



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- PROCESSO N.** : 713/2022/TCE-RO.
ASSUNTO : Aferição da legalidade e da adequação orçamentário-financeira dos Projetos de Leis n. 4.101, de 2022; 4.102, de 2022; 4.103, de 2022; 4.105, de 2022, que preveem a criação/aumento de despesas com pessoal no âmbito do Município de Ji-Paraná-RO.
- UNIDADE RESPONSÁVEIS** : Câmara Municipal de Ji-Paraná-RO.
: Isaú Raimundo da Fonseca, CPF n. ***.283.732-**, Prefeito do Município de Ji-Paraná-RO;
Wellington Póggere Góes da Fonseca, CPF n. ***.525.582-**, Presidente da Câmara do Município de Ji-Paraná-RO.
- ADVOGADO** : Delaías Souza de Jesus, Procurador-Geral da Câmara Municipal de Ji-Paraná/RO, OAB/RO n. 1.517.
- RELATOR** : Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.
SESSÃO : 3ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 13 a 17 de março de 2023.

EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. APURAÇÃO DA LEGALIDADE E DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DE PROJETOS DE LEIS. IMPROPRIEDADES EVIDENCIADAS. INEXISTÊNCIA DE ATO ADMINISTRATIVO *IN CONCRETO*.

1. O Supremo Tribunal Federal, em fase de repercussão geral, de há muito fixou a tese de que, para a concessão de vantagem ou aumento de remuneração dos agentes públicos, faz-se necessário o preenchimento de dois requisitos cumulativos a saber: (i) dotação na Lei Orçamentária Anual e (II) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias. (RE 905.357, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 29-11-2019, P, DJE de 18-12-2019, Tema 864.)

2. Assim sendo, não se pode conceder vantagens ou aumento de despesa com pessoal quando não há previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em atenção ao preceptivos entabulados no art. 169, §1º, inciso II da CF c/c arts. 16, incisos I, II e §2º; 19; 20; 22, todos da Lei Complementar Federal n. 101, de 2000.

3. Nos termos do art. 16, incisos I e II, § 1º da LRF, é vedado o aumento de despesa sem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e ainda, sem a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, de modo a observar os limites previstos.

4. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do *Leading Case* RE 1.041.210/SP, de relatoria do Min. Dias Toffoli, fixou as seguintes teses: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam a suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir; logo, o simples fato de serem os cargos de livre nomeação e exoneração não quer dizer que eles se adequam a figura normativa insculpida no art. 37, inciso V da CF.

5. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04).

6. Como se vê, além dos Poderes Executivo e Legislativo, apenas o Poder Judiciário, em circunstâncias excepcionais, podem exercer o controle preventivo de constitucionalidade, sendo, portanto, defeso a este Tribunal Especializado realizar tais incursões jurídicas.

7. De acordo com a Constituição Federal de 1988, são adotadas, atualmente, no Brasil, duas espécies de controle de constitucionalidade: o (1) concentrado e o (2) difuso.

8. Sabe-se que o controle concentrado é de competência exclusiva do Poder Judiciário (art. 102, I, “a” e art. 125, § 2º tudo da CF) e o exame é feito de forma direta, por meio de ação própria, proposta com o objetivo específico de se obter a declaração de inconstitucionalidade da lei em tese (ação direta de inconstitucionalidade – ADIn) ou de constitucionalidade de lei ou ato normativo (ação declaratória de constitucionalidade – ADECO).

9. Já o controle difuso, também chamado de “incidental”, é exercido no curso de processo do qual tenha sido suscitada a inconstitucionalidade de norma, como questão prejudicial a causa a ser decidida, sendo de competência de todos os tribunais ordinários e especiais, incluindo-se, aqui, os Tribunais de Contas, por força da Súmula n. 347 do STF.

10. *Vis-à-vis*, porquanto, a toda evidência, o que se constitui como objeto de escrutínio encetado por este Tribunal, nos moldes das competências constitucionais que lhes são afetas, é o ato material administrativo em si considerado, por seu turno, concretamente externalizado mediante a função administrativa estatal do ente fiscalizado (incidência da hipótese normativa ao caso concreto – controle de legalidade, legitimidade e economicidade do ato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

administrativo, previstos no art. 70 da Constituição Federal de 1988), de modo que a fiscalização/controle não deve recair diretamente sobre o ato normativo (legislação) em abstrato, cuja análise de sua compatibilidade constitucional se dá mediante ação própria de controle de (in)constitucionalidade, perante o Poder Judiciário e, por isso mesmo, tal competência (controle abstrato de constitucionalidade) não se alberga dentre as atribuições constitucionais deste Tribunal de Contas.

11. Na hipótese de este Tribunal se facear com lei ou ato normativo inconstitucional, em exercício de autocontenção e deferência institucional, deverá representar tal achado ao Ministério Público competente, nos moldes do art. 71, inciso XI da CF/88 c/c art. 1º, inciso VII da LC n. 154, de 1996, para que, se assim entender o Órgão Ministerial Ordinário, promova as ações de controle de constitucionalidade pertinentes, por inequívoca reserva de jurisdição relegada à competência exclusiva do Poder Judiciário, via controle abstrato de constitucionalidade/inconstitucionalidade (art. 102, I, “a” e art. 125, § 2º tudo da CF), sob pena de o fazendo incorrer em (a) indevida usurpação de competência constitucional, (b) malferimento à tripartição funcional dos poderes constituídos e (c) vulneração ao sistema de freios e contrapesos.

12. Escopo fiscalizatório considerado cumprindo, com algumas recomendações e conseqüente arquivamento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Fiscalização de Atos e Contratos, levada a efeito, pela Secretaria-Geral de Controle Externo, com o objetivo de sindicar a legalidade e a adequação orçamentário-financeira dos Projetos de Leis n. 4.101, de 2022; 4.102, de 2022; 4.103, de 2022; 4.105, de 2022, que preveem a criação/aumento de despesas com pessoal, no âmbito do Município de Ji-Paraná-RO, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, por unanimidade de votos, em:

I – CONSIDERAR cumprido o escopo da presente fiscalização;

II – RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Ji-Paraná/RO, na pessoa do Senhor **ISAÚ RAIMUNDO FONSECA**, CPF n. ***.283.732-**, Prefeito do Município de Ji-Paraná/RO, que adote as medidas necessárias, tendentes ao saneamento das seguintes falhas:

II.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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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);

II.I.b - Infringência ao art. 16, incisos I e II, § 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);

II.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, 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).

III – ENCAMINHAR cópia deste acórdão ao Ministério Público do Estado de Rondônia, , em exercício de AUTOCONTENÇÃO e DEFERÊNCIA INSTITUCIONAL, nos moldes do art. 71, inciso XI da CF/88 c/c art. 1º, inciso VII da LC n. 154, de 1996, para que, se assim entender o Órgão Ministerial Ordinário, promova as ações de controle de constitucionalidade pertinentes, em face das infringências evidenciadas no item anterior, por inequívoca reserva de jurisdição relegada à competência exclusiva do Poder Judiciário, via controle abstrato de constitucionalidade/inconstitucionalidade (art. 102, I, “a” e art. 125, § 2º tudo da CF);

IV – INTIMEM-SE, via DOeTCE-RO:

a) Os responsáveis, **Senhores ISAÚ RAIMUNDO FONSECA**, CPF n. ***.283.732-**, Prefeito do Município de Ji-Paraná/RO, e **WELINGTON PÓGGERE GÓES DA FONSECA**, CPF n. ***.525.582-**, Presidente da Câmara do Município de Ji-Paraná-RO, **via DOeTCE-RO;**

b) O Advogado, **Senhor DELAÍAS SOUZA DE JESUS**, Procurador-Geral da Câmara Municipal de Ji-Paraná/RO, OAB/RO n. 1.517, **via DOeTCE-RO;**

c) **O Ministério Público de Contas**, na forma do art. 30, § 10 do RITC.

V – DÊ-SE CIÊNCIA DA DECISÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO, na forma regimental;

Acórdão APL-TC 00022/23 referente ao processo 00713/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



Proc.: 00713/22

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

VI - AUTORIZAR, desde logo, que as notificações, intimações e demais ciências determinadas, oriundas desta decisão, por parte deste Tribunal de Contas, sejam realizadas por meio eletrônico na moldura da Resolução n. 303/2019/TCE-RO e, em caso de insucesso da comunicação do ato processual, pela via digital, sejam procedidas às citações e às notificações, na forma pessoal, consoante regra consignada no art. 44 da Resolução n. 303/2019/TCE-RO já mencionada, podendo ser levada a efeito mediante Correios;

VII – PUBLIQUE-SE, na forma regimental;

VIII – JUNTE-SE;

IX – ARQUIVEM-SE os autos do processo, após adoção das providências de estilo e consequente certificação do trânsito em julgado;

X – CUMPRA-SE.

Ao Departamento do Pleno, para que sejam adotadas as medidas de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra (Relator) e Jailson Viana de Almeida, o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros.

Porto Velho, sexta-feira, 17 de março de 2023.

(assinado eletronicamente)
WILBER CARLOS DOS SANTOS
COIMBRA
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO N. : 713/2022/TCE-RO.
ASSUNTO : Aferição da legalidade e da adequação orçamentário-financeira dos Projetos de Leis n. 4.101, de 2022; 4.102, de 2022; 4.103, de 2022; 4.105, de 2022, que preveem a criação/aumento de despesas com pessoal no âmbito do Município de Ji-Paraná-RO.
UNIDADE : Câmara Municipal de Ji-Paraná-RO.
RESPONSÁVEIS : Isaú Raimundo da Fonseca, CPF n. ***.283.732-**, Prefeito do Município de Ji-Paraná-RO;
Wellington Póggere Góes da Fonseca, CPF n. ***.525.582-**, Presidente da Câmara do Município de Ji-Paraná-RO.
ADVOGADO : Delaías Souza de Jesus, Procurador-Geral da Câmara Municipal de Ji-Paraná/RO, OAB/RO n. 1.517.
RELATOR : Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.
SESSÃO : 3ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 13 a 17 de março de 2023.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Fiscalização de Atos e Contratos, levada a efeito, pela Secretaria-Geral de Controle Externo, com o objetivo de sindicatar a legalidade e a adequação orçamentário-financeira dos Projetos de Leis ns. 4.101, de 2022; 4.102, de 2022; 4.103, de 2022; 4.105, de 2022, que preveem a criação/aumento de despesas com pessoal, no âmbito do Município de Ji-Paraná-RO.

2. A Secretaria-Geral de Controle Externo, por meio do Relatório Técnico inicial de ID n. 1192000, constatou infringências às normas que regem a despesa com pessoal e orçamento público em âmbito municipal, consistentes na ausência de elementos essenciais nos Projetos de Leis ns. 4.101, de 2022; 4.102, de 2022; 4.103, de 2022; 4.105, de 2022, tais como: composição, fonte de recurso, as premissas e metodologia de cálculo (memória) e a forma de compensação, em violação ao art. 169 e seus parágrafos da Constituição Federal, e arts. 16, incisos I, II e §2º; 19; 20; 22; e 59, §1º, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101, de 2000).

3. Por força disso, propugnou a SGCE (ID 1192000) pela audiência dos responsáveis, com espeque nos princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV da CF).

4. O Ministério Público de Contas, por sua vez, via Cota n. 7/2022-GPETV (ID 1206676), da chancela do Procurador **ERNESTO TAVARES VICTÓRIA**, assentiu com as impropriedades apontadas pela SGCE (ID 1192000) e, em aditivo, evidenciou que não foi indicado nos mencionados Projetos de Leis a eventual 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, em afronta ao art. 169, inciso II, §1º, da CF c/c arts. 16, incisos I, II e §2º; 19; 20; 22, todos da LC n. 101, de 2000.

5. Apontou, o MPC (ID 1206676), suposta violação ao art. 59, §1º, da LC n. 101, de 2000, pela reforma administrativa proposta nos prefalados Projetos de Leis que demonstram aumento de despesa que gerará déficit orçamentário ao Poder Executivo Municipal no patamar de **R\$ 3.764.929,93** (três



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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.

6. Evidenciou, o *Parquet* de Contas (ID 1206676), suposta transgressão ao art. 37, incisos II e V da CF, em razão de que o art. 2º do Projeto de Lei n. 4.102, de 2022, prevê 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, incisos I, II, III, IV, V, VII e VIII da Lei Municipal n. 2.271, de 2012, não seriam relativas às 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.

7. Descortinou, por fim, o MPC (ID 1206676), que os processos legislativos encaminhados ao crivo deste Tribunal de Contas estão desprovidos do devido parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, bem como inexistência de qualquer manifestação da Comissão temática, em desacordo com o art. 58 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Ji-Paraná-RO. Por tudo isso, opinou pela audiência dos responsáveis, na forma do art. 5º, inciso LV da CF/88 c/c art. 40, inciso II da LC n. 154, de 1996.

8. Por meio da Decisão Monocrática n. 96/2022-GCWCS (ID 1217918), a Relatoria determinou a audiência dos responsáveis, para que, querendo, no prazo de até 15 (quinze) dias e por escrito, ofertassem suas manifestações defensivas em face das supostas impropriedades indiciárias apontadas pela Secretaria-Geral de Controle Externo (ID 1192000) e pelo *Parquet* de Contas (ID 1206676).

9. Em atenção à Decisão Monocrática n. 96/2022-GCWCS (ID 1217918), acostaram defesas aos autos os **senhores WELINGTON PÓGGERE GÓES DA FONSECA**, CPF n. ***.525.582-**, Presidente da Câmara do Município de Ji-Paraná-RO (ID 1227186) e **ISAÚ RAIMUNDO DA FONSECA**, CPF n. ***.283.732-**, Prefeito do Município de Ji-Paraná-RO (ID 1228294).

10. Ao examinar as defesas apresentadas, a Secretaria-Geral de Controle Externo emitiu o Relatório Técnico de ID n. 1255458 e, após ponderar acerca das gravidades das irregularidades detectadas, concluiu pelo arquivamento dos vertentes autos, sem análise de mérito, tendo em vista que não se está a sindicat atos administrativos decorrentes dos Projetos de Leis ns. 4101/2022, 4102/2022; 4103/2022; 4105/2022, até mesmo porque tais projetos não têm força de lei para produzir efeitos determinantes no mundo jurídico.

11. Em aditivo, a SGCE (ID 1255458) propugnou por remessa dos achados ao Ministério Público do Estado de Rondônia, para conhecimento e adoção das medidas julgadas pertinentes.

12. O Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer n. 319/2022-GPETV (ID 1312528), da lavra do Procurador **ERNESTO TAVARES VICTÓRIA**, em síntese, divergiu parcialmente da derradeira manifestação da SGCE ID n. 1255458 e, com efeito, reverberou da seguinte maneira, *in litteris*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

[...]

Diante do exposto, em divergência parcial com o entendimento da Unidade Técnica (ID 1255458), e com supedâneo no art. 80, I, da Lei Complementar n. 154/96, o Ministério Público de Contas opina seja(m):

- a) **Considerados ilegais**, *latu sensu*, os atos fiscalizados de responsabilidade do senhor **Isaú Raimundo da Fonseca**, Prefeito de Ji-Paraná, 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; bem como 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; e por fim, pelo ultraje 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;
- b) expedida recomendação e orientação ao senhor **Isaú Raimundo da Fonseca**, Prefeito de Ji-Paraná, no sentido de atentar para a correção das falhas descritas no item “a” da conclusão desta peça processual;
- c) Afastada a responsabilidade do senhor **Welinton Poggere Góes da Fonseca**, Vereador Presidente da Câmara Municipal de Ji-Paraná, com fundamento no art. 22, §1º, do Decreto-Lei n. 4.657/1942 (LINDB);
É o parecer. (Grifos originais)

13. Os autos do processo estão conclusos no Gabinete.

É o relatório.

II – VOTO DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

II.I – Da responsabilidade do Senhor ISAÚ RAIMUNDO DA FONSECA, CPF n. *.283.732-**, Prefeito do Município de Ji-Paraná-RO**

II.I.a - Violação ao art. 169, §1º, inciso II 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

Acórdão APL-TC 00022/23 referente ao processo 00713/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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)

14. No tocante a essa impropriedade, embora tenha a defesa (ID 1228294) trazido aos autos processuais 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 deve entrar em vigor e nos dois subsequentes, conforme ID n. 1228294, pp. 326 a 342, não foi possível constatar na mencionada documentação encartada aos autos em tela, especificamente, a autorização da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o aumento de despesa com pessoal.

15. Impende consignar, por ser de relevo, que o Supremo Tribunal Federal, em fase de repercussão geral, de há muito fixou a tese de que, para a concessão de vantagem ou aumento de remuneração dos agentes públicos, faz-se necessário o preenchimento de dois requisitos cumulativos a saber: (i) dotação na Lei Orçamentária Anual e (II) **autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias**. (RE 905.357, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 29-11-2019, P, DJE de 18-12-2019, Tema 864.)

16. Assim sendo, não se pode conceder vantagens ou aumento de despesa com pessoal quando não se encontra prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em atenção ao preceptivos entabulados no art. 169, §1º, inciso II da CF c/c arts. 16, incisos I, II e §2º; 19; 20; 22, todos da Lei Complementar Federal n. 101, de 2000.

17. Nessa mesma linha intelectual caminha a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

A CRIAÇÃO DE CARGOS E FUNÇÕES SOMENTE PODERÁ OCORRER SE HOUCER PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE PARA ATENDER AS PROJEÇÕES DE DESPESA DE PESSOAL E OS ACRÉSCIMOS DELA DECORRENTES (ART. 169, § 1º, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) E, AINDA, SE ESTIVER ACOMPANHADA DE DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DA DESPESA DE QUE O AUMENTO DO GASTO PÚBLICO TEM ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA COM A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E COMPATIBILIDADE COM O PLANO PLURIANUAL E COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (ART. 16, INCISO II, DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000). (TCU. Plenário. Acórdão n. 849/2019. Rel. Min. Vital do Rêgo, j. 16.04.2019). (Grifou-se)

18. A par disso, entendo que a infringência retromencionada deve ser mantida, pois não foi possível verificar nos elementos probatórios carreados autos em tela, especificamente, a autorização da lei de diretrizes orçamentárias para o aumento de despesa com pessoal, em ulceração à normatividade prevista no art. 169, §1º, inciso II da CF c/c arts. 16, incisos I, II e §2º; 19; 20; 22, todos da Lei Complementar Federal n. 101, de 2000, na esteira das derradeiras manifestações da SGCE (ID 1255458) e do MPC (ID 1312528).

II.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

Acórdão APL-TC 00022/23 referente ao processo 00713/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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)

19. Após compulsar a defesa apresentada (ID 1228294), em convergência com a SGCE (ID 1255458) e com o MPC (ID 1312528), não vislumbrei nenhum documento a demonstrar ou indicar qual seria a fonte de recursos (receita) para suportar a despesa com pessoal advinda em razão da reforma administrativa, vertida nos Projetos de Leis Municipais ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022, e 4.105, de 2022, os quais, como já visto, propunham aumento de despesa e, com efeito, ocasionariam déficit orçamentário ao Poder Executivo de Ji-Paraná/RO, 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 conclui remanescer a infração administrativa prevista no art. 16, incisos I e II, § 1º da LRF.

20. Quanto à temática em descortino, cumpre anotar que a jurisprudência deste Tribunal de Contas é firme em combater o aumento de despesa sem a adequação orçamentária, veja-se:

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. IRREGULARIDADES COM NATUREZA ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO, SEM CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO OU ADICIONAL E SEM COBERTURA FINANCEIRA, E SUBAVALIAÇÃO DO PASSIVO. JULGAMENTO IRREGULAR. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA MODIFICAR O JULGAMENTO DAS CONTAS. RECURSO NÃO PROVIDO.

[...] De acordo com a jurisprudência do TCE/RO, a realização de despesas sem prévio empenho, sem o respectivo crédito orçamentário ou adicional e sem cobertura financeira impõe o julgamento irregular das contas analisadas. Precedentes deste Tribunal de Contas: (1) Acórdão AC2-TC 01380/16, exarado no Processo n. 1.079/2011/TCE-RO (Relator Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA); (2) Acórdão AC1-TC 00556/21, exarado no Processo n. 2.412/2018/TCE-RO (Relator Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias, em substituição regimental ao Conselheiro Benedito Antônio Alves); (3) Acórdão AC1-TC 01117/19, exarado no Processo n. 1.079/2017/TCE-RO (Relator Conselheiro BENEDITO ANTONIO ALVES). Recurso de Reconsideração, preliminarmente, conhecido, para, no mérito, negar provimento.

(TCE/RO. 2ª Câmara. Acórdão n. 0122/2022. Rel. Cons. Wilber Carlos dos Santos Coimbra, julgamento 30.05.2022). Grifou-se.

21. Tendo em vista que o responsável não logrou êxito em evidenciar a fonte de recursos (receita) que iria cobrir o déficit orçamentário decorrente do aumento de despesa com pessoal advinda da reforma administrativa, prospectada nos Projetos de Leis Municipais ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022, e 4.105, de 2022, há de se manter a infringência de violação ao art. 16, incisos I e II, § 1º da Lei Complementar Federal n. 101, de 2000.

II.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

Acórdão APL-TC 00022/23 referente ao processo 00713/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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 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)

22. O responsável, por meio da sua defesa (ID 1228294), em linhas gerais, sustentou que não haveria nenhum óbice legal para a criação dos mencionado cargos, pois a lei que os criou teria observado os requisitos fixados do Tem 1010 do STF.

23. Sem razão o defendente. Explico.

24. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do *Leading Case* RE 1.041.210/SP, de relatoria do Min. Dias Toffoli, fixou as seguintes teses: **a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b)** tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; **c)** o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam a suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e **d)** as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

25. Ocorre que os cargos retratados no art. 2º do Projeto de Lei Municipal n. 4.102, de 2022 (ID 1158456), que modificou a Lei Municipal n. 2.271, de 2012, não se encaixam em atividades de direção, chefia ou assessoramento consoante a exigência constitucional insculpida no art. 37, inciso V da CF e a tese fixada no Tema 1010 do STF, simplesmente por serem de livre nomeação e exoneração.

26. Isso porque, segundo se infere do art. 3º do Projeto de Lei Municipal n. 4.102, de 2022 (ID 1158456), que modificou art. 20-C, inciso II da Lei Municipal n. 2.271, de 2012, a criação do cargo de Assessor Técnico em Geologia possui atribuições típicas do cargo de geólogo (vide alíneas “a” a “l”), e inexistem atribuições como, por exemplo, assessorar equipe técnica de geologia ou dar suporte ao setor de geologia na emissão de pareceres e laudos técnicos, na classificação de minerais, etc.

27. De igual modo, o art. 20-C, inciso III da Lei Municipal n. 2.271, de 2012, com as alterações introduzidas pelo art. 3º do Projeto de Lei Municipal n. 4.102, de 2022 (ID 1158456), prevê a criação do cargo de Assessor Técnico de Engenharia Sanitária, com atribuição de fiscalização de obra (cf. alínea “b”), atividade necessariamente atribuída a cargos efetivos da administração, assim também inexistem atribuições como assessorar equipe técnica de Engenharia Sanitária na fiscalização de obras, na identificação de métodos e locais de instalação de instrumentos de controle de qualidade a título de exemplo, isto é, afasta-se da regra contida no art. 37, inciso V da CF.

28. Semelhantermente, verifico que foram previstas atribuições típicas de cargos efetivos, é dizer, não se trata de atividades de chefia, direção ou assessoramento como exige a norma constitucional, para o cargo de Assessor Técnico de Engenharia Ambiental (inciso IV); Assessor Técnico de Engenharia Civil (inciso V); Coordenador de Fiscalização (inciso VII); e Controlador da AGERJI (inciso VIII).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

29. Assim sendo, é certo que os cargos em comissão descritos no Projeto de Lei n. 4102, de 2022 (ID 1228300), não incluem atividades de direção, chefia ou assessoramento, mas atividades típicas de nível operacional atribuídas a servidores efetivos, aprovados em concurso público, circunstância que viola o art. 37, incisos II e V da CF/88, conforme as derradeiras manifestações da SGCE (ID 1255458) e do MPC (ID 1312528).

30. Nada obstante, por se está a syndicar projetos de leis, os quais já são leis, entendo pela impossibilidade jurídica de se apurar, neste caso, a responsabilidade do jurisdicionado em testilha, consoante demonstrarei no próximo tópico.

II.II – Da responsabilidade do Senhor WELINGTON PÓGGERE GÓES DA FONSECA, CPF n. *.525.582-**, Presidente da Câmara do Município de Ji-Paraná-RO**

31. Por meio da Decisão Monocrática n. 96/2022-GCWCS (ID 1217918), atribuiu-se as seguintes infringências ao Senhor **WELINGTON PÓGGERE GÓES DA FONSECA**, CPF n. ***.525.582-**, Presidente da Câmara do Município de Ji-Paraná-RO, *in litteris*:

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 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);

32. Esclareço que os Projetos de Leis ns. 4.101, de 2022, 4.102, de 2022; 4.103, de 2022, e 4.105, de 2022, objeto de escrutínio destes autos, convolveram-se nas Leis ns. 3.489, de 2022; 3.490, de 2022; 3.487, de 2022 e 3.491, de 2022, respectivamente.

33. É indene de dúvidas que a fiscalização de Projeto de Lei pode ser entendida como controle de constitucionalidade preventivo, cuja competência foi relegada aos Poderes Legislativo e Executivo, primordialmente.

34. Vale consignar que, classicamente, o Poder Judiciário realiza o controle repressivo de constitucionalidade, que visa a retirar do ordenamento jurídico o ato normativo que entrou em vigor com vício de constitucionalidade, cabendo aos Poderes Executivo e Legislativo a primazia do controle



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

preventivo, o qual se destina a evitar o ingresso no ordenamento jurídico de ato normativo inconstitucional.

35. Não obstante, como exceção, admite a jurisprudência do STF o controle de constitucionalidade em relação aos requisitos formais. Nesse caso, o parlamentar, e somente ele, possui legitimidade para impetrar mandado de segurança “com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (STF, MS 24.667, min. Carlos Velloso, Pleno, DJ de 23/4/2004).

36. Sobre o tema da inviabilidade do controle de constitucionalidade preventivo para verificação de requisitos materiais pelo Poder Judiciário (salvo manifesta ofensa à cláusula pétrea), confira-se o seguinte precedente do STF, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). **O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo”** (MS 24.667, Pleno, min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04).

37. Nessas **excepcionais situações**, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, **a impetração de mandado de segurança é admissível**, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.

38. Como se vê, além dos Poderes Executivo e Legislativo, apenas o Poder Judiciário, em circunstâncias excepcionais, pode exercer o controle preventivo de constitucionalidade, sendo, portanto, defeso a este Tribunal Especializado realizar tais incursões jurídicas.

39. Acresça-se a isso o fato de que tais projetos já se converteram em leis municipais, cujo controle de constitucionalidade, em abstrato, é exclusividade do Poder Judiciário.

40. De acordo com a Constituição Federal de 1988, são adotadas, atualmente, no Brasil, duas espécies de controle de constitucionalidade: o (1) concentrado e o (2) difuso.

41. Sabe-se que o controle concentrado é de competência exclusiva do Poder Judiciário (art. 102, I, “a” e art. 125, § 2º tudo da CF¹) e o exame é feito de forma direta, por meio de ação própria,

¹Art. 102. **Compete ao Supremo Tribunal Federal**, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[...]

§ 2º **Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual**, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Acórdão APL-TC 00022/23 referente ao processo 00713/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

proposta com o objetivo específico de se obter a declaração de inconstitucionalidade da lei em tese (ação direta de inconstitucionalidade – ADIn) ou de constitucionalidade de lei ou ato normativo (ação declaratória de constitucionalidade – ADECON).

42. Já o controle difuso, também chamado de “incidental”, é exercido no curso de processo do qual tenha sido suscitada a inconstitucionalidade de norma, como questão prejudicial a causa a ser decidida, sendo de competência de todos os tribunais ordinários e especiais, incluindo-se, aqui, os Tribunais de Contas, por força da Súmula n. 347 do STF.

43. Nessa linha intelectual, a temática constitucional, no controle difuso, é meramente questão prejudicial da causa principal, uma vez que o objetivo primário não é o de atacar diretamente a norma eivada, mas solucionar, preliminarmente, a questão constitucional como condição necessária para decidir acerca do caso concreto, como preleciona o Ministro Luís Roberto Barroso, em fase acadêmica, *in verbis*:

Para decidir acerca do direito em discussão, o órgão judicial precisará formar um juízo acerca da constitucionalidade ou não da norma. Por isso se diz que a questão constitucional é uma questão prejudicial: Porque ela precisa ser decidida previamente, como pressuposto lógico e necessário da solução do problema principal².

44. Movido por tal espírito, foi que o Supremo Tribunal Federal, nos idos de 1963, editou a – hoje questionável - Súmula n. 347, pela qual se estabeleceu que o “Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”, todavia, de forma difusa, como bem assentou a jurisprudência do TCU, consoante escólio que passo a transcrever, *in litteris*:

[...]

20.2 De fato, o controle de constitucionalidade no âmbito do TCU é aquele de ordem difusa, destarte, não há prejudicialidade em, a cada processo, afastar-se norma por inconstitucional, ainda que a questão esteja em debate no STF. De mais a mais, a Lei n. 9.868/98 não veda a realização controle difuso, ante a tentativa de afastar norma do mundo jurídico por meio do controle concentrado. Ressalva apenas a vinculação à decisão do STF nas Ações Direta e Indireta de Inconstitucionalidade, o que ainda não ocorreu.

20.3 Assim, está plenamente legitimado este Tribunal, no exercício de suas competências constitucionais, em velar pela constitucionalidade dos 8 atos do poder público, especialmente os atos de natureza infra-legal, como é o caso da Resolução 388/97 do TST, que receberá mais comentários adiante. (Acórdão 913/2005 – Segunda Câmara. Rel. Min. Ubiratan Aguiar. 07 jun. 2005. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 jun. 2005³)

²BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência.** São Paulo: Saraiva, 2004. p. 75.

³BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU. Possíveis irregularidades praticadas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. Pedido de reexame de acórdão que considerou procedente a Representação e determinou a anulação de ato de nomeação de parente de juiz para o exercício de cargo em comissão. Alegação da inexistência de vedação legal para a nomeação. Quaisquer atos de nomeação para cargos em comissão posteriores a 28.03.94 e mesmo anteriores a 26.12.96, data de publicação da Lei nº 9.421, 1996, devem ser considerados ilegais. Conhecimento. Negado Provimento. Acórdão 913/2005 – Segunda Câmara. Célia Maria Martins da Silva Alcure. Relator: Sr. Min. Ubiratan Aguiar. 07 jun. 2005. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 jun. 2005.

Acórdão APL-TC 00022/23 referente ao processo 00713/22



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

45. Disso deflui, sem negar reconhecer as intensas investidas jurídicas sofridas pela Súmula n. 347 do STF, nesta quadra experimentada, no excelso Pretório, com múltiplos golpes hermenêuticos, a assertiva de que o aspecto teleológico do controle de constitucionalidade relegado aos Tribunais de Contas não é aquele em que se ataca direta e frontalmente a lei ou ato normativo (controle concentrado), mas sim o controle incidental de constitucionalidade (controle difuso), de modo que possa, no sagrado mister de suas atribuições constitucionais, proteger o erário de depredações decorrentes de despesas fulcradas em leis ou atos normativos manifestamente inconstitucionais.

46. Essa, porém, não é a hipótese dos presentes autos. Explico.

47. No presente caso, tem-se como objeto nuclear a fiscalização de projetos de leis, hoje, convolados em leis, cujo controle de constitucionalidade, quer preventivo ou concentrado, refoge às atribuições deste Tribunal de Contas.

48. Afirmo isso, pois, inexistente ato ou fato administrativo, *in concreto*, no vertente caso, de modo a atrair a jurisdição deste Tribunal Especial e realizar controle incidental de norma, afinal não pode este Tribunal Contas declarar a legalidade/constitucionalidade de lei ou ato normativo em abstrato, por ser tal **controle de competência exclusiva do Poder Judiciário**, consoante fundamentos alhures veiculados.

49. Repiso, uma vez mais, que não há, no presente caso, uma questão administrativa alicerçada em norma ou ato normativo incompatível com a lei ou com a Constituição Federal, cujo juízo deliberativo deste Tribunal de Contas perpassaria, inevitavelmente, pela resolução da questão prejudicial de ilegalidade ou inconstitucionalidade (a depender do vício) preliminarmente, para então se pronunciar acerca do julgamento de mérito do caso concreto, caracterizando-se, assim, o controle difuso de constitucionalidade, nos moldes estritíssimos da Súmula n. 347 do STF.

50. *Vis-à-vis*, porquanto, a toda evidência, **o que se constitui como objeto de escrutínio encetado por este Tribunal**, nos moldes das competências constitucionais que lhes são afetas, **é o ato material administrativo em si considerado**, por seu turno, concretamente externalizado mediante a função administrativa estatal do ente fiscalizado (incidência da hipótese normativa ao caso concreto – controle de legalidade, legitimidade e economicidade do ato administrativo, previstos no art. 70 da Constituição Federal de 1988), **de modo que a fiscalização/controlado não deve recair diretamente sobre o ato normativo (legislação) em abstrato**, cuja análise de sua compatibilidade constitucional se dá mediante ação própria de controle de (in)constitucionalidade, perante o Poder Judiciário e, por isso mesmo, tal competência (controle abstrato de constitucionalidade) não se alberga dentre as atribuições constitucionais deste Tribunal de Contas.

51. À luz dessa premissa silogística, repise-se, que **não é dado a este Tribunal de Contas realizar o cotejo material e formal de ato legislativo ou normativo, em abstrato, ainda que se revele incompatível com a norma hierarquicamente superior.**

52. **Na hipótese de este Tribunal se fazer com lei ou ato normativo inconstitucional, em exercício de AUTOCONTENÇÃO e DEFERÊNCIA INSTITUCIONAL, deverá representar tal achado ao Ministério Público competente, nos moldes do art. 71, inciso XI da CF/88 c/c art. 1º, inciso VII da LC n. 154, de 1996, para que, se assim entender o Órgão Ministerial Ordinário, promova as ações de controle de constitucionalidade pertinentes,** por inequívoca reserva de jurisdição relegada à competência exclusiva do Poder Judiciário, via controle abstrato de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

constitucionalidade/inconstitucionalidade (art. 102, I, “a” e art. 125, § 2º tudo da CF), sob pena de o fazendo incorrer em (a) indevida usurpação de competência constitucional, (b) malferimento à tripartição funcional dos poderes constituídos e (c) vulneração ao sistema de freios e contrapesos.

53. Da mesma maneira, deve se proceder diante de atos ilegais praticados no processo de aprovação de lei ou de normativos em geral incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo.

54. Com tais esclarecimentos, entendo que qualquer juízo meritório quanto à regularidade dos referidos projetos de lei, os quais, repita-se, transformaram-se em leis, redundará, inequivocamente, em controle concentrado de lei, motivo pelo qual deixo de acolher a proposição ministerial, pontualmente com relação a declaração de ilegalidade dos atos sindicados na presente fiscalização.

55. Ressalto, por ser de relevo, que tal regra pode comportar exceção naquelas estritas hipóteses em que o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições constitucionais, apenas aplica a jurisprudência pacificada no Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

EMENTA: Mandado de segurança. Ato do Conselho Nacional de Justiça. Rol de atribuições do art. 103, § 4º, da CF. **Impossibilidade de o CNJ realizar controle de constitucionalidade de ato normativo ou de lei, a menos que se trate de matéria já pacificada na Suprema Corte.** Determinação de apresentação de documentos em procedimento já encerrado. Abuso de poder. Segurança concedida. 1. O Conselho Nacional de Justiça, com base no princípio da isonomia entre os magistrados, entendeu inconstitucionais as Resoluções nº 257/2005 e 296/2007, editadas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, com vistas a regulamentar a reclassificação de entrâncias promovida pelas Leis Complementares Estaduais nº 980/2005 e 991/2006. 2. Não compete ao Conselho Nacional de Justiça, mesmo em pretensão controle de legalidade dos atos do Poder Judiciário, emitir juízo acerca da constitucionalidade de norma em face de dispositivo ou princípio constitucional. Exorbitância do rol de atribuições do art. 103, § 4º, da CF. Precedentes. **Exceção apenas admitida quando se trate de matéria já pacificada no STF**, o que não ocorre no caso. 3. Determinação de apresentação de documentos após encerrado o procedimento administrativo de controle. Impossibilidade de se vislumbrar de que modo tal providência poderia alterar o resultado do aludido PCA, visto que já encerrado. Abuso de poder configurado. 4. Segurança concedida. (STF. MS 29077, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 07/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-184 DIVULG 23-07-2020 PUBLIC 24-07-2020)

“(…) Quanto à fundamentação adicional de inconstitucionalidade, o Supremo tem admitido sua utilização pelo Conselho quando a matéria já se encontra pacificada na Corte (…)” (STF. MS n. 26.739/DF, no RE 609.381. Rel. Min. DIAS TOFFOLI. Segunda Turma, DJe de 9/3/16).

56. Pelos referidos fundamentos, reputo ser inadequada a apuração de responsabilidade dos jurisdicionados em apreço, **senhores WELINGTON PÓGGERE GÓES DA FONSECA**, Presidente da Câmara do Município de Ji-Paraná-RO, e **ISAÚ RAIMUNDO DA FONSECA**, Prefeito do Município de Ji-Paraná-RO, visto que, para tanto, estar-se-ia a fazer controle preventivo de constitucionalidade, em relação aos projetos de leis, ou controle concentrado (abstrato) norma, no que tange às leis editadas, no ponto, dada a inexistência de ato ou fato administrativo, *in concreto*, no vertente caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

57. Por fim, mostra-se salutar recomendar à Prefeitura de Ji-Paraná/RO que promova as medidas necessárias, tendentes à correção das infringências apontadas em linhas volvidas.

III – DISPOSITIVO

Ante o exposto e pelos fundamentos veiculados em linhas precedentes, divirjo, pontualmente, do Ministério Público de Contas (ID 1312528), tão somente, quanto à emissão de juízo de ilegalidade, mas convirjo, na essência, com a SGCE (ID 1255458) e, por consequência, submeto o seguinte Voto a apreciação deste Tribunal de Contas, para o fim de:

I – CONSIDERAR cumprido o escopo da presente fiscalização;

II – RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Ji-Paraná/RO, na pessoa do Senhor **ISAÚ RAIMUNDO FONSECA**, CPF n. ***.283.732-**, Prefeito do Município de Ji-Paraná/RO, que adote as medidas necessárias, tendentes ao saneamento das seguintes falhas:

II.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);

II.I.b - Infringência ao art. 16, incisos I e II, § 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);

II.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, 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).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

III – ENCAMINHAR cópia deste acórdão ao Ministério Público do Estado de Rondônia, , em exercício de AUTOCONTENÇÃO e DEFERÊNCIA INSTITUCIONAL, nos moldes do art. 71, inciso XI da CF/88 c/c art. 1º, inciso VII da LC n. 154, de 1996, para que, se assim entender o Órgão Ministerial Ordinário, promova as ações de controle de constitucionalidade pertinentes, em face das infringências evidenciadas no item anterior, por inequívoca reserva de jurisdição relegada à competência exclusiva do Poder Judiciário, via controle abstrato de constitucionalidade/inconstitucionalidade (art. 102, I, “a” e art. 125, § 2º tudo da CF);

IV – INTIMEM-SE, via DOeTCE-RO:

- d) Os responsáveis, **Senhores ISAÚ RAIMUNDO FONSECA**, CPF n. *****.283.732-****, Prefeito do Município de Ji-Paraná/RO, e **WELINGTON PÓGGERE GÓES DA FONSECA**, CPF n. *****.525.582-****, Presidente da Câmara do Município de Ji-Paraná-RO, **via DOeTCE-RO;**
- e) O Advogado, **Senhor DELAIÁS SOUZA DE JESUS**, Procurador-Geral da Câmara Municipal de Ji-Paraná/RO, OAB/RO n. 1.517, **via DOeTCE-RO;**
- f) **O Ministério Público de Contas**, na forma do art. 30, § 10 do RITC.

V – DÊ-SE CIÊNCIA DA DECISÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO, na forma regimental;

VI - AUTORIZAR, desde logo, que as notificações, intimações e demais ciências determinadas, oriundas desta decisão, por parte deste Tribunal de Contas, sejam realizadas por meio eletrônico na moldura da Resolução n. 303/2019/TCE-RO e, em caso de insucesso da comunicação do ato processual, pela via digital, sejam procedidas às citações e às notificações, na forma pessoal, consoante regra consignada no art. 44 da Resolução n. 303/2019/TCE-RO já mencionada, podendo ser levada a efeito mediante Correios;

VII – PUBLIQUE-SE, na forma regimental;

VIII – JUNTE-SE;

IX – ARQUIVEM-SE os autos do processo, após adoção das providências de estilo e consequente certificação do trânsito em julgado;

X – CUMPRA-SE.

Ao Departamento do Pleno, para que sejam adotadas as medidas de praxe.



Proc.: 00713/22

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Em 13 de Março de 2023



PAULO CURI NETO
PRESIDENTE



WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA
RELATOR