocentos e cinquenta e seis reais e setenta e oito centavos), gerando um aumento mensal de R\$ 1.147.980,38 (um milhão cento e quarenta e sete mil novecentos e oitenta reais e trinta e oito centavos), uma variação pequena que, segundo relatório da Controladoria, poderia ser coberto por outros elementos de despesa considerando que a arrecadação do Município aumenta a cada ano, conforme Memorando nº 007/SEMFAZ/CAEO/2022, de 25/01/2022.

Logo, não há que se falar em violação à Lei de Responsabilidade Fiscal e aos preceitos constitucionais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe nos artigos 20, III, alínea b, 22, parágrafo único, 59, § 1º os seguintes limites em percentual da receita corrente líquida para despesa com pessoal:

1- Limite para emissão de alerta 48,60%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

2- Limite prudencial 51,30%

3- Limite legal 54,00%

A Coordenadoria Geral de Contabilidade do Município apresentou Relatório de Gestão Fiscal quadrimestral de janeiro a abril de 2022, no qual demonstra que a receita corrente líquida do Município foi de R\$ 375.585.478,70 (trezentos e setenta e cinco milhões quinhentos e oitenta e cinco mil quatrocentos e setenta e oito reais e setenta centavos). A despesa com pessoal foi de 47% da receita corrente líquida, ou seja, o gasto público com pagamento e remuneração de pessoal ficou abaixo do limite para emissão de alerta.

Então, não há qualquer infringência à Lei de Responsabilidade Fiscal. Não se trata de despesa não dotada de orçamento ou de estudo de impacto orçamentário, mesmo porque elas foram pré estudadas nos projetos de leis encaminhados à Casa de Leis Municipal, e previstas no orçamento para serem devidamente supridas.

Então, não há qualquer infringência à Lei de Responsabilidade Fiscal. Não se trata de despesa não dotada de orçamento ou de estudo de impacto orçamentário, mesmo porque elas foram pré estudadas nos projetos de leis encaminhados à Casa de Leis Municipal, e previstas no orçamento para serem devidamente supridas.

Logo, repisa-se, não há que se falar em violação à Lei de Responsabilidade Fiscal e aos preceitos constitucionais, como já exposto desde o início.

De mais a mais, ainda que o gestor tivesse ultrapassado os limites de alerta, prudencial e legal, a medida para sua correção seria a tomada de decisões e condutas que reduzam as despesas, depois a limitação a recebimento de recursos, conforme preconiza artigos 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, ao ver do gestor, o que seria cabível



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

ao caso seria a emissão prévia de orientações com vistas à correção, ou seja, adoção de medidas previstas na LRF com vistas a eliminar eventual superação do índice de gastos com pessoal, não havendo que mencionar em medida sancionatória.

Segue a redação da lei:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente.

Assim, se a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, inicialmente, medidas corretivas, não há que se falar em vulneração do texto normativo sem que tais providências sejam adotadas, quando efetivamente necessárias, o que não se amolda ao caso em testilha.

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e

II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente.

Assim, se a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, inicialmente, medidas corretivas, não há que se falar em vulneração do texto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

normativo sem que tais providências sejam adotadas, quando efetivamente necessárias, o que não se amolda ao caso em testilha.

12. A respeito desta determinação, após leitura minudente da documentação trazida aos autos pela defesa, não se vislumbrou documento algum que demonstrasse qual seria a fonte de recursos (receita) para cobrir a despesa com pessoal advinda em razão da reforma administrativa proposta nos Projetos de Leis Municipais ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022, e 4.105, de 2022, que demonstram aumento de despesa e gerará déficit orçamentário ao Poder Executivo no patamar de **R\$ 3.764.929,93** (três milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, novecentos e vinte e nove reais e noventa e três centavos), pelo que se infere remanescer a impropriedade apontada por este Tribunal.

III.3 Da suposta violação ao artigo 37, incisos II e V da Constituição Federal por propor nos termos do artigo 2º do Projeto de Lei 4102/2022, a criação de cargos em comissão na estrutura da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados – AGERJI, não diz respeito a atividades de direção, chefia ou assessoramento, mas sim, atividades típicas de nível operacional atribuídas a servidores efetivos, cujo ingresso no serviço público dar-se-á mediante a aprovação em concurso público.

O Projeto de Lei nº 4102/2020 introduziu modificações no artigo 20C da Lei 2271/2012 criando cargos em comissão de assessoria. O TCE aponta suposta violação, pois tal modificação teria criado cargos típicos de nível operacional cujo ingresso deveria se dar por meio de concurso público e não por cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração.

Tal afirmativa não merece guarida, pois a Constituição Federal no seu artigo 37, inciso V, dispõe que as atribuições de chefia, direção e assessoramento são cabíveis aos cargos em comissão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

Da própria dicção da Lei e do precedente jurisprudencial extrai-se que as funções de direção, chefia e assessoramento são próprias aos cargos comissionados, não havendo óbice legal para a sua criação. A lei questionada guarda consonância com os requisitos fixados no Tema 1010 e as atividades desses cargos são compatíveis com a função de auxiliar o técnico operacional efetivo.

Da própria dicção da Lei e do precedente jurisprudencial extrai-se que as funções de direção, chefia e assessoramento são próprias aos cargos comissionados, não havendo óbice legal para a sua criação. A lei questionada guarda consonância com os requisitos fixados no Tema 1010 e as atividades desses cargos são compatíveis com a função de auxiliar o técnico operacional efetivo.

Com toda vênua, verifica-se em outros entes e instituições o uso da mesma nomenclatura (assessoria técnica) para cargos em comissão, pelo que se denota tão haver qualquer nesga de inconstitucionalidade. Exemplo disso é que no âmbito deste Tribunal de Contas do Estado existem, dentre os cargos comissionados, a previsão de assessoramento técnico...

Tais cargos estão previstos na Lei Complementar 1024/2019, que descreve a função de assessoramento no Tribunal de Contas da seguinte forma:

Art. 5º. Compete à Assessoria Técnica da Secretaria Executiva da Presidência, além de outras atribuições definidas em atos normativos próprios, **realizar: I - assessoria direta ao Presidente, auxiliando-o na análise de processos que lhes são submetidos, dentro de sua área de especialização, por meio da reunião de dados e das informações necessárias para subsidiar o eficaz e correto andamento, julgamento e apreciação dos processos de natureza administrativa e jurisdicional que são afetos à jurisdição do Tribunal de Contas;**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

II - elaboração de estudos e pesquisas da legislação, da jurisprudência e da doutrina pertinentes à matéria debatida nos processos de natureza administrativa e jurisdicional que são afetos à jurisdição do Tribunal de Contas, indicando as soluções jurídicas cabíveis; III - exame dos fundamentos jurídicos apresentados nas petições, nos recursos, nas defesas, nos relatórios técnicos, nos pareceres do Ministério Público de Contas e de outros atos praticados nos processos de natureza administrativa e jurisdicional que são afetos à jurisdição do Tribunal de Contas, oferecendo subsídios para a elaboração de despachos, de voto ou de decisão a ser proferidos pelo Presidente; IV - elaboração, sob a orientação do Presidente, de minutas de relatórios, votos, decisões, despachos e demais atos processuais e documentos relativos aos processos de natureza administrativa e jurisdicional que são afetos à jurisdição do Tribunal de Contas; V - supervisão dos processos distribuídos ao Gabinete da Presidência, visando manter o Presidente informado sobre atos relevantes acerca da tramitação processual e sobre os feitos que lhes foram feitos conclusos; VI - auxílio no planejamento, na organização, na coordenação, na direção e no controle das ações necessárias à consecução dos objetivos e diretrizes da Secretaria Executiva da Presidência e do Tribunal de Contas, de acordo com as orientações do Presidente, bem como do Secretário Executivo da Presidência, colaborando, dentro de sua Área de atuação, para a execução das atividades administrativas e da Secretaria; e VII - execução de outros trabalhos compatíveis com as atribuições, que forem definidos em ato normativo próprio ou determinados pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelo Secretário Executivo da Presidência.

De semelhante modo se vê cargos de assessoria e assistente técnico no Ministério Público de Rondônia, o que também corrobora para se concluir pela inexistência de ilicitude: (vide pág. 16, D:1228294)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

Além disso, o Tribunal de Contas da União em relatório de levantamento da Tomada de Contas nº 011.954/2015-9 aduziu que, na doutrina e na jurisprudência, função comissionada e função gratificada são sinônimas de FC, que será o termo utilizado neste relatório, por ser o expresso na CF/1988. A FC deve ser exercida exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo. A doutrina entende que se trata da assunção de atribuições diferenciadas e de maior responsabilidade por parte do servidor efetivo, com correspondente pagamento de uma remuneração adicional (JUSTEN FILHO, Marçal, Curso de Direito Administrativo. ed. 10. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 941).

Já os CC, também chamados de cargos comissionados, são aqueles para os quais a lei prevê regime de livre nomeação e exoneração (CF/1988, art. 37, II). Também são destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, que variam de acordo com o grau de responsabilidade funcional do titular.

A CF/1988 determina que norma infraconstitucional defina percentuais mínimos de CC que devem ser preenchidos por servidores de carreira. Portanto, profissionais sem vínculo com a Administração Pública podem ser titulares de CC.

Quanto às atribuições, a direção e a chefia estão relacionadas às competências decisórias, cujos titulares possuem uma equipe subordinada. Os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefias atuam nos níveis tático e operacional. Já o assessoramento é a prestação de auxílio e de assistência a agentes mais graduados, detentores de competências decisórias. O nível do assessoramento pode variar de acordo com a estrutura organizacional. A grosso modo, os assessores auxiliam os cargos de direção e os assistentes são subordinados aos cargos de chefia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

O panorama nacional identificado pelo TCU é de que os cargos de assessoramento (inclusive técnicos, como se vê) costumam ser ocupados em grande parte por pessoal sem vínculo com a Administração. Logo, não se trata de uma peculiaridade do Município de Ji-Paraná.

Diante do exposto constata-se que todas as ações do agente político estão revestidas de boa fé, sem qualquer prejuízo ou dano ao erário público. O objetivo das alterações legislativas foi cumprir o princípio da eficiência administrativa, corrigir atrasos e defasagens que se arrastavam há anos, adequando-se as novas reformas introduzidas por importantes Leis Nacionais, que demandam uma maior atuação por parte do Município.

IV - DOS PEDIDOS

Diante de tudo o exposto, verifica-se que as leis indigitadas foram editadas com a devida observância ao Texto Constitucional e à Lei Complementar nº 101/2000, não estando impingidas pelas máculas apontadas na r. decisão monocrática ora respondida.

Por assim ser, requer sejam integralmente acolhidas as presentes razões de justificativa, dando por regulares as normas em questão, para o arquivamento do feito epigrafado.

Pugna-se pela juntada dos documentos anexos, os quais corroboram com a demonstração de regularidade das leis submetidas a exame.

De uma forma subsidiária, caso não se conclua pela absoluta inexistência de irregularidade, requer, com fundamento no art. 62, II do Regimento Interno desta Corte, seja assinado prazo para as retificações formais que remanescerem como necessárias, a fim de não se obstar a plena eficácia dos atos normativos em questão, essenciais para o funcionamento da máquina administrativa e atendimento do interesse público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

São os termos em que P. E. Deferimento.

13. Concernente ao tema em comento, releva destacar novamente, respectivamente, jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União, julgados estes que foram encartados inicialmente nos autos pelo Ministério Público de Contas, no parecer ministerial nº 0007/2022-GPETV (ID1206676).

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES: DESVIO DE FUNÇÃO E FALTA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO E DA DEMONSTRAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO.

1. A nomeação em cargo em comissão pressupõe a existência de vínculo de confiança entre o servidor e a autoridade nomeante, visto que, por determinação constitucional, tais cargos são destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

2. Ainda que prestados os serviços, configura irregularidade formal a manutenção de servidores, em desvio de função, sujeitando os responsáveis ao pagamento de multa, nos termos da Lei Complementar n. 154/96, em razão de afronta à lei [...]. (TCE/RO. Proc. 3225/20. Acórdão n. 00025/2022 – Plenário. Rel. Cons. Edilson de Sousa Silva, j.07.03.2022). Grifo não original.

É IRREGULAR O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES TÍPICAMENTE OPERACIONAIS, NOTADAMENTE AQUELS QUE SÃO OBJETO DE TERCEIRIZAÇÃO, POR SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO EM COMISSÃO, POIS ESSA ESPÉCIE DE CARGO SE DESTINA AO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO.

(TCU. Acórdão n. 2652/2021 – Plenário. Min. Benjamim Zymler, j. 08.12.2021. Destacou-se.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

14. Assim sendo, de certo que os cargos em comissão descritos no Projeto de Lei n. 4102/2022 (ID=1228300), como já citado no parecer ministerial 0007/2022-GPETV, não incluem atividades de direção, chefia ou assessoramento, mas atividades típicas de nível operacional atribuídas à servidores efetivos aprovados em concurso público, o que viola o art. 37, II e V, da CF/88. Portanto, remanesce a impropriedade apontada por este Tribunal.

Pelo Senhor Welinton Poggere Góes da Fonseca – Presidente da Câmara do Município de Ji-Paraná, CPF 019.525.582-80 (ID=1227186):

Do item, I, subitem I.II.a - Violação ao art. 169, e seus parágrafos, da CF c/c arts. 16, 19, 20 e 22, todos da Lei Complementar Federal n. 101, de 2000, por não se identificar elementos essenciais no âmbito dos Projetos de Leis Municipais ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022; e 4.105, de 2022, encaminhados a este Tribunal de Contas, entretanto, sem evidenciarem, de forma individualizada, aspectos importantes das despesas instituídas em cada proposta legislativa, tais como: composição, fonte de recurso, as premissas e metodologia de cálculo (memória) e a forma de compensação, de modo que os cálculos e projeções fornecidos, a partir de uma análise geral da reforma administrativa, inviabiliza a realização de um exame particularizado da correta adequação das despesas previstas em cada projeto precitado, bem como dos limites e condições impostos pelos mencionados dispositivos legais, consoante se extrai do Relatório Técnico de ID n. 1192000:

15. Quanto ao caso em questão, em análise dos documentos colacionados aos autos pela defesa, não foi encontrado documentação alguma que pudesse evidenciar, de forma individualizada, aspectos importantes das despesas instituídas em cada proposta legislativa, tais como: composição, fonte de recurso, as premissas e metodologia de cálculo (memória) e a forma de compensação, de modo que os cálculos e projeções fornecidos, a partir de uma análise geral da reforma administrativa, inviabiliza a realização de um exame particularizado da correta adequação das despesas previstas em Av. Presidente Dutra, nº 4229, Bairro Olaria, Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-327 Fone: (069) 3609-6357



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

cada projeto precitado, bem como dos limites e condições impostos pelos mencionados dispositivos legais, conforme foi apontado no relatório técnico inicial (ID=1192000).

Do item, I, subitem I.II.b - Infringência ao art. 58 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Ji-Paraná-RO (Resolução n. 116, de 2000), por não haver nas cópias dos processos legislativos encaminhados a este Tribunal de Contas nenhum parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, bem como pela inexistência de qualquer manifestação da Comissão temática, já que as faltas destes documentos podem resultar na nulidade do processo legislativo que aprovou os referidos Projetos de Leis Municipais ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022, e 4.105, de 2022, conforme se infere da Cota Ministerial n. 7/2022-GPETV (ID 1206676):

16. Acerca desta inconsistência, a defesa apresentou às págs. 50-54, 126-130, 203-208 e 305-310 (ID=1227187), cópias de documentos que comprovam fazer parte dos projetos de Leis **Municipais ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022, e 4.105, de 2022**, os pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como manifestação da Comissão temática. Desse modo, infere-se que o jurisdicionado saneou sua pendência nos autos referente ao tema em discussão.

4. Da conversão dos Projetos de Leis 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022, e 4.105, de 2022 em leis municipais:

17. Oportuno salientar que os projetos de leis supramencionados foram convertidos nas seguintes leis:

- Projeto de Lei 4.101/2022 foi convertido na Lei Municipal 3489/2022 (às págs. 74-81, ID=1228297);

- Projeto de Lei 4.102/2022 foi convertido na Lei Municipal 3490/2022 (às págs. 150-182, ID=1228297);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

- Projeto de Lei 4.103/2022 foi convertido na Lei Municipal 3487/2022 (às págs. 209-253, ID=1228297);

- Projeto de Lei 4.105/2022 foi convertido na Lei Municipal 3491/2022 (às págs. 311-363, ID=1228297);

18. Acerca das referidas leis, importante informar nos autos que em pesquisa realizada por esta Coordenadoria em publicações efetuadas no Diário Oficial Eletrônico do Município de Ji-Paraná, no mês de março (diários 3719, de 03.03/2022; 3720, 04.03.2022; de 15.03.2022; 3728, de 16.03.2022; 3731, de 21.03.2022; 3736, de 28.03.2022; e 3739, de 31.03.2022, constatou-se diversos atos já foram praticados alicerçados nas citadas normas, inclusive tendo sido realizadas várias nomeações de servidores para cargos em comissão.

19. Assim, considerando que as leis em questão podem estar eivadas de vícios, em razão das inconsistências detectadas por este Tribunal, os atos praticados com fundamento nestas normas podem ser considerados irregulares.

5. Dos fatos supervenientes – Controle difuso de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas

20. Concernente ao tema em epígrafe, importante reproduzir nos autos o teor da Súmula 347-STF, que assim dispõe: *“O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.”*

21. Pois bem, como se sabe os Tribunais de Contas podem apreciar a constitucionalidade, mas nunca declarar uma lei inconstitucional.

22. O controle exercido pelos Tribunais de Contas é difuso/incidental realizado no caso concreto. Assim sendo, os Tribunais de Contas não realizam controle concentrado, em abstrato, uma vez que esse último cabe apenas ao Judiciário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

23. Nesta senda, releva colacionar aos autos o Parecer do MPC de n. 294/2018-GPEPSO (ID n. 633134), da lavra da Procuradora de Contas, **Dra. Érika Patrícia Saldanha de Oliveira**, exarado no processo 3547/2017 quando da exposição do voto do Conselheiro Relator Wilber Carlos dos Santos Coimbra (ID=683185), *in verbis*:

Sobre o controle difuso exercido pelo Tribunal de Contas, o MÉ consabido que em sede de controle difuso de constitucionalidade os Tribunais de Contas não declaram a lei ou o ato normativo inconstitucional, limitam-se apenas a considerar a norma aplicável ou inaplicável, no âmbito de sua jurisdição, recomendando que a unidade jurisdicionada deixe de aplicar determinada norma, por entendê-la inconstitucional, ou ainda, que dê uma interpretação constitucional para o caso.

Inclusive os julgados dos Tribunais de Contas têm procurado ser cautelosos no que tange a não invadir competência constitucional exclusiva, reservada ao Supremo Tribunal Federal, para declarar a inconstitucionalidade das normas em abstrato (artigo 102, inciso I da CF). No entanto, deve-se ressaltar que ao afastar a aplicação, não estará o Tribunal, no sentido técnico-processual, declarando a inconstitucionalidade em tese da norma, **mas sim resolvendo o incidente de inconstitucionalidade como pressuposto para resolução do caso concreto que lhe foi submetido**, o que é o caso dos autos. Isso porque no controle difuso de constitucionalidade compete ao Tribunal de Contas negar executoriedade à norma tida por conflitante com a CF, não se confundindo com anulação ou revogação da norma entendida inconstitucional, pois simplesmente consigna a sua incompatibilidade com a Constituição, inaplicando-a ao caso em testilha.

24. Ainda, referente ao processo 3547/2017, do voto do Conselheiro Relator Wilber Carlos dos Santos Coimbra (ID=683185) importa destacar o excerto abaixo transcrito:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

[...]

15. Por assim ser, verifica-se que é vedado às Corte de Contas exercerem controle de constitucionalidade ou de legalidade combatendo diretamente a lei, visto que o controle exercido pelo Tribunais de Conta é realizado pelo sistema difuso, isto é, a partir de caso concreto que se afasta ou não a aplicabilidade de determinada norma.

16. A questão que prospera, então, é a necessidade de a Corte de Contas usar a prerrogativa de exercer o controle de constitucionalidade como instrumento essencial ao controle externo. A apreciação da constitucionalidade, nestes termos, é **incidental, com força motriz atuante sobre o caso concreto, que se aloca como parte integrante de um todo.**

17. Se a Corte de Contas se deparar com uma norma inconstitucional que, **supostamente**, autorizaria algum órgão de sua jurisdição ao cometimento de ilícito, não teria outra solução que não fosse afastar a aplicação da norma, de forma que não viesse a afetar ainda mais o patrimônio e a moralidade pública.

18. Da mesma forma que nos Tribunais do Poder Judiciário, o Tribunal de Contas, ao apreciar uma questão que lhe cabe decidir, deparar-se com uma incompatibilidade entre a norma ou ato normativo e a Constituição, deverá resolver a questão prejudicial de inconstitucionalidade preliminarmente, posta como obstáculo jurídico, ao julgamento de mérito do caso concreto, caracterizando assim o controle difuso de constitucionalidade.

19. Ocorre que, *in casu*, **inexiste caso concreto** a ser apreciado por este Tribunal, na jurisdição que ora se presta. Logo, **NÃO** pode esta Corte de Contas realizar controle de constitucionalidade da lei complementar em voga, pois, assim, estar-se-ia a empreender controle abstrato ou concentrado.

[...]

25. Destarte, importante salientar que no presente caso não está se analisando os efeitos de uma norma conflitante com a Constituição Federal, tampouco, estão sendo analisados atos decorrentes dos projetos de Leis Municipais ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022, e 4.105.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

6. Conclusão

26. Analisados os documentos apresentados pelos senhores **ISAÚ RAIMUNDO FONSECA** - Prefeito do Município de Ji-Paraná e **WELINGTON PÓGGERE GÓES DA FONSECA** - Presidente da Câmara do Município de Ji-Paraná, em atendimento a Decisão Monocrática n. 0096/2022-GCWCS (ID1217918), releva informar que não foram saneadas as determinações exaradas por este Tribunal, concernentes ao item I, subitens I.I.a (segunda parte), I.I.b, I.I.c e I.II.b, quais sejam:

De responsabilidade do Senhor **ISAÚ RAIMUNDO FONSECA**, CPF n. 286.283.732-68, Prefeito do Município de Ji-Paraná/RO:

6.1. – Violação ao art. 169, inciso II, §1º, da CF, por não indicar no âmbito dos Projetos de Leis Municipais ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022, e 4.105, de 2022, especificamente a autorização da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o aumento de despesa com pessoal;

6.2. – Violação ao art. 59, §1º, da Lei Complementar Federal n. 101, de 2000, pela reforma administrativa proposta nos Projetos de Leis Municipais ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022, e 4.105, de 2022, que demonstram aumento de despesa que gerará déficit orçamentário ao Poder Executivo no patamar de **R\$ 3.764.929,93** (três milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, novecentos e vinte e nove reais e noventa e três centavos), sendo que sequer houve a indicação de qual seria a fonte de recursos (receita) para cobrir tal déficit, além de culminar na ultrapassagem do limite de alerta insculpido no precitado dispositivo legal, conforme se denota da Cota Ministerial n. 7/2022-GPETV (ID 1206676);

6.3. – Transgressão ao art. 37, incisos II e V da Constituição Federal, por propor, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei n. 4.102, de 2022, a criação de cargos em comissão na estrutura da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados – AGERJI denominados “Assessor Técnico em Geologia”; “Assessor Técnico de Engenharia Sanitária”; “Assessor Técnico de Engenharia Ambiental”; “Assessor Técnico de Engenharia Civil”; “Coordenador de Fiscalização” e “Controlador da AGERJI”, sendo que, segundo as atribuições estatuídas no art. 3º do referido projeto, que modificou a redação do art. 20-C, incisos I, II, III, IV, V, VII e VIII da Av. Presidente Dutra, nº 4229, Bairro Olaria, Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-327 Fone: (069) 3609-6357



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

Lei Municipal n. 2.271, de 2012, não dizem respeito a atividades de direção, chefia ou assessoramento, mas sim, atividades típicas de nível operacional atribuídas à servidores efetivos, cujo ingresso no serviço público dar-se-á mediante a aprovação em concurso público, segundo se abstrai da Cota Ministerial n. 7/2022-GPETV (ID 1206676);

De responsabilidade do Senhor **WELINGTON PÓGGERE GÓES DA FONSECA**, CPF n. 019.525.582-80, Presidente da Câmara do Município de Ji-Paraná-RO:

6.4. – Violação ao art. 169, e seus parágrafos, da CF c/c arts. 16, 19, 20 e 22, todos da Lei Complementar Federal n. 101, de 2000, por não se identificar elementos essenciais no âmbito dos Projetos de Leis Municipais ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022; e 4.105, de 2022, encaminhados a este Tribunal de Contas, entretanto, sem evidenciarem, de forma individualizada, aspectos importantes das despesas instituídas em cada proposta legislativa, tais como: composição, fonte de recurso, as premissas e metodologia de cálculo (memória) e a forma de compensação, de modo que os cálculos e projeções fornecidos, a partir de uma análise geral da reforma administrativa, inviabiliza a realização de um exame particularizado da correta adequação das despesas previstas em cada projeto precitado, bem como dos limites e condições impostos pelos mencionados dispositivos legais, conforme foi apontado no relatório técnico inicial (ID=1192000).

27. Todavia, considerando que não estão sendo analisados atos decorrentes dos projetos de lei em comento, tampouco das normas recentemente criadas naquele município, infere-se pelo arquivamento dos autos.

28. Considerando ainda que as inconsistências apontadas por esta Corte são graves, pois não foram saneadas as determinações exaradas na Decisão Monocrática n. 0096/2022-GCWCSC (ID1217918), como por exemplo **a autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o aumento de despesa com pessoal**, e que os projetos de leis já foram convertidos em leis municipais e que foram realizados atos por meio da nomeação servidores tendo por base tais leis, que os autos sejam remetidos ao Ministério Público de Justiça para averiguação dos apontamentos feitos por este Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

7. Proposta de encaminhamento

2.

29. Pelo exposto, propõe-se:

7.1. Arquivamento dos autos, **SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO**, considerando que não estão sendo analisados atos decorrentes dos Projetos de Lei nº 4101/2022, 4102/2022; 4103/2022; 4105/2022, pois estes não têm força de lei para produzir efeitos determinantes no mundo jurídico;

7.2. Considerando que as inconsistências detectadas por esta Corte são graves, conforme descritas no tópico e, ainda, porque também viola dispositivo constitucional (art. 169, inciso II, §1º, da CF/88; e art. 37, incisos II e V da CF/88), **que os autos sejam remetidos ao Ministério Público de Justiça** para averiguação dos apontamentos feitos por esta Corte.

Porto Velho, 31 de agosto de 2022.

Antônio de Souza Medeiros

Auxiliar de Cont. Externo – Cad. 130

Supervisão,

Moisés Rodrigues Lopes

Coordenador da CECEX04 – em Substituição

Cad. 270

Em, 31 de Agosto de 2022



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

MOISÉS RODRIGUES LOPES
Mat. 270
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSOR TÉCNICO

Em, 31 de Agosto de 2022



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ANTONIO DE SOUZA MEDEIROS
Mat. 130
AUXILIAR DE CONTROLE EXTERNO