



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

RECOMENDAÇÃO Nº 006/2020-PJC

ParquetWeb n. 2019001010008397

PROJETO DE LEI QUE ALTERA A ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL/RO. ALTERA/AUMENTA VALOR DE VERBAS DE REPRESENTAÇÃO, CRIA FUNÇÕES GRATIFICADAS, DENTRE OUTROS. **ABSTENÇÃO DE SANÇÃO. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. DECISÃO TCE-RO. NECESSIDADE DE PROTEÇÃO À CONTINUIDADE DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA. CORTE DE GASTOS PÚBLICOS NÃO ESSENCIAIS. ELEIÇÕES MUNICIPAIS. CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS. REDUÇÃO DAS DESPESAS COM CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÃO GRATIFICADA. DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROIBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ART. 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, por seus Promotores de Justiça signatários, no uso de suas atribuições, forte nos artigos 127 e 129, II, da Constituição Federal; no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar n. 75/93 combinado com o artigo 80 da Lei nº 8.625/93; no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93, e na Resolução nº 164/2017 do CNMP, autorizado a expedir recomendações, visando o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, em especial a proteção do patrimônio público e social, enquanto direito fundamental à boa administração pública, vem por meio desta, pelos fatos e fundamentos a seguir expendidos, expor, e, ao final, recomendar o quanto segue:

CONSIDERANDO que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, caput, da CF);

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

Constituição Federal, adotando as medidas necessárias a sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, II e III, da CF e art. 25, IV, "a", da Lei nº 8.625/93);

CONSIDERANDO o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93, o qual faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público, consoante previsto na Lei Complementar Estadual nº 93/93, expedir recomendações visando o efetivo respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover;

CONSIDERANDO que *"as recomendações, quando devidamente fundadas na lei, representam importante instrumento de definição prévia de responsabilidades no campo administrativo, servindo como verdadeiros atos de 'constituição em mora' do administrador desidioso no trato da coisa pública. [...] exorta o agente a um facere e/ou a um non facere jurídicos como também o adverte quanto à violação de seu dever de probidade, aqui compreendido em sua dimensão mais ampla (v.g., violação aos princípios constitucionais da eficiência, moralidade, etc), abrindo campo, deste modo, a uma possível responsabilização por improbidade administrativa"*¹;

CONSIDERANDO o direito fundamental à boa administração, previsto na Constituição Federal de modo implícito, como salienta Ingo Wolfgang Sarlet², no sentido de que *"Todos nós sabemos onde esse direito está, principalmente (não exclusivamente), ancorado: no artigo 1º, III, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e no artigo 37, onde estão elencados os princípios diretivos da administração pública. Com efeito, uma boa administração só pode ser uma administração que promova a dignidade da pessoa e dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, devendo, para tanto, ser uma administração pautada pela probidade e moralidade, impessoalidade, eficiência e proporcionalidade. A nossa Constituição, como se percebe, foi mais adiante. Além de implicitamente consagrar o direito*

1 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 3. ed. Rev. e Ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 620.

2 SARLET, Ingo Wolfgang. **A Administração Pública e os Direitos Fundamentais**. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [online]. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangasarlet.pdf>. Acesso em 09 jan 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

fundamental à boa administração, ela já previu expressamente os critérios, diretrizes, princípios que norteiam e permitem a concretização dessa ideia de boa administração." (grifou-se);

CONSIDERANDO que a Carta Magna, em seu artigo 37, *caput*, estabelece que "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** [...]";

CONSIDERANDO que, em homenagem aos princípios acima elencados, a Constituição Federal prevê, como regra, que o acesso a cargos públicos depende da realização de concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o concurso público está submetido aos princípios gerais previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e que é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para se obter moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos de lei, conforme determina o art. 37, II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o concurso público como modalidade de acesso aos cargos públicos, conforme afirma Eugenio Raul Zaffaroni³, "*é o único procedimento democrático conhecido para selecionar os candidatos tecnicamente mais qualificados para qualquer função que requeira alto grau de profissionalidade.*";

CONSIDERANDO que o art. 37, V, da Constituição Federal dispõe que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, **destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento**;

CONSIDERANDO que as funções gratificadas e os cargos públicos em comissão somente podem ser criados quando sua vocação é para este efeito; desse modo, o elemento que vai se investir nesta função/cargo deve gozar da mais absoluta confiança daquele com quem vai trabalhar. É inconstitucional a lei que cria cargo em comissão para o exercício de

³ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Dimensão política de um Poder Judicial democrático, *Boletim*, n. 37, Comisión Andina de Juristas 1993.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

funções técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento superior;

CONSIDERANDO que, conforme Odete Medauar⁴, as funções gratificadas devem ser destinadas *“apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”*;

CONSIDERANDO o que anota Márcio Cammarosano sobre a existência de limites à criação de funções gratificadas e cargos comissionados pelo legislador: *“Não é qualquer plexo unitário de competência que reclama seja confiado o seu exercício a esta ou àquela pessoa, a dedo escolhida, merecedora da absoluta confiança da autoridade superior, mas apenas àqueles que, dada a natureza das atribuições a serem exercidas pelos seus titulares, justificam exigir-se deles não apenas o dever elementar de lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servirem, comum a todos os funcionários, mas também um comprometimento político, uma fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, uma lealdade pessoal à autoridade superior”*⁵;

CONSIDERANDO que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições com relação à renúncia de receita e à geração de despesas com pessoal;

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 169 da Constituição Federal, *“a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”*;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, no artigo 18, dispõe que a despesa total com pessoal consiste no *“somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens*

4 Direito administrativo moderno. 5. ed. São Paulo: RT, p. 317.

5 Provimento de cargos públicos do direito brasileiro. São Paulo: RT, 1984, p. 95.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

peçoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”;

CONSIDERANDO que tramitam nesta Promotoria de Justiça de Cacoal/RO diversos procedimentos envolvendo a temática “*contratação irregular de servidores comissionados*”, dentre eles o ICP nº 33/2019 (Procedimento nº 2019001010008397);

CONSIDERANDO a crise que o país está enfrentando em razão da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO que, seguindo as orientações do governo federal, o Estado de Rondônia publicou o Decreto n. 24.887/2020, por meio do qual foi declarado estado de calamidade pública em todo o território para fins de prevenção e enfrentamento à pandemia, bem assim que o Município de Cacoal/RO publicou o Decreto nº 7.589/PMC/2020, estabelecendo uma série de restrições e impondo medidas de isolamento social à população;

CONSIDERANDO o momento delicado que se vivencia, evidenciando a necessidade de prudência, cautela e responsabilidade fiscal em relação às ações adotadas pelo Poder Público, impondo que se busque enxugar ao máximo os gastos que não se revestirem de essencialidade e do enfrentamento a grave crise do Coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO que a Câmara Municipal de Cacoal/RO aprovou, em sessão de 30/03/2020, o **PROJETO DE LEI Nº 243/19, Autógrafo nº 21/CMC/2020**, de 31/03/2020, que “*ALTERA A LEI N. 2.543/PMC/2009 - DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS*”, matéria que afronta a legalidade, a moralidade e a razoabilidade que se espera da Administração Pública, **o que será objeto de detida análise pelo Ministério Público em momento oportuno;**

CONSIDERANDO que referido **PROJETO DE LEI Nº 243/19, Autógrafo nº 21/CMC/2020**, de 31/03/2020:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

1. em seu art. 5º altera a quantidade de vagas, referentes à função gratificada de Assessor Especial - Nível IV, na estrutura organizacional do Gabinete da Prefeita;
2. em seu art. 6º altera o valor da verba de representação, referente à função gratificada de Chefe de Recursos Humanos, na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Administração;
3. em seu art. 7º altera o valor da verba de representação, referente à função gratificada de Administrador do Hospital Municipal Materno Infantil e Gerente do CER, na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Saúde;
4. em seus arts. 8º e 9º altera denominação de funções gratificadas;
5. em seu art. 10 cria as funções gratificadas de Coordenadoria Geral Administrativa e Superintendente-Chefe da Usina de Asfalto, na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos;
6. em seu art. 11 cria a função gratificada de Chefe de Gestão do Sistema de Frotas;
7. em seu art. 12 cria a função gratificada de Chefe de Gestão de Planejamento e Controle, na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Planejamento;
8. em seu art. 13 cria a função gratificada de Administrador da Unidade Central de Saúde, na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Saúde;
9. em seu art. 14 altera a nomenclatura do item 2, do inciso I, do art. 1º, e fica alterado a Seção VIII, para **Assessoria Administrativa**, que continuará composta por uma vaga, e fica alterado o caput do art. 17, na estrutura organizacional do Gabinete da Prefeita e, conseqüentemente, alterada a nomenclatura da vaga (**Assessoria Administrativa do Vice-Prefeito**);
10. em seu art. 15 altera a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação da Lei 2.543/PMC/2009, cujo art. 26, § 1º, "§ 1º A Secretaria Municipal de Educação é composta pelas seguintes funções gratificadas";



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

11. em seu art. 16 cria a função gratificada em comissão de Assessoria Técnica de Saúde Bucal, de livre nomeação e exoneração do Chefe do Poder Executivo, a ser ocupado por servidor efetivo, na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Saúde;

CONSIDERANDO que do Autógrafo nº 21/CMC/2020, de 31/03/2020, produto da aprovação do projeto de lei, nos termos da espécie legislativa que é o indicado PROJETO DE LEI Nº 243/19, aprovado na Câmara Municipal de Cacoal/RO, conforme indicado acima, decorre a necessidade de eventual sanção pelo Executivo para que passe existir juridicamente enquanto lei e tenha aptidão técnica para produzir efeitos na ordem jurídica;

CONSIDERANDO a decisão proferida pelo Conselheiro *Edilson de Sousa Silva* do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia⁶ na Representação com pedido de tutela antecipatória *inaudita altera parte*, subscrita pelo Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, *Adilson Moreira de Medeiros*, para efeito de adoção pelo poder público estadual de medidas preventivas e proativas em face dos efeitos financeiros provocados pela atual pandemia do novo coronavírus (COVID-19), de modo a garantir, com prioridade absoluta, que não falem recursos para as despesas necessárias à cessação da crise e indispensáveis para a continuidade do funcionamento da máquina administrativa, em razão do iminente risco de colapso das finanças públicas;

CONSIDERANDO que, na referida representação, o Ministério Público de Contas ressalta "*a previsão de diminuição de crescimento interno bruto; redução de estimativa de incremento da economia; agravamento da situação financeira dos estados; desaquecimento abrupto da economia – em que pese o pico da pandemia ainda estar distante –, e a redução incalculável da receita pública de toda a nação, e, mais adiante, destaca que em que pese a Lei Complementar n. 101/2000 prever expressamente hipóteses de flexibilização das regras, prazos e restrições afetas às questões orçamentárias e financeiras, há que se preservar, o quanto possível, a gestão fiscal responsável, nos termos do §1º, art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal*"⁷;

6 DM 0052/2020-GCESS, Processo nº, 00863/2020, de 25 de março de 2020.

7 Op. cit.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

CONSIDERANDO que, conforme sublinhado na decisão do Conselheiro *Edilson de Sousa Silva* – TCE-RO, a adoção das medidas possíveis e essenciais ao enfrentamento do coronavírus (COVID-19) afetará a receita pública do Estado de Rondônia, que cairá, segundo previsões de especialistas, drasticamente em razão das medidas empreendidas por força do Decreto Estadual nº 24.887, bem como de tantas outras a nível local, nacional e internacional;

CONSIDERANDO que “os estudos iniciais realizados pela Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em que há uma previsão de que a perda da arrecadação supere meio bilhão de reais. Ressalte-se, como bem apontado pela unidade técnica, que o exercício da previsibilidade não é trivial, e qualquer exercício realizado pode ser frustrado em vistas de uma nova informação no dia seguinte, entretanto, uma coisa é certa: a crise deverá ser grave e os gestores públicos em Rondônia devem agir de imediato, pensando em ações voltadas ao aquecimento da economia, de proteção social ao trabalhador de baixa renda, à população mais vulnerável, e, mais do que nunca, que tenham um plano de ação voltado à solvência financeira do estado, para que Rondônia não entre num desequilíbrio fiscal irreversível. Faz-se menção a estes fatos, para reforçar a necessidade de adoção de medidas urgentes no que diz respeito ao contingenciamento de gastos públicos, reduzindo-se ao máximo os dispêndios públicos não essenciais ao enfrentamento da crise e ao atendimento das demandas decorrentes da pandemia ocasionada pelo Coronavírus (Covid-19).” (grifou-se)⁸;

CONSIDERANDO que o Conselheiro *Edilson de Sousa Silva* – TCE-RO destaca que “a gestão ordinária da administração da máquina pública revela uma série de gastos que, por hora, devem ser, na medida do possível cortados ou postergados para momento mais propício, justamente porque estamos diante de um momento de excepcionalidade, em que medidas excepcionais devem ser adotadas. É preciso concentrar esforços e verbas públicas para salvar vidas”⁹;

CONSIDERANDO que em situações de crise, a Constituição Federal determina a **REDUÇÃO DAS DESPESAS COM CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÃO GRATIFICADA**, relativizando alguns direitos, conforme §§3º e 4º, do artigo 169: “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não

8 DM 0052/2020-GCESS, Processo nº, 00863/2020, de 25 de março de 2020.

9 Op. cit.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. [...] § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I - **redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;** II - **exoneração dos servidores não estáveis.** § 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal." (grifou-se);

CONSIDERANDO que, segundo o Conselheiro Edilson de Sousa Silva – TCE-RO, "se a própria Constituição Federal autoriza a demissão de servidores comissionados e/ou efetivos com a finalidade de correção das contas públicas, com muito mais propriedade deve ser autorizada a vedação de assunção de novas despesas para pagamentos de verbas extraordinárias e/ou complementares desses servidores; e aqui, é perfeitamente cabível a argumentação jurídica a maioria, ad minus que estabelece que o que é válido para o mais (a redução de cargos), deve necessariamente prevalecer para o menos, ou "quem pode o mais, pode o menos" (a suspensão temporária de pagamentos indenizatórios, extraordinários, retroativos, de incremento, ou decorrente de nomeações)";

CONSIDERANDO que o Conselheiro Edilson de Sousa Silva – TCE-RO¹⁰ decidiu "IV – Recomendar aos chefes dos Poderes Executivos Municipais, na pessoa de seus representantes, que implementem as medidas contidas nos itens I e II e suas alíneas, da presente decisão".

CONSIDERANDO o teor dos itens I e II da decisão proferida pelo Conselheiro Edilson de Sousa Silva – TCE-RO¹¹:

I - [...] recomendar ao Exmo. Sr. Governador do Estado de Rondônia, Marcos Rocha, que adote a imediata implantação de instância de governança no âmbito do Poder Executivo, com o concurso de especialistas nas searas da economia e das finanças públicas, recomendando-se, a título de sugestão, a participação em tal comitê dos titulares das Secretarias de Estado da Casa Civil, de Gestão de Pessoas, do Planejamento, de Finanças e de representante ou representantes das entidades da administração indireta, além da Procuradoria-Geral do Estado, com a finalidade de:

a) reavaliar, a partir do trabalho de especialistas e de projeções e estudos econômicos publicados sobre o cenário atual por instituições de renome nacional, todas as receitas estimadas na Lei Orçamentária Anual para o exercício em curso, valendo-se,

10 DM 0052/2020-GCESS, Processo nº, 00863/2020, de 25 de março de 2020.

11 Op. cit.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

em concreto, de metodologia científica e viés conservador, de modo a redimensionar a expectativa de efetivo ingresso de recursos financeiros, reduzindo-se do montante esperado aquelas de realização improvável ou altamente incerta, devendo ser, em tal etapa, convidados a participar os demais poderes e órgãos autônomos, dadas as consequências que a queda de arrecadação acarretará para as despesas próprias de tais entes;

b) reavaliar todas as despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual para o exercício em curso, de modo a identificar aquelas que sejam estratégicas e/ou essenciais ao funcionamento da administração, portanto, inadiáveis, separando-se daquelas que possam ser adiadas, descontinuadas ou reduzidas ao mínimo necessário sem grave comprometimento de áreas prioritárias como saúde, educação e segurança pública, desde que demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura de recursos financeiros para suporte;

II – a **apresentação de um plano de contingenciamento de despesas contendo**, além daqueles que forem identificados como não estratégicos e/ou não essenciais pela instância de governança a que se refere o item I, portanto, passíveis de serem adiados, descontinuados ou reduzidos, todos os atos ou dispêndios, com os respectivos valores monetários, que deverão ser objeto de abstenção ou restrição ao mínimo necessário, justificadamente, desde que igualmente demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura de recursos financeiros para suporte, destacando-se, sem prejuízo de outros que o executivo decida restringir, os seguintes pontos:

a) a não realização de transferências voluntárias a órgãos ou entidades públicas ou privadas que tenham por objeto festividades, comemorações, shows artísticos e eventos esportivos, redirecionando-se os recursos correspondentes às ações, bens e serviços imprescindíveis ao debelamento da pandemia, inclusive como meio de auxílio aos municípios, sempre que possível;

b) a não realização de despesas com consultoria, propaganda e marketing, ressalvadas aquelas relativas à publicidade legal dos órgãos e entidades, bem como as que sejam imprescindíveis às áreas da saúde, educação e segurança pública;

c) a não realização de despesas com novas obras, ressalvadas aquelas consideradas inadiáveis e com recursos financeiros assegurados para a sua completa execução, notadamente aquelas afetas às áreas da saúde e infraestrutura;

d) a **abstenção de nomeação de novos servidores comissionados**, ressalvados os casos em que imprescindível ao enfrentamento da pandemia ou ao funcionamento de atividade essencial à máquina pública;

e) a **abstenção de nomeação de novos servidores efetivos ou temporários**, ressalvadas as áreas de saúde, educação e segurança pública, bem como os decorrentes de ordem judicial ou imposição legal;

f) a **suspensão da concessão de qualquer incremento remuneratório a quaisquer agentes públicos**, a qualquer título (revisão geral, recomposição, realinhamento, reajuste, etc);

g) **abstenção da concessão ou suspensão de qualquer pagamento de verbas retroativas a quaisquer agentes públicos**;

h) **abstenção da concessão ou incremento nos valores de quaisquer verbas indenizatórias pagas aos agentes públicos ou em regime de colaboração com o poder público**, ressalvada a criação de bolsas ou congêneres destinados à captação no mercado de profissionais ou estagiários estritamente necessários ao debelamento emergencial da crise causada pelo novo coronavírus (Covid-19);

i) **não realização de despesas com trabalho extraordinário (hora extra)**, ressalvadas as áreas essenciais, notadamente segurança pública e saúde, desde que imprescindível ao enfrentamento da pandemia e respeitada a jornada máxima legalmente permitida;

j) **não realização de despesas relativas à indenizações de férias e/ou licença-prêmio**;

k) **não realização de despesas com a criação de grupos de trabalho e/ou comissões**, ressalvados os casos estritamente necessários ao enfrentamento da crise;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

l) a suspensão temporária, redução ou rescisão dos contratos considerados não essenciais pela instância de governança de que trata o item I; após criteriosa análise caso a caso;

m) a suspensão temporária ou redução de contratos mesmo essenciais, como última ratio, após criteriosa análise caso a caso, portanto, nas hipóteses consideradas compatíveis com tais medidas pelas instâncias de governança de que trata o item I;

CONSIDERANDO que estamos em um ano de **ELEIÇÕES MUNICIPAIS**;

CONSIDERANDO que a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/00, em seu art. 42, é expressa no sentido de vedar, nos últimos dois quadrimestres de mandato eletivo, que os gestores contraiam obrigações de despesas que não possam ser cumpridas integralmente dentro de seus mandatos;

CONSIDERANDO que o art. 21, parágrafo único, da mesma Lei de Responsabilidade fiscal, Lei Complementar nº 101/00, é expresso no sentido de qualificar como nulo de pleno direito o ato que resulte em aumento de despesa com pessoal expedido nos últimos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final de mandato eletivo;

CONSIDERANDO que a Lei nº 9.504/97, em seu art. 73, V e VIII, veda "*nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados: [...]*", bem como veda a concessão reajuste salarial ao funcionalismo público, que desdobre da mera recomposição inflacionária, até a posse dos eleitos para o novo mandato;

CONSIDERANDO que a independência que caracteriza o Poder Legislativo e o Poder Executivo não lhes autoriza a praticar atos que atentem contra o direito positivado no País;

CONSIDERANDO que a ofensa às leis, que devem ser aplicadas em interpretação sistêmica e jamais em tiras, pode caracterizar ato de improbidade administrativa por inobservância deliberada de tais normas;

CONSIDERANDO ainda, mas não menos importante, que a aprovação de criação de funções gratificadas e de aumentos salariais, para além de simples reposição



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

inflacionária, neste momento de gravíssima dificuldade econômica porque passa todo o País, em razão da pandemia do coronavírus (COVID-19), é ato atentatório à moralidade administrativa, o que maltrata o dever de obediência ao princípio da moralidade que subordina a todos;

CONSIDERANDO o princípio da finalidade pública, que determina que a atuação da Administração Pública *“só se justifica como fator de realização do interesse coletivo, de modo que seus atos não se dirigem sempre e sempre para o fim público, sendo nulos quando satisfizerem pretensões descoincidentes do interesse coletivo”*¹² (grifou-se);

CONSIDERANDO que, conforme destaca Marino Pazzaglini Filho¹³, a omissão do administrador público na proteção da moralidade administrativa enseja a aplicação da Lei n. 8.429/92, uma vez que *“velar pela estrita observância não significa apenas cumprir, mas também fazer cumprir. É o dever de zelo e obediência aos princípios da Administração Pública, de cuja inobservância resultam os espécies de improbidade ditadas pelo art. 11, entre as quais se amolda não apenas a conduto comissiva, mas também o que é mais comum, a omissiva, ou seja, o incumprimento por parte do agente público, dotado de competência administrativa, do dever de buscar persecução para as venalidades de que tem ciência em razão de suas funções. Tão ou mais censurável que afrontar uma norma é o silêncio sobre o seu descumprimento, omissão que contribui para o esvaziamento dos princípios aludidos”*;

CONSIDERANDO que *“violiar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”*¹⁴;

CONSIDERANDO que o Ministério Público tem o dever institucional de adotar as providências judiciais e extrajudiciais adequadas para fazer cessar ilegalidades em atos administrativos, podendo inclusive promover a responsabilização dos agentes públicos, por

12 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 155.

13 PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 51.

14 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 959.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

improbidade administrativa, em decorrência de omissões de providências corretivas a tempo e modo, no âmbito de suas competências;

CONSIDERANDO, por fim, a existência de esforços do Ministério Público do Estado de Rondônia para o desenvolvimento de ações preventivas visando reduzir ou eliminar os riscos de ocorrência de tais situações no âmbito da administração pública municipal, **RESOLVE** expedir a presente

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

I. À Prefeita do Município de Cacoal/RO, Glaucione Maria Rodrigues Neri, e/ou a quem, eventualmente, vier a sucedê-la no respectivo cargo, para que, em observância às disposições legais mencionadas e atenta às explanações que se seguiram, adote as seguintes medidas:

- 1) **Observe e respeite cada um dos considerandos acima;**
- 2) **Abstenha-se de sancionar, quer tacitamente ou expressamente, o PROJETO DE LEI Nº 243/19, Autógrafo nº 21/CMC/2020**, que criou funções gratificadas e aumentou verbas de representação, dentre outros, em virtude da pandemia ocasionada pelo Coronavírus (COVID-19) e da necessidade de contingenciamento de despesas;
- 3) **Caso entenda por sancionar o PROJETO DE LEI Nº 243/19, Autógrafo nº 21/CMC/2020**, que vete expressamente os artigos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12,13, 14, 15 e 16.

II. Ao Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Cacoal/RO, e/ou a quem, eventualmente, vier a sucedê-lo no respectivo cargo, bem como aos membros da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final e aos demais Vereadores do Município de Cacoal/RO, para que, em observância às disposições legais mencionadas e atentos às explanações que se seguiram, mantenham o(s) veto(s) da Chefe do Poder Executivo, observando-se a Resolução nº. 003/84 – CMC.

O Ministério Público do Estado de Rondônia concede o **prazo de 24 (vinte e quatro) dias** aos destinatários da presente recomendação, a fim de que prestem informações quanto à aquiescência aos seus termos e às providências eventualmente adotadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
em defesa da sociedade
5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

Importante salientar que, nos termos do artigo 33, § 2º, da Resolução nº. 005/2010 – CPJ, do Ministério Público do Estado de Rondônia, o desrespeito aos termos da presente recomendação ensejará a adoção das **medidas legais cabíveis, inclusive o ajuizamento de Ação Civil Pública** cominatória de obrigação de fazer, sem prejuízo de responsabilização em outras searas, bem ainda a formulação de representação ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, não se admitindo a futura alegação do desconhecimento das consequências jurídicas de seu descumprimento em processos administrativos ou judiciais que possam vir a ser instaurados.

A teor do que dispõe o art. 27, parágrafo único, da Lei 8.625/93, dê-se ampla e irrestrita divulgação desta recomendação.


Notifiquem-se, com cópia desta, a Excelentíssima Senhora Prefeitura de Cacoal/RO, o Ilustríssimo Senhor Procurador-Geral do Município, o Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara de Vereadores de Cacoal/RO e demais membros do Poder Legislativo Municipal.

Junte-se cópia desta no(s) feito(s) correspondente(s), adotando-se as providências necessárias.

Cacoal/RO, 01 de abril de 2020.


DIOGO BOGHOSSIAN SOARES DA ROCHA
Promotor de Justiça


KARINE RIBEIRO CASTRO STELLATO
Promotora de Justiça


DAEANE ZULIAN DORST
Promotora de Justiça