

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

PROCESSO: 00697/21– TCERO.
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 Machadinho do Oeste
INTERESSADO: Câmara Municipal de Machadinho do Oeste
RESPONSÁVEIS: Paulo José da Silva - CPF nº ***.660.902-**;
Vanessa Carla dos Reis Venturin - CPF nº ***.509.722-**
RELATOR: Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA
GRUPO: II
SESSÃO: 15ª Sessão Ordinária virtual da 1ª Câmara de 04 de dezembro de 2023.

EMENTA: CUMPRIMENTO DE DECISÃO. FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. QUANTITATIVO DE CARGOS COMMISSIONADOS. DISTRIBUIÇÃO. PROPORCIONALIDADE.

1. Os dados constantes nos autos, os quais são oriundos de informações prestadas pelos responsáveis e obtidas pela SGCE, demonstram a regularidade do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Machadinho do Oeste em abril de 2023.
2. O cenário demonstra o comprometimento dos gestores da Câmara Municipal de Machadinho do Oeste com o que dispõe a Constituição da República, com a força decisória deste Tribunal de Contas e com a boa gestão da coisa pública. Isso porque, a despeito do reduzido quantitativo de servidores da Câmara Municipal e das inequívocas limitações para o provimento de cargos efetivos, os Administradores Públicos adotaram as providências necessárias para assegurar a proporcionalidade de seu quadro de pessoal.
3. Determinações cumpridas. Autos arquivados.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Fiscalização de Atos e Contratos instaurada para 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 Machadinho do Oeste, a fim de subsidiar as correspondentes prestações de contas anuais.
2. Após devida instrução, o processo foi submetido a julgamento na 1ª Sessão Ordinária da Colenda 1ª Câmara desta Corte, a qual foi realizada no período de 14 a 18 de março de 2022. Naquela oportunidade, o colegiado verificou haver desproporção no número de

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

servidores efetivos e comissionados, porquanto os comissionados correspondiam a 66% do total de servidores providos e apenas 2 desses cargos eram ocupados por servidores de carreira. Não fosse o bastante, verificou-se inexistir regramento legal assegurador de proporcionalidade entre o número de comissionados e efetivos, bem como do mínimo de cargos comissionados a serem ocupados por servidores de carreira.

3. Diante de tal cenário, as seguintes determinações constaram na parte dispositiva do Acórdão AC1-TC 00014/2022:

[...] PARTE DISPOSITIVA

50. 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. 0071/21- GCESS por parte dos interessados Paulo José da Silva (CPF 386.660.902-78), Chefe do Poder Legislativo do Município de Machadinho do Oeste, e Vanessa Carla dos Reis Venturin (CPF 022.509.722-22), Controladora Interna da Câmara de Vereadores;

II – Reconhecer a existência de inconstitucionalidade no atual quadro de servidores da Câmara Municipal de Machadinho do Oeste, 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 Paulo José da Silva (CPF 386.660.902-78), Chefe do Poder Legislativo do Município de Machadinho do Oeste, e Vanessa Carla dos Reis Venturin (CPF 022.509.722-22), Controladora Interna da Câmara de Vereadores, 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;

IV – Determinar a Paulo José da Silva, Presidente da Câmara Municipal, ou a quem vier a sucedê-lo ou substituí-lo, que: (a) mantenha quadro de pessoal que atenda à regra de proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e comissionados existentes, que é de no mínimo 50%, devendo destinar percentual de cargos comissionados a serem ocupados por servidores efetivos (mínimo de 50%); (d) edite norma interna que preveja a regra de proporcionalidade entre servidores efetivos e comissionados, bem como destine percentual de cargos comissionados a ser ocupado por servidor efetivo, ambos no percentual mínimo de 50%; (d) destine os cargos em comissão, exclusivamente, às atribuições de chefia, direção e assessoramento, em atendimento ao art. 37 da CF/88. [...]

4. Conforme certidão de ID 1189677, o acórdão transitou em julgado em 18/04/2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

5. Em atendimento ao determinado no item III do Acórdão AC1-TC 00014/2022, os responsáveis apresentaram o competente Plano de Ação (Documento 003386/2022) para correção das irregularidades apontadas no item II da mesma decisão, cujas providências foram previstas para ocorrer entre os meses de abril de 2022 e junho de 2023.

6. Os autos foram encaminhados à Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE), ocasião em que foi elaborado o Relatório Técnico de ID 1268335, no bojo do qual o corpo técnico concluiu ter havido o cumprimento total da decisão. Nesse sentido:

[...] conforme as informações carreadas pelos documentos ofertados, constata-se que o Poder Legislativo do Município de Machadinho do Oeste, em atendimento a esta Corte, encaminhou o Plano Estratégico e relato das medidas já adotadas para saneamento do apontamento contendo objetivos e metas a serem alcançadas. E para alcance do percentual mínimo de 50% de vagas para cargos comissionados serem ocupadas por servidores de carreira, foi demonstrado que aconteceram exonerações de servidores comissionados e nomeações de servidores efetivos, de forma que o quadro ficou composto por 11 servidores efetivos, 6 destes ocupantes de cargo em comissão e 5 servidores meramente comissionados, todos estes com cargos de direção, chefia e assessoramento. 8. Assim agindo, entende esta unidade técnica que a Câmara Municipal de Machadinho do Oeste, cumpriu a determinação constante do item II do Acórdão APLTC 00014/22. [...] consoante se depreende das informações apresentadas pelo jurisdicionado, o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores de carreira do Poder Legislativo do município de Machadinho do Oeste, constante do quadro de p.5, ID12129535, os quais dão conta de 68,75% ocupados por servidores efetivos e 31,25% de servidores exclusivamente comissionados com cargos de chefia, direção e assessoramento, e assim cumprindo o art. 37 da CF/88. 14. Acerca de norma com previsão da proporcionalidade entre servidores efetivos e comissionados, neste ato não foi apresentado nenhum normativo (administrativo ou legislativo). Todavia, tem-se que o Plano de Ação Estratégico terá efetivado até outubro de 2022, legislação que trate da questão. 15. Ante o exposto, conforme as informações prestadas, reputa-se cumprida a determinação IV, constante do Acórdão APL-TC 00014/22.[...]

3. Conclusão

16. Em face das informações e documentos apresentados pelo jurisdicionado, acerca de cumprimento dos requisitos, quantitativos e percentuais legalmente previstos para nomeação em função de confiança e em cargos em comissão no âmbito do Poder Legislativo do Município de Machadinho do Oeste, este corpo técnico conclui que, houve cumprimento total dos termos determinados por esta Corte de Contas (Acórdão APL-TC 00014/22) consoante análises empreendidas no item 2 deste relatório. [...]

7. Em nome da segurança jurídica e diante da pendência do julgamento dos autos dos processos n. 00771/2021 e 00683/2021, no bojo dos quais poderia ocorrer possível evolução de entendimento quanto à matéria posta, determinou-se o sobrestamento do presente feito, conforme teor da DM 0146/2022-GCESS. Nesse sentido:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

[...] Ante o exposto, nos termos da fundamentação delineada, decido: I. Determinar o sobrestamento dos presentes autos no departamento da 1ª Câmara, até o julgamento das decisões colegiadas a serem prolatadas nos processos ns. 00771/2021 e 000683/2021, cujas cópias deverão ser juntadas nestes autos; II. Determinar que, após, retornem os autos conclusos para ulterior deliberação a respeito da necessidade (ou não) de prolação de nova decisão nestes autos, considerando a decisão a ser proferida naqueles processos; III. Dar ciência do teor desta decisão aos responsáveis, por meio eletrônico e, ao Ministério Público de Contas; [...]

8. Superadas as circunstâncias que justificaram o sobrestamento do processo, os autos foram devolvidos ao meu gabinete. Na oportunidade, a fim de viabilizar a análise do processo à luz do atualizado entendimento jurisprudencial, expediu-se a DM 0173/2022-GCESS, por meio da qual foram requisitados dados adicionais. Eis o teor da parte dispositiva da decisão monocrática referida:

[...]14. Em face de todo o exposto, visando resguardar o ordenamento jurídico e o interesse público: I – Determino ao atual Presidente da Câmara Municipal de Machadinho do Oeste, Paulo José da Silva, bem como à Controladora Interna, Vanessa Carla do Reis Venturin, 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, 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; II – Sobrevindo as informações solicitadas, os autos deverão ser remetidos para análise por parte do Corpo Técnico desta Corte; [...]

9. Em resposta, por meio do Documento nº 07611/2022, os responsáveis prestaram as informações adicionais solicitadas. Segundo informam, o Poder Legislativo municipal possui 37 cargos efetivos criados em lei, frente à 26 cargos de livre nomeação e exoneração, conforme dispõem as leis municipais nº 1.244/2014, 1.855/2019 e 2.222/2022. Ademais, informam possuir um servidor adido em seu quadro e 2 servidores investidos em função gratificada.

10. No mais, informam ter iniciado os trabalhos para reestruturação administrativa, bem como para realização de concurso público para provimento de novos cargos. Entretanto, diante do Ofício Circular nº 0027/2022-DP-SPJ/TCERO e Parecer Prévio PPL-TC 0029/2022, e considerando o final do biênio da gestão da Câmara Municipal, afirmam não ter sido possível prosseguir com as medidas.

11. Em sequência, os autos foram restituídos à SGCE para análise da nova documentação acostada aos autos. Na oportunidade, conforme Relatório Técnico de Monitoramento de

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

Cumprimento de Decisão Monocrática (ID 1412109), a partir dos dados constantes nos autos e de pesquisa realizada junto ao Portal da Transparência, concluiu a unidade técnica:

[...] para efeito de ponderação e fundamentação da nossa diligência técnica atualizada, não se utilizará as informações das seguintes leis municipais anteriores, descritas acima: LM n. 1.264/2014; LM n. 1.443/2016; LM n. 1.629/2017; LM n. 1.855/2019; LM n. 2.183/2022; e LM n. 2.222/2022. Pois, se tratam de leis municipais passadas, integralmente, vigentes, até a expedição e publicação da atual legislação municipal que estabeleceu a nova estrutura do quadro de pessoal da CMMAC, com a criação quantitativa dos cargos efetivos, dos cargos comissionados e das funções gratificadas (FG), no âmbito da CMMAC, conforme exposto na atual Lei Municipal n. 2.318/2023, e alteração na Lei Municipal n. 2.377/2023. 60. Com base, exclusivamente, nos dispositivos legais vigentes, mais recentes, constantes na Lei Municipal n. 2.318/2023, e na sua alteração na Lei Municipal n. 2.377/2023, nos termos previstos no Anexo I, II e VI, da referida legislação, foi criado “quadro de pessoal” da CMMAC com os seguintes quantitativos totais criados²¹: a) 24 (vinte e quatro) cargos criados de provimento efetivo; b) 22 (vinte e dois) cargos criados de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração; e c) 10 (dez) “vagas criadas” de possibilidade de funções gratificadas (FG), de livre nomeação e exoneração. 61. A informação disponibilizada acima, extraída da LM n. 2.318/2023 e LM n. 2.377/2023, responde totalmente ao questionamento do item I (subitem 1) da DM 0173/2022-GCESS, de 02/12/2022. 62. Destaca-se que na aplicação prática da distribuição das vagas criadas para cargos comissionados exclusivos, deve-se cumprir os parâmetros de proporcionalidade, entre o percentual de servidores efetivos e servidores comissionados, no âmbito da CMMAC, nos termos do critério de proporcionalidade fixado no parágrafo único do artigo 6º da Lei Municipal n. 2.318/2023, conforme transcrito a seguir:

Art. 6º A nomeação de servidor de livre nomeação e exoneração poderá ocorrer somente para o desempenho de atividades de direção, chefia e assessoramento, respeitada a proporcionalidade constitucionalmente prevista. Parágrafo único: a proporcionalidade que trata o caput deste artigo é de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das vagas para cargos de provimento efetivo e de 50% (cinquenta por cento) das vagas para cargos de provimento em comissão, sendo que 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão devem ser ocupados por servidores efetivos, em atendimento ao art. 37, II e V da CF/88.

63. As informações extraídas do Portal da Transparência da Câmara Municipal de Machadinho do Oeste (<http://transparencia.machadinho.ro.gov.br>), referente à folha de pagamento de pessoal de Abril de 2023, evidenciam os seguintes quantitativos fáticos: 64. a) 13 (treze) servidores ocupando, exclusivamente, cargos comissionados, quais sejam: 1) Anderson Butzke de Almeida; 2) Camila Lemes Ebeling de Oliveira; 3) Camila Machado Santana; 4) Camila Xavier Costa; 5) Cleide Vidal de Aguiar; 6) Edilene Oliveira Franco; 7) Edna de Souza Carvalho; 8) Elaine Cristina de Oliveira; 9) Geziléia Gomes da Silva; 10) Leni Campos de Oliveira; 11) Roseli da Silva; 12) Sueli do Nascimento Bier de Lima; e 13) Vera Lúcia Lourenço de Pádua. Conforme evidências nas páginas n. 435-445 e n. 469-495, do ID n. 1399012, destes autos. 65. b) 11 (onze) servidores ocupando cargos efetivos, os mesmos pertencentes ao quadro próprio da CMMAC, sendo estes: 1) André Cirilo Xavier; 2) Clovis Roberto Zimmermann; 3) Daniel Martins Nunes; 4) Dvani Martins Nunes; 5) Genivaldo Souza Pinto; 6) José Marciano da Silva Filho; 7) Marlene de Fátima Salvador Miquelino; 8) Sidinei de Brito Silva; 9) Uilian Nonato Rosa; 10) Vanessa Carla dos Reis Venturin; e 11) Wesliandra Mariano Medeiros Rodrigues. Conforme evidências nas páginas n. 435-445 e n. 496-518, do ID n. 1399012, destes autos. 66. c) 06 (seis) servidores ocupando cargos

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

efetivos, sendo os mesmos cedidos e recebidos de outros órgãos públicos, a exemplo, do Governo do Estado de Rondônia e da Prefeitura Municipal local, quais sejam: 1) Devan Martins Nunes; 2) Elaine Cristina Nascimento de Almeida Rubim; 3) Genilson Rodrigues de Souza; 4) Patrícia Mello Macedo; 5) Paulo Xavier de Queiroz; e 6) Rosimar Machado. Conforme evidências nas páginas n. 435- 445 e n. 519-531, do ID n. 1399012, destes autos. 67. Conforme visto acima, em abril/2023, temos 13 (treze) servidores ocupando cargos exclusivamente comissionados, e 17 (dezesete) servidores ocupando cargos efetivos, incluindo os servidores efetivos da própria CMMAC e servidores efetivos cedidos e recebidos na CMMAC, destes servidores efetivos (vínculo efetivo) alguns também ocupam cargos comissionados e funções gratificadas, conforme detalhamento a seguir. 68. Do total de 13 (treze) servidores mencionados acima, ocupando cargos exclusivamente comissionados, nenhum destes acumula função gratificada, os mesmos ocupavam somente seus cargos comissionados, em abril de 2023. 69. Dos servidores, com vínculo efetivo, mencionados acima, também ocupam cargos comissionados (direção, chefia e assessoramento), sendo estes: 1) Dvani Martins Nunes, Diretor do Departamento de Recursos Humanos; 2) Uilian Nonato Rosa, Diretor Legislativo; 3) Vanessa Carla dos Reis Venturin, Controladora Interna; 4) Devan Martins Nunes, Assessor da Presidência; 5) Genilson Rodrigues de Souza, Secretário Geral; e 6) Patrícia Mello Macedo, Assessora de Gabinete. Assim, verificou-se, em abril de 2023, que 06 (seis) servidores efetivos da própria CMMAC possuíam cargos comissionados. 70. Ainda no contexto da ocupação de cargos comissionados, as informações verificadas, referentes ao mês de abril de 2023, revelaram que nenhum22 servidor efetivo cedido e recebido na CMMAC ocupava cargo comissionado. Sendo observados apenas casos de exercício de função gratificada por servidor cedido, conforme as explicações adiante. 71. Dos servidores, com vínculo efetivo, mencionados acima, registra-se que os seguintes servidores efetivos também ocupam “funções gratificadas”, sendo estes: 1) Clovis Roberto Zimmermann, FG de Assistente Contábil; 2) Dvani Martins Nunes, FG participante da Comissão da Ouvidoria, Lei Municipal n. 1.855/2019; 3) José Marciano da Silva Filho, FG chefe de Setor Patrimônio e Almoxarifado; 4) Marlene de Fátima Salvador Miquelino, FG; 5) Sidinei de Brito Silva, FG participante de Comissão e FG de Pregoeiro; 6) Wesliandra Mariano Medeiros Rodrigues, FG chefe de Setor de Redação, Ata e anais e FG participante da Comissão da Ouvidoria; 7) servidora cedida Elaine Cristina Nascimento de Almeida Rubim, FG; 8) servidor cedido Paulo Xavier de Queiroz, FG; e 9) servidora cedida Rosimar Machado, FG. 72. Assim, em abril de 2023, verificou-se que as “funções gratificadas” da Câmara Municipal, por ora, estão vinculadas à servidores efetivos, abrangendo, na maioria, servidores efetivos da própria CMMAC e alguns servidores efetivos cedidos e recebidos na Casa Legislativa. Nesta ocasião, constatou-se a quantidade total23 de 09 (nove) servidores efetivos, com exercício de “funções gratificadas”, sendo 06 (seis) servidores efetivos da própria CMMAC e 03 (três) servidores efetivos cedidos e recebidos na CMMAC. 73. As informações disponibilizadas acima, extraídas de dados acessíveis no Portal da Transparência da Câmara Municipal de Machadinho do Oeste, respondem totalmente aos questionamentos do item I (subitem 2 e 3) da DM 0173/2022-GCESS, de 02/12/2022. [...] 4. CONCLUSÃO. 80. Diante da análise técnica exposta acima, conclui-se que: 81. 4.1) Em que pese os responsáveis não apresentarem todas as informações necessárias para a emissão de opinião por este corpo técnico, foram realizadas diligências, de ofício, para efeito de economia e razoabilidade processual, de forma eletrônica e remota, em pesquisa por meio do Portal da Transparência da Câmara Municipal de Machadinho do Oeste, e do Portal do Diário Oficial dos Municípios (DOM-AROM). 82. Nestes termos, com base sustentada nas evidências juntadas nestes autos, verifica-se que todos os

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

questionamentos, indagados, na determinação do item I (subitem 1, 2 e 3) da DM 0173/2022-GCESS (ID n. 1304240) foram cumpridos totalmente, conforme a fundamentação constante no item 3 (subitem 3.2) deste Relatório Técnico.

83. Isso posto, conclui-se pelo cumprimento total das determinações consignadas no item I (subitem 1 até 3) da Decisão Monocrática DM 0173/2022-GCESS, de 02/12/2022. Conforme exame técnico constante no item 3 (subitem 3.2) deste Relatório Técnico. 84. 4.2) Atualmente há ocupação acima de 50% de servidores puramente comissionados, num total de 13, quando o máximo permitido por seria de 11, tendo em vista que a quantidade criada pela Lei Municipal n. 2.377/2023, no Anexo I, II e VI, é de 22 cargos em comissão no âmbito da Câmara Municipal de Machadinho do Oeste. 85. Assim sendo, esta atual composição do quadro de servidores contratados puramente comissionados da CMMAC, está em desacordo com a recente jurisprudência desta Corte de Contas, nos termos do Acórdão APL-TC 00259/2224 . 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO. 86. Ante o exposto, propõe-se: 87. 5.1) Considerar totalmente cumpridas as determinações consignadas no item I (subitem 1 até 3) da Decisão Monocrática DM 0173/2022-GCESS, de 02/12/2022. Doravante, ficando estes presentes autos em consonância, com a evolução do entendimento da matéria posta e julgada, pela jurisprudência atualizada e pacificada do Pleno desta Corte de Contas, nos termos do Processo n. 00771/21 e do Processo n. 00683/21. Conforme a análise técnica constante no item 3 (subitem 3.1 e 3.2) deste Relatório Técnico de Monitoramento. 88. 5.2) Determinar ao presidente da Câmara Municipal Sr. Lionço Alves Toledo (CPF n. ***.901.532-**), ou a quem a ele suceder, que promova o enquadramento legal da quantidade de servidores comissionados contratados, no percentual máximo de 50% do cargos criados em lei, nos termos do item 3.3 desta análise técnica. 89. 5.3) Determinar o monitoramento quanto ao cumprimento do item 5.2 deste relatório. [...]

12. Por fim, o Ministério Público de Contas (MPC) apontou que o atual quadro de servidores da Câmara Municipal é proporcional, porquanto a atual jurisprudência desta Corte ampliou o conceito de “servidores de carreira” para efeito de averiguar o atendimento ao princípio da proporcionalidade, insculpido ao art. 37, V, da CRFB/1988, incluindo, nesse conceito, além dos servidores efetivos, os efetivos cedidos de outros órgãos quando ocupantes de cargo em comissão e as funções gratificadas providas. Nesse sentido:

[...] Lado outro, a unidade instrutiva considerou irregular o fato de haver 13 comissionados exclusivos, posto que a lei teria reservado 50% das vagas dos cargos comissionados (11 de 22) para os servidores ocupantes de cargos efetivos. Ocorre que a atual jurisprudência desta Corte ampliou o conceito de “servidores de carreira” para efeito de averiguar o atendimento ao princípio da proporcionalidade insculpido ao art. 37, V, da CR/1988, incluindo, nesse conceito, além dos servidores efetivos, os efetivos cedidos de outros órgãos quando ocupantes de cargo em comissão e as funções gratificadas providas.

Assim, a rigor, o entendimento da corte de contas rondoniense não se utiliza exclusivamente o critério de cargos criados em lei nem ao de cargos providos. Relativiza a proporção definida em lei em razão da ocupação, de fato, de cargos comissionados e de funções gratificadas por servidores do quadro próprio e pelos cedidos por outros órgãos.

Dessa feita, se, de um lado, a norma municipal previu, expressamente, a destinação mínima de 50% dos cargos comissionados aos servidores efetivos, de outro, o

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

preenchimento das vagas revelou a manutenção da proporcionalidade, considerando o conceito ampliado de “servidores de carreira” adotado nos Acórdãos APL-TC 00260/22 e APL-TC 00259/22. Isso porque o corpo técnico constatou que seriam 13 servidores ocupando, exclusivamente, cargos comissionados e 14 servidores efetivos (entre do quadro e cedidos) em cargos em comissão e/ou função gratificada. Sendo assim, na linha do novel entendimento da Corte sobre a matéria, regular a composição do quadro de pessoal na Câmara Municipal de Machadinho do Oeste. [...]

Todavia, considerando que dos 17 servidores efetivos 6 são cedidos de outros órgãos (35%), recomenda-se que seja mantida a ação prevista no Plano de Ação apresentado anteriormente ao Tribunal, é dizer, a realização de concurso público. Para acompanhamento, deve-se determinar ao controlador interno que informe a esta Corte de contas as medidas adotadas para a sua efetivação no relatório anual apresentado junto à prestação de contas do órgão. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas OPINA: 1 – seja considerado cumprido o escopo desta fiscalização e posteriores monitoramento/revisão; 2 – seja considerada regular a composição do quadro de pessoal na Câmara Municipal de Machadinho do Oeste em abril/2023, conforme evidências juntadas pelo corpo técnico, em face dos atuais entendimentos fixados pelo Plenário nos Acórdãos APL-TC 00260/22 e APLTC 00259/22, 3 – seja determinado ao controlador interno que acompanha as medidas adotadas para a realização de concurso público, informando a esta Corte de Contas em tópico específico no relatório anual apresentado junto à prestação de contas do órgão, e 4 – pelo arquivamento dos autos. [...]

13. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

14. O processo em apreço encontra-se em fase de verificação de cumprimento de decisão (Acórdão AC1-TC 00014/2022), no bojo do qual foram detectadas irregularidades na forma de provimento de cargos efetivos e comissionados da Câmara Municipal de Machadinho do Oeste. Isso ao considerar que, ao tempo da prolação da decisão, 66% dos servidores em atividade eram exclusivamente comissionados, enquanto apenas 33% eram efetivos; ademais, do total de cargos comissionados providos, apenas 2 eram ocupados por servidores de carreira.

15. A situação, conforme exposto no acórdão referido, afrontava o disposto no art. 37 da Carta da República, porquanto não havia proporcionalidade no provimento de cargos entre servidores efetivos e comissionados, o que afronta a regra de provimento de cargos públicos, que é mediante concurso público. Por isso, com o objetivo de corrigir as referidas inconsistências, no bojo do acórdão constaram as seguintes determinações:

[...] I – Considerar cumpridas as determinações constantes na DM n. 0071/21-GCESS por parte dos interessados Paulo José da Silva (CPF 386.660.902-78), Chefe do Poder Legislativo do Município de Machadinho do Oeste, e Vanessa

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

Carla dos Reis Venturin (CPF 022.509.722-22), Controladora Interna da Câmara de Vereadores;

II – Reconhecer a existência de inconstitucionalidade no atual quadro de servidores da Câmara Municipal de Machadinho do Oeste, 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 Paulo José da Silva (CPF 386.660.902-78), Chefe do Poder Legislativo do Município de Machadinho do Oeste, e Vanessa Carla dos Reis Venturin (CPF 022.509.722-22), Controladora Interna da Câmara de Vereadores, 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;

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

16. Ocorre que, após prolação do acórdão referido e ciente dos reais obstáculos enfrentados pela Administração Pública, esta Corte de Contas evoluiu em seu entendimento sobre a matéria de fundo, o que foi efetivado no bojo dos Acórdãos APL-TC 00259/2022 e APL-TC 00260/2022, a partir dos quais algumas balizas anteriormente adotadas foram superadas. Para melhor elucidação da questão, transcreve-se o item IV da parte dispositiva do Acórdão APL-TC 00259/2022:

IV – Evoluir o entendimento para fixar que, à luz dos princípios da razoabilidade e da 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;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

- 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.

17. Verifica-se que, a partir desse julgamento, 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 mais sobre os cargos providos.

18. Ademais, ao tratar sobre os cargos a serem reservados para provimento por “servidores de carreira”, nos moldes do art. 37, V, da CRFB/88, apontou-se 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. Considerada a natureza do cargo em comissão e das funções gratificadas, ademais, afirmou-se 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.

19. Nesse sentido, consoante jurisprudência desta Corte, admite-se que, de forma momentânea, 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%.

20. Em atenção à evolução de entendimento jurisprudencial ocorrida nesta Corte e consciente dos reais obstáculos da Administração Pública, a análise quanto ao cumprimento da decisão será obtemperada pelo novo entendimento da Corte e pelos dados

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

adicionais fornecidos pelo Poder Legislativo municipal, em atendimento à DM 0173/2022-GCESS, bem como aqueles colhidos no Portal da Transparência, pela SGCE.

21. Pois bem.

Do integral cumprimento do Acórdão AC1-TC 00014/2022

22. Consoante consta no derradeiro relatório técnico acostado aos autos (ID 1412109), de ofício, a SGCE promoveu diligências no Portal da Transparência da Câmara Municipal de Machadinho do Oeste, bem como no Diário Oficial dos Municípios (DOM-AROM), a fim de suprir as lacunas informações e obter os dados necessários para adequada apreciação da questão. A medida, por certo, atende ao interesse público, porquanto garante eficiência, economia e a razoável duração do processo.

23. Os dados acostados aos autos pela SGCE, bem como aqueles trazidos aos autos pelos responsáveis, demonstram que, atualmente, a estrutura organizacional da Câmara Municipal é disciplinada pela **Lei Municipal nº 2.318, de 13 de janeiro de 2023 (ID 1393395)**, a qual foi parcialmente alterada pela Lei Municipal nº 2.377/2023. Do que consta da legislação referida, a Casa Legislativa conta com 24 cargos efetivos criados, frente a 22 cargos de provimento em comissão criados em lei, quantitativo esse que atende à regra de proporcionalidade. Ademais, existem 10 funções gratificadas criadas em lei.

24. O normativo prevê, ainda, as atribuições dos cargos criados, inclusive daqueles relativos a atividades de direção, chefia e assessoramento. Não fosse o bastante, ao tratar sobre a estrutura organizacional, notadamente em seu art. 6º, **a lei assegura proporcionalidade entre o número de cargos de provimento efetivo e comissionado, bem como determina que 50% dos cargos em comissão devem ser ocupados por servidores efetivos, em atendimento ao art. 37, II e V, da CRFB/88.** Nesse sentido:

Art. 6º A nomeação de servidor de livre nomeação e exoneração poderá ocorrer somente para o desempenho de atividades de direção, chefia e assessoramento, respeitada a proporcionalidade constitucionalmente prevista.

Parágrafo único: a proporcionalidade que trata o caput deste artigo é de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das vagas para cargos de provimento efetivo e de 50% (cinquenta por cento) das vagas para cargos de provimento em comissão, **sendo que 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão devem ser ocupados por servidores efetivos, em atendimento ao art. 37, II e V da CF/88.**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

(Lei Municipal nº 2.318, de 13 de janeiro de 2023 – Machadinho do Oeste)

25. A lei editada, como se vê, atende ao item IV, alíneas *d* e *e* do Acórdão AC1-TC 00014/2022, nas quais houve expressa determinação para que os responsáveis editassem norma interna garantidora da regra de proporcionalidade entre servidores efetivos e comissionados, e que previsse o percentual de cargos comissionados a serem ocupados por servidores de carreira, ambos no percentual mínimo de 50%.

26. A Lei atende ao que preceitua a Constituição da República e garante maior estabilidade na forma de provimento de cargos públicos na Câmara Municipal de Machadinho do Oeste, haja vista que, agora, a proporcionalidade possui balizas objetivas para nortear a adequada ação do Administrador Público.

27. Segundo informa a SGCE, ademais, a casa legislativa contava, em abril de 2023, com 13 servidores exclusivamente comissionados; 11 servidores efetivos pertencentes aos quadros da Câmara Municipal; 6 servidores cedidos de outros órgãos públicos, sendo que nenhum dos seis ocupa cargo comissionado. Do quantitativo de servidores efetivos, 9 exercem Função Gratificada, sendo 6 da própria Câmara Municipal e 3 cedidos de outros órgãos. Ademais, do total de servidores com vínculo com a própria Câmara, 6 possuíam cargo comissionado.

28. No ponto, importa asseverar que, conforme aponta o MPC em seu judicioso parecer, a atual jurisprudência desta Corte ampliou o conceito de “servidores de carreira” para efeito de averiguar o atendimento ao princípio da proporcionalidade, nele incluindo os servidores efetivos, os servidores cedidos de outros órgãos e as funções gratificadas providas. Assim, a rigor, o entendimento da Corte não se utiliza exclusivamente do critério de cargos criados em lei, ou de cargos providos, porquanto considera também os cargos e funções providas por servidores do quadro próprio ou cedidos de outros órgãos.

29. **Interpretada a lei municipal nº 2.318/2023 à luz da Constituição da República e jurisprudência desta Corte, conclui-se haver proporcionalidade na forma de reserva e distribuição de cargos comissionados.** Isso ao considerar que, considerado o conceito amplo de “servidores de carreira” adotado, a Câmara Municipal possui 6 cargos comissionados providos por servidores efetivos do quadro próprio e outros 9 (cedidos ou do próprio quadro) no exercício de Função Gratificada, totalizando 15 cargos; enquanto possui 13 cargos comissionados providos por servidores exclusivamente comissionados.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

30. Sendo esse o atual cenário, em consonância com o que opina o MPC, conclui-se que a Câmara Municipal atende à regra de proporcionalidade na forma de provimento de seus cargos comissionados, porquanto há prevalência de servidores no exercício de função de chefia, direção e assessoramento efetivos – ainda que cedidos ou ocupantes de Função Gratificada.

31. A conjuntura ora observada garante a adequada continuidade dos serviços públicos, haja vista que a gestão administrativa não será duramente afetada com a alternância de mesa diretora e membros do Poder, porquanto a maior parte dos cargos é provida por servidores de carreira, havendo menor oscilação de agentes públicos no âmbito da Câmara Municipal.

32. Verifica-se, assim, terem os responsáveis cumprido a determinação constante no item IV, alínea a, da parte dispositiva do Acórdão AC1-TC 00014/2022 e, por consequência, restarem superadas as inconsistências listadas no item II do mesmo acórdão, ao menos por ora.

33. Por certo, assim como indica o MPC, o quantitativo de servidores cedidos de outros órgãos é elevado (35%), o que pode demonstrar a necessidade de manutenção de ação prevista no Plano de Ação apresentado anteriormente ao Tribunal, especificamente no que concerne à realização de concurso público, de modo a garantir a atualização dos quadros de servidores efetivos e resguardar, de forma ainda mais efetiva, a continuidade dos serviços públicos. Essa medida, no entanto, está no campo de discricionariedade dos gestores públicos, motivo pelo qual deve-se apenas recomendar a adoção desta providência, caso demonstrada a imprescindibilidade da medida e a existência de fonte de custeio.

34. Pois bem.

35. O panorama ora exposto demonstra o **comprometimento dos gestores da Câmara Municipal de Machadinho do Oeste com o que dispõe a Constituição da República, com a força decisória deste Tribunal de Contas e com a boa gestão da coisa pública**. Isso porque, a despeito do reduzido quantitativo de servidores da casa de leis e das inequívocas limitações para o provimento de cargos efetivos, os Administradores Públicos adotaram as providências necessárias para assegurar a proporcionalidade de seu quadro de pessoal.

36. Verifica-se, ademais, que ao invés de recorrer à ampliação do número de cargos efetivos e comissionados criados/providos, de modo a burlar a regra posta, ou de ampliar de forma inconsequente o número de servidores, os gestores recorreram ao diálogo com outras

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

instituições para obter força de trabalho adicional, especificamente por meio da cedência de servidores públicos efetivos e provimento de funções gratificadas.

37. O esforço e o comprometimento observado nos autos, por certo, deve servir de inspiração para as demais Câmaras Municipais do Estado de Rondônia, pois os resultados obtidos demonstram que, com boa vontade e criatividade, é possível garantir a continuidade do serviço público e superar obstáculos sem descumprir a Constituição da República.

PARTE DISPOSITIVA

38. Por todas as razões expostas, submeto à colenda 1ª Câmara voto no sentido de:

I – Considerar cumpridas as determinações constantes no Acórdão AC1-TC 00014/2022, bem como na DM 0173/2022-GCESS, por parte Paulo José da Silva, Chefe do Poder Legislativo do Município de Machadinho do Oeste, e Vanessa Carla dos Reis Venturin, Controladora Interna da Câmara de Vereadores;

II – Considerar regular a composição do quadro de pessoal na Câmara Municipal de Machadinho do Oeste em abril/2023, conforme evidências juntadas pelo corpo técnico, em face dos atuais entendimentos fixados pelo Plenário nos Acórdãos APL-TC 00260/22 e APL-TC 00259/22;

III – Recomendar aos atuais gestores da Câmara Municipal de Machadinho do Oeste que, em seu campo de discricionariedade e caso verificada a imprescindibilidade da medida, em consonância com o Plano de Trabalho apresentado ao TCERO, prossigam com as medidas necessárias para a realização de novo concurso público para provimento de cargos efetivos;

IV – 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;

V – Determinar ao Departamento competente que dê ciência dos termos desta decisão colegiada a todas as Câmaras Municipais do Estado de Rondônia, via ofício, a fim de inspirar e induzir boas práticas na Gestão Pública;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

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

VII – Após medidas necessárias, arquivem-se os autos.

É como voto.

15ª Sessão Ordinária virtual da 1ª Câmara de 04 de dezembro de 2023.

Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA

Relator