TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

PROCESSO: 00691/21– TCE-RO.

SUBCATEGORIA: Fiscalização de Atos e Contratos

ASSUNTO: Fiscalizar a obediência ao quantitativo e percentual legalmente previstos para nomeação de cargos em comissão no âmbito dos Poderes Legislativos Municipais.

JURISDICIONADO: Câmara Municipal de Ariquemes

INTERESSADO: FRANCIANE DO AMARAL ALENCAR RAMIREZ - CPF nº ***.564.072-**, RENATO GARCIA - CPF nº ***.484.362-**

ADVOGADOS: LUIZ FELIPE DA SILVA ANDRADE - OAB Nº. 6175/RO, Erika Camargo Gerhardt - OAB Nº. OAB/RO nº 1911, Richard Campanari - OAB Nº. OAB/RO nº 2889

RELATOR: EDILSON DE SOUSA SILVA

GRUPO: I

SESSÃO: 13ª Sessão Ordinária Virtual da 1ª Câmara, de 30.10 a 3.11.23.

EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. PROPORCIONALIDADE. CARGOS EM COMISSÃO. CÂMARA MUNICIPAL. DESCUMPRIMENTO DE ACÓRDÃO. OBSTÁCULOS REAIS. DILAÇÃO DE PRAZO.

1. Na interpretação de normas sobre gestão pública, são considerados os obstáculos e dificuldades reais do gestor, sem prejuízo dos direitos dos administrados, nos moldes do art. 22 da LINDB.
2. Compete ao julgador ponderar as reais limitações orçamentárias, técnicas e de pessoal suportadas pelo gestor público, a quem compete a dura missão de gerir a escassez e realizar escolhas para atendimento do interesse público, dentro do que é possível e razoavelmente esperado.
3. A redução abrupta de cargos comissionados para garantia da regra da proporcionalidade, no atual cenário, coloca em risco a atividade da Câmara Municipal, resultado esse que não é buscado por esta Corte ou pela CRFB/88.
4. O baixo quantitativo de servidores efetivos em atividade, a natureza dos cargos e baixa

qualificação dos servidores repercute negativamente para a garantia da proporcionalidade na distribuição de cargos, especialmente diante das atividades desempenhadas e da imprescindibilidade do provimento de cargos de confiança para tanto.

5. Sem prejuízo da patente ausência de proporcionalidade na forma de distribuição e provimento de cargos da Câmara Municipal de Ariquemes, de forma temporária e excepcional, conclui-se que os empecilhos observados e a realidade fática são suficientes para postergar a exigência de completa adequação à regra da proporcionalidade para um momento de maior maturidade da estrutura das Câmaras Municipais rondonienses.
6. Havendo justo motivo para o descumprimento de decisão desta Corte, deixa-se de aplicar pena de multa aos responsáveis e fixa-se novo prazo para paulatina correção da ilegalidade observada no quadro de servidores.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Fiscalização de Atos e Contratos autuada com o objetivo de fiscalizar a obediência aos requisitos, quantitativos e percentuais legalmente previstos para nomeação em função de confiança e cargos em comissão no âmbito do Poder Legislativo do município de Ariquemes, a fim de subsidiar as correspondentes prestações de contas anuais, providência essa também adotada relativamente aos demais 6 Municípios atribuídos a minha relatoria para o quadriênio 2021/2024.

2. Após devida instrução, o presente feito foi submetido a julgamento em 18 de março de 2022, oportunidade em que foi proferido o Acórdão AC1-TC 00016/2022, por meio do qual foram reconhecidas pontuais irregularidades no quadro de servidores da Câmara Municipal e expedidas as seguintes determinações:

> [...]Ante o exposto, submeto à deliberação deste órgão colegiado o seguinte voto, para o fim de:
> I – Considerar cumpridas as determinações constantes na DM n. 0083/21-GCESS por parte dos interessados Franciane do Amaral Alencar Ramirez (CPF 920.564.072-72) e Renato Garcia (CPF 820.484.362-34), Controladora Interno da Câmara de Vereadores de Ariquemes e Chefe do Poder Legislativo do Município de Ariquemes, respectivamente;
> II – Reconhecer a existência de inconstitucionalidade no atual quadro de servidores da Câmara Municipal de Ariquemes, ante (a) a desproporcionalidade entre o número de servidores efetivos e comissionados; (b) a não destinação de

> mínimo dos cargos comissionados à servidores efetivos, conforme determinada o 37, V, da CF/88; (c) 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 a Renato Garcia (CPF 820.484.362-34) – Presidente da Câmara Municipal –, ou a quem vier a sucedê-lo ou substitui-lo, que doravante mantenha quadro de pessoal que atenda à regra de proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e comissionados existentes – providos ou vagos –, que é de no mínimo 50%, devendo destinar percentual de cargos comissionados a serem ocupados por servidores efetivos (mínimo de 50%);
> IV – Determinar à Franciane do Amaral Alencar Ramirez (CPF 920.564.072-72) e Renato Garcia (CPF 820.484.362-34), controladora interna e Vereador Presidente da Câmara Municipal, ou a quem vier a substituí-los ou sucedê-los, que elaborem **plano de ação a ser apresentado a esta Corte de Contas dentro do prazo de 60 dias**, a contar da intimação desta decisão, 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;
> V – Recomendar à Renato Garcia, Chefe do Legislativo Municipal, ou a quem vier a substituí-lo, que promova estudos técnicos para eventual reforma administrativa, visando identificar as reais necessidades e atribuições dos cargos existentes, face à desproporcionalidade constatada no quantitativo de cargos;
> VI – Determinar à Renato Garcia (CPF 820.484.362-34), ou a quem vier a substituí-lo ou sucedê-lo, que promova a realização de estudos para edição de norma interna estipulando critérios e percentuais para criação e ocupação de cargos em comissão, de modo a manter a proporcionalidade a ser observada no quantitativo de tais cargos frente aos cargos efetivos, bem como sobre sua ocupação, em obediência ao art. 37, caput, II e V, da Carta Magna (princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade), e da jurisprudência já pacificada;
> VII – Determinar à Renato Garcia, Presidente da Câmara Municipal de Ariquemes, ou a quem vier a substituí-lo ou sucedê-lo, que edite norma interna que fixe percentual mínimo de cargos em comissão a serem titularizados por servidores de carreira, o qual deverá ser, no mínimo, de 50% do número de cargos em comissão da Câmara Municipal; [...]

3. O acórdão em questão transitou em julgado em 18/04/2022, conforme certidão de ID 1189876.

4. Em sequência, de forma tempestiva e em atendimento ao item IV do Acórdão, os responsáveis apresentaram Plano de Ação (Documento nº 3479/2022) elaborado para, dentro do prazo de 12 meses, corrigir as inconsistências indicadas.

5. A documentação foi, então, remetida à SGCE para análise, a qual elaborou o relatório técnico de ID 1268348 em que concluiu pelo descumprimento total dos itens II, III, IV, V, VI e VII do Acórdão AC1-TC 00016/2022, especialmente ao considerar que 62,5% dos

servidores, naquela oportunidade, eram comissionados. Por isso, a SGCE propôs o seguinte encaminhamento:

> [...] 4. Proposta de encaminhamento
> 21. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:
> 22. 4.2. REITERAR, ao jurisdicionado Poder Legislativo de Ariquemes, representado pelo senhor Renato Garcia, CPF. 820.484.362-34 – (Presidente), ou a quem legalmente o substituir, para que no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento dos expedientes (art. 97, I, do RITCERO), cumpra as determinações constantes dos itens II, III, IV, V, VI e VII do Acórdão APL-TC 00016/22 demonstrando a adoção de medidas eficazes, visando a prática de uma política de proporcionalidade de cargos comissionados ocupados por servidores sem vínculo versus o quantitativo de cargos ocupados por servidores efetivos de 50% (cinquenta por cento), em cumprimento ao art. 37 da CF/88 (princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade), em consonância com jurisprudência já pacificada (nos termos do item 3 - Conclusão). 23. APLICAR multa ao Senhor Renato Garcia, CPF. 820.484.362-34 – (Presidente da Câmara de Ariquemes), pelo descumprimento dos itens II, III, IV, V, VI e VII das determinações contidas no Acórdão APL-TC 00016/22, 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 do cumprimento dos itens sob comento e responsabilização solidária, no tocante a prejuízos aos cofres públicos eventualmente configurado em consequência dessa omissão. Na resposta, mencionar que se refere ao processo n. 00691/2021-TCE-RO. [...]

6. Por meio da DM 0145/2022/GCESS/TCERO, em garantia à segurança jurídica e uniformidade de entendimento, foi determinado o sobrestamento do presente feito até o julgamento dos Processos nº 00771/2021/TCERO e 00683/2021/TCERO, no bojo dos quais a matéria seria objeto de revisitação.

7. Concluído o julgamento dos processos referidos, o departamento competente anexou aos autos os respectivos acórdãos (Acórdão APL-TC 00259/2022 e APL-TC 00260/2022), nos quais o colendo Tribunal Pleno desta Corte evoluiu em seu entendimento para assentar os seguintes critérios para análise da legalidade do quadro de pessoal, *in verbis*:

> [...] Evoluir o entendimento para fixar que, à luz dos Princípios da razoabilidade e proporcionalidade, a distribuição de cargos em comissão entre servidores sem vínculo com a administração pública e servidores de carreira, deve utilizar por parâmetro o número de cargos criados em lei, e não o número de cargos providos, e observar os seguintes critérios:
> 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;
> e) É regular a situação de ente público que possuir, eventualmente, número superior de cargos comissionados providos por servidores exclusivamente comissionados, desde que resguarde o quantitativo de cargos em comissão criados em lei e reservados para provimento exclusivo por servidores de carreira;
> 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. [...]

8. Diante do novo entendimento firmado, expedi a DM 0177/2022/GCESS com o objetivo de requisitar dados atualizados sobre o quadro de servidores da Câmara Municipal de Ariquemes, de modo a viabilizar uma análise atualizada da questão. Nesse sentido, determinei:

> I – Determino ao Presidente da Câmara Municipal de Ariquemes, Renato Garcia (CPF 820.484.362-34), bem como à Controladora, Franciane do Amaral Alencar Ramirez (CPF 920.64.072-72), 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 cedidos de outras unidades, que ocupem cargos em comissão na Câmara Municipal;
> 3) O número de servidores em exercício de função gratificada na Câmara Municipal;
> 4) O número de cargos comissionados atualmente providos, indicando o quantitativo de servidores efetivos e exclusivamente comissionados;
> II – Sobrevindo as informações solicitadas, os autos deverão ser remetidos para análise por parte do Corpo Técnico desta Corte;
> III – Dê-se ciência dos termos desta decisão ao Presidente da Câmara Municipal de Ariquemes, Renato Garcia (CPF 820.484.362-34), bem como à Controladora, Franciane do Amaral Alencar Ramirez (CPF 920.64.072-72), ou a quem os venha a suceder ou substituir, via ofício.
> IV – Expeça-se o necessário, ficando desde já autorizada a utilização dos meios de TI e dos aplicativos de mensagem instantânea para comunicação de atos processuais.
> V – Após, retornem os autos conclusos para providências.

9. Os responsáveis apresentaram os dados requisitados, de forma tempestiva, o que se fez por meio do Documento nº 00230/2023. Diante disso, os autos foram mais uma vez remetidos para análise da SGCE, que elaborou o relatório técnico de ID 1425469 para verificação do cumprimento da decisão monocrática proferida. Assim concluiu a SGCE:

> [...] 4. CONCLUSÃO.

> 37. Encerrada esta análise técnica de Monitoramento de Cumprimento da Decisão Monocrática DM 0177/2022-GCESS, nesses autos que versam sobre Fiscalização de Atos e Contratos13, em que se apreciou as informações e anexo apresentados pela Câmara Municipal de Ariquemes (ID1340329), este Corpo Técnico conclui que, embora verificado o cumprimento dos termos determinados no item I, de 1 a 4, da DM 0177/2022-GCESS (ID1305858), restou caracterizado que a atual estrutura administrativa do quadro de servidores do Jurisdicionado (tendo em vista que ao invés de 50%, estar com 90% 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.
> 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.
> 38. Ante o exposto, propõe-se ao Conselheiro Relator:
> 39. 5.1). Considerar parcialmente cumpridas as determinações consignadas no item I (subitem 1 até 4) da Decisão Monocrática DM 0177/2022-GCESS, de 02/12/2022, 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. CONCLUSÃO, deste Relatório Técnico de Monitoramento.
> 40. 5.2). Determinar ao atual presidente da Câmara Municipal de Ariquemes, Sr. José Francisco Pinheiro (CPF. ***.145.851.-**), 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. [...]

10. O Ministério Público de Contas, por fim, em parecer de lavra do e. Procurador Ernesto Tavares Victoria, apontou haver flagrante desequilíbrio entre os cargos providos de caráter efetivo e comissionados, visto que esses últimos representam 90% do total dos cargos do órgão. Nesse sentido:

> [...] Diante do exposto, em integral harmonia com a manifestação técnica (ID 1425489), o Ministério Público de Contas, com fulcro no art. 80, I, da Lei Complementar n. 154/96, opina seja (m):
> a) Considerado cumpridas as determinações constantes na Decisão Monocrática DM 0177/2022-GCESS (ID 1305858), pelos senhores José Francisco Pinheiro, Vereador Presidente da Câmara Municipal de Ariquemes; e Franciane do Amaral Alencar Ramirez, Controladora Interna da Câmara Municipal de Ariquemes;
> b) Assinado prazo razoável, com sucedâneo no art. 71, IX, da CF, para que o senhor José Francisco Pinheiro, atual Vereador-Presidente da Câmara Municipal de Ariquemes, ou quem vier legalmente a substituí-lo, para que adote as medidas efetivas para cessar a ilegalidade detectada, à observância do disposto nos incisos II e V, do art. 37, da Constituição Federal, quanto à flagrante desproporcionalidade no preenchimento dos cargos em comissão e efetivos no âmbito do Poder Legislativo de Ariquemes.

11. É o relatório

VOTO

12. Consoante relatado, por ocasião da prolação do Acórdão AC1-TC 00016/2022 esta Corte reconheceu a existência de grave desproporcionalidade no quadro de servidores da Câmara Municipal de Ariquemes, porquanto verificadas as seguintes irregularidades: (a) desproporcionalidade entre o número de servidores efetivos e comissionados; (b) não destinação de mínimo dos cargos comissionados à servidores efetivos, conforme determinada o 37, V, da CFRB/88; (c) inexistência de normativo que, atento à obrigatória proporcionalidade prevista pela Carta da República de 1988, 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%).

13. Verificou-se que a Câmara Municipal possuía 75 cargos efetivos criados, dos quais apenas 33 estavam efetivamente providos. Por outro lado, a totalidade dos cargos comissionados criados em lei – 55 cargos – estavam providos, sendo em sua totalidade ocupados por servidores alheios aos quadros efetivos. Em suma, ainda que houvesse proporcionalidade na criação dos cargos em lei, a forma de provimento evidenciava clara desproporcionalidade, porquanto 62,50% dos cargos providos eram cargos em comissão e não havia distribuição desses cargos para servidores efetivos.

14. O cenário justificou a expedição de determinações endereçadas ao Presidente da Câmara Municipal, as quais tinham por objetivo a garantia de proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e comissionados – providos ou vagos –, pautada em 50% dos cargos para cada espécie. As providências indicadas contemplaram, ainda, a recomendação para realização de estudos para eventual reforma administrativa e edição de lei regulamentadora do art. 37, V, da CRFB/88, o que deveria ser contemplado em Plano de Ação a ser concretizado dentro do prazo de 12 meses, a contar de sua apresentação.

15. O Plano de Ação foi apresentado em 15/06/2022 (Documento 3479/2022) e, por meio desse documento, os responsáveis se comprometeram a adotar as seguintes providências, ao longo de 12 meses, para correção das irregularidades indicadas no acórdão, *in verbis*:

> [...] Conforme Plano de Ação apresentado acima será adotado postura corretiva pela Câmara Municipal de Ariquemes, para adequar o número de servidores

> comissionado e efetivos conforme disposto na Constituição Federal, 1988, em seu art. 37, V.
> **Com a efetivação das exonerações da primeira fração, o quadro de pessoal deste Poder Legislativo, passará a ser composto da seguinte forma: 33 servidores efetivos e 34 servidores comissionados, dos quais 07 cargos estão desempenhando atividades próprias de servidores efetivos e alheias às atribuições de chefia, direção e assessoramento, e os 27 cargos restante, são servidores ocupantes de cargos de assessoramento, chefia de gabinete e Secretário Geral.**
> Observa-se que ainda os cargos em comissão, estarão ocupados unicamente por servidores alheios ao quadro de pessoal, visto que **não haverá ainda nenhum cargo comissionado promovido por servidor efetivo.**
> Na segunda fração de exonerações os 07 cargos mencionados a acima serão exonerados, e a ocupação dos mesmos dar-se-á por meio de cedência de outros órgãos ou ocupados em partes por servidores do quadro permanente deste Poder Legislativo, até a realização e contratação por meio de Concurso Público, observando o que determina a Carta Magna, em seu artigo 37, inciso II.
> A grande disparidade decorre também de um descompasso no quadro administrativo da Câmara Municipal, que não atende adequadamente às suas necessidades atuais, situação esta que será solucionada com a realização da reforma administrativa. Salientamos que será elaborado estudo para viabilização de contratação parcial/integral de serviços terceirizados de atividades tais como: copa, limpeza e vigilância, haja vista que boa parte dos servidores ocupantes destes cargos estão próximo do período de aposentadoria.
> Ainda, esclarecemos que a Câmara Municipal está ciente da necessidade de realização de concurso público, no entanto se faz necessário um estudo minucioso da estrutura do Poder Legislativo, alterando e reestruturando o Plano de Cargos e Carreiras e Salários, bem como alterações nas leis orçamentárias considerando que a despesa para realização de concurso não está prevista no PPA, LDO e LOA.
> Deste modo, objetivando a realização de concurso em tempo hábil, a Administração nomeará Comissão de Gestão de Plano de Cargos e Carreiras e Salários, que realizará o levantamento dos dados iniciais dos cargos a serem preenchidos. [...]

16. Considerada a data de 15 de junho de 2022 em que apresentado o Plano de Ação e o prazo de duração fixado para seu cumprimento, qual seja 12 meses a contar de sua apresentação, depreende-se que o prazo para correção das irregularidades findou em meados de junho de 2023.

17. Ocorre que, do que se vê nos autos, a Câmara Municipal se limitou a comprovar a exoneração de alguns de seus servidores comissionados (Doc. 06345/22 e 06313/22) e a apresentar novos dados requisitados por meio da DM 0177/2022-GCESS, sem nada trazer aos autos para comprovar o cumprimento do Plano de Trabalho e a consequente correção das irregularidades apontadas.

18. Sendo esse o caso e o estágio do processo em apreço, **importa agora aferir o cumprimento das determinações exaradas no Acórdão AC1-TC 00016/2022. Essa verificação, no entanto, deve se dar com temperamentos, visto que a decisão colegiada em questão foi proferida antes da revisitação da matéria ocorrida no bojo dos Acórdãos APL-TC 00259/2022 e APL-TC 00260/2022, momento a partir do qual algumas premissas anteriormente adotadas foram superadas.**

19. Isso porque, após prolongado debruçar sobre a matéria e sobre os reais obstáculos enfrentados pela Administração Pública, o colendo Tribunal Pleno evoluiu em seu entendimento sobre a matéria, 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, e não sobre os cargos providos.

20. Elucidou, ainda, o conceito de "servidores de carreira" constante no art. 37, V, da CRFB/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.

21. Ademais, ainda dentro do conceito de "servidores de carreira", considerada a natureza do cargo em comissão e das funções gratificadas, afirmou o TCERO ser possível a consideração do 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 CRFB/88 e entendimento jurisprudencial pertinente.

22. Em atenção à evolução de entendimento ocorrida nesta Corte e consciente dos reais obstáculos da Administração Pública, de modo excepcional, a análise quanto ao cumprimento do acórdão será obtemperada pelo novo entendimento da Corte.

23. Pois bem.

Dos dados atualizados apresentados pela Câmara Municipal e da existência de justo motivo para descumprimento da decisão – Obstáculos e dificuldades reais do gestor (art. 22 da LINDB)

24. Em cumprimento à DM 0177/2022-GCESS, os responsáveis anexaram aos autos o Documento nº 00230/2023, por meio do qual informam que a Câmara Municipal de Ariquemes possui 75 cargos de provimento efetivo e 55 cargos em comissão criados pela Lei Municipal nº 1.241/2006, que institui o Plano de Carreiras, Cargos e Salários dos servidores daquela unidade. Em síntese:

Cargos criados em lei	Cargos comissionados	55	130
	Cargos efetivos	75	

25. Do total de cargos efetivos criados, segundo informam, 33 cargos efetivos estão atualmente providos (40,24%), sendo que dentre eles estão 3 servidores cedidos para outros órgãos e 3 servidores cedidos de outros órgãos para suprir a necessidade do quadro técnico. Ademais, 49 cargos comissionados estão providos por servidores exclusivamente comissionados, o que corresponde a 59,76% dos cargos providos, sendo que nenhum desses cargos é ocupado por servidor de carreira.

Cargos providos	Cargos comissionados	49
	Cargos efetivos	33

26. Esclarecem que a Câmara conta com 3 servidores efetivos cedidos de outros órgãos, sendo que 2 foram destinados para função de natureza efetiva e o servidor restante para exercício de função gratificada. A Câmara possui, ainda, 3 servidores cedidos para outros órgãos.

27. Por fim, segundo informam, a unidade possui 11 funções gratificadas criadas em seu Plano de Carreiras, Cargos e Salários, sendo que apenas 9 dessas funções estão atualmente preenchidas, o que corresponde a 81,82% das funções criadas.

28. Pois bem.

29. A princípio, importa pontuar terem os responsáveis cumprido integralmente a DM 0177/2022-GCESS, porquanto as informações fornecidas atendem àquelas especificadas e garantem a análise atualizada do presente feito. Nada obstante o cumprimento da DM, observa-se que **a Câmara Municipal não logrou êxito em corrigir as irregularidades indicadas no Acórdão AC1-TC 00016/2022 e cumprir o Plano de Trabalho apresentado, porquanto o quadro de desproporcionalidade se mantém intacto.** Explica-se.

30. A Câmara Municipal conta com 133 cargos criados, sendo 75 efetivos e 55 comissionados, quantitativo esse que demonstra haver **proporcionalidade na norma municipal**. Isso ao considerar que **o número de comissionados não supera o número de efetivos criados**, situação que é coerente com a natureza e finalidade dos cargos em comissão, os quais são destinados exclusivamente para atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos moldes do art. 37, V, da Constituição da República.

31. Analisado esse quantitativo com base no entendimento firmado nos Acórdãos APL-TC 00259/2022 e APL-TC 00260/2022, é possível compreender que, na falta de lei a fixar os percentuais mínimos de cargos comissionados a serem reservados para servidores efetivos, **os cargos em comissão devem ser distribuídos entre servidores de carreira e exclusivamente comissionados na proporção de 50% do quantitativo criado em lei (27,5 cargos).**

32. **A reserva de cargos comissionados criados para provimento por servidores de carreira, no entanto, não tem sido respeitada** no âmbito da Câmara Municipal de Ariquemes, haja vista que atualmente **49 cargos comissionados são providos por servidores alheios aos quadros efetivos**. Esse quantitativo de servidores exclusivamente comissionados avança sobre o número a ser reservado para provimento por servidor de carreira (27,5 cargos), visto que não há servidores efetivos providos em cargos em comissão.

33. Por outro lado, a situação é amenizada quando consideradas as 9 funções gratificadas providas, visto que, nos moldes construídos no acórdão APL-TC 00259/2022, consideram-se "servidores de carreira", para atendimento ao art. 37, V, da CRFB/88, os servidores efetivos, efetivos cedidos de outros órgãos, quando ocupantes de cargos em comissão, e as funções gratificadas providas. Em síntese:

Da distribuição de cargos comissionados	**Do efetivo provimento dos cargos comissionados**	**Do efetivo provimento dos cargos comissionados - percentual**
Reserva para provimento por servidor de carreira (art. 37, V, da CF/88) – 28 cargos	9 cargos providos por servidor efetivo (**Função gratificada**[1])	32% do total de cargos reservados (28)

[1] Conf. Acórdão APL-TC 00259/2022, Proc. 00771/2021: 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.

Saldo para livre nomeação – 27 cargos	33 cargos providos por servidores exclusivamente comissionados	122% do total de cargos disponíveis para livre nomeação (27)

34. Nesse ponto, importa salientar que a jurisprudência desta Corte admite que, eventualmente, o número de cargos comissionados providos por servidores não efetivos seja superior ao número de cargos comissionados providos por servidor de carreira, **desde que seja resguardado o quantitativo de cargos em comissão criados em lei e reservados para provimento exclusivo por servidor de carreira, e a disparidade não seja superior a 20%.**

35. Aplicando-se essa regra ao caso concreto, verifica-se que o número de cargos comissionados providos por servidores não efetivos, atualmente, está acima do máximo (27 cargos). Do que se vê, a princípio, há necessidade de redução de 6 servidores exclusivamente comissionados, a fim de readequar o montante. Após essa medida, uma vez limitado o número de servidores exclusivamente comissionados ao montante de 27, ainda haverá um excedente a ser reajustado no que se refere ao quantitativo de provimento por servidores efetivos para os cargos de livre nomeação.

36. Não fosse o bastante, observa-se haver desproporcionalidade no provimento de cargos efetivos e comissionados, visto existir **49 cargos comissionados providos, frente a 33 cargos efetivos providos.**

37. O quadro ora exposto, por certo, seria suficiente para a aplicação de pena de multa em desfavor dos responsáveis, diante do evidente descumprimento de decisão colegiada desta Corte, nos moldes do art. 55, §1º, da LC 154/96. **Ocorre que, quando analisada a realidade da Câmara Municipal de Ariquemes, verifica-se haver justa causa a obstar a concretização da proporcionalidade buscada por esta Corte, ao menos por ora.**

38. O justo motivo ora indicado decorre da compreensão acerca das atividades preponderantes da Câmara Municipal e das peculiaridades de seu quadro de servidores, marcado por baixo quantitativo de servidores efetivos como resultado da recente criação do próprio município (criado em 1977) e da pequeneza da estrutura administrativa do órgão, bem como da não realização de concursos públicos ao longo dos anos.

39. Além do baixo quantitativo (33 cargos providos), verifica-se que os servidores efetivos em atividade, em sua maioria, ocupam cargos com atribuições operacionais e que demandam grau baixo de instrução, como é o caso dos cargos de Motorista, Taquígrafo, atendente de telefone, bem como de Auxiliar Operacional de Serviços Diversos. Ainda que essa característica preponderante não corresponda a dizer que nenhum dos servidores efetivos seja apto à, caso existente vínculo de confiança com a autoridade nomeante, ocupar cargos comissionados; por certo, demonstra haver limitação de pessoal para concretização da proporcionalidade buscada.

40. O reduzido número de servidores efetivos impacta de forma considerável o provimento de cargos, visto que esse quantitativo serve de parâmetro para a aferição da proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e comissionados providos; assim como afeta o provimento de cargos em comissão por servidores de carreira, nos moldes do art. 37, V, da CRFB/88, limitando a organização administrativa da unidade.

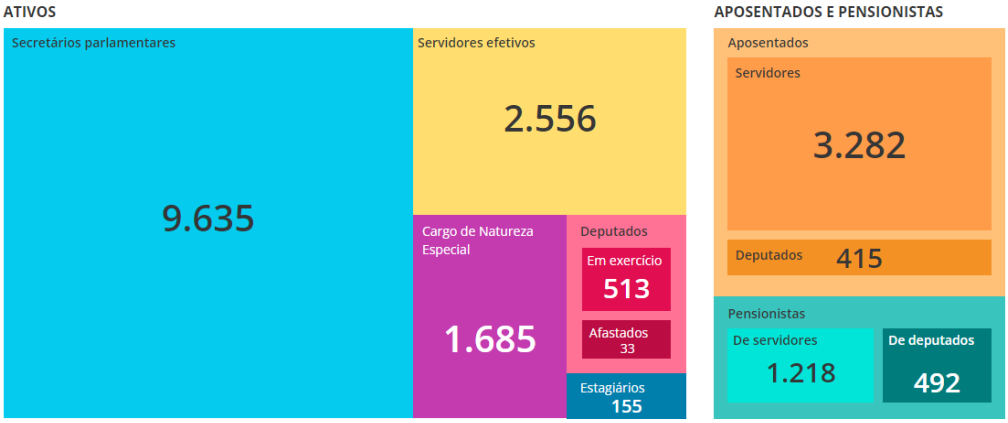
41. Para desempenho das atividades finalísticas da Casa Legislativa, ademais, as quais são preponderantemente relativas à edição de leis e à fiscalização do Executivo local, cada um dos 13 vereadores eleitos conta, nos moldes da lei municipal de regência, com 1 assessor de gabinete (CNE-2) e 1 chefe de gabinete (CNE-4), de modo que, **apenas para o desempenho das atividades típicas e finalísticas, a Câmara Municipal dependeria de 26 servidores no exercício de função de confiança**, em especial no exercício de cargo em comissão.

42. O número de cargos de confiança é ainda ampliado, porquanto a **gestão da casa legislativa também depende do provimento de cargos dessa natureza**, seja para assessoramento (chefe de gabinete, assessores de gabinete etc) ou para exercício de outras funções de natureza administrativa, que são **essenciais para viabilizar o funcionamento da casa e o exercício de sua missão constitucional.**

43. A realidade das Casas Legislativas e a natureza de suas competências tem justificado um número mais elevado de servidores comissionados, haja vista a necessidade de que os representantes eleitos – ainda que por seus assessores/secretários parlamentares – tenham alcance sobre parcela da população a residir em zona rural ou em regiões mais afastadas, de modo que o assessoramento de parlamentares é condição essencial para o desempenho de atividades típicas do Legislativo e para que esses cidadãos sejam também assistidos.

44. Essa demanda e peculiaridade das Casas Legislativas é observada, de forma muito clara, quando analisado o quadro de servidores da Câmara de Deputados Federais. Isso porque o a Câmara Federal possui quantitativo de cargos comissionados em número consideravelmente superior ao número de servidores efetivos, quando considerado o número de Secretários Parlamentares, e a distribuição desses cargos não se dá de forma proporcional, sendo em sua maioria providos por servidores alheios aos quadros efetivos.

45. Conforme informações colhidas no portal eletrônico da Câmara dos Deputados, aquela casa legislativa conta com 9.635 cargos de Secretários Parlamentares (cargo comissionado) providos e 1.685 cargos de natureza especial providos (cargo comissionado), frente a 2.556 cargos efetivos providos. A imagem abaixo, extraída do portal[2], bem expõe o cenário:



46. Esse cenário, salvo melhor juízo, não é o ideal e parece se distanciar do que prevê a Constituição República, de modo que a citação se dá apenas para demonstrar que a realidade da Câmara Municipal de Ariquemes não está dissociada da de outras casas legislativas, inclusive da Câmara Federal, que por possuir estrutura mais ampla e amadurecida, poderia estar mais próxima do ideal, mas não está.

47. A breve contextualização ora realizada demonstra que, de fato, **a forma de distribuição e provimento de cargos no âmbito da Câmara Municipal de Ariquemes não se aproxima, sequer minimamente, do ideal de proporcionalidade construído pela Constituição República.** Ocorre que essa condição não decorre do desinteresse dos atuais

[2] Disponível em: https://www.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/lotacao. Acesso em 9 de outubro de 2023.

responsáveis, e sim de **entraves operacionais históricos** que, na prática, inviabilizam a nomeação de servidores efetivos e a adequada distribuição dos cargos em comissão criados/providos.

48. Em verdade, do que relatam os Vereadores de muitos Municípios de Rondônia, **eventual restrição abrupta no número de cargos em comissão inviabiliza a atividade das Câmaras Municipais**, resultado esse que não é o buscado por esta Corte; **assim como não é de seu interesse incentivar uma corrida pela nomeação de servidores efetivos** – com evidentes custos aos cofres públicos – **com a mera intenção de dilatar o quantitativo de cargos livres para provimento por servidores exclusivamente comissionados**, especialmente em cenários nos quais o plano de cargos não está atualizado para atender às demandas reais da Câmara Municipal.

49. Por isso, **sem prejuízo da já assentada patente ausência de proporcionalidade na forma de distribuição e provimento de cargos no âmbito da Câmara Municipal de Ariquemes**, entendo que, **temporariamente e de forma absolutamente excepcional**, os empecilhos observados e a realidade fática são suficientes para **postergar a exigência de completa adequação à regra da proporcionalidade para um momento de maior maturidade da estrutura das Câmaras Municipais rondonienses.** Ou seja, quando de forma orgânica sejam essas unidades dotadas de servidores efetivos em quantidade suficiente e com qualificação necessária para o exercício de funções de confiança, que demandam qualificação profissional superior.

50. E não há aqui que se falar em negativa de aplicabilidade à norma constitucional, e sim em um reconhecimento do que é possível e desejável, neste momento histórico, frente aos prejuízos advindos de uma eventual imposição coercitiva da garantia de proporcionalidade no âmbito da Câmara Municipal. De um lado, tem-se a garantia de proporcionalidade e o atendimento à regra de concurso público; enquanto de outro tem-se a inviabilização do exercício das atividades típicas daquele Poder, em ofensa ao princípio da continuidade do serviço público e em prejuízo dos cidadãos representados.

51. A análise ora realizada, a qual considera os **obstáculos e as dificuldades reais do gestor**, encontra fundamento no **art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**, que determina que a **interpretação de normas de gestão pública** deve considerar

esses fatores, sem prejuízo dos direitos dos administrados. De igual modo, a decisão sobre a regularidade de conduta deve considerar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

52. Essa regra de interpretação do Direito Administrativo confere margem ao intérprete e ao julgador para ponderar as **reais limitações orçamentárias, técnicas e de pessoal suportadas pelo gestor público**, a quem compete a dura missão de gerir a escassez e realizar escolhas para atendimento do interesse público, dentro do que é possível e razoavelmente esperado.

53. À luz das razões expostas, entendo ser cabível e recomendável a concessão de novo prazo para readequação do quadro de servidores da Câmara Municipal de Ariquemes – medida essa que deve ser adotada relativamente a outras Câmaras Municipais rondonienses – pelo prazo adicional de 2 anos, à exceção quanto à comprovação do atendimento referente à adoção das medidas necessárias à confecção de ato normativo que atenda à obrigatória proporcionalidade prevista pela CRFB/88, prevendo percentuais de cargos comissionados frente ao número de cargos efetivos, bem como o percentual mínimo de cargos comissionados a serem preenchidos por servidores de carreira, o que deverá ser comprovado no prazo máximo de 90 dias a esta Corte de Contas.

54. Tais ponderações se fazem pertinentes a fim de garantir que as providências necessárias sejam adotadas com cautela e planejamento, de forma paulatina, até o encerramento dos prazos designados.

55. A situação deverá ser acompanhada por esta Corte de Contas quando da análise de cada prestação de contas anual, oportunidade na qual a efetiva adoção de medidas pelo Chefe do Poder será aferida, de modo a verificar se os avanços foram suficientes, razoáveis e proporcionais, diante das possibilidades financeiras e fáticas do período.

56. Por todo o exposto, por entender incidir justa causa para o não atendimento da decisão em questão, e em prestígio ao interesse público, nada obstante reconhecer a patente desproporcionalidade do quadro de servidores da casa legislativa, deixo de aplicar, neste momento processual, pena de multa aos responsáveis e/ou impor outras medidas imediatas para correção das irregularidades apontadas, as quais, contudo, deverão ser solucionadas nos prazos assinalados, a contar desta decisão.

PARTE DISPOSITIVA

57. Ante todo o exposto, submeto a este órgão colegiado voto no sentido de:

I – Reconhecer a manutenção de ilegalidade no atual quadro de servidores da Câmara Municipal de Ariquemes, ante (a) a desproporcionalidade entre o número de servidores efetivos e comissionados providos; (b) a não destinação de mínimo dos cargos comissionados à servidores efetivos, conforme determinada o 37, V, da CRFB/88; (c) a inexistência de normativo que, atento à obrigatória proporcionalidade prevista pela CRFB/88, preveja os percentuais de cargos comissionados frente ao número de cargos efetivos, bem como o percentual mínimo de cargos comissionados a serem preenchidos por servidores de carreira;

II – Considerar cumpridas as determinações constantes na Decisão Monocrática 0177/2022/GCESS, por parte dos responsáveis José Francisco Pinheiro – Vereador Presidente – e Franciane do Amaral Alencar Ramires – Controladora Interna da Câmara Municipal de Ariquemes;

III – Considerar descumpridos os itens III, IV, V, VI e VII do Acórdão APL-TC 00016/22, por parte de Renato Garcia e Franciane do Amaral Alencar Ramirez, diante da manutenção do quadro irregular, sem aplicação de sanção pecuniária com fundamento no art. 55 da LC 154/96, diante da existência de justo motivo para seu descumprimento;

IV – Determinar ao atual Vereador Presidente da Câmara Municipal de Ariquemes, assim como a todos aqueles que o venham a suceder ou substituir, sob pena da imposição de pena de multa e reprovação de suas contas em caso de descumprimento, que:

a) adote providências concretas para reduzir ou mitigar, no prazo máximo de 2 anos, a desproporcionalidade observada no quadro de servidores da Câmara Municipal, em atenção às regras constitucionais e ao Acórdão APL-TC 00016/2022;
b) adote providências concretas para elaboração, no prazo máximo de 90 dias, de normativo que preveja o percentual mínimo de cargos comissionados a serem preenchidos por servidores de carreira, em observância ao princípio da proporcionalidade e ao disposto no art. 37, V, da CF;

c) comprove nas prestações de contas anuais dos anos subsequentes, por meio de dados consolidados e atualizados, o cumprimento gradual do Acórdão APL-TC 00016/2022;

V – Dar ciência desta decisão aos interessados, via Diário Oficial Eletrônico desta Corte, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para interposição de recursos, com supedâneo no artigo 22, inciso IV c/c artigo 29, IV, da Lei Complementar n. 154/96, informando-lhes que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental;

VI – Dar ciência desta decisão à Secretaria Geral de Controle Externo, especialmente no que concerne ao item IV da parte dispositiva, para acompanhamento e providências cabíveis;

VII – Dar ciência desta decisão ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

VIII – Autorizar a utilização dos meios de TI e dos aplicativos de mensagem instantânea para a comunicação dos atos processuais.

É como voto.

13ª Sessão Ordinária Virtual da 1ª Câmara, de 30.10 a 3.11.23

Conselheiro **EDILSON DE SOUSA SILVA**
Relator