



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

**PARECER N. : 0238/2021-GPETV**

**PROCESSO N° : 0691/2021**   
**INTERESSADO : RENATO GARCIA E OUTRA**  
**ASSUNTO : FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS -  
VERIFICAÇÃO DE CRITÉRIOS DE SELEÇÃO E  
NOMEAÇÃO PARA CARGOS COMISSIONADOS**  
**UNIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE ARIQUEMES**  
**RELATOR : CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA**

Tratam-se os autos de fiscalização de atos e contratos deflagrada de ofício por ordem do Preclaro Conselheiro Relator (ID 1011202), com o objetivo de supervisionar a obediência às formalidades, quantitativos e percentuais legalmente previstos para nomeação em função de confiança e em cargos em comissão no âmbito da administração local, bem como, subsidiar as correspondentes prestações de contas anuais da Câmara Municipal de Ariquemes.

Destaca-se que a Unidade Instrutiva se manifestou nos presentes autos mediante o Relatório Técnico inicial (ID 110798).

Constam nos autos a Decisão Monocrática DM 0083/2021-GCESS/TCE-RO (ID 1014162).

Após a regular notificação dos gestores responsáveis, a senhora **Franciane do Amaral Alencar Ramirez**,



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

Controladora-Geral da Câmara Municipal de Ariquemes, apresentou razões de justificativas (ID 1068246).

Em seguida da derradeira manifestação técnica, foram encaminhados os autos a este *Parquet* de Contas para manifestação nos termos do art. 80 e seguintes da Lei Complementar n. 154/96.

É o relatório.

Vale destacar inicialmente, que os Tribunais de Contas possuem a competência (art. 70, *caput*, e 71, IV, ambos da CF e por assimetria art. 46, *caput*, e 49, IV, ambos da Constituição Estadual) para empreender a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos organismos contidos na Administração Pública, com alcance nas facetas da legalidade, legitimidade, economicidade, sem excludentes para a razoabilidade e proporcionalidade dos atos praticados no âmbito da Administração que resultem em receita ou despesa pública.

Não obstante, esta fiscalização ultrapassa a finalidade pedagógica e punitiva, para se revelar como real instrumento de cooperação e aperfeiçoamento da gestão pública com viés preservador do erário e das boas práticas no bojo da Administração.

No contexto retratado nos autos, o Preclaro Conselheiro Relator, de ofício e com afã de resguardar o ordenamento jurídico e o interesse público alicerçado no uso eficaz do erário, requisitou a instauração da presente Fiscalização de Atos e Contratos, conseqüentemente exarou a



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

Decisão Monocrática DM 0083/2021-GCESS/TCE-RO (ID 1014162) expedindo-se determinações aos gestores do Poder Legislativo de Ariquemes ao tempo que também deles exigiu informações pormenorizadas consoante questionamentos elaborados pelo próprio Relator, conforme trecho retratado abaixo:

*"[...] I - Determinar ao atual Presidente da Câmara Municipal de Ariquemes, Vereador Renato Garcia (CPF n. 820.484.362-34), e a Controladora Interna, Franciane do Amaral Alencar Ramires (CPF n. 920.564.072-72), ou a quem lhes vier a substituir, que, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da notificação, sob pena de suportar pena de multa coercitiva, apresentem a esta Corte de Contas as informações ora solicitadas: a) Realize levantamento no âmbito de toda as unidades administrativas vinculadas à Câmara municipal de Ariquemes, mediante relatório de auditoria conclusivo, com o objetivo de identificar e avaliar os riscos relativos as funções de confiança e cargos em comissão, assim como dar transparência acerca dos quantitativos, atribuições, requisitos de acesso e outras informações relevantes sobre o tema, devendo ter como pontos centrais o processo de seleção e investidura de profissionais em funções de confiança e cargos comissionados, o qual deve atender aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e da transparência, visando ao interesse público; b) Deverá, ainda, identificar quatro aspectos centrais nesse levantamento: 1) a investidura de profissionais com requisitos e competências necessários ao desempenho das funções de confiança e cargos em comissão; 2) gestão do conhecimento no poder em função da saída de pessoal de funções de confiança e cargos em comissão e proteção de informações privilegiadas inerentes ao cargo; 3) qualidade do gasto com funções de confiança e cargos em comissão; 4) investidura de*



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

*profissional com pleno cumprimento das regras legais;*

*c) O levantamento realizado pelo controle interno, a partir desses aspectos centrais e com o objetivo de melhor operacionalizar os trabalhos de fiscalização, deverá trazer a este Tribunal de Contas as informações abaixo: 1) Qual é a proporção de servidores comissionados em relação aos efetivos nos diversos setores do Poder Legislativo, informação consolidada e por unidade? 2) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores efetivos? 3) Qual é o percentual de funções e cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores do próprio quadro efetivo da Câmara? 4) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores filiados a partidos políticos? 5) Qual é a proporção do gasto com remuneração de servidores comissionados em relação ao gasto com efetivos? 6) Por quanto tempo os servidores permanecem ocupando os mesmos cargos comissionados? 7) Está havendo transparência quanto às atribuições da função/cargo comissionado, aos requisitos de acesso, aos atuais comissionados e ao processo de seleção? 8) Os controles intrínsecos ao processo de escolha e nomeação para cargos e funções de livre provimento propiciam razoável certeza de que os escolhidos estão aptos a desempenhar as atribuições correspondentes? 9) Há servidores nomeados em cargos em comissão que exercem funções e atividades que sejam estranhas àquelas pertinentes à assessoria, direção e chefia? 10) Há proposta de adoção de política de proporcionalidade na ocupação dos cargos comissionados ocupados por servidores sem vínculo versus o quantitativo de cargos ocupados por servidores efetivos, por setor? [...]”.*

Destarte, mesmo com a constatação de ainda haver consideráveis lacunas legislativas sobre o tema em âmbito



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

local, há precedentes no Supremo Tribunal Federal com repercussão geral (Tema 1.010) que servem de balizas para nortear a presente fiscalização, especificamente, assenta o Pretório Excelso:

**CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. REQUISITOS ESTABELECIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTRITA OBSERVÂNCIA PARA QUE SE LEGITIME O REGIME EXCEPCIONAL DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE SOBRE O TEMA.**

1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.

3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.

4. **Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

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 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.

(STF. Plenário. RE 1041210 RG. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 27.09.2018). Grifo não original.

Assim sendo, verificou-se que a Decisão Monocrática DM 0083/2021-GCESS/TCE-RO (ID 1014162) pautou-se no referido precedente ao exigir do gestor informações importantes para avaliar e monitorar o atual cenário da gestão das nomeações *ad nutum* na esfera do Poder fiscalizado.

Neste quadro, como as determinações impostas ao gestor exigiam avaliações e respostas a questionário determinado pelo Conselheiro Relator, a simples apresentação das informações, ainda que informam o descumprimento a norma legal, levam ao cumprimento das supracitadas determinações.

Entretanto, por mais que sejam respondidos pelo gestor os questionamentos elaborados pelo Conselheiro Relator, o teor das respostas analisadas pelo Corpo Técnico (ID 1110798) resultaram em desdobramentos normativos e jurídicos, haja vista a constatada desproporcionalidade entre os cargos efetivos e os comissionados.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

Neste sentido pronunciou-se a Unidade Técnica (ID 1110798) :

*"[...] Por meio desse levantamento, embora demonstrado o cumprimento dos termos determinados na DM 0083/2021-GCESS (ID1014162), conforme expostos acima, em que se evidenciou, de forma mais transparente, a realidade das nomeações: funções de confiança e cargos comissionados no âmbito do Poder Legislativo de Ariquemes, todavia, não se descarta a necessidade, da adoção de medidas visando equilibrar e/ou priorizar os cargos de carreira, ante a desproporcionalidade constatada em desacordo com o ordenamento jurídico e a jurisprudência, quanto ao limite que se deveria observar, de no máximo 50% (cinquenta por cento), para nomeações em cargos comissionados em relação aos servidores efetivos. 32. Assim, resta evidenciado a necessidade (urgente), para a regulamentação da matéria referente às nomeações de cargos comissionados no âmbito do Poder Legislativo de Ariquemes, bem como a adoção de medidas de controles, quanto aos critérios mínimos de seleção e qualificação técnica para o exercício do cargo, pois, se é exigido de um servidor efetivo (concurado), provar que é capaz, tanto para conseguir entrar para o serviço público, como para permanecer e evoluir dentro da carreira, também deveria se estabelecer critérios mínimos e razoável de mérito (qualificação técnica), para os cargos em comissão. 33. Dessa forma, entende-se que a elaboração de uma lei poderia ser uma das soluções para o desregramento atual, a fim de estabelecer o percentual de provimento de servidor comissionado, que fosse especificado as situações e justificativas para tais contratações, e, principalmente, objetivando consolidar a natureza dessas nomeações, por ser de caráter casuístico, provisório e no interesse da administração. 34. Impende ainda anotar que a questão*



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

*analisada, por envolver ações e atividades que não são pontuais, mas sim perenes e permanentes no âmbito dos Poderes e, como alternativa, será também eficaz e consentânea com o ordenamento jurídico, franquear a participação congruente e ativa do jurisdicionado (Administração pública), na solução de possível controvérsia, de modo que, mediante a adoção de mecanismos consensuais<sup>11</sup> (art. 2º, da Resolução 246/2017-TCE-RO), previamente à imposição de quaisquer medidas mandamentais, também poderá ser viável e adotados (na impossibilidade ou concomitante a outras medidas), para o cumprimento de metas e obrigações que poderão ser pactuadas com esta Corte. 35. Ante o exposto, reputa-se necessário a adoção de medidas para o cumprimento da proporcionalidade na ocupação dos cargos entre os servidores efetivos e comissionados, como: a elaboração de normativos, a realização de concurso público, entre outras medidas, visando a rotina e a práticas de análises mais criteriosas para nomeações de alguns comissionados, em benefício e no interesse da Administração Pública [...]”.*

Então, em que pese estar configurado o cumprimento integral das determinações entabuladas na Decisão Monocrática DM 0083/2021-GCESS/TCE-RO (ID 1014162), constou-se irregularidades na gestão dos cargos comissionados na Câmara Municipal de Ariquemes, defronte a constatação da desproporcionalidade acerca do quantitativo de nomeações: 33 servidores efetivos (37,5%), e 55 servidores comissionados (62,5%), e, conseqüentemente, afronta ao art. 37 da CF, violando aos princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade.

Assim sendo, o Corpo Técnico (ID 1110798) sugestionou a confecção de um Termo de Ajustamento de Gestão



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

- TAG, nos moldes da Resolução n. 246/2017/TCE-RO, este *Parquet Especial* anui com a proposta, mas ressalva a necessidade de inclusão de instrumento de controle perene pelo Controle Interno do Órgão, haja vista se tratarem de obrigações de execução continuada.

Neste sentido é a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia:

**FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO. MELHORIA DAS PRÁTICAS DE GESTÃO E CONTROLE INTERNO DA CONSERVAÇÃO E QUALIDADE DAS OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO RODOVIÁRIA E URBANA. AFERIÇÃO DO ADIMPLEMENTO DAS OBRIGAÇÕES COMPROMISSADAS. CUMPRIMENTO. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.**

1. Restou confirmado que as obrigações assumidas no termo de ajustamento de gestão foram cumpridas, portanto, devem os autos serem arquivados.

2. Considerando que algumas das obrigações assumidas são de execução continuada, deve ser determinado ao controle interno que proceda a fiscalização do cumprimento destas, fazendo incluir em item específico de seus relatórios bimestrais e anual de auditoria.

3. De forma a manter as melhorias alcançadas com o TAG, deve o controle externo desta Corte incluir, nas futuras fiscalizações a serem realizadas na autarquia, a aferição da continuidade do cumprimento das obrigações assumidas, principalmente as de execução continuada.

(TCE/RO. Plenário. Acórdão APL-TC 00117/20. Rel. Cons. Edilson de Sousa Silva, j. 19.05.2020).

Assim, entende-se no presente caso que o relatório técnico constante nos autos encampa de forma adequada e suficiente a análise acerca do cumprimento das determinações



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

da Decisão Monocrática DM 0083/2021-GCESS/TCE-RO (ID 1014162), bem como na detecção da irregularidade conduzida pela violação frontal ao art. 37, *caput*, da CF, e discrepância com as balizas jurisprudências do STF (RE 1041210 com Repercussão Geral) haja vista a constatação da desproporcionalidade acerca do quantitativo de nomeações: 33 servidores efetivos (37,5%), e 55 servidores comissionados (62,5%), assim, adotando-se, este Órgão Ministerial, como fundamento opinativo a manifestação técnica conclusiva.

**Diante do exposto**, em integral assentimento com a manifestação técnica (ID 1110798), com fulcro no art. 80, I, da Lei Complementar n. 154/96, o Ministério Público de Contas opina seja(m):

a) Considerado **CUMPRIDAS** as determinações insculpidas nos Itens I, "a", "b" e "c", da Decisão Monocrática DM 0083/2021-GCESS/TCE-RO (ID 1014162), pelos senhores **Renato Garcia**, Vereador Presidente da Câmara Municipal de Ariquemes; e **Franciane do Amaral Alencar Ramirez**, Controladora-Geral da Câmara Municipal de Ariquemes;

b) **Proposto** ao senhor **Renato Garcia**, Chefe do Poder Legislativo do Município de Ariquemes, ou a quem vier a substituí-lo, a adesão a um Termo de Ajustamento de Gestão (proposta de mecanismo consensual de solução do feito) nos termos da Resolução n. 246/2017/TCE-RO, com fito de cumprir possíveis metas e obrigações que vierem assumir com a Corte de Contas Estadual, visando sanear irregularidades apontadas no item 4 do Relatório Técnico (ID 1110798);



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

c) Expedida **RECOMENDAÇÃO** ao senhor **Renato Garcia**, Chefe do Poder Legislativo do Município de Ariquemes, ou a quem vier a substituí-lo, pra que promova a realização de estudos técnicos para eventual reforma administrativa, visando identificar as reais necessidades e atribuições dos cargos comissionados/efetivos existentes, face à desproporcionalidade constatada no quantitativo de cargos em comissão, em desacordo com o art. 37 da CF (princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade), e da jurisprudência já pacificada.

É o parecer.

Porto Velho/RO, 17 de novembro de 2021.

**ERNESTO TAVARES VICTORIA**  
Procurador do Ministério Público de Contas

Em 17 de Novembro de 2021



ERNESTO TAVARES VICTORIA  
PROCURADOR