PARECER N. : 0081/2022-GPMILN

PROCESSO N. : **1115/2021**
ASSUNTO : **Prestação de Contas** – exercício de 2020
UNIDADE : **Câmara Municipal de Cacoal**
RESPONSÁVEL : **Valdomiro Corá**
RELATOR : **Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra**

Os autos escrutinam a **prestação de contas da Câmara Municipal de Cacoal no exercício de 2020,** de responsabilidade de **Valdomiro Corá**, presidente no período de 01/01/2020 a 31/12/2020[1].

Na apreciação dos documentos que compõem a prestação de contas, o Corpo Técnico empreendeu a análise consignada no relatório de ID n. 1159573, em que **não** vislumbrou a ocorrência de irregularidades aptas a atrair ressalva ou reprovação das contas[2].

Nessa esteira, apresentou opinião pelo julgamento das contas como regulares, *in verbis*:

> **5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**
> Diante de todo o exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Wilber Carlos dos Santos Coimbra, propondo:
> 5.1. Julgar regulares as contas da Câmara Municipal de Cacoal, atinentes ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Senhor Valdomiro Corá, Vereador Presidente, CPF: 102.867.642-53, com fundamento no art. 16, inciso I, da Lei Complementar nº 154/1996 e artigo 23, da Resolução Administrativa nº 005/1996 (RITCE-RO), em função de expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável.
> 5.2. Dar conhecimento da decisão ao responsável e a Administração da

[1] Conforme consta do Anexo TC-28 [ID n. 1040546].
[2] Inclusive a impropriedade atinente à ausência de equilíbrio no provimento de cargos efetivos e comissionados, falha a qual, contudo, entendeu ser insuscetível de infirmar o juízo de aprovação das contas.

> Câmara Municipal de Cacoal, nos termos do artigo 22, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, informando-lhes que a íntegra do presente processo está disponível no sítio eletrônico deste Tribunal de Conta o Estado de Rondônia, no endereço http://tcero.tc.br/ e em ato contínuo o arquivamento do presente processo.

Encerrada a instrução técnica, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação regimental.

É o breve relatório.

A análise técnica empreendida no relatório de ID 1159573 acerca da prestação de contas da Câmara Municipal de Cacoal no exercício de 2020 concluiu pela clareza, objetividade e exatidão das demonstrações contábeis, bem como pela legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão do responsável, cumprido seu dever de prestar contas, na forma exigida, e com os elementos requeridos nos diplomas legais e regulamentares.

Por conseguinte, destaca-se que serão adotadas as conclusões da Unidade Técnica quanto aos aspectos estritamente contábeis das contas, eis que escapam à seara eminentemente jurídica, a cujo respeito ora se promove a análise.

Assim, destaca-se da análise técnica que a Casa Legislativa teve uma **gestão equilibrada das contas no exercício de 2020**, na forma preconizada na Lei Complementar n. 101, de 2000.

Nesse ponto, em particular, ao analisar a gestão orçamentária e financeira da Câmara Municipal de Cacoal no exercício de 2020, verifica-se que o **resultado da execução orçamentária redundou em uma igualdade em valor zero, não havendo, portanto, *superávit* ou *déficit***[3], o que, no entender da Unidade Instrutiva, ressalta o equilíbrio das contas, nos termos da LC n. 101, de 2001; nessa esteira, a despesa autorizada

[3] Tal resultado orçamentário, não apresentando superávit ou déficit, se deve à devolução do saldo orçamentário (R$ 751.280,28) ao tesouro municipal, consoante se observa do balanço orçamentário [ID n. 1040540].

para o exercício de 2020 alcançou a soma de R$ 8.748.000,00; a despesa total executada, fixada em R$ 7.996.719,72, foi totalmente liquidada e paga no período, inexistindo valor inscrito em Restos a Pagar[4].

Quanto à **exatidão dos demonstrativos contábeis**, a Unidade Técnica pontuou não ter chegado ao seu conhecimento nenhum fato que a levasse a acreditar que as demonstrações contábeis[5] da unidade jurisdicionada não estejam "em conformidade com os critérios aplicáveis ou que não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2020 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data".

Abordando os variados aspectos das contas, o Corpo Técnico teceu considerações sobre o **limite total de gastos com os subsídios dos Vereadores**[6] e o **limite legal para pagamento de subsídios dos Vereadores**[7], tendo apurado, *in casu*, em relação ao primeiro, que este se manteve nos limites previstos no art. 29, VII, da CF, e, em relação ao segundo, "o pleno atendimento ao limite constitucional e do estabelecido na Resolução n. 002/2016".

A respeito da **vedação ao pagamento de indenização por participação em sessão extraordinária**, o Corpo de Instrução avaliou que o ente jurisdicionado observou o comando constitucional que veda a prática (art. 57, § 7º, da Constituição Federal)[8].

No que toca ao **limite de gastos totais com folha de pagamento**, também

[4] Cf. Balanço orçamentário, no ID n. 1040540.
[5] Compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa.
[6] A verificação aqui mira no valor total gasto pelo ente com a remuneração dos membros do Parlamento Mirim, cujo teto deve se limitar a 5% da receita do Município, em consonância com o mencionado preceptivo constitucional. No caso, o percentual do gasto a esse título alcançou 0,59% da receita municipal, dentro, portanto, do parâmetro legal aplicável.
[7] Sob este aspecto, o que se procura averiguar é se o ente municipal respeitou o teto para o valor do subsídio dos edis, estabelecido em 40% em relação ao subsídio dos deputados estaduais, nos termos do art. 29, VI, "c", da Carta Magna. No caso, esse teto foi calculado em R$ 10.128,90 (40% do subsídio do deputado estadual, no exercício, fixado em R$ 25.322,25). Considerando que o subsídio pago aos vereadores se ateve a R$ 10.100,00, há de se reconhecer observado o ditame legal.
[8] Conforme se pode aferir das fichas financeiras dos membros daquele Poder [ID n. 1040554].

foi apurada a obediência pela Câmara Municipal aos limites estabelecidos na Carta Magna (art. 29-A, § 1º), porquanto o total de gastos nesse sentido alcançou o **percentual de 69,73%** da receita do ente[9].

Já a respeito do **limite de despesas totais do Poder Legislativo**, observou-se que, no exercício de 2020, o total de despesas do ente jurisdicionado alcançou o percentual de 6,29% das Receitas Tributárias e Transferências previstas nos arts. 153, § 5º, 158 e 159 da Constituição Federal, dentro, portanto, do limite estabelecido no art. 29-A, I, da Carta Magna, correspondente ao percentual de 7% do total da mencionada base.

No que se refere à **despesa total com pessoal**, também foi apurada a obediência do Poder Legislativo municipal ao teto de gastos a esse propósito, limitado a **6%** da Receita Corrente Líquida do Município, conforme art. 20, III, "a", da LC n. 101, de 2000, uma vez que o gasto restringiu-se a apenas **2,77%** do total daquela base.

No que tange à **proporcionalidade entre o provimento de cargos efetivos e comissionados (observância da regra de concurso público para contratação)**, a Unidade Instrutiva asseverou que, após diligenciar junto ao Portal de Transparência do Poder Legislativo de Cacoal, "os servidores em cargos puramente comissionados representam 61,46% do total de servidores do órgão".

Não obstante, ressalvou o seguinte:

> Oportuno destacar que apesar de esta impropriedade não ter sido objeto de contraditório, não proporemos a expedição de determinação nestes autos, com base no voto que conduziu a emissão do Acórdão AC1-TC 00534/21 referente ao processo 02882/20 – que trata da Prestação de Contas do exercício de 2019 da Câmara de Cacoal. Sendo assim, entendemos que a situação não deve atrair ressalva na opinião das contas.

[9] Considerando que o preceptivo legal incidente na espécie dá como teto para os gastos nesse sentido o percentual de 70% da receita do ente jurisdicionado.

O mencionado voto condutor[10] abordou a questão nos seguintes termos:

> **III.VIII - Do equilíbrio no provimento de cargos efetivos e comissionados**
> 33. Levantou a Unidade Técnica, no item 3.3 de seu relatório (fls. 205 a 217, ID n. 1022790), que há desequilíbrio no provimento dos cargos efetivos e comissionados da **CÂMARA MUNICIPAL DE CACOAL-RO** pelo fato de que, dos 91 servidores, 34 são efetivos (38%), 3 cedidos (3%) e 54 exclusivamente comissionados (59%).
> 34. Sustenta a SGCE que "Os princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade norteiam o equilíbrio (50%), entre o número de servidores efetivos e os nomeados para cargos em comissão", entendimento este que se harmoniza com o disposto por este Tribunal no Acórdão APL-TC 00021/20 (Processo n. 0490/2019/TCE-RO, ID n. 870269).
> 35. Propôs, então, que seja determinada ao Presidente da **CÂMARA MUNICIPAL DE CACOAL-RO** a adoção, em 180 dias, de medidas que reduzam o percentual identificado de 59% de servidores comissionados, de modo a equilibrar a ocupação dos cargos na proporção de 50% de servidores efetivos e 50% de servidores comissionados.
> 36. O Ministério Público de Contas opinou no mesmo sentido (Parecer n. 0098/2021- GPETV, às fls. 221 a 231, ID n. 1038164).
> 37. Anoto, no entanto, que o mencionado Acórdão APL-TC 00021/20 ainda não transitou em julgado, e há um Pedido de Reexame pendente de apreciação (Processo n. 1.324/2020/TCE-RO, apenso ao Processo n. 0490/2019/TCE-RO).
> 38. E a SGCE não trouxe informações como as consideradas para a edição do referido *decisum*, relativas à (i) existência de concurso público no âmbito da **CÂMARA MUNICIPAL DE CACOAL-RO**, que porventura pudesse equilibrar a proporção de servidores efetivos e comissionados; (ii) existência de lei regendo os percentuais mínimos de servidores efetivos no quadro de pessoal da **CÂMARA MUNICIPAL DE CACOAL-RO**; e (iii) disparidade na proporção de servidores efetivos e comissionados em relação ao praticado em outras Câmaras Municipais do estado; (iv) as razões para se aplicar às Câmaras Municipais, consideradas suas peculiaridades relativas a orçamento e número de vereadores e servidores, dentre outras, determinações expedidas especificamente para a Assembleia Legislativa.
> 39. Seria precipitado, portanto, determinar que o Gestor da **CÂMARA MUNICIPAL DE CACOAL-RO** implemente medidas para equilibrar o número de servidores efetivos e comissionados se houver, por exemplo, legislação municipal disciplinando a matéria, ou mesmo um concurso público em andamento.
> 40. Há de se considerar, ainda, que, por intermédio do Acórdão APL-TC 00021/20 (Processo n. 0490/2019/TCE-RO, ID n. 870269), este Tribunal de Contas fez determinações precisamente ao Presidente da Assembleia Legislativa (ALE) (item III), não constando, portanto, os Presidentes das Câmaras Municipais, e à SGCE (item IV), para, nas futuras auditorias e inspeções **a serem realizadas na ALE** ser observada a proporcionalidade

[10] Acórdão n. AC1-TC 00534/21, de relatoria do eminente Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, j. em 31/08/2021, inserido no ID n. 1089666 do Processo n. 2882/20, cujo objeto é a prestação de contas do ente jurisdicionado pertinente ao exercício financeiro de 2019.

> nas nomeações de cargos efetivos e comissionados, sem mencionar, novamente, as Câmaras Municipais.
> 41. Afasto, por essas razões, a proposta da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas para determinar medidas que estabeleçam o equilíbrio de 50% entre os servidores efetivos e comissionados da **CÂMARA MUNICIPAL DE CACOAL-RO**.

Pois bem. Acompanha-se em parte, desde logo, o opinativo técnico, por seus próprios fundamentos, cumprindo, contudo, tecer as observações que seguem.

Como bem alinhavou o douto magistrado de contas no excerto do voto condutor do aresto de sua relatoria pertinente às contas do exercício de 2019, o julgado[11]

[11] I.e., o Acórdão APL-TC 00021/20, exarado no bojo do Processo n. 490/19 [ID n. 870269], que trata de denúncia a respeito de possíveis irregularidades referente a contratação de pessoal para prestação de serviço público no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. A parte dispositiva do referido *decisum*, no que pertinente à controvérsia aqui tratada, está assim redigida: "ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, CONSELHEIRO-SUBSTITUTO OMAR PIRES DIAS (em substituição regimental ao Conselheiro Valdivino Crispim de Souza), por unanimidade de votos, em:
I – Conhecer da Denúncia – apresentada por aprovados no Concurso Público da ALE/RO, Senhores **Cynoê Gonçalves Blodow**, CPF: 017.205.562-08, **Leilane de Oliveira Guerra**, CPF: 946.311.582-04, **Antônio Carlos da Silva Albuquerque**, CPF: 801.892.102-49, **Diogo Soares da Silva** – CPF: 859.841.752-15; **Ângelo Ruan Oliveira do Nascimento**, CPF: 015.982.552-08; **Deison da Silva Marques**, CPF: 006.015.542-64 – uma vez que preenche os pressupostos processuais aplicáveis à matéria, como disciplinado no art. 50 da Lei Complementar nº 154/96 c/c art. 80 do Regimento Interno desta Corte de Contas; para, no mérito, **considerá-la parcialmente procedente**, pois foram evidenciadas algumas impropriedades decorrentes dos fatos denunciados, conforme disposto nos fundamentos deste acórdão;
[...]
III – Determinar ao Excelentíssimo Senhor **Laerte Gomes**, CPF: 419.890.901-68, atual Presidente da ALE/RO, ou a quem lhe vier a substituir, que adote as seguintes medidas administrativas e legislativas:
a) apresente, no prazo de **90 (noventa) dias**, as medidas legislativas para aprovação de Projeto de Lei visando excluir a previsão do art. 10, § 2º, da futura legislação decorrente do Projeto de Lei nº 062/2020, uma vez que na sentença constante da Apelação 0006462-62.2015.8.22.0000 na Ação Civil Pública nº 0005934-93.2013.8.22.0001, bem como na Arguição de Inconstitucionalidade nº 0006906-61.2016.8.22.000, o TJ/RO não excluiu os cargos de Natureza Política da proporcionalidade de 50% entre cargos efetivos e em comissão, como também não o fez o STF, ao longo dos fundamentos dos seus julgados (RE 365.368-AgR, Relator Ministro Ricardo Lewandowski; ADI 5542, Relator Ministro Roberto Barroso; ADI 3145, Relator Ministro Luiz Fux). Ademais, o fato de tais cargos se relacionarem diretamente ao exercício da atividade parlamentar, decorrerem de relação de confiança e seus ocupantes não gozarem de estabilidade, por si só, não autoriza a medida em voga, com vistas a sanear a inconsistência, em até **10 (dez) meses**, contados do trânsito em julgado deste acórdão;
b) apresente, no prazo de **90 (noventa) dias**, as medidas legislativas para aprovação de Projeto de Lei visando reduzir a quantidade de cargos, da cota de cada Deputado Estadual, prevista no art. 12, § 2º, do Projeto de Lei n.º 062/2020 (49 x 24 = 1.176 cargos em comissão); ou justifique, de maneira fundamentada em estudos técnicos capazes de comprovar a imperiosa necessidade do provimento dos 1.176 (mil cento e setenta e seis) cargos distribuídos como: Assessor Parlamentar, Assessor Técnico, Assistente Parlamentar e Assistente Técnico, em atendimento aos princípios da impessoalidade, moralidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e a regra do concurso público, como delineia o art. 37, caput, e os inciso II e V da CRFB – haja vista não ser razoável o citado número de cargos no Legislativo Estadual, tão somente, para o

usado como paradigma pelo Controle Externo, no exame das contas daquele exercício, para avaliar a proporcionalidade entre o número de servidores exclusivamente comissionados e de servidores efetivos no âmbito da Câmara Municipal de Cacoal, ainda não transitou em julgado e contra ele foi admitido recurso com efeito suspensivo[12], o que afasta sua pretensa aplicabilidade ao caso concreto, ainda que sob o apelo à irradiação de seus efeitos para outros processos de contas.

Nada obstante, o fato descortinado pelo Corpo Instrutivo, relativamente à desproporcionalidade no provimento de cargos comissionados e efetivos, no âmbito do Poder Legislativo de Cacoal, detém óbvias repercussões jurídicas, sobretudo como fundamento para ensejar o controle exercido pela Corte de Contas, em procedimento próprio, com vistas ao aprimoramento da Administração Pública, em tributo aos princípios constitucionais que devem lhe servir de bússola, entabulados no *caput* do art. 37 da Carta Magna.

Note-se, em tempo, que, à míngua de decisão dessa Corte de Contas marcada com o atributo da imutabilidade ou de normatização interna da Casa de Leis disciplinando o assunto, subsistem precedentes no Supremo Tribunal Federal com repercussão geral (Tema 1.010) que servem de baliza para nortear futura e eventual fiscalização em autos apartados. Em especial, assenta o **RE n. 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.

---

desempenho das funções de assessoramento, pois a cota do Deputado Federal, no ano de 2019, cuja base de atuação é mais ampla em Brasília e nos Estados, correspondeu a apenas 25 (vinte e cinco) cargos desta natureza – saneando a inconsistência, em até **10 (dez) meses**, contados do trânsito em julgado deste acórdão" [destaques na origem].

[12] Nos termos da DM n. 0006/2022-GCJEPPM, inserida no ID n. 1152033 do Processo n. 2764/21 (pedido de reexame), anexado ao Processo n. 490/19.

> 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 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) [sem destaques na origem].

Assim é que, nos moldes de outras ações de controle em curso a propósito de idêntica questão[13], propõe-se, caso ainda não o tenha sido, seja determinada a instauração, em processo próprio, de fiscalização a respeito do desequilíbrio observado entre o provimento dos cargos em comissão e dos cargos efetivos no âmbito da Câmara Municipal de Cacoal.

Prosseguindo, a Unidade Instrutiva avaliou a gestão sob o prisma do cumprimento do dever de **transparência**, tendo chegado à conclusão de que "foram observados aos requisitos de disponibilização e acesso as informações dispostos na Lei Complementar 131/2009 e Lei 12.527/2011".

Por fim, quanto ao **monitoramento das determinações e recomendações** exaradas pelo TCE-RO ao ente jurisdicionado, nos anteriores processos de Prestação de

[13] Em especial, as conduzidas nos Processos n. 1144/20, 683/21, 684/21, 685/21, 686/21, 687/21, 688/21, 689/21, 691/21, 692/21, 693/21, 694/21, 695/21, 696/21 e 697/21, todos sob a relatoria do insigne Conselheiro Edilson de Sousa Silva.

Contas e fiscalizações variadas, o Corpo Técnico constatou que "os apontamentos foram atendidos pela administração do Poder Legislativo de Cacoal".

Diante do exposto, parcialmente em linha com a manifestação técnica precedente, o Ministério Público de Contas **opina seja(m):**

I - Julgadas regulares as contas da **Câmara Municipal de Cacoal**, atinentes ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade de **Valdomiro Corá,** Vereador-Presidente no período, com supedâneo no art. 16, I, da LC n. 154, de 1996, c/c art. 23 do RITCE-RO, em função de expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II – Determinada a instauração, acaso ainda não o tenha sido, de ação de controle em autos apartados, no exercício da competência constitucional atribuída à Corte de Contas para exercer o controle amplo da Administração, inclusive sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade (art. 70, *caput*, da CF/1988), tendo por finalidade resguardar o ordenamento jurídico e o interesse público no que tangencia à observância das regras e limites aplicáveis ao quantitativo de cargos em comissão em face dos efetivos na estrutura do órgão, na esteira do precedente do Supremo Tribunal Federal em sede de Repercussão Geral (RE n. 1041210 RG), tendo em vista a desproporção do número de cargos exclusivamente comissionados em face dos efetivos (61,46%), observada ao longo do exame das vertentes contas;

III – Arquivar os presentes autos, após as comunicações de praxe.

Porto Velho/RO, 17 de março de 2022.

(assinado eletronicamente)
MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO
Procurador do Ministério Público de Contas

Em 17 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.

MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR