



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

PROCESSO:	00323/2023/TCE-RO
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de Jaru
CATEGORIA:	Representação
ASSUNTO:	Supostas ilegalidades em desacordo com o disposto no art. 8º, incisos II e IV, da Lei Complementar n.º 173 de 27 de maio de 2020.
RESPONSÁVEL:	João Gonçalves Silva Júnior – prefeito municipal CPF n.º ***.305.762-**
ADVOGADO:	Abner Vinícius Magdalon Alves – OAB/RO n.º 9.232 Ighor Jean Rego – OAB/RO n.º 8.546 Luma Laiany do Nascimento Reis – OAB/RO n.º 11.838 Maria Auxiliadora Magdalon Alves – OAB/RO n.º 8.300
RELATOR:	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

1. Introdução/ Considerações Iniciais

Trata-se de Representação formulada pela Promotoria de Justiça do município de Jaru/RO (ID 1346303), alegando, em síntese, que o prefeito daquele ente teria descumprido a Lei Complementar n. 173 de 27 de maio de 2020, em virtude da criação de funções gratificadas durante o período compreendido entre 27/05/2020 e 31/12/2021 (ID 1346951).

2. O representante juntou aos autos cópia do procedimento extrajudicial, que tramitou no âmbito da Promotoria de Jaru/RO, na qual o prefeito municipal confirmou que nomeou novos cargos em comissão no período vedado pela LC 173/2020, mas justificou que as referidas nomeações foram motivadas pelo aumento excepcional das necessidades administrativas decorrentes dos impactos da pandemia.
3. Doutro giro, o representado anexou o arquivamento da Notícia Crime n.º. 2023001010001749, na qual o Exmo. Sr. Procurador Geral de Justiça entendeu não haver elementos suficientes para instauração de procedimento de investigação criminal (ID 1473500).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

2. Histórico do Processo

4. A 3ª Promotoria de Justiça de Jaru/RO encaminhou ao presidente do Tribunal de Contas de Rondônia Representação por ato antieconômico com pedido de tutela de urgência em face do município de Jaru/RO, em razão de supostas contratações ilegais ocorridas entre maio de 2020 e dezembro de 2021, em desacordo com o disposto no art. 8º, II e IV, da Lei Complementar n. 173/2020 (ID 1346303).
5. Foi emitido relatório de seletividade pela SGCE, tendo a equipe técnica entendido pela presença dos requisitos de seletividade e opinado pelo processamento do PAP na categoria de “Representação” (ID 1349558).
6. Ato seguinte o relator, conselheiro Francisco Carvalho da Silva, proferiu a DM nº 0020/2023/GCFCS/TCE-RO (ID 1353317), indeferindo a tutela antecipada requerida na presente Representação, ao argumento de que estariam ausentes os requisitos autorizadores. Além disso, determinou o processamento do PAP como Representação e encaminhamento dos autos à SGCE, para emissão de relatório preliminar, com urgência.
7. No relatório inicial (ID 1439729), o Corpo Técnico concluiu, em tese, pela procedência dos fatos representados, manifestando-se pela citação por mandado de audiência do prefeito do município da Jaru/RO, Sr. João Gonçalves Silva Júnior – CPF nº ***.305.762-**, para apresentar razões de justificativa, nos termos delineados no inciso II do §2º do art. 30 do Regimento Interno desta Corte de Contas.
8. Retornado os autos ao relator, foi proferida a DM nº 0107/2023/GCFCS/TCE-RO (ID 1447587) que, acolhendo a manifestação instrutiva, determinou a audiência do responsável.
9. Devidamente notificado (IDs 1447924, 1447924 e 1448619), o responsável apresentou Razões de Justificativa (ID 1459867 e ss.).
10. Assim, vieram os autos a esta unidade técnica para a emissão de relatório.

3. Análise Técnica

3.1. Síntese das justificativas apresentadas pelo senhor João Gonçalves Silva Júnior – CPF nº ***.305.762-**, prefeito do município da Jaru/RO

11. Inicialmente, traça panorama descrevendo os impactos causados pela pandemia do novo coronavírus no município de Jaru, assim como suas repercussões diretas e indiretas nas diversas secretarias municipais, fazendo um esboço do cenário no qual entrou em vigor a Lei Complementar n. 173/2020.
12. Defende que a Representação formulada pelo Ministério Público não merece prosperar haja vista estar abrangida pelo manto da coisa julgada material, em virtude do julgamento das contas do exercício de 2020 e 2021, no bojo dos processos nº. 957/21 e 965/22, de relatoria do conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello e do conselheiro Francisco Carvalho da Silva, respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

13. Aduz que as nomeações se deram por motivo de força maior e caso fortuito da crise sanitária instalada, posto que:
- “inexigível conduta diversa de sua parte a fim de salvar vidas, durante os mais tormentosos momentos da Pandemia, sopesando-se os direitos fundamentais, prevaleceu a escolha do bem jurídico maior a ser tutelado, a vida, pois que, alternativa não teve senão valer-se de reforços de pessoas a assumirem posições estratégicas de chefias e assessoramentos técnicos, como se fosse uma convocação para a batalha, e era mesmo, servidores transmutados em soldados entrincheirados no combate ao Coronavírus”.
14. Apresentada justificativa da necessidade de contratação de cada um dos 46 (quarenta e seis) cargos objetos da denúncia, dividindo-os por Secretaria e descrevendo pormenorizadamente suas atribuições e vinculação com o enfrentamento à pandemia.
15. Argumenta não ter havido aumento no percentual de despesa com pessoal, mas sim redução. Fez juntada do processo administrativo nº. 3293/2023 (ID 1459868), que contém estudos que demonstram o superávit do município, que ficou abaixo do índice de despesa com pessoal no final do exercício de 2020 com o percentual de 47,82% e do exercício de 2021 de 50,18%.
16. Informa ainda que os cargos ocupados no período indicado na Representação já haviam sido criados pela Lei nº. 3.080 de 20.12.2017, antes da vedação em comento. Que foram nomeados e exonerados no período do Covid-19, logo, foram nomeações temporárias para fazer frente às medidas preventivas e repressivas da moléstia pandêmica. Apenas seis cargos perduraram até 2023.
17. Por fim, discorre acerca da boa-fé do gestor público e da ausência de prejuízo ao erário municipal, defendendo estar sua conduta amparada no art. 22 da LINDB.

3.2. Análise Técnica

18. O primeiro ponto que merece destaque na análise das justificativas apresentadas é a alegação de que a Representação em espeque está abrangida pelo manto da coisa julgada material, em virtude do julgamento das contas do exercício de 2020 e 2021.
19. Como se sabe, a aprovação das contas não impede a análise e tomada de providência acerca de eventual cometimento de ilegalidades na competência do mesmo exercício financeiro, tampouco exime a responsabilidade do gestor em possíveis irregularidades posteriormente detectadas.
20. Logo, não obstante tenha havido a aprovação das contas do exercício de 2020 e 2021, no bojo dos processos nº. 957/21 e 965/22, não merece ser acolhida a tese de que a matéria não pode ser objeto de apreciação, tampouco em ofensa à segurança jurídica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

21. O segundo ponto da análise diz respeito à inaplicabilidade do inciso II do artigo 8º da Lei Complementar nº. 173/20 ao caso em estudo, vez que não restou configurada a criação de cargos novos durante o período de vedação legal.
22. Como bem demonstrado nos autos, os cargos objetos das nomeações denunciadas foram criados por meio da Lei nº. 3.080 de 20.12.2017, promulgada e publicada três anos antes do período pandêmico.
23. No entanto, persiste a necessidade de verificação das supostas infringências ao inciso IV do artigo 8º da Lei Complementar nº. 173/20, *in verbis*:
- Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:
- [...]
- IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
24. Nota-se que restaram proibidas as admissões e contratações de pessoal a qualquer título, ressalvando-se apenas cinco hipóteses: (i) reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesas; (ii) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; (iii) as contratações temporárias de excepcional interesse público, previstas no inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; (iv) as contratações de temporários para a prestação de serviço militar; e (v) as contratações de alunos de órgãos de formação de militares.
25. Conforme se observa nas razões apresentadas, as nomeações objeto da Representação em espeque são referentes a cargos de chefia, de direção e de assessoramento, devendo, portanto, estarem configuradas na primeira exceção do dispositivo legal.
26. No que concerne ao aumento de despesas, resta bem demonstrado nos autos o equilíbrio das contas e a redução de despesas com pessoal. Como se pode verificar na análise das contas do exercício de 2020 (ID 1092901), “a Despesa Total com Pessoal do exercício de 2020 diminuiu 2,19% do primeiro para o segundo semestre”.
27. No mesmo sentido, a análise das contas de 2021 (ID 1256805) inferiu que “a Despesa Total com Pessoal do exercício de 2021 do Poder Executivo alcançou 50,15%, a do Legislativo 2,25% e o consolidado do município 52,40%, estando em conformidade com as disposições do art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

28. Com o intuito de demonstrar o equilíbrio das contas municipais de 2020 e 2021, foi anexado cópia do processo administrativo nº. 3.293/2023 (ID 1459868), demonstrando que, mesmo com as contratações o ente se manteve dentro do índice prudencial nos exercícios no período da vedação legal. Houve excesso de arrecadação na monta de R\$ 28.695.746,79 sobre as receitas correntes no exercício de 2020 e excesso de arrecadação na monta de R\$ 43.025.689,15 sobre as receitas correntes no exercício de 2021.
29. No entanto, a redação do dispositivo é explícita ao exigir que, além de não acarretar o aumento de despesas, tais nomeações deveriam cingir-se tão somente à reposição de cargos de chefia, de direção e de assessoramento.
30. Ocorre que, da análise das razões apresentadas, depreende-se que não foi esse o caso. Procedeu-se efetivamente ao provimento de cargos até então vagos, infringindo-se o inciso IV do art. 8º da Lei Complementar 173/20.
31. Nesse ponto merece destaque as justificativas acerca da necessidade de nomeação de cada um dos cargos naquele momento, assim como sua vinculação às ações de enfrentamento da pandemia.
32. Apesar de tais nomeação não terem se limitado à área da saúde, é forçoso reconhecer que dentre as competências dos cargos inserem-se atribuições significativamente voltadas ao aparelhamento da máquina pública para o controle da doença.
33. Como se sabe, a Administração Pública não é composta de setores isolados. Os órgãos, entidades e agentes públicos formam um conjunto de estruturas e processos interconectados de gestão, responsáveis pela execução das funções de Estado.
34. Além das agendas que mobilizaram governos, a Covid-19 provocou novas demandas, acentuou problemas e impôs a tomadores de decisão a necessidade de respostas em tempo exíguo.
35. Entre erros e acertos, a escolha por medidas intersetoriais mostrou-se necessária e eficaz. Afora as ações na Saúde - como a testagem em massa, a construção e manutenção de hospital de campanha e a contratação de profissionais -, foram determinantes intervenções econômicas, sociais, educacionais e atinentes à infraestrutura do aparato estatal.
36. Nessa seara, é justificável que a amplitude das ações necessárias para o combate de tão acentuada crise sanitária envolvesse os mais diversos setores da administração municipal, o que entendemos ter sido demonstrado nas razões de justificativas.
37. Ademais, para a responsabilização dos agentes públicos, o art. 12 do Decreto 9.830/2019, nos diz:

Art. 12 (Decreto n. 9.830/2019). O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com **dolo**, direto ou eventual, ou cometer **erro grosseiro**, no desempenho de suas funções.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º **O mero nexos de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.** (destaquei)

[...]

38. Podemos observar que o mero nexos de causalidade entre a conduta e o resultado não implica em responsabilização, devendo ser comprovado o dolo ou erro grosseiro do agente público.

39. No caso concreto, a celeridade e novidades das tantas situações impostas pela pandemia, exigiu dos agentes públicos a tomada de decisões como estratégia de prevenção, enfrentamento e contenção do coronavírus, em diversas frentes simultaneamente.

40. Assim, o contexto fático das nomeações possibilitava a adoção da conduta concretizada pelo defendente. Isso porque restou caracterizada a demanda por novos servidores nas áreas especificadas, havia cargos vagos legalmente criados, assim como previsão orçamentária capaz de suportar a despesa sem aumentar os limites de gastos com pessoal.

41. Nessa ótica, entendemos que a conduta do gestor municipal – diante desse cenário em específico – não é qualificada com elemento subjetivo de culpa grave.

42. Não bastasse isso, é preciso considerar ainda a previsão do art. 22, caput, e §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

[...].

43. A abordagem do dispositivo supracitado é de extrema importância, haja vista o sistema normativo brasileiro não ter sido concebido, e nem poderia, para reger uma situação de pandemia como a que vivemos, isso é um fato que deve ser encarado por todos quando da interpretação dos direitos e deveres no presente contexto.

44. Na forma prevista pela referida lei, esta Corte de Contas tem se posicionado por não sancionar os agentes públicos em situações desta natureza, extrato:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

Acórdão AC1- TC 00834/21, Processo n. 1996/20-TCE/RO

ADMINISTRATIVO. FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESAU). DISPENSA DE LICITAÇÃO. EMERGÊNCIA. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS HOSPITALARES. AMPLIAÇÃO DE LEITOS NA REDE ESTADUAL DE SAÚDE. CALAMIDADE PÚBLICA. ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO E PREVENÇÃO DA COVID-19, [...], [...]. Afasta-se a aplicação de penalidade ao jurisdicionado, ante a ausência de comprovação de dolo ou cometimento de erro grosseiro na conduta do agente público, bem como considerando o contexto vivido, aliado ao estresse imposto pela pandemia que exigiu tomada de decisões em diversas frentes simultaneamente, com fundamento no §1º, do art. 22, da LINDB; [...]

45. Nessa linha, também deliberou o Tribunal de Contas da União (TCU):

Acórdão 60/2020-Plenário, Processo 006.990/1995-9

Na aplicação de sanções, o TCU deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como ponderar se as circunstâncias do caso concreto limitaram ou condicionaram a ação do agente (art. 22 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB)

46. Têm-se, portanto, que a responsabilidade do gestor público na definição das políticas de enfrentamento da pandemia, ao contrário da discricionariedade administrativa, não está adstrita a um rol de liberdades de orientação da política pública, mas diretamente ligada à orientação da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro que estabelecem a responsabilização pessoal do agente público apenas nos casos em que atuar com dolo ou erro grosseiro.

47. Conforme já explicitado alhures, não entendemos que a conduta do gestor público possa ser enquadrada em tais hipóteses.

48. Cumpre mencionar, por oportuno, que também não houve a comprovação de quaisquer lesões ao erário. Como já explicitado no Relatório de Seletividade (ID 1349558), “não foram trazidos quaisquer indicativos de que as remunerações estariam sendo pagas sem a devida contraprestação dos serviços, o que daria margem a pressupor possíveis danos aos cofres públicos”.

49. Dessa forma, a sobrecarga experimentada, aliada a celeridade e estresse impostos pela pandemia, exigiu dos agentes públicos a tomada de decisões como estratégia de prevenção, enfrentamento e contenção do Coronavírus, em diversas frentes simultaneamente, condicionando suas ações para este fim.

50. Sendo assim, a análise do contexto fático nos faz entender pelo afastamento da responsabilidade do gestor, nesse caso em específico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

4. Conclusão

51. Encerrada a análise das razões de justificativas referente a infringência à Lei Complementar n. 173 de 27 de maio de 2020, em virtude da criação de funções gratificadas durante o período compreendido entre 27/05/2020 e 31/12/2021 (ID 1346951), no âmbito do município de Jaru.
52. Diante da instrução processual detectou-se que, apesar de não acarretarem em aumento de despesa, as nomeações infringiram o disposto no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar 173/20, vez que se trataram de provimento de cargos até então vagos e não de mera reposição, como exige o dispositivo legal.
53. De outro giro, não houve a comprovação de dolo ou cometimento de erro grosseiro, tampouco restou caracterizada hipótese de danos ao erário.
54. Além disso, o cenário posto a cargo do gestor público no caso em espeque nos permite concluir pela possibilidade de afastamento da responsabilidade, ainda que configurada a irregularidade inicialmente apontada.
55. Por estas bases, decide-se **não propor a responsabilização** do Sr. João Gonçalves Silva Júnior – prefeito municipal.

5. Proposta De Encaminhamento

56. Ante todo o exposto, propõe-se:
57. **Declarar parcialmente procedente** a Representação formulada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, em virtude da infringência ao art. 8º, IV da Lei Complementar n. 173 de 27 de maio de 2020, consubstanciada no provimento de cargos de chefia, de direção e de assessoramento no período de 27/05/2020 e 31/12/2021, no âmbito do município de Jaru;
58. **Afastar a responsabilização** em face do Sr. João Gonçalves Silva Júnior – prefeito municipal de Jaru CPF nº ***.305.762-**, conforme detalhado no item 3.2 deste relatório conclusivo;
59. **Comunicar** aos jurisdicionados os termos da decisão a ser proferida, informando que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estarão disponíveis no sítio deste Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação nº 3/2013/GCOR;
60. **Arquivar** os presentes autos, depois de publicada a consequente decisão, cumpridas as medidas processuais legais por parte da Secretaria de Processamento e Julgamento e certificado o trânsito em julgado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

Porto Velho, 23 de novembro de 2023.

Elaboração:

Mayana Jakeline Costa de Carvalho
Auditor de Controle Externo
Matrícula 617

Revisão:

JOÃO BATISTA DE ANDRADE JÚNIOR
Gerente de Projetos CECEX 04
Matrícula n.541

Supervisão:

MICHEL LEITE NUNES RAMALHO
Matrícula n. 406.
Coordenador da Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal - CECEX 04.

Em, 24 de Novembro de 2023



MICHEL LEITE NUNES RAMALHO
Mat. 406
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 4

Em, 24 de Novembro de 2023



MAYANA JAKELINE COSTA DE
CARVALHO
Mat. 617
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO