



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

PARECER N. : 0156/2021-GPMILN

PROCESSO N. : 0687/2021

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 : PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA

RESPONSÁVEIS: ALEXANDRE JOSÉ SILVESTRE DIAS (prefeito municipal);

CRISTIAN WAGNER MADELA (controlador interno);

RELATOR : CONSELHEIRO EDILSON DE SOUZA SILVA

Tratam os autos de Fiscalização de Atos e Contratos autuada com o escopo 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 Campo Novo de Rondônia, subsidiando-se a correspondente Prestação de Contas Anual desta municipalidade.

Após a instauração dos autos, o Conselheiro Relator expediu a Decisão Monocrática nº. 0073/2021-GCESS¹, por meio da qual, com base em premissas semelhantes às fixadas no processo de n. 1144/20, decidiu:

¹ ID 989929.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Em face de todo o exposto, visando resguardar o ordenamento jurídico e o interesse público, e, amparado no poder geral de cautela afeto aos Tribunais de Contas, DECIDO baseado nas mesmas premissas já fixadas no Processo 01144/20:

I - Determinar ao atual Prefeito do Município de Campo Novo de Rondônia, **Alexandre José Silvestre Dias** (CPF n. 928.468.749-72), e ao Controlador Interno, **Cristian Wagner Madela** (CPF n. 003.035.982-12), **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 ao Poder Executivo municipal de Campo Novo de Rondônia, 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?



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

- 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?
- 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?

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

Após a notificação dos responsáveis², a Unidade Técnica registrou³ que:

4. Da conclusão

Encerrada esta análise técnica preliminar, nesses autos que versam sobre Fiscalização de Atos e Contratos, em que se apreciou as informações

² ID. 1048506. Manifestação apresentada no ID. 1066683.

³ ID. 1124418.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

apresentadas pelo jurisdicionado (ID1066683), acerca do cumprimento dos requisitos, quantitativos e percentuais legalmente previstos para nomeação em função de confiança e em cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo de Campo Novo de Rondônia, este corpo técnico conclui que, além de verificado o descumprimento parcial dos termos determinados por esta Corte de Contas (DM N. 0073/2021-GCESS), restou caracterizado a inexistência de normativos que estabeleçam regras de proporcionalidade acerca do quantitativo de nomeações entre os servidores efetivos versus servidores comissionados, e regras 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, conforme exposto no item 2 e os respectivos subitens (2.1, 2.2.1, 2.2.9) e o item 3 desta análise.

5. Da proposta de encaminhamento

Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

5.1. PROPOR ao jurisdicionado, Poder Executivo de Campo Novo de Rondônia, representado pelo senhor Alexandre José Silvestre Dias, CPF. 928.468.749-72 - (Prefeito), ou a quem legalmente o substituir (mediante a adoção de mecanismo consensual para solucionar o feito), um Termo de Ajustamento de Gestão - TAG10, com fundamento no que dispõe a Resolução n. 246/2017/TCE-RO, visando o cumprimento de possíveis metas e obrigações que vierem assumir com esta Corte, a fim de sanear as irregularidades, nos termos do item 4. Da conclusão;

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 Campo Novo de Rondônia, representado pelo senhor Alexandre José Silvestre Dias, CPF. 928.468.749-72 - (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 apurados, para que adote ou demonstre a adoção de medidas eficazes, como: a elaboração/adequação de normativos e exonerações (no interesse da administração), visando melhor qualidade na prestação do serviço público e a prática de uma política de proporcionalidade adequada e transparente, entre os cargos comissionados ocupados por servidores sem vínculo versus o quantitativo de cargos ocupados por servidores efetivos, em cumprimento ao art. 37 da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

CF/88 (princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade), em consonância com jurisprudência já pacificada (nos termos do item 4. Da conclusão), advertindo que o descumprimento das determinações ensejará a aplicação de multa, nos termos do artigo 55, IV e VIII, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c o artigo 101 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, sem prejuízo de responsabilização solidária, no tocante a prejuízos aos cofres públicos eventualmente configurado em consequência dessa omissão. Na resposta, mencionar que se refere ao processo n. 0687/2021-TCE-RO.

5.3. RECOMENDAR ao jurisdicionado, Poder Executivo de Campo Novo de Rondônia, representado pelo senhor Alexandre José Silvestre Dias, CPF. 928.468.749-72 - (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; [...]

Após, encaminharam-se os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação na forma regimental.

É o relatório.

Inicialmente, ressalta-se que os Tribunais de Contas, com fulcro nos arts. 70, *caput*, 71, inciso IV, da CRFB/88, e arts. 46, *caput*, 49, inciso IV, da CE/RO, possuem competência para realizar fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos da Administração Pública, com abrangência das premissas da legalidade, legitimidade e economicidade.

A fiscalização executada pelo TCE revela-se como verdadeira ferramenta de colaboração e aperfeiçoamento à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

gestão pública, possuindo uma perspectiva de preservação do erário e das boas condutas na Administração Pública.

Com o intuito de resguardar o ordenamento jurídico e o interesse público, o Conselheiro relator, amparado no poder geral de cautela conferido ao TCE, determinou, de ofício⁴, a instauração da presente FAC, exarando subsequentemente a DM n. 0073/2021-GCESS⁵, na qual determinou aos gestores da Prefeitura Municipal de Campo Novo de Rondônia que apresentassem as informações contidas no item I.

Vislumbra-se que a determinação estabelecida no item I da DM mencionada acima, fora parcialmente cumprida, como será analisado a seguir.

Observa-se que o item I, em suas letras "a" e "b", da DM n. 0073/2021, de acordo com a Equipe Técnica, traçam diretrizes para a:

[...] realização de um **levantamento sistemático** no âmbito do Poder Executivo de Campo Novo de Rondônia (Relatório de Auditoria Conclusivo), **relacionado ao processo de seleção e investidura de servidores públicos**, para aferir a Constitucionalidade e a Legalidade em seus diversos aspectos como: qualidade do gasto nas nomeações, proteção de informações privilegiadas, nomeações justas visando o interesse público e de acordo com o ordenamento jurídico, **cujos os resultados, obtidos no cumprimento das determinações** elencadas nos 10 (dez) questionamento do item I, "c", da DM [...].

⁴ ID. 1011056. Despacho do gabinete do Conselheiro.

⁵ ID. 1014160.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Frente ao estudo consubstanciado no Relatório sobre Cargos em Comissão⁶, tem-se por atendido as letras "a" e "b", do item I, da DM n. 0073/2021.

Analisando-se os autos, em especial o Relatório acima informado, observa-se que foram recebidas informações suficientes para atendimento do Item I, em sua letra "c", pontos 1 ao 8, tendo-os por cumpridos, como bem descrito pela Unidade Técnica.

Concernente ao ponto 9, letra "c", item I, da DM., não foi possível visualizar que fora colacionado ao processo informações atreladas a este ponto. Assim, entende-se que o ponto 9 abordado neste parágrafo não fora observado, devendo ser reiterada a requisição desta informação aos responsáveis, divergindo-se, neste ponto, do proposto pela Equipe Técnica.

Tangente ao ponto 10, letra "c", item I, da DM., vê-se que as informações trazidas pelos responsáveis não são suficientes a elucidar os fatos questionados.

Sobre o ponto acima, percebe-se que a municipalidade não detém normativos que estabelecem regras de proporcionalidade sobre o quantitativo de nomeação entre servidores efetivos e servidores comissionados, bem como normas que vedem a nomeação de cargos em comissão para o exercício de atividades diferentes das pertinentes à assessoria, direção e chefia, como bem apontado pela Unidade Instrutiva.

⁶ ID. 1066683.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Dessa forma, rememora-se que a necessidade de proporcionalidade está pacificada na jurisprudência, tendo o STF, em sede de RE 1041210, assentado que:

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

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

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

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

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

Averigua-se que o prefeito da municipalidade, enquanto chefe do Poder Executivo municipal, detém



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

competência para edição de normatização com vistas ao estabelecimento de regras de proporcionalidade entre o quantitativo de nomeação de servidores efetivos e comissionados, podendo, dessa forma, suprir as omissões legais existente naquela localidade, com base no art. 66, inciso I, da Lei Orgânica n. 1, de 06/12/2004, do Município.

Frisa-se, ainda, que não foram trazidas ao processo informações tangentes ao ponto 9, letra "c", item I, da DM n. 0073/2021, não sendo possível inferir se houve ou não o cumprimento deste ponto.

Sendo assim, a expedição de recomendação, por ora, à Unidade jurisdicionada detém, alternativamente, a possibilidade de alcançar a solução necessária para o deslinde do feito, ao invés da propositura do TAG.

Diante do exposto, divergindo pontualmente da conclusão técnica, o Ministério Público de Contas opina seja(m) :

I - Consideradas cumpridas as determinações constantes no item I, letras "a", "b" e "c", esta última em seus pontos 1 a 8, todos da DM n. 0073/2021;

II - Reiterada a determinação contida no item I, letra "c", ponto 9, da DM n. 0073/2021, aos responsáveis Alexandre José Silvestre Dias (prefeito municipal) e Cristian Wagner Madela (controlador interno), ou a quem vier a substituir-lhes, sob pena de, frente à reincidência no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

descumprimento de determinação feita pelo TCE/RO, incidir a penalidade prevista no art. 55, inciso VII, da LC n. 154/96;

III - Expedida recomendação aos responsáveis Alexandre José Silvestre Dias (prefeito municipal) e Cristian Wagner Madela (controlador interno), ou a quem vier a substituir-lhes, para que promovam a realização de estudos para a edição de norma estipulando critérios e percentuais para criação e ocupação de cargos de confiança e em comissão, de modo a manter a proporcionalidade a ser observada no quantitativo de tais cargos frente aos cargos efetivos; e para a elaboração de normatização visando coibir nomeação de cargos em comissão para o exercício de atividades estranhas às pertinentes à assessoria, direção e chefia, em obediência ao artigo 37, caput, II e V, da Carta Magna (princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade), e da jurisprudência já pacificada.

É o parecer.

Porto Velho/RO, 15 de dezembro de 2021.

(Assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador do Ministério Público de Contas

Em 15 de Dezembro de 2021



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR