



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

PARECER N. : 0098/2022-GPETV

PROCESSO N° : 0689/2021 

RESPONSÁVEL : PAULO HENRIQUE DOS SANTOS (PREFEITO) E OUTRO¹

ASSUNTO : FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS - VERIFICAÇÃO DE CRITÉRIOS DE SELEÇÃO E NOMEAÇÃO PARA CARGOS COMISSIONADOS

UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE MACHADINHO DO OESTE

RELATOR : CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

Cuida-se de fiscalização de atos e contratos atuada de ofício por ordem do e. Relator (ID 1013228²), com o desígnio de fiscalizar a observância aos requisitos, quantitativos e percentuais previstos em legislação para a nomeação em função de confiança e em cargos em comissão no âmbito da Prefeitura do Município de Machadinho do Oeste, bem como de subsidiar a correspondente prestação de contas anual daquela municipalidade.

Após a regular notificação³ dos responsáveis⁴ e a respectiva apresentação de documentação⁵ defensiva, a Unidade Técnica registrou, *litteris* (ID 1156437):

¹ **RENATO RODRIGUES DA COSTA**, Controlador-Geral.

² **DM n° 0069/2021**, na qual determinou-se aos gestores da Prefeitura Municipal de Machadinho do Oeste que apresentassem as informações contidas em seu item I, conforme será visto a seguir.

³ ID 1019943 e ID 1075525.

⁴ Senhores Paulo Henrique dos Santos (Prefeito) e Renato Rodrigues da Costa (Controlador-Geral).

⁵ Certidão Técnica – ID119283.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

4. Da conclusão

32. Encerrada esta análise técnica preliminar, nesses autos que versam sobre Fiscalização de Atos e Contratos, em que se apreciou as informações apresentadas pelo Poder Executivo de Machadinho do Oeste (ID1068503), este corpo técnico conclui que, além de verificado o descumprimento parcial dos termos determinados por esta Corte de Contas (DM 0069/2021-GCESS), restou caracterizado e reconhecido pelo ente da existência de falhas e da ausência de normativo que estabeleça regra de proporcionalidade acerca do quantitativo de nomeações entre os servidores efetivos versus servidores comissionados, bem como regras de seleção, que coíbam nomeações de cargos em comissão para o exercício de atividades estranhas àquelas pertinentes à assessoria, direção e chefia, em afronta ao art. 39 e 37, caput e incisos II e V da CF/88, violando aos princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade e, em discrepância com o entendimento jurisprudencial do STF7, exposto nos subitens: 2.1, 2.2.1, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.2.9 e 2.2.10 e o item 3 desta análise.

5. Da proposta de encaminhamento

33. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

34. 5.1. PROPOR ao jurisdicionado, Poder Executivo de Machadinho do Oeste, representado pelo senhor Paulo Henrique dos Santos, CPF. 562.574.309-68 - (Prefeito), ou a quem legalmente o substituir que, mediante a adoção de mecanismo consensual para solucionar o feito, se formalize um Termo de Ajustamento de Gestão - TAG12, com fundamento no que dispõe a Resolução n. 246/2017/TCE-RO, visando o cumprimento de possíveis metas e obrigações que vierem a ser firmadas perante a esta Corte de Contas, a fim de sanear as irregularidades, sem prejuízo da inclusão de instrumento de controle perene pelo Controle Interno do Órgão, ante o caráter contínuo dos atos relacionados ao objeto desta análise, nos termos do item 4. Da conclusão;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

35. 5.2. ALTERNATIVAMENTE, caso se considere inviável a adoção proposta acima (5.1) e nos termos dispostos no art. 5º, LIV e LV, da CF/88, **NOTIFICAR,** via mandado de audiência, o jurisdicionado Poder Executivo de Machadinho do Oeste, representado pelo senhor Paulo Henrique dos Santos, CPF. 562.574.309-68 - (Prefeito), ou a quem legalmente o substituir, para, querendo, apresente razões de justificativas, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento dos expedientes (art. 97, I, do RITCERO), quanto aos apontamentos (nos termos do item 4. Da conclusão), para que adote ou demonstre a adoção de medidas eficazes, como: a elaboração/adequação de normativos¹³ (no interesse da administração), visando melhorar a qualidade e transparência na seleção/prestação/aferição do serviço público realizados pelos servidores comissionados, em obediência à jurisprudência⁷ e aos artigos 39 e 37, caput, incisos II e V da CF/88, e aos princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade. Na resposta, mencionar que se refere ao processo n. 0685/2021-TCE-RO.

36. 5.3. RECOMENDAR ao jurisdicionado, Poder Executivo de Machadinho do Oeste, representado pelo senhor Paulo Henrique dos Santos, CPF. 562.574.309-68 - (Prefeito), ou a quem legalmente o substituir, a realização de estudos para eventual reforma administrativa, visando identificar as reais necessidades, atribuições e proporcionalidade dos cargos comissionados/efetivos existentes, em obediência ao art. 37 da CF/88 (princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade), e da jurisprudência já pacificada, nos termos do item 4. Da conclusão;”.

De tal modo, vieram os autos ao Parquet de Contas para análise, nos termos do Despacho inserido no ID 1164472.

É a síntese dos fatos.

De início, sobreleva-se que os Tribunais de Contas possuem a competência (art. 70, caput, e 71, IV, ambos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

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 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 DM nº 0069/2021-GCESS (ID 1013228), expedindo-se determinações aos gestores do Poder Executivo de Machadinho do Oeste ao tempo que também deles exigiu informações pormenorizadas consoante questionamentos elaborados pelo próprio Relator, conforme trecho retratado abaixo:

"I - Determinar ao atual Prefeito do Município de Machadinho do Oeste, Paulo Henrique dos Santos (CPF n. 562.574.309-68), e ao Controlador Interno, Renato Rodrigues da Costa (CPF n. 574.763.149-72), 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

esta Corte de Contas as informações ora solicitadas:

a) Realize levantamento no âmbito de toda as unidades administrativas vinculadas ao Poder Executivo municipal de Machadinho do Oeste, 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 órgão 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 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 órgãos da Administração Pública municipal, informação consolidada e por órgão?

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 nos diversos órgão do município?

4) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores filiados a partidos políticos?



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

- 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 órgão?"

Destarte, mesmo com a constatação de ainda haver consideráveis lacunas legislativas sobre o tema em âmbito 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 RE 1041210 RG:

"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,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

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 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, 27.09.2018). **Grifo não original.**

Assim sendo, verificou-se que a Decisão Monocrática nº 0069/2021-GCESS (ID 1013228), 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.

Nessa contextura, como as determinações impostas aos gestores exigiam avaliações e respostas a questionário determinado pelo Conselheiro retrocitados, a simples apresentação das informações, ainda que informem tão somente



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

o descumprimento da norma legal, levam ao adimplemento das supracitadas ordens.

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

Neste sentido pronunciou-se a Unidade Técnica (ID 1156437), *verbis*:

"29. Assim, resta evidenciado a **necessidade da adoção de medidas para a elaboração/adequação complementar aos normativos⁶ municipais citados** no tocante tema: "cargos comissionados e função de confiança" no âmbito do Poder Executivo de Machadinho do Oeste", para que seja implantada medidas de controle, ante às falhas conforme expostas no próprio "Relatório de Auditoria Conclusivo" juntado aos autos (págs. 22/23, ID1068503), quanto à inobservância de requisitos para nomeações (critérios mínimos de seleção e qualificação técnica para o exercício dos cargos), 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 razoáveis (de mérito / qualificação técnica), para os cargos em comissão e, principalmente, objetivando consolidar a natureza dessas nomeações, por ser de caráter casuístico, provisório e, sempre, no interesse da administração.

30. Impende ainda anotar que a questão analisada, por envolver ações e atividades que não são

⁶ Lei Orgânica do Município, Lei municipal nº 799/2007 (Estrutura Plano de Cargos e Carreiras), e Lei nº 820/2007 – Regime Jurídico Geral dos Servidores Públicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

pontuais, mas perenes/permanentes no âmbito dos Poderes e, como alternativa, também poderá ser 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 consensuais¹⁰ (art. 2º, da Resolução 246/2017-TCE-RO), previamente à imposição de quaisquer medidas mandamentais (na impossibilidade ou concomitante a outras medidas), para o cumprimento de metas e/ou obrigações que poderão ser pactuadas com esta Corte de Contas, sem prejuízo de inclusão de instrumento de controle constante pelo Controle Interno do Órgão, ante a natureza dos atos relacionados ao objeto desta análise.

31. Ante o exposto, **reputa-se necessário a adoção de medidas para positivar a política da proporcionalidade na ocupação dos cargos entre os servidores efetivos e comissionados, como:** a elaboração/adequação/consolidação de normativos, entre outras medidas, visando a rotinas/práticas de análises mais criteriosas para seleção e nomeações de cargos comissionados, em benefício e no interesse da Administração Pública.” **Grifo não original.**

Então, não obstante o cumprimento integral das determinações entabuladas na Decisão Monocrática 0069/2021-GCESS (ID 1013228), constou-se irregularidades na gestão dos cargos comissionados na Prefeitura do Município de Machadinho do Oeste, defronte a verificação de desproporcionalidade⁷ acerca do quantitativo de nomeações, nos moldes explicitados nos subitens 2.2.1, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.2.9 e 2.2.10 do competente relatório técnico, violando aos princípios da

⁷ Consoante se extrai do relatório técnico, no âmbito do GABINETE, de um total de 32 servidores, 09 são efetivos (28,13%), enquanto 23 são comissionados (71,87%). Do mesmo modo, na SEMAGRI, de um total de 11 servidores, 05 são efetivos (45,45%), enquanto 6 são comissionados (55,55%).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade.

Assim sendo, o Corpo Técnico sugestionou a confecção de um Termo de Ajustamento de Gestão - TAG, nos moldes da Resolução n. 246/2017/TCE-RO, mas ressaltou, também, a necessidade de inclusão de instrumento de controle perene pelo Controle Interno do Órgão, haja vista se tratar de obrigações de execução continuada, desfecho com o qual concorda este *Parquet* de Contas.

Neste sentido, a propósito, 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)."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

De tal modo, 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 da DM 69/2021-GCESS/TCE-RO, 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 desproporcionalidade⁸ acerca do quantitativo de nomeações, motivo porque fora adotado por este Parquet como fundamento ao opinativo conclusivo.

Diante do exposto, em integral assentimento com a manifestação técnica (ID 1156437), com fulcro no art. 80, I, da Lei Complementar n° 154/96, o Ministério Público de Contas opina seja(m):

I - Consideradas **CUMPRIDAS** as determinações insculpidas no item I, "a", "b" e "c", da Decisão Monocrática 0069/2021-GCESS/TCE-RO (ID 1013228), pelos senhores Paulo Henrique dos Santos (Prefeito) e Renato Rodrigues da Costa (Controlador-Geral);

II - **Proposto ao senhor Paulo Henrique dos Santos**, Chefe do Poder Executivo do Município de Machadinho Do Oeste, 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

⁸ Vide nota de n.º 7.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

irregularidades apontadas no item 4 do Relatório Técnico (p. 12), o que poderá ser implementado em autos apartados;

III - Expedida **RECOMENDAÇÃO** aos responsáveis Paulo Henrique dos Santos (Prefeito) e Renato Rodrigues da Costa (Controlador-Geral), ou a quem vier a substituir-lhes, para que promovam a realização de estudos 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.

É o parecer.

Porto Velho, 18 de março de 2022.

ERNESTO TAVARES VICTORIA
Procurador do Ministério Público de Contas

Em 18 de Março de 2022



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ERNESTO TAVARES VICTORIA
PROCURADOR