



# 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-GCESS<sup>1</sup>, por meio da qual, com base em premissas semelhantes às fixadas no processo de n. 1144/20, decidiu:

---

<sup>1</sup> 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 responsáveis<sup>2</sup>, a Unidade Técnica registrou<sup>3</sup> 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

---

<sup>2</sup> ID. 1048506. Manifestação apresentada no ID. 1066683.

<sup>3</sup> 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 ofício<sup>4</sup>, a instauração da presente FAC, exarando subsequentemente a DM n. 0073/2021-GCESS<sup>5</sup>, 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 [...].

<sup>4</sup> ID. 1011056. Despacho do gabinete do Conselheiro.

<sup>5</sup> 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 Comissão<sup>6</sup>, 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.

---

<sup>6</sup> 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