



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1649/2022
.....

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

PARECER N. : 0123/2023-GPEPSO

PROCESSO N. 1649/2022

ASSUNTO: Fiscalização de Atos e Contratos

UNIDADE: Prefeitura Municipal de Candeias do Jamari

RESPONSÁVEL: Lucivaldo Fabrício de Melo

RELATOR: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

Versam os presentes autos sobre Fiscalização de Atos e Contratos, consistente na análise de infrações administrativas contra a LRF ocorridas nos 1º e 2º semestres do exercício de 2019, sob a responsabilidade do Senhor Lucivaldo Fabrício de Melo, Prefeito Municipal no período de 27 de fevereiro a 31 de dezembro de 2019.

No relatório técnico preliminar [**ID n. 1356095**], a Unidade de Instrução fez a seguinte constatação, *verbis*:

4. CONCLUSÃO

21. Encerrada a instrução preliminar, em atenção ao Despacho lançado aos autos (ID 1239861), concluímos que o extrapolamento do limite de 54% das despesas com pessoal do Poder Executivo do Município de Candeias do Jamari no exercício de 2019 ocorreu em virtude da possível ausência de adoção das medidas previstas no art. 169, §§3º e 4º da Constituição Federal de 1988. Tal omissão configura transgressão à normal legal prevista no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, passível de punição à luz do art. 5º, §1º da Lei Federal n. 10.028/2000.

22. Nesses termos, **opinamos**, preliminarmente, pela presença de conduta omissiva de Lucivaldo Fabrício de Melo, consistente em deixar de adotar as medidas previstas no art. 169, §§3º e 4º da CF/88, para recondução dos gastos de pessoal do Poder Executivo no 2º e 3º quadrimestre de 2019, ocasionando, assim, à violação do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1649/2022
.....

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Devidamente citado, nos termos do art. 40, II, da LC 154/1996 c/c com art. 19, III, da Resolução Administrativa n° 005/TCER-96 (Regimento Interno), na modalidade eletrônica, autorizada pelo § 1° do art. 42 da Resolução n.303/2019/TCE-RO, o responsável apresentou suas razões de justificativa [**ID n. 1368850**], e, nelas alegou, em apertada síntese, que a extrapolação dos gastos com pessoal é decorrente de herança do antigo prefeito, Sr. Luís Ikenohuchi, e tal situação afastaria a condenação do mandatário legatário, tese que estaria pautada na jurisprudência dessa Corte Estadual de Contas, autos 01664/2022.

Soma o argumento de que as sanções pecuniárias, decorrentes da conduta de irresponsabilidade fiscal, não devem ser aplicadas, por não serem razoáveis, quando o ato infracional tratar-se de herança de outras administrações.

Ao fim, pugnou o justificante por:

- a) O conhecimento das alegações de defesa aqui trazidas, autorizando seu regular processamento;
- b) No mérito propriamente dito, acate os argumentos da defesa, visando suspender os efeitos da Decisão Monocrática DM/DDR n° 0030/2023/GCFCS/TCE-RO.

Pugna-se ainda pela extinção do feito, ante a ausência de elementos claros para se atribuir conduta danosa ou irresponsável do peticionário ao erário público, em especial, por todo o conjunto fático elencado, em especial o recebimento de herança danosa de outras administrações

Apresentada a defesa, os autos foram



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1649/2022
.....

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

remetidos à Unidade Instrutiva, que se pronunciou nos termos do relatório técnico de **ID n. 1426006**, em cuja conclusão assentou o seguinte, *verbis*:

5. CONCLUSÃO

50. Finalizada a instrução conclusiva, com análise das justificativas apresentadas pelo Senhor Lucivaldo Fabrício de Melo, Prefeito do Município de Candeias do Jamari, no período de 27.2.2019 a 16.12.2020, conforme justificativas contida no Documento n. 01549/23 (ID 1368850) apenso a estes autos, conforme DM-00030/23/GCFCS (ID 1359094), concluímos que a irregularidade deve ser mantida integralmente conforme exposto no Relatório Técnico Preliminar (ID 1356095), pois ficou configurada a inobservância ao limite de 54% da Despesa Total Com Pessoal do Poder Executivo no exercício de 2019, pois alcançou no 3º Quadrimestre daquele exercício 64,55% da Receita Corrente Líquida, em virtude da ausência de adoção das medidas previstas no art. 169, §§3º e 4º da Constituição Federal de 1988, mesmo após ser alertado por meio da DM-GCFCS/TC 0174/2019 (ID 819812, referente ao Processo n. 2222/19).

51. Tal omissão configura transgressão à normal legal prevista no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, passível de punição à luz do art. 5º, §1º da Lei Federal n. 10.028/2004. Nesses termos, opinamos, conclusivamente, pela presença de conduta omissiva de Lucivaldo Fabrício de Melo, consistente em deixar de adotar as medidas previstas no art. 169, §§3º e 4º da CF/88, para recondução dos gastos de pessoal do Poder Executivo no 2º e 3º quadrimestre de 2019, ocasionando, assim, à violação do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em seguida, aportaram os autos nesta Procuradoria de Contas para emissão de parecer.

Eis o resumo dos fatos.

Prossigo.

Da leitura do derradeiro relatório



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1649/2022
.....

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

instrutivo, noto que o Corpo Técnico **analisou detalhadamente** todos os argumentos de defesa colacionados à peça de justificativa, dando especial atenção ao argumento de que o fato apontado como irregular teria albergue em jurisprudência desse Tribunal de Contas.

Na peça defensiva (1368850) foi apontado o *Processo 1644/2022* como paradigma de jurisprudência favorável à aprovação de contas, ainda que o teto de gastos de pessoal tenha superado o limite legal; e, ainda, indicaram os Acórdãos APL-TC 00327/2019, APL-TC 00456/16 e APL-TC 00099/19 como precedentes de aprovação das contas em razão do ato infracional ser decorrente de heranças negativas recebidas de gestão anteriores.

De forma assertiva, a qual convirjo integralmente, o relatório técnico (ID 1426006) promoveu a distinção entre os casos postos ao cotejo pelo ato defensivo e o caso fático em análise, vejamos o estabelecimento preciso do *distinguishing* (sem grifos no original):

19. Inclusive consoante análise empreendida na prestação de contas do exercício 2021 do município, no Relatório Conclusivo (ID 1301757), no **Processo n. 01664/22**, foi apurado que a Despesa com Pessoal do Poder Executivo alcançou 61,29%, pouco abaixo do índice apurado no 3º Quadrimestre de 2019 (64,55%), sendo ressaltado naqueles autos que, de acordo com o art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021, foi instituído regime especial para eliminação, em dez anos, a partir do exercício de 2023, do excedente da despesa com pessoal apurado ao final do exercício de 2021, sendo uma exceção permitida por lei dada a calamidade pública ocasionada pela pandemia do Covid-19, sendo considerado situação excepcional, não maculando neste aspecto aquelas contas.

20. Do mesmo modo, o **Acórdão APL-TC 00327/2019**, exarado no Processo n. 1157/2019, refere-se ao esforço na adoção de medidas administrativas para



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1649/2022
.....

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

a redução da insuficiência financeira que foi herdada da gestão passada, não se prestando a justificar os fatos narrados nestes autos.

21. Por sua vez, o Acórdão **APL-TC 00456/16** referente ao Processo n. 02944/16, de fato trata da despesa com pessoal, porém, na referida decisão esta Corte de Contas deixou consignado o seguinte (p. 551, ID 388075) [...]

24. Já em relação ao Acórdão **APL-TC 00099/19** referente ao processo 02177/18 (ID 754474) citado pelo defendente, ressaltamos que esta Corte de Contas deixou assentado que "a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no 3º quadrimestre (62,63% da RCL), ultrapassou o teto de 54% da RCL estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar 101/2000; irregularidade grave que, por si só, possui o condão de macular o mérito das Contas", não merecendo da mesma forma prosperar os argumentos do jurisdicionado, uma vez que não houve na referida decisão qualquer mitigação aos efeitos decorrentes da inobservância da mencionada regra fiscal de contenção de gastos com pessoal.

Superadas as alegadas divergências jurisprudenciais dessa Corte, ocupo-me da análise do exame das despesas com pessoal que, se acima do limite legal, ensejam o dever de medidas consectárias à sua redução para retomar o patamar normativo.

Conforme exarado no relatório técnico preliminar (ID 1356095), apurou-se despesas com pessoal acima do limite legal de 54%, permitido ao poder executivo municipal (art.20, III, alínea "b", da LRF), nos três quadrimestres do exercício de 2019, cujos gastos representam, da receita corrente líquida municipal, 61,32%, 65,97% e 64,55%, conforme se vê da tabela 01 do relatório:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1649/2022
.....

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Tabela 01. Despesa com pessoal do Poder Executivo do Município de Candeias do Jamari.

DESPESA COM PESSOAL – EXERCÍCIO 2019			
PODER EXECUTIVO	1º QUADRIMESTRE	2º QUADRIMESTRE	3º QUADRIMESTRE
Valor	R\$ 29.824.702,79	R\$ 33.941.850,48	R\$ 35.530.989,84
% da RCL	61,32%	65,97%	64,55%
Limite da LRF	54,00%	54,00%	54,00%

Fonte: Demonstrativos das despesas com pessoal detalhada (ID 1347852).

Dessa forma, subsumem-se os deveres legais e constitucionais de eliminação dos percentuais excedentes nos quadrimestres subsequentes. Contudo, consoante o relatório técnico preliminar (ID 1356095), ainda que ciente do fato, e devidamente alertado pelo Controle Interno e pela Corte de Contas, não houve retorno ao patamar de 54%, nem qualquer esforço neste sentido:

6. [...] Na instrução das contas de governo do Município de Candeias do Jamari (Processo n. 02934/20), restou demonstrado o extrapolamento do limite máximo imposto pela LRF, posto que, ao final do exercício de 2019, os gastos com pessoal do Poder Executivo atingiram 64,55% da Receita Corrente líquida do período; ocasionando, por consequência, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de Lucivaldo Fabrício de Melo, nos termos do item II do Acórdão APL-TC 00124/22.

7. Importante destacar de início que o responsável tinha ciência da não adequação da despesa com pessoal ao limite máximo imposto pela LRF, posto que a irregularidade em questão foi objeto de manifestação do Controle Interno por meio, ao menos, dos seguintes atos (ID 1354608): (i) Relatório do Controle Interno - 1º quadrimestre de 2019; (ii) Relatório do Controle Interno - 2º quadrimestre de 2019; e (iii) Relatório de Auditoria Anual de 2019. Registre-se, em agravo, a ciência expressa do então Prefeito, Lucivaldo Fabrício de Melo, nos atos mencionados.

8. O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por meio da Decisão Monocrática n. 0174/2019 (Processo n. 02222/19), emitiu alerta ao chefe do Poder Executivo sobre a necessidade de manter o controle do crescimento dos gastos com pessoal, face ao extrapolamento verificado no 1º



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1649/2022
.....

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

quadrimestre de 2019, devendo o percentual excedente ao permitido pela LRF ser eliminado integralmente até o final do 3º quadrimestre de 2019.

9. Ocorre que, mesmo diante dos alertas emitidos pelo Controle Interno e por esta e. Corte de Contas, não houve retorno do limite de despesa com pessoal do Poder Executivo ao estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (54% da RCL),

Entende-se que, em uma análise holística da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se deve promover a punição exclusivamente pelo gasto excessivo, pois compreendendo o funcionamento da gestão pública como um sistema organizacional, cuja complexidade exige ferramentas administrativas e prazo para que a falha não se perpetue ao longo da gestão.

É certo que a LRF enfaticamente busca incentivar a adoção de medidas e não apenas a punição em razão do excesso de gastos. Tal visão é perceptível no imperativo de que os limites de gastos são verificados ao final de cada quadrimestre (art. 22¹), e há concessão de prazo para sanar o excesso, de forma temporal e progressiva (art. 23²), inclusive, com prazo em dobro quando em situação de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual (art. 66)³.

Posto isso, mister identificar quais foram as

¹ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

² 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 no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

³ Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1649/2022
.....

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

medidas tomadas pelo gestor a partir da verificação quadrimestral de que os limites foram ultrapassados.

Da análise da justificativa (1368850), não identifiquei a menção ou comprovação de atos de gestão que foram realizados para diminuir os gastos nos períodos subsequentes. A ênfase argumentativa de que os gastos decorrem de heranças de gestão anterior, não coadunam como atos consectários exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para redução dos limites, tampouco são admitidas nessa corte como válidas a ponto de afastar a responsabilidade.

Esse é o mesmo caminho adotado no relatório técnico elaborado após a justificativa, ID 1426006 (com destaques nossos):

26. Como se vê acima, não há na jurisprudência desta Corte de Contas **nenhuma decisão em relação ao descumprimento do limite de despesa total com pessoal (54%) que foi relevada porque a situação foi herdada de exercícios anteriores e de gestões passadas**, assim não acolhemos nenhuma justificativa apresentada neste sentido, sobretudo em face de todo o posicionamento exposto nos acórdãos citados pelo próprio defendente.

27. Cita também a justificativa que a multa prevista no art. 55, I da Lei 154/96 (Lei Orgânica do TCE/RO), conforme o art. 16, III, alíneas "a", "b", "c" e "d" não se enquadra ao descumprimento de limite com despesa de pessoal.

28. Quanto a isso destacamos que a jurisprudência dessa e. Corte de Contas tem se posicionado pela aplicação da multa prevista no art. 5º, §1º, da Lei Federal n. 10.028/2000, para os casos em que o gestor deixar de adotar as medidas previstas no art. 169, §§3º e 4º da Constituição Federal de 1988, para recondução dos gastos de pessoal aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme debatido no item 3.4 deste relatório⁴.

30. Face a tudo que foi exposto acima, entendemos que a irregularidade deve ser mantida

⁴ [o item 29 foi suprimido no relatório técnico, mero erro material]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1649/2022
.....

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

integralmente, assim como a proposta de multa prevista no art. 5º, §1º, da Lei Federal n. 10.028/2000, em conformidade com o Relatório Técnico Preliminar (ID 1356095)

É a apresentação e comprovação da realização de atos de recondução ao parâmetro legal que tornam possível o afastamento da infração e da sanção pecuniária positivada no inciso IV, do art. 5º da Lei n. 10.028, de 2000, conforme bem assentado na jurisprudência desse TCE-RO (parágrafo 35 do Acórdão nº 212/2021 - TCE-RO).

A irregularidade de que se cuida é a não recondução ao parâmetro legal da Despesa Total com Pessoal-DTP, decorrente da extrapolação (60,28% da RCL) do limite legal de gastos com pessoal (54% da RCL). (Voto Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, parágrafo 2º do Acórdão nº 212/2021 - TCE-RO.)

As medidas, ferramentas técnicas que podem ser adotadas previstas nos arts. 22 e 23 da LC nº 101/2000, não são meras sugestões, pois se tratam de deveres legal e constitucional. Essas ferramentas, austeras em certo sentido, podem ser vistas como negativas nas relações subjetivas, contudo, são justificáveis, não por um mero deleite do gestor municipal, mas sim, pelo princípio republicano e da supremacia do interesse público sobre o privado.

A *contrário sensu*, a não adesão às ferramentas legais e constitucionais, em tese, demonstraria a manutenção de um interesse particular sobre o bem público, malversando, não apenas o erário, mas o compromisso da gestão democrática e plural. A adesão efetiva a essas medidas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1649/2022
.....

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

consiste, nas palavras do prof. Juarez Freitas⁵, num dos princípios hermenêuticos basilares do direito administrativo, a aplicação de normas, antes de tudo, sabiamente numa relação hierárquica.

E, na justificativa apresentada no ID 1368850, não se identificam ações tomadas pela gestão municipal para retomada do teto de gastos no limite de 54%.

Por essa razão, coaduna-se esse parecer ministerial à análise técnica, no sentido de que há responsabilidade do gestor e, ao primeiro prefeito, o Sr. Luís Lopes Ikenohuchi Herrera⁶, não deve figurar como agente responsável pela não adoção das medidas no período apurado nos autos em epígrafe. Ainda que na gestão do Sr. Luís Lopes Herrera os gastos já fossem excessivos, o que se coloca em lume é a adoção de medidas a partir da verificação dos limites do 1º quadrimestre e seguintes do exercício de 2019. Logo, no período de gestão do Sr. Lucivaldo Fabricio de Melo

Reconhece-se, ainda, que a situação constatada no município de Candeias de Jamari - RO, pelo seu histórico (Acórdão APL-TC 00435/19⁷ e Acórdão nº 212/2021⁸ - TCE-RO), vem se mostrando quase como uma falha estrutural sistêmica de autoridades e entidades na execução e condução de políticas públicas.

⁵ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2ª ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, pp. 19-23.

⁶ Importa esclarecer que as contas do referido Prefeito por períodos anteriores, referente ao exercício de 2018, são objeto de outro processo, conforme bem delineado no parágrafo 25 do Relatório Técnico Id 1426006.

⁷ Processo que julgou as contas do prefeito do município de Candeias do Jamari, referente ao período de gestão fiscal do exercício financeiro de 2018, ocasião em que alcançou o montante de 65,95%.

⁸ Processo que julgou as contas dos prefeitos do município de Candeias do Jamari, referente ao período de gestão fiscal do exercício financeiro de 2015, ocasião em que alcançou o montante de 60,28%.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1649/2022
.....

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Isso porque a gestão de gastos é uma política pública que se destina a garantir e colocar em ação os direitos da sociedade, previstos na CRFB e nas legislações infraconstitucionais, e, quando não se adotam medidas técnicas, e se permite a continuidade histórica da extrapolação do teto de gastos com pessoal, ela se torna prática naturalizada.

A apuração de violações legais no tocante à LRF, conforme dados e evidências probatórias refletidas em seguidos relatórios técnicos e decisões de contas perante essa Corte, demonstram que a situação é realmente estrutural, a ponto de o Município ainda não ter conseguido observar a amplitude do problema, o que demanda, da gestão municipal, promover um sério estudo sobre a sua organização de pessoal, da gestão de pessoas, a distribuição das atividades profissionais e dos programas de cargos e salários. Tudo isso, ao seu tempo e custo, pode ser programado como uma proposta de governança adequada aos tempos contemporâneos, que preze não apenas pelo controle de contas, como, outrossim, pela gestão eficiente e com efetividade, aos jurisdicionados e jurisdicionadas, e, aos servidores e servidoras.

Postas estas razões e fundamentos, as máculas à lei fiscal ficaram suficientemente demonstradas nos autos, haja vista que o gestor, ciente da extrapolação dos tetos de gastos, nada fez, ou nada comprovou que fez, para a retomada do teto legal, violando o artigo 20, II, "b" da LC 101/2000, pela não adoção das medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição, dentro do prazo legal, conforme art.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Fls. n.
Proc. n. 1649/2022
.....

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

23, caput da LC 101/2000.

Diante de tal situação, indubitável a subsunção do fato à hipótese do inciso IV, do art. 5º da Lei Federal n. 10.028/2000, que designa constituir infração administrativa contra as leis de finanças públicas “deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo”.

A aplicação da multa prevista no art. 5º, §1º, da Lei Federal n. 10.028/2000, torna-se consectário lógico da inércia na adoção de medidas previstas no art. 169, §§3º e 4º da Constituição Federal, sendo, portanto, aplicável ao caso em concreto por não existirem nos autos evidências e comprovações suficientes para afastar a subsunção de que foi o gestor quem deu causa à infração.

É o que se requer.

Porto Velho, 14 de julho de 2023.

(assinado eletronicamente)

Érika Patrícia Saldanha De Oliveira

Procuradora do Ministério Público de Contas

Em 27 de Julho de 2023



ÉRIKA PATRICIA SALDANHA DE OLIVEIRA
PROCURADORA