PARECER N. : 0162/2023-GPYFM

PROCESSO Nº:	**686/2021**
ASSUNTO:	**FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS – FISCALIZAR A OBEDIÊNCIA AO QUANTITATIVO E PERCENTUAL LEGALMENTE PREVISTOS PARA NOMEAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO NO ÂMBITO DOS PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS**
UNIDADE:	**PODER EXECUTIVO DE CACAULÂNDIA**
RESPONSÁVEIS:	**DANIEL MARCELINO DA SILVA (Prefeito)** **SÔNIA SILVA DE OLIVEIRA (Controladora)**
RELATOR:	**CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA**

Tratam os autos de fiscalização desencadeada por essa Corte de Contas tendo por objeto a “obediência dos requisitos, quantitativos e percentuais legalmente previstos para nomeação em função de confiança e em cargos em comissão” no âmbito do Município de Cacaulândia.

Os autos foram apreciados pelo Tribunal Pleno que, por unanimidade de votos, através do Acórdão APL-TC 00066/2022, concluiu pela existência de irregularidades na forma de distribuição dos cargos em comissão e determinou a elaboração de plano de ação para correção das incongruências. Vejamos:

> ACÓRDÃO
>
> ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Edilson de Sousa Silva, por unanimidade de votos, em:
>
> I – Considerar parcialmente cumpridas as determinações constantes na DM n. 0074/21-GCESS, à exceção daquelas expostas no item I, alínea "c", números 6, 9 e 10, por não terem sido respondidas pelos responsáveis;
>
> **II – Reconhecer a existência de irregularidade no atual quadro de servidores do Município de Cacaulândia, ante (a) a não destinação de mínimo dos cargos comissionados à servidores efetivos, conforme determinada o 37, V, da CF/88; (b) a inexistência de normativo que, atento à obrigatória proporcionalidade prevista pela CF/88, preveja os percentuais de cargos comissionados frente ao número de cargos efetivos (mínimo de 50%), bem como o percentual mínimo de cargos comissionados a serem preenchidos por servidores de carreira (mínimo de 50%)**;
>
> III – Determinar ao atual Prefeito do Município de Cacaulândia, Daniel Marcelino da Silva (CPF 334.722.466-34) e Sônia Silva de Oliveira (CPF 816.320.702-78) – Controladora-Geral, ou a quem lhes vier a substituir, **que elaborem plano de ação a ser apresentado a esta Corte de Contas dentro do prazo de 60 dias, a contar da intimação deste acórdão, o qual deverá expor minuciosamente as medidas a serem adotadas para correção das inconsistências listadas no item II deste dispositivo e o prazo para efetivação de cada uma, que não poderá exceder a 12 meses, contados da apresentação do plano de ação**.
>
> Deverão, ainda, realizar auditoria interna para apurar eventual existência de servidores nomeados em cargos em comissão que exerçam funções estranhas àquelas pertinentes à assessoria, direção e chefia, cuja conclusão deverá ser também apresentada a esta Corte;

> IV – Determinar ao atual Prefeito do Município de Cacaulândia, Daniel Marcelino da Silva (CPF 334.722.466-34), ou a quem vier a sucedê-lo ou substitui-lo, que: (a) mantenha quadro de pessoal que atenda à regra de proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e comissionados existentes, que é de no mínimo 50%, devendo destinar percentual de cargos comissionados a serem ocupados por servidores efetivos (mínimo de 50%); (b) edite norma interna que preveja a regra de proporcionalidade entre servidores efetivos e comissionados, bem como destine percentual de cargos comissionados a ser ocupado por servidor efetivo, ambos no percentual mínimo de 50%; (c) destine os cargos em comissão, exclusivamente, às atribuições de chefia, direção e assessoramento, em atendimento ao art. 37 da CF/88.
>
> [...]

Os jurisdicionados apresentaram manifestação (Documento n. 04494/22), informando ter sido aberto o processo 173/2022 pela coordenação e planejamento com os devidos estudos, levantamentos e outras aferições necessárias. Ademais, informaram ter sido recomendado o atendimento a regra de proporcionalidade no número de cargos efetivos e comissionados.

Os autos foram encaminhados à SGCE, sendo elaborado relatório técnico (ID n. 1343693), o qual entendeu pelo não cumprimento do APL-TC 00066/22, *in verbis*:

> **3. Conclusão**:
>
> 13. Em face das informações e documentos apresentados pelo jurisdicionado, este corpo técnico conclui que não houve cumprimento do Acórdão APL-TC 00066/22, posto que resta pendente a apresentação do plano de ação conforme determinado no item III, e tão pouco há informações acerca do cumprimento do Item IV, de responsabilidade do Senhor Daniel Marcelino da Silva.
>
> **4. Proposta de encaminhamento**:
>
> 14. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator: 15. 4.1. Julgar pelo parcial cumprimento do item III do Acórdão APL-TC 00066/22, uma vez que iniciada a elaboração do plano de

> ação. 16. 4.2 Reiterar a parte final da determinação contida no item III do Acórdão APL-TC 00066/22 direcionada ao atual Prefeito do Município de Cacaulândia, Daniel Marcelino da Silva (CPF 334.722.xxx-34) e Sônia Silva de Oliveira (CPF 816.320.xxx-78) – Controladora-Geral, ou a quem lhes vier a substituir, para que apresentem o plano de ação a esta Corte de Contas dentro do prazo de 30 dias, a contar da intimação deste acórdão, o qual deverá expor minuciosamente as medidas a serem adotadas para correção das inconsistências listadas no item II deste dispositivo e o prazo para efetivação de cada uma, que não poderá exceder a 12 meses, contados da apresentação do plano de ação.
>
> 17. 4.2. Reiterar a determinação contida no item IV do Acórdão APL-TC 00066/22, direcionada ao atual Prefeito do Município de Cacaulândia, Daniel Marcelino da Silva, ou a quem vier a sucedê-lo ou substitui-lo, que: (a) mantenha quadro de pessoal que atenda à regra de proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e comissionados existentes, que é de no mínimo 50%, devendo destinar percentual de cargos comissionados a serem ocupados por servidores efetivos (mínimo de 50%); (b) edite norma interna que preveja a regra de proporcionalidade entre servidores efetivos e comissionados, bem como destine percentual de cargos comissionados a ser ocupado por servidor efetivo, ambos no percentual mínimo de 50%; (c) destine os cargos em comissão, exclusivamente, às atribuições de chefia, direção e assessoramento, em atendimento ao art. 37 da CF/88;
>
> 18. Nesses termos, submete-se o presente relatório ao excelentíssimo conselheiro relator, para apreciação e deliberação.

Os autos retornaram ao e. Relator – Conselheiro Edilson de Sousa Silva, o qual prolatou a DM 0016/2023-GCESS (ID n. 1352125), o qual motivado em garantir a uniformização de entendimento, a isonomia entre os jurisdicionados submetidos à jurisdição da Corte de Contas, e por, adequada tutela da matéria posta entendeu necessária a análise à luz da evoluída fundamentação jurídica exposta no bojo dos processos ns. 00771/21-TCERO e 00683/21- TCERO.

Considerando o reflexo da inovação jurisprudencial, sem prejuízo da análise quanto ao descumprimento das determinações já emitidas por ocasião da prolação do acórdão APL-TC 00066/22, decidiu:

> 13. Ante o exposto, nos termos da fundamentação delineada, decido:
>
> I – **Determinar ao Prefeito do município de Cacaulândia, Daniel Marcelino da Silva, bem como à Controladora-Geral, Sônia Silva de Oliveira**, ou a quem os venha a suceder ou substituir, que, no prazo de 15 dias, a contar da notificação, **informe a esta Corte de Contas**:
>
> 1) O número de cargos efetivos e comissionados criados em lei, indicando os instrumentos normativos considerados;
>
> 2) Caso existam, informem o número de servidores efetivos cedidos de outras unidades, que ocupem cargos em comissão no Executivo Municipal;
>
> 3) O número de servidores em exercício de função gratificada no Executivo municipal;
>
> 4) O número de cargos comissionados atualmente providos, indicando o quantitativo de servidores efetivos e exclusivamente comissionados; No número de servidores efetivos ocupantes de cargos em comissão, deverão ser contabilizados, informando-se de forma pormenorizada, o:
>
> a) número de servidores efetivos da própria municipalidade; b) número de cedidos de outros entes para ocupação de cargo em comissão no Executivo municipal; c) número de funções gratificadas providas.
>
> II – **Determinar ao atual Prefeito do município de Cacaulândia, Daniel Marcelino da Silva, e à Sônia Silva de Oliveira – Controladora-Geral**, ou a quem lhes vier a substituir, que prestem informações acerca do plano de ação cuja elaboração foi determinada por esta Corte no item III do Acórdão 00066/22, justificando a sua não apresentação no prazo fixado;
>
> III – Sobrevindo as informações solicitadas, os autos deverão ser remetidos para análise por parte do Corpo Técnico desta Corte, que deverá considerar o entendimento firmado nos processos 00771/21-TCERO e 00683/21-TCERO;

Os jurisdicionados, devidamente notificados, apresentaram manifestação tempestiva (ID1372351), com documentações de suporte, protocoladas no TCE-RO sob os ns. 001393/23 e 001435/23 (ID's 1365278, 1365833 e 147224).

Assim, nos termos do item III da DM 0016/2023-GCESS e considerando o entendimento firmado nos Processos ns. 00771/21 e 00683/21, os autos foram novamente encaminhados a análise instrutiva, sendo elaborado relatório técnico (ID n. 1427928), o qual considerou parcialmente cumpridas as determinações anteriormente consignadas, *in verbis*:

> **3. Conclusão**:
>
> 36. Encerrada esta análise técnica de Monitoramento de Cumprimento da Decisão Monocrática DM 0016/2023-GCESS, nesses autos que versam sobre Fiscalização de Atos e Contratos , em que se apreciou as informações apresentadas pelo jurisdicionado (Prefeitura Municipal de Cacaulândia - ID1220786 e 1235866), este Corpo Técnico conclui que, embora verificado o cumprimento dos termos determinados no item I, de 1 a 4, da DM 0016/2023-GCESS (ID1352125), restou caracterizado que a atual estrutura administrativa do quadro de servidores do Jurisdicionado (tendo em vista que ao invés de 50%, estar com 65% do total de cargos comissionados), está em desacordo com os novos entendimentos desta Corte de Contas de Rondônia, insertos nos Acórdãos: APL-TC 00259/22 e APL-TC 00260/22, pacificados à luz da evoluída fundamentação jurídica exposta, respectivamente, no bojo dos processos 00771/21-TCERO e 00683/21-TCERO, conforme exposto no item 3 deste Relatório Técnico.
>
> **4. Proposta de encaminhamento**:
>
> 37. Ante o exposto, propõe-se ao Conselheiro Relator:
>
> 38. 5.1). Considerar parcialmente cumpridas as determinações consignadas no item I (subitem 1 até 4) da Decisão Monocrática DM 0016/2022-GCESS, de 14/02/2022, tendo em vista que a atual estrutura administrativa do quadro de servidores do Jurisdicionado, está em desacordo com os novos entendimentos desta Corte de Contas de Rondônia, conforme exposto no item 4. DA CONCLUSÃO.

> 39. 5.2). Determinar ao atual presidente da Prefeitura Municipal de Cacaulândia, Sr. Daniel Marcelino da Silva (CPF. ***.722.466.-**), ou a quem a ele suceder, que promova o enquadramento da quantidade de servidores comissionados contratados, no percentual máximo de 50% dos cargos criados em lei, conforme exposto nos itens 3 e 4, deste Relatório Técnico de Monitoramento.
>
> 40. 5.3). Determinar o monitoramento quanto ao cumprimento do item 5.2 deste relatório.
>
> É o relatório.

Ab initio, importante dispor acerca da evolução jurisprudencial dessa Corte de Contas, acerca do tema, mencionada pelo e. Relator quando da prolação da DM-00016/23-GCESS (ID n. 1352125).

Ao julgar os processos n. 771/21 (APL-TC 00259/22) e 683/21 (APL-TC 00260/22), o Colendo Tribunal Pleno do TCE/RO, evoluiu em seu entendimento, de modo a definir que a proporcionalidade na distribuição dos cargos em comissão deve ser aferida, primeiramente, a partir da totalidade de cargos efetivos e comissionados criados em lei, e não sobre os cargos providos.

Elucidou ainda, o conceito de “servidores de carreira” constante no art. 37, V, da CF/88, oportunidade em que apontou não haver imposição direta de que tais servidores sejam exclusivamente pertencentes ao quadro efetivo do órgão ao qual vinculados os cargos. Por isso, concluiu-se pela contabilização, também, de servidores efetivos cedidos de outros órgãos, quando ocupantes de cargos em comissão.

Outrossim, ainda dentro do conceito de “servidores de carreira”, considerada a natureza do cargo em comissão e das funções gratificadas, decidiu o TCERO ser possível considerar o número de funções gratificadas providas no cômputo dos cargos em comissão a serem providos

por servidores de carreira, em atenção ao art. 37, V, da CF/88 e entendimento jurisprudencial pertinente.

Desse modo, decidiu-se consoante os Acórdãos, supramencionados:

> 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) os cargos em comissão e funções gratificadas devem ser criados por lei, que contenha as suas atribuições de forma clara e objetiva, observado quantitativo proporcional com a necessidade que eles visam suprir;
>
> c) o número de cargos em comissão criados por lei não pode superar o quantitativo de efetivos criados, considerada a sua natureza e o princípio da proporcionalidade;
>
> d) do total de cargos em comissão criados, deve ser destinado número razoável a servidores de carreira, sendo recomendada a adoção do percentual mínimo de 50%, em atenção ao art. 37, V, da CF/88;
>
> [...]
>
> f) o provimento em cargo comissionado e função gratificada pressupõe necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o nomeado;
>
> g) para fins de atendimento ao princípio da proporcionalidade insculpido no art. 37, V, da CF/88, consideram-se “servidores de carreira”, os servidores efetivos, efetivos cedidos de outros órgãos, quando ocupantes de cargos em comissão, e as funções gratificadas providas.
>
> [...]

Pois bem, sem maiores delongas, considerando a documentação apresentada pelos jurisdicionados (ID’s 1365278, 1365833 e 147224), devidamente analisadas no derradeiro relatório instrutivo (ID n. 1427928), no qual verifica-se o cumprimento dos termos determinados no item

I, de 1 a 4, da DM 0016/2023-GCESS, na qual se informou: os normativos, e o quantitativo de cargos criados referentes aos servidores (efetivos, comissionados), bem como, os servidores nomeados em função de confiança e o número de servidores cedidos de outras unidades.

Entrementes, nos termos do novo entendimento dessa Corte de Contas, e, considerando a lei 1067/21 (que criou o quadro geral dos servidores comissionados com 59 servidores), e a informação do jurisdicionado de estar com 38 cargos providos (exclusivamente de comissionados), restou demonstrado que, ao invés de 50%, o jurisdicionado está com 65% do total de cargos comissionados criados por lei, contrariando novos balizamentos deste Tribunal, o qual é seguidos por inúmeras instituições, a exemplo do CNJ, CNMPJ, TJRO, Executivo Federal, dentre outros[1].

Desse modo, roboro a proposta da unidade técnica lançada no derradeiro relatório de que seja determinado ao atual Prefeito de Cacaulândia, ou quem o suceda, que promova as medidas necessárias para que a quantidade de servidores comissionados, em exercício, do município não ultrapasse o percentual máximo de 50% dos cargos criados em lei.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina seja:

1 - Consideradas parcialmente cumpridas as determinações consignadas no item I (subitem 1 a 4) da Decisão Monocrática DM 0016/2022-GCESS, de 14/02/2022, tendo em vista que a atual estrutura administrativa do quadro de servidores do Jurisdicionado, está em desacordo com os novos entendimentos desta Corte de Contas de Rondônia.

[1] Conforme demonstrado nos processos n. 771/21 (APL-TC 00259/22) e 683/21 (APL-TC 00260/22).

2 – Determinar ao Prefeito Municipal de Cacaulândia – Sr. Daniel Marcelino da Silva – ou quem o suceder, que promova a adequação da quantidade de servidores comissionados, no percentual máximo de 50% dos cargos criados em lei.

É como opino.

Porto Velho, 29 de setembro de 2023.

Yvonete Fontinelle de Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas

S6

Em 29 de Setembro de 2023

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.

YVONETE FONTINELLE DE MELO
PROCURADORA