



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

PARECER N. : 0064/2022-GPYFM

PROCESSO Nº: 0688/2021
**ASSUNTO: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS –
CARGOS EM COMISSÃO NO PODER EXECUTIVO
MUNICIPAL**
UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CUJUBIM
RELATOR: CONSELHEIRO EDÍLSON DE SOUSA SILVA

Trata-se de fiscalização de atos e contratos deflagrada de ofício para verificar a obediência aos requisitos, aos quantitativos e aos percentuais legalmente previstos para nomeação em cargos em comissão e em funções de confiança no âmbito do Prefeitura Municipal de **Cujubim**.

Procedimentos semelhantes foram instaurados para verificar a situação no Poder Legislativo do mesmo município e nos Poderes Executivos e Legislativos de Ariquemes, Alto Paraíso, Buritis, Cacaulândia, Campo Novo de Rondônia e Machadinho do Oeste¹.

Nestes autos, por meio da DM 0072/2021-GCESS, ID 1014153, visando resguardar o ordenamento jurídico e o interesse público, e, amparado no poder geral de cautela afeto aos Tribunais de Contas, decidiu-se:

¹ Respectivamente, Processos 696/21, 683/21, 691/21, 684/21, 692/21, 685/21, 693/21, 686/21, 694/21, 687/21, 695/21, 689/21 e 697/21.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

20. I – Determinar ao atual Prefeito do Município de Cujubim, **Pedro Marcelo Fernandes Pereira** (CPF n. 457.343.642-15), e a Controladora Interna, **Géssica Gezebel da Silva Fernandes** (CPF n. 980.919.482-04), **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 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 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 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?



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

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?

21. **II** - Sobrevindo as informações solicitadas, os autos deverão ir conclusos para análise preliminar por parte do Corpo Técnico desta Corte;

22. **III** - Dar ciência desta decisão, **via ofício**, ao Prefeito do Município de Cujubim, bem como à sua Controladora Interno;

23. **IV** – E, na forma regimental, ao Ministério Público de Contas;

24. **V** – Por oportuno, também determino ao Departamento que dê conhecimento do inteiro teor desta decisão ao Secretário-Geral de Controle Externo;

25. **VI** – Expeça-se o necessário, ficando desde já autorizado a utilização dos meios de TI, e dos aplicativos de mensagem instantânea para a comunicação dos atos processuais.

Regularmente notificados², os interessados apresentaram documentação intempestivamente (certidão ID 1075522).

Diante das informações encaminhadas, foi emitido Relatório de Análise Técnica Preliminar (ID 1125690) apontando cumprimento das determinações. No entanto, nelas constatou a inexistência de (a) regras de proporcionalidade entre efetivos e comissionados na composição das vagas e de (b) regras de seleção para a nomeação nos cargos em comissão.

Ante a necessidade de adoção de medidas visando regulamentar a proporcionalidade dos cargos e a forma de seleção, sugeriu-se franquear a participação do jurisdicionado na construção da solução por meio de mecanismos consensuais previamente à imposição de medidas mandamentais, com supedâneo na Resolução n. 246/2017-TCE-RO. Assim, propôs a adoção de Termo de Ajustamento de Gestão, para definição de metas e obrigações para saneamento das irregularidades encontradas. Alternativamente, sugeriu a assinalação de prazo aos responsáveis para a apresentação de justificativas e de demonstração de adoção de medidas eficazes de saneamento. Ainda, sugeriu que fosse recomendado ao Poder Executivo de Cujubim que realize estudos para

² ID 1024536.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

eventual reforma administrativa, com identificação das reais necessidades, atribuições e proporcionalidades dos cargos comissionados e efetivos.

Na sequência, o Conselheiro Relator remeteu os autos ao Ministério Público de Contas, a fim de se manifestar acerca da concordância ou não na adoção de TAG e, se conveniente, apresentar minuta de proposta ao instrumento (Despacho ID 1126836).

Assim vieram os autos para análise ministerial.

Robora-se em grande parte com o opinativo técnico.

Os jurisdicionados não relacionaram as atribuições dos cargos comissionados, limitaram-se a indicar as leis municipais que disciplinariam essa matéria. Também não identificaram as atividades efetivamente exercidas por seus ocupantes, atendo-se a negar que os servidores nomeados em cargos em comissão exercem funções e atividades que sejam estranhas àquelas pertinentes à assessoria, à direção e à chefia.

Todavia, em consulta às leis mencionadas (686/2013, 833/2014, 870/2015, 1011/2017), disponível no Portal da Transparência da Câmara Legislativa³, verificou-se que apenas a Lei n. 1011/2017 exibe as atribuições de alguns cargos, a de assessor especial, de assessor jurídico e de assistente jurídico. Dessa feita, não estão estabelecidas tampouco há transparência nas atribuições dos demais cargos em comissão.

Ademais, o levantamento realizado acerca dos cargos efetivos e comissionados previstos em lei e os efetivamente ocupados, extrai-se flagrante irregularidade na nomeação de comissionados sem vínculo em maior número que a de funções gratificadas aos efetivos. Veja:

³ <http://131.0.210.186:5659/transparencia/index.php>, acesso em 21.2.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

3.1.2. Percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores efetivos

Quadro 3 – Composição dos servidores por órgãos

Prefeitura municipal por órgãos	Efetivo Função de Confiança	Cargo em Comissão Ocupados	Proporção de Servidores (%)
Gabinete do Prefeito	00	11	0,00
Secretaria de Planejamento	02	07	1,48
Secretaria Municipal de Administração e Finanças	02	09	1,48
Secretaria de obras e Serviços Públicos	00	22	0,00
Secretaria de Ação Social	00	17	0,00
Secretaria de Agricultura	02	03	1,48
Secretaria de Educação, Cultura e Desporto	12	09	8,89
Secretaria de Saúde e Saneamento	01	35	0,74
Secretaria Municipal de Esporte	01	00	0,74
Secretaria de Meio Ambiente	00	02	0,00
CARGOS COMISSIONADOS		115	85,19
TOTAL DE SERVIDORES	20	115	135
TOTAL (%)	14,81%	85,19%	100,00%

Fonte: Setor Recursos Humanos

A inadequação ao texto constitucional é evidente, visto que desrespeita a regra geral de ingresso via concurso público e retira a característica de excepcionalidade dos cargos de livre nomeação e exoneração. Além disso, afronta princípios basilares da Administração Pública (impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade, art. 37, *caput*, II e V, da CR/1988⁴).

Nesse diapasão, os normativos municipais não regulamentaram o art. 37, V, da CR/1988 no que tange aos critérios, casos e

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...)

V - 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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

percentual mínimo de cargos comissionados de acesso restrito aos servidores de carreira, o que é manifestamente desconforme ao interesse público subjacente ao núcleo essencial da norma constitucional.

Ora, a manutenção dessa situação submete a Prefeitura Municipal a uma rotatividade excessiva nos cargos em comissão, o que, certamente, causa descontinuidade dos serviços prestados pelo órgão a cada mudança de gestão, além de desprestigiar os servidores permanentes do órgão.

Esse, a propósito, foi o entendimento acolhido pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia na apreciação da Ação Civil Pública n. 0005934-93.2013.8.22.0001, por meio da 2ª Vara da Fazenda Pública. Ao analisar, incidentalmente, a situação da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, declarou a inconstitucionalidade do art. 1º, I, da Lei n. 2.795/2012 e, por consequência, limitou a 50% o acesso, sem concurso público, a cargos comissionados destinados a atribuições de chefia, direção e assessoramento na Assembleia Legislativa. A mesma compreensão foi, à unanimidade, reverberada pela 1ª Câmara Especial no exame da apelação àquela decisão (Apelação 0006462-62.2015.8.22.0000), *in verbis*:

EMENTA

Apelação. Ação civil pública. Assembleia Legislativa. Nomeação para cargos comissionados. Perda do objeto. Inépcia da Inicial pela inadequação da via eleita. Inconstitucionalidade. Afronta aos princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade, bem como aos incs. II e V, do art. 37 da CF.

1. Não há que se falar em perda do objeto da ação quando o conflito sobre a ilegitimidade de nomeações persiste mesmo com a revogação da norma que lhe dá sustentação, sendo certo, pois, ter sido a ação civil pública utilizada como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, portanto, tão somente como questão prejudicial para a resolução do litígio principal, que é a exacerbada nomeação de servidores para cargos comissionados.

2. Não há que se falar em impropriedade da ação civil pública quando com ela não se pretende que seja declarada inconstitucionalidade de lei; sim impor à Assembleia Legislativa que observe, para nomeações em cargos comissionados, o percentual de 50% do quadro de servidores efetivos. Portanto, utilizada como instrumento idôneo de fiscalização incidental de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

constitucionalidade e para resolver o litígio principal, que é a exacerbada nomeação de servidores para cargos comissionados.

3. Caracteriza ofensa ao inc. II do art. 37 da CR o loteamento da Assembleia Legislativa com a maioria de servidores ocupando cargos comissionados, pois essa postura ofusca o princípio do concurso público já que os cargos em comissão são exceção para a Constituição Federal.

4. De igual modo, essa prática macula o inc. V do referido art. 37, pois a excepcionalidade do cargo em comissão impõe que se observe percentuais mínimos fixados em lei, realidade não observada já que a legislação trazida à colação, invertendo essa previsão constitucional, estabelece percentual mínimo para o preenchimento de cargos efetivos.

5. Nomeações desenfreadas de servidores comissionados subverte a regra do concurso público, permitindo, por via oblíqua, o ingresso no serviço público pela porta larga da nomeação sem concurso, o que, nos termos do citado inc. V do art. 37/CR deveria ser exceção.

6. Julgamento do feito suspenso para que, pelo Pleno, seja apreciada a inconstitucionalidade do art. 1º, 1, da LCE 2.795/2012 e art. 8º da LCE 730/2013. (Apelação 0006462-62.2015.8.22.0000; 1ª Câmara Especial; Rel. Desemb. Gilberto Barbosa Data Jul. 10.11.2016, DJ-RO N. 215, 17.11.2016).

O posicionamento local, aliás, está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual as leis que criam cargos em comissão devem ser claras quanto à natureza das atribuições, as quais devem ser compatíveis com as funções de assessoramento, chefia e direção. Funções técnicas, burocráticas ou profissionais são típicas de cargos públicos efetivos.

Ressalte-se que no julgamento do RE 1.041.210/SP, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da controvérsia relativa aos requisitos constitucionais para a criação de cargos em comissão e, resolvendo o Tema 1.010 da Repercussão Geral⁵, reafirmou a jurisprudência dominante fixando a seguinte tese:

⁵ EMENTA

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

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.

Em casos semelhantes, esta Corte de Contas tem se manifestado em alinhamento a esse entendimento. Veja:

EMENTA. Denúncia acerca de supostas irregularidades no âmbito do DER relacionadas aos cargos em comissão. Pedido de antecipação de tutela. Verificada, em sede de cognição sumária, a presença dos pressupostos para o deferimento em parte da tutela de urgência. Determinações ao responsável. Sobrestamento dos autos para o acompanhamento das determinações.

(...)

I – Conhecer, em parte, a denúncia formulada, nos termos dos artigos 79 e 80 do Regimento Interno, ressalvado o fato descrito

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

como pagamento de gratificação de produtividade aos servidores comissionados, o qual foi objeto do Acórdão n. 59/2013 – Pleno (Processo n. 2369/11, Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza);

II - Determinar ao Diretor Geral do DER que se abstenha de contratar novos servidores comissionados para desempenhar atividade que discrepem das atribuições de direção, chefia e assessoramento, previstas no art. 37, V, da CF/88, sob pena de desvirtuamento do mandamento constitucional mencionado, que prevê a investidura nos mencionados cargos somente para o desempenho das funções de chefia, direção e assessoramento;

III - Conceder o prazo de 10 meses, contado da ciência deste Acórdão, para que o Diretor Geral do DER, ou quem vier a substituí-lo, comprove o implemento das seguintes medidas:

a) regulamentação das atribuições dos cargos comissionados no âmbito do DER;

b) substituição de todos os comissionados sem vínculo que estejam desempenhando funções discrepantes das determinadas pela Constituição Federal no seu inciso V do art. 37 por servidores/pessoas autorizados legalmente para desempenhar as atividades precípua do DER, devendo viabilizar tal substituição da melhor forma jurídica que se amolde às necessidades e possibilidades do órgão, como, por exemplo: realização de concurso público, terceirização entre outras;

c) regulamentação legislativa ou administrativa acerca do percentual mínimo de cargos de confiança a serem titularizados por servidores de carreira, que deverá ser, no mínimo, de 50% do número de cargos em comissão do DER;

d) cessação das situações de desvio de função existentes, devendo viabilizar tal solução de forma a eleger, segundo o juízo discricionário da Administração, as providências que julgar pertinentes para melhor ajustar o quadro de cargos às necessidades da entidade, a exemplo de possível revisão da estrutura de cargos.

IV – Advertir o Diretor Geral do DER que, inobservados os comandos estipulados nos itens II e III deste acórdão, o que será apurado mediante fiscalização específica, encontrar-se-á o administrador responsável sujeito à multa coercitiva de até R\$25.000,00, por omissão constatada;

(...)

(TCE-RO. Acórdão AC2-TC 00412/16. Processo 01777/16. Rel. Cons. Paulo Curi Neto. D.O.e-TCE/RO n. 1189, de 13.7.2016).

EMENTA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AUDITORIA DE GESTÃO. EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES. PREENCHIMENTO DE CARGOS DE NATUREZA TÉCNICA POR SERVIDORES COMISSIONADOS. AUSÊNCIA DE PROPORCIONALIDADE ENTRE OS CARGOS COMISSIONADOS E EFETIVOS. IRREGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. PRECEDENTES.

1. Os cargos de Procurador e Subprocurador, embora se enquadrem como cargo de assessoramento, não possui caráter



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

transitório e deve ser provido por agente efetivo de forma a garantir a independência e a imparcialidade que o exercício da função exige.

2. Não existe no quadro de pessoal da Câmara Legislativa de Ji-Paraná o cargo de contador. A função está sendo exercida por servidor comissionado sob a nomenclatura de Coordenador de área de Contabilidade.

3. Existência de os cargos de natureza técnica ocupados por servidores comissionados (Procurador, Contador etc.), ensejando a determinação para que o Presidente da Casa de Leis reformule o quadro de pessoal, em atendimento ao disposto nos artigos 39 e 37, *caput* e inciso V da Constituição Federal, de forma a possibilitar a deflagração de concurso público.

4. Restou comprovada a desproporcionalidade entre cargos comissionados e efetivos caracterizando burla ao devido concurso público.

5. Os atos de gestão auditados devem ser julgados irregulares em razão das irregularidades constatadas, bem como deve ser aplicada penalidade punitiva ao agente responsável.

(...)

I – Considerar irregulares os atos de gestão de pessoal apurados na auditoria realizada na Câmara Municipal de Ji-Paraná, no período de janeiro a agosto de 2010, de responsabilidade de Nilton César Rios, referente a:

a) falta de proporcionalidade entre o quantitativo de servidores ocupantes de cargos em comissão e efetivos (89 comissionados e 55 efetivos);

b) Os cargos comissionados destinados a funções que não são específicas de chefia, direção e assessoramento, no caso em tela, Procurador ocupando cargo em comissão;

c) Ausência de limite mínimo de cargos e funções de confiança destinados a agentes públicos de carreira.

ADMINISTRATIVO. DENÚNCIA. ATOS. ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS LEGAIS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. VIOLAÇÃO A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. NOMEAÇÃO DE SERVIDORES COMISSIONADOS PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÕES QUE NÃO SE ENQUADRAM COMO DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. AUSÊNCIA DE PROPORCIONALIDADE ENTRE O NÚMERO DE CARGOS EFETIVOS E EM COMISSÃO. SANEAMENTO PARCIAL COM A APROVAÇÃO DE PROJETO DE LEI. DETERMINAÇÕES PARA AJUSTES NA NORMA EM FACE DA EXCLUSÃO DOS CARGOS DE NATUREZA POLÍTICA, COMO FORMA DE ATINGIR A PROPORCIONALIDADE ENTRE O NÚMERO DE CARGOS EFETIVO E EM COMISSÃO; E, AINDA, DIANTE DO EXCESSIVO NÚMERO DE CARGOS QUE CONSTITUEM A COTA DE CADA PARLAMENTAR, EM VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE E A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO, COMO DELINEIA O ART. 37, CAPUT, E OS INCISO II



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

E V DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (CRFB).

1. Preenchidos os pressupostos legais, presentes no art. 50 da Lei Complementar nº 154/96 c/c artigo 80 do Regimento Interno desta Corte de Contas, a Denúncia deve ser conhecida pelo Tribunal de Contas.

2. É ilegal a nomeação de servidores comissionados para o exercício de funções que não se enquadram como direção, chefia e assessoramento, consoante disposição do artigo 37, V, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). A manutenção de servidores comissionados, para atuar em função de caráter efetivo, caracteriza descumprimento à norma legal e, via de consequência, o gestor responsável pelo ato ilegítimo incorre em sanção, na forma do artigo 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96 (precedentes: Supremo Tribunal Federal (STF), ADI 3.602; Tribunal de Contas do Estado de Rondônia TCE/RO), Acórdão APL-TC 00078/18 – Processo nº 04019/14 TCE-RO; Acórdão APL-TC 00225/18 - Processo nº 03400/2016/TCE-RO).

3. 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. A desproporção entre o número de servidores efetivos e comissionados, nomeados para determinado ente público, caracteriza ofensa aos citados princípios e a regra do concurso público, a teor do art. 37, caput, e incisos II e V, da CRFB, com sujeição do gestor público, responsável pelos atos, às sanções por descumprimento a norma legal, na forma do artigo 55, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 (precedentes: Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJ/RO), Apelação 0006462-62.2015.8.22.0000; Arguição de Inconstitucionalidade n. 0006906-61.2016.8.22.000).

4. Não existindo parâmetro jurídico constitucional, legal ou jurisprudencial, a exclusão dos cargos de Natureza Política da proporcionalidade, frente à busca pelo equilíbrio entre o número de cargos efetivos e em comissão (50%), revela-se contrária aos princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade, proporcionalidade e a regra do concurso público, conforme delinea o art. 37, caput, e os incisos II e V da CRFB; ademais, o fato de tais cargos se relacionarem diretamente ao exercício da atividade parlamentar, decorrerem de relação de confiança ou serem ocupados por quem não goza de estabilidade, por si só, não autoriza a mencionada exclusão.

5. A previsão de 49 (quarenta e nove) cargos para funções de assessoramento, como cota de nomeação afeta à cada Deputado Estadual – considerando que para cada Deputado Federal, com bases mais amplas em Brasília e no respectivo Estado, é prevista a nomeação de apenas 25 (vinte e cinco) cargos de mesma natureza – mostra-se desarrazoada e contrária aos princípios da impessoalidade, moralidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e a regra do concurso público, como delinea o art. 37, caput, e os incisos II e V da CRFB. 6. Conhecimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Procedência parcial da Denúncia. Determinações. (APL-TC 00021/20 referente ao Processo n. 00490/19)

Nesse contexto, rememore-se trecho de manifestação anterior deste membro do MPC-TCE-RO sobre a matéria, lançada nos autos 4201/2010 (Parecer n. 326/2015-GPYFM, ID 234973):

Assim, deve ser coibida a criação indiscriminada de cargos em comissão, cujo objetivo é burlar a obrigatoriedade do concurso público para provimento em cargos efetivos e por conseguinte, ao princípio da igualdade. Devendo ser afastada a executoriedade da lei que cria cargos em comissão que possuem atribuições meramente técnicas.

Além disso, devem ser adotadas providências visando a fixação em lei de percentual mínimo de cargos a ser ocupado por servidores efetivos, observando-se para tanto o princípio da proporcionalidade.

A Resolução n. 88 do CNJ fixou o percentual de 50% a ser aplicado ao Poder Judiciário em relação ao preenchimento dos cargos em comissão:

§2º Para os Estados que ainda não regulamentaram os incisos IV e V do art. 37 da Constituição Federal, pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão deverão ser destinados a servidores das carreiras judiciárias)

No mesmo sentido a Lei Complementar Estadual n. 568/2010:

Art. 7º. Os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, serão exercidos por servidores com formação superior para o exercício de atividade de assessoramento, direção e chefia, ressalvadas as situações constituídas.

§ 1º. Será reservado o percentual de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão aos servidores efetivos do Quadro de Pessoal do Poder Judiciário do Estado de Rondônia.

Na administração pública federal, tal percentual mínimo para preenchimento de cargos em comissão é regulamentado pelo Decreto nº 5.497/2005, que prevê que serão ocupados exclusivamente por servidores de carreira os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores da administração pública federal direta, autárquica e funcional:

I – setenta e cinco por cento dos cargos em comissão, níveis 2 e 3; e

II – cinquenta por cento dos cargos em comissão, nível 4.

A Lei Orgânica do Distrito Federal prevê que, pelo menos, cinquenta por cento dos cargos em comissão devem ser preenchidos por servidores de carreira:

Art.19 A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

publicidade razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte.

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo e PCJO menos cinquenta por cento dos cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos e condições previstos em lei. Destinam-se apenas as atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Neste contexto, e considerando ademais o princípio da igualdade e o desiderato de prestigiar o acesso a cargos mediante concurso público, a excepcionalidade do preenchimento de cargos em comissão por pessoas sem vínculo com a administração tenho pela utilização dos paradigmas supra transcritos no que concerne na fixação do percentual mínimo dos cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira.

É cediço que as Câmaras mantem atividade funcional em condições diversas dos demais poderes em razão de suas atividades políticas, de forma que os vereadores devem ter discricionariedade na composição da assessoria de seus gabinetes. Todavia, os cargos devem estar previamente fixados em leis, na qual deve estar estabelecido o percentual mínimo de cargos a serem ocupados por servidores efetivos, em observância ao princípio da proporcionalidade e demais preceitos constitucionais.

Todavia, na esteira da análise técnica, deve-se reconhecer que o saneamento necessariamente perpassará pela revisão legislativa da estrutura de cargos efetivos e comissionados do órgão, o que pode envolver, inclusive, terceirização de parte dos serviços, e, conseqüente adequação do quadro dos cargos efetivamente nomeados.

Conforme se extrai do Despacho do e. Conselheiro Relator, os autos foram remetidos a este *Parquet* de Contas especificamente para pronunciamento “quanto à sua concordância (ou não)” com a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão com o Município.

O TAG, vale salientar, é um instrumento jurídico por meio do qual se firma ajuste entre o Tribunal de Contas e seus jurisdicionados, com o desiderato de corrigir, em determinado prazo, irregularidades verificadas em denúncias ou processos administrativos.

O objetivo da avença é zelar pela boa prática de gestão pública, valorizando e estimulando as ações administrativas corretivas que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

evitem desperdícios ou desvios de recursos públicos, estancando de imediato as irregularidades eventualmente detectadas.

Segundo o Professor Leonardo Ferraz, é preciso perceber que o TAG assumirá contornos de verdadeiro contrato de gestão e o Tribunal de Contas desempenhará o papel de árbitro entre a sociedade e os agentes encarregados de lidar com a *res pública*⁶.

No âmbito dessa Corte de Contas, o Termo de Ajustamento de Gestão encontra-se regulamentado pela Resolução nº 246/2017-TCE/RO⁷.

Assim, o contexto fático e jurídico permite, à luz do disposto no inciso IX, art. 71, da Constituição Federal⁸ e na Resolução nº 246/2017-TCE/RO, que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia celebre Termo de Ajustamento de Gestão com a municipalidade, na forma proposta pelo órgão de controle externo.

A minuta do TAG, entendo, deverá ser elaborada pelo órgão incumbido da instrução processual incipiente de procedimentos de controle, a saber, a Secretaria Geral de Controle Externo e suas subunidades, na forma prevista na Lei Orgânica e no Regimento Interno dessa Corte de Contas.

Lado outro, não se efetivando, por qualquer motivo, a formalização do Termo de Ajustamento de Gestão, ou no caso de descumprimento das medidas pactuadas, deverá o feito seguir seu regular processamento, adotando-se as medidas alternativas insculpidas no relatório do Controle Externo.

⁶Revista Brasileira de Direito Público, ano 08, nº 31 <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/166049>

⁷ <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-246-2017.pdf>

⁸ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Nesse sentido, tem se manifestado a Corte de Contas em situação análoga envolvendo o Poder Executivo do Estado e a Câmara Legislativa de Ariquemes (Processos n. 1144/2020⁹ e n. 691/2021¹⁰).

Ante o exposto, este MPC OPINA:

I – seja considerada parcialmente cumprida a DM 0072/2021-GCESS, visto que não foram apresentadas as atribuições dos cargos comissionados e as atividades efetivamente exercidas por seus ocupantes;

II - para que a Corte empreenda esforços no sentido de solucionar a questão posta no presente feito de modo consensual, mediante Termo de Ajustamento de Gestão, com fundamento no que dispõe a Resolução n. 246/2017/TCE-RO, visando a adequação legal e a regularização do quadro de pessoal, para que, de fato e de direito, os cargos em comissão sejam preenchidos por, no mínimo, 50% dos efetivos de seu quadro de pessoal;

III – alternativamente, em caso de insucesso das medidas consensuais, em consonância com o disposto no artigo 5º, LIV e LV, da CR/1988¹¹, promova o chamamento dos responsáveis pela Câmara Municipal de

⁹ DM 0191/2021-GCESS.

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. SUPOSTA IRREGULARIDADE DE EXCESSO DE CARGOS EM COMISSÃO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. EVENTUAL COMPOSIÇÃO POR MEIO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG). SOBRESTAMENTO DOS AUTOS.

1. Manifestado o interesse jurídico na formalização de Termo de Ajustamento de Gestão com a finalidade de solucionar eventual excesso de cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Estadual, revela-se necessário determinar o sobrestamento do processo em trâmite neste Tribunal até a sobrevinda das condições que serão administrativamente propostas.

¹⁰ DM 0261/2021-GCESS/TCE-RO

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. APURAR SUPOSTA IRREGULARIDADE DE EXCESSO DE CARGOS EM COMISSÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. EVENTUAL COMPOSIÇÃO POR MEIO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG). PRÉVIA NOTIFICAÇÃO.

1. Diante do objeto dos presentes autos, que consiste em apurar possível irregularidade quanto à quantidade excessiva de comissionados no âmbito do Poder Legislativo Municipal de Ariquemes, revela-se oportuno a abertura de prazo para manifestação prévia do jurisdicionado quanto à conveniência/oportunidade de eventual composição por meio de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

¹¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. n. 0688/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Machadinho do Oeste para que, querendo, apresentem suas razões de justificativas para as irregularidades apontadas no relatório técnico inicial e neste parecer ou as medidas para adequação legal e regularização do quadro de pessoal, para que, **de fato e de direito**, os cargos em comissão sejam preenchidos por, no mínimo, 50% dos efetivos de seu quadro de pessoal.

É o parecer.

Porto Velho, 22 de fevereiro de 2022.

Yvone Fontinelle de Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas

S4

Em 22 de Fevereiro de 2022



YVONETE FONTINELLE DE MELO
PROCURADORA