

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

PROCESSO: 00693/21– 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 Buritis
RESPONSÁVEIS: Alexandre Castoldi Boareto - CPF nº ***.465.782-**;
Adriano De Almeida Lima - CPF nº ***.841.442-**;
Moisés Paulo Da Costa – CPF nº ***.475.202-**;
RELATOR: Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA
GRUPO: II
SESSÃO: 15ª Sessão da 1ª Câmara, de 4 de dezembro de 2023.

EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CUMPRIMENTO DE ACÓRDÃO. CARGOS EM COMISSÃO. PROPORCIONALIDADE. RESERVA DE CARGOS PARA PROVIMENTO POR SERVIDORES EFETIVOS. REGULAMENTAÇÃO INTERNA. RECOMENDÁVEL A EDIÇÃO DE LEI. PREVISÃO CONSTITUCIONAL.

1. Em cotejo aos documentos constantes aos autos, constata-se o esforço dos responsáveis em atender aos comandos da decisão desta Corte de Contas, sendo possível atestar o cumprimento do acórdão e a superação das irregularidades inicialmente detectadas.
2. A edição de normativo interno deve ser compreendida como suficiente para atendimento ao que determinou esta Corte, porquanto é exequível eventual ordem que imponha o dever de encaminhamento de projeto de lei, haja vista que os responsáveis não podem ser compelidos a cumprir determinação que dependa da vontade de terceiros, conforme decidiu o STF no MS 24.427/DF.
3. A Constituição da República de 1988 é expressa, em seu art. 37, V, quanto a necessidade de *lei* que regulamente o percentual mínimo de cargos em comissão a serem reservados para provimento abaixo por servidores de carreira. Por isso, é recomendável a edição de lei para tanto, de modo a melhor adequar-se à forma constitucional e em substituição à Resolução editada em âmbito interno.
4. Cumpridas as determinações, arquivam-se os autos.

RELATÓRIO

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

1. Trata-se de processo autuado sob a categoria de Fiscalização de Atos e Contratos, com o objetivo de aferir 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 Buritis, a fim de subsidiar as correspondentes prestações de contas anuais.

2. Após devida instrução, o feito foi submetido à julgamento na 1ª sessão ordinária da 1ª Câmara, realizada nos dias 14 a 18 de março de 2022. Naquela oportunidade, reconheceu-se a existência de ilegalidade no quadro de servidores da unidade jurisdicionada, ante a (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 existência de servidores comissionados desempenhando atividades próprias de servidores efetivos e estranhas às atribuições de chefia, direção e assessoramento; (d) 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%).

3. Por consequência, foram emitidas as seguintes determinações aos agentes responsáveis:

[...] 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. 0081/21- GCESS por parte de Adriano de Almeida Lima e Alexandre Castoldi Boareto, Presidente e Controlador Interno da Câmara de Vereadores de Buritis;

II – Reconhecer a existência de inconstitucionalidade no atual quadro de servidores da Câmara Municipal de Buritis, 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 existência de servidores comissionados desempenhando atividades próprias de servidores efetivos e estranhas às atribuições de chefia, direção e assessoramento; (d) 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 à Adriano de Almeida Lima – Presidente da Câmara Municipal –, ou a quem vier a sucedê-lo ou substituí-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%);

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

IV – Determinar à Adriano de Almeida Lima e Alexandre Castoldi Boareto, Presidente e Controlador Interno da Câmara de Vereadores de Buritis, 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 6 meses, contados da apresentação do plano de ação;

V – Recomendar a realização de reforma administrativa no âmbito da Câmara Municipal de Buritis, a fim de garantir a adequação do quadro de servidores efetivos às necessidades da Administração, considerando suas atividades burocráticas e técnicas, de modo a destinar os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, às excepcionais hipóteses de chefia, direção e assessoramento;

VI – Recomendar à Adriano de Almeida Lima, Presidente da Câmara Municipal de Buritis, 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 de confiança e 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 ao Presidente da Câmara Municipal de Buritis, 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; [...]

4. O Acórdão AC1-TC 00015/2022 transitou em julgado em 18 de abril de 2022.
5. Em sequência, os responsáveis apresentaram Plano de Ação para correção das irregularidades apontadas, o qual está acostado no Documento nº 03364/2022 e foi submetido a apreciação do Controle Externo desta Corte, que concluiu ter havido o total cumprimento dos termos determinados no Acórdão AC1-TC 00015/2022.
6. Por meio da DM 0147/2022-GCESS, determinei o sobrestamento do feito até o julgamento dos Processos 771/2021 e 683/2021, diante de uma possível evolução de entendimento quanto à matéria de fundo e em nome da segurança jurídica. Encerrada a causa de sobrestamento, proferi a DM 0176/2022-GCESS, por meio da qual requisitei informações adicionais acerca do quadro de servidores da Câmara Municipal.
7. Em resposta, foram apresentados documentos e dados adicionais pelo jurisdicionado, os quais foram objeto de análise pela SGCE. A unidade técnica, em seu relatório de ID 1425022, concluiu pelo cumprimento total da DM 0176/2022-GCESS, de modo que afirmou estarem os autos em consonância com a evolução do entendimento sobre a matéria.

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

8. Por fim, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas que, em parecer de lavra da e. Procuradora Érika Patrícia, opinou no sentido de:

[...] Ex positis, opina o MPC no sentido de: I - Considerar irregular a ausência de lei sobre percentual mínimo dos cargos em comissão criados, a serem reservados para provimento exclusivo por servidores de carreira, diante de regramento constante no art. 37, V, da CF/88, nos termos do item 09, Acórdão APL-TC 00260/22 referente ao processo 00683/21.

II - Em razão da inexistência da lei sobre percentual mínimo, considerar cumprido parcialmente o item VII do Acórdão AC1-TC 00015/22, em consonância com o relatório de execução apresentado, a análise técnica precedente e o reflexo da evolução de entendimento da Corte;

III - Considerar cumpridos os itens III, IV, V e VI do Acórdão AC1-TC 00015/22, em consonância com o relatório de execução apresentado, a análise técnica precedente e o reflexo da evolução de entendimento da Corte;

IV - Considerar cumprido o item I, nos subitens 1, 2, 3 e 4 da DM 176/2022-GCESS, pós uniformização jurisprudencial do Pleno (APL-TC 00259/22 e APL-TC 00260/22), em consonância com o novo plano de ação e a análise técnica precedente;

V - Reforçar a sugestão do item V do Acórdão APL-TC 00259/22 referente à inclusão “no Programa Anual de Fiscalização (PAF) ações de controle pertinentes ao acompanhamento da regularidade na criação e provimento de cargos em comissão no âmbito das unidades jurisdicionadas submetidas a esta Corte, bem como solicite, caso assim entenda pertinente, o desenvolvimento de ferramenta tecnológica (software com inteligência artificial) para melhor acompanhamento da questão em tempo real”; [...]

9. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

10. O presente feito está em fase de verificação de cumprimento do Acórdão AC1-TC 00015/2022, no qual foram expedidas determinações para correção das seguintes irregularidades detectadas no quadro de servidores da Câmara Municipal de Buritis, quais sejam: 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 CR/88; c) a existência de servidores comissionados desempenhando atividades próprias de servidores efetivos e estranhas às atribuições de chefia, direção e assessoramento; d) a inexistência de normativo que, atento à obrigatória proporcionalidade prevista pela CR/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%).

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

11. Para tanto, foram expedidas as seguintes determinações, cujo cumprimento é agora aferido:

[...] III – Determinar à Adriano de Almeida Lima – Presidente da Câmara Municipal –, ou a quem vier a sucedê-lo ou substituí-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 Adriano de Almeida Lima e Alexandre Castoldi Boareto, Presidente e Controlador Interno da Câmara de Vereadores de Buritis, 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 6 meses, contados da apresentação do plano de ação;

VII – Determinar ao Presidente da Câmara Municipal de Buritis, 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; [...]

12. A aferição da regularidade do quadro de pessoal e do cumprimento do acórdão, no entanto, deve se dar não apenas a partir do que restou decidido no Acórdão AC1-TC 00015/2022, mas também no que restou decidido nos processos 00771/202 e 00683/2021, nos quais esta Corte de Contas reapreciou a matéria de fundo e evoluiu em seu entendimento sobre alguns pontos cruciais.

13. A análise atualizada se dará, ademais, com base nos dados fornecidos pelo jurisdicionado, em especial aqueles apresentados após prolação da DM 0176/2022-GCESS, que foi integralmente cumprida pelos responsáveis, conforme aponta a SGCE e MPC.

14. Pois bem.

15. Segundo informações constantes no Documento n. 00282/2023, no relatório técnico da SGCE e no Parecer Ministerial, para análise do quantitativo de cargos criados e providos é relevante a análise das Leis Municipais n. 1909/2023 e 1908/2023, visto terem revogado as Leis Municipais 1.804/2023 e 1.803/2023 citadas pelos responsáveis e analisadas pela SGCE em seu relatório.

16. Do teor das leis atualmente vigentes (Leis 1909/2023 e 1908/2023), verifica-se terem sido criados 34 cargos comissionados e 34 cargos efetivos, de modo que há proporcionalidade entre as espécies de cargos, porquanto o número de cargos destinados à chefia,

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

direção e assessoramento é igual ao número de cargos efetivos, o que se adequa à natureza das funções exercidas e à regra de provimento de cargos públicos, visto apenas ser vedado que o número de cargos comissionados supere o número de efetivos criados.

17. Essa mesma proporcionalidade, à luz da jurisprudência mais atual desta Corte, é verificada quando analisada a forma de provimento dos cargos e funções, visto que a unidade conta com 5 servidores exclusivamente comissionados e 5 servidores efetivos no exercício de funções gratificadas. Ou seja, as funções de direção, chefia e assessoramento são distribuídas de forma igualitária entre servidores de carreira e não efetivos, o que contribui para a continuidade do serviço público e atende à proporcionalidade buscada pela Constituição Federal.

18. No mais, verifica-se terem os responsáveis adotado providências para regulamentar, em âmbito interno, o quantitativo de cargos comissionados a serem reservados para provimento por servidores de carreira, nos moldes do art. 37, V, da CR/88. Para tanto, foi editada a Resolução n. 008/2023, de 06 de fevereiro de 2023, que dispõe que os servidores de carreira (efetivos, cedidos ocupantes de cargos em comissão e os em exercício de função gratificada) deverão ocupar o percentual mínimo de 50% dos cargos comissionados criados.

19. Por certo, assim como aponta o MPC, a edição de Resolução não é o meio mais adequado para dispor sobre a matéria, visto que a Constituição Federal é expressa ao prever a edição de lei em sentido formal em seu art. 37, V. Entretanto, salvo melhor juízo, é possível entender que a medida implementada é suficiente para fins de cumprimento da determinação desta Corte, ao menos por ora, especialmente ao considerar não ser exequível eventual determinação que imponha o dever de encaminhamento de projeto de lei, haja vista que os responsáveis não podem ser compelidos por esta Corte a cumprir determinação que dependa da vontade de terceiros, conforme decidiu o STF no MS 24.427/DF.

20. Por isso, deve ser recomendado aos gestores que adotem medidas para propor a edição de lei que, em atenção ao art. 37, V, da CR/88, regule o percentual mínimo de cargos em comissão a serem reservados para provimento por servidores de carreira, de modo a melhor adequar-se à forma constitucional e assim substituir a Resolução n. 008/2023, que atualmente regula a questão.

PARTE DISPOSITIVA

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

21. Ante o exposto, em parcial consonância com o parecer ministerial, apresento proposta de voto no sentido de:

I – Considerar cumpridos os itens III, IV, V e VI do Acórdão 00015/2022/TCERO, bem como a Decisão Monocrática 0176/2022-GCESSO, e superadas as irregularidades indicadas no item I do mesmo Acórdão;

II – Recomendar ao atual Presidente da Câmara de Vereadores de Buritis, ou a quem o venha a substituir ou suceder que, adote medidas para a edição de *lei* que disponha sobre o percentual de cargos comissionados a serem reservados para provimento exclusivo por servidores de carreira, em atenção ao que prevê o art. 37, V, da CF/88 e em substituição à Resolução 008/2023, que atualmente regula a matéria em âmbito interno;

III – Dar ciência do teor desta decisão colegiada aos responsáveis, por meio eletrônico e, ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

IV – Encaminhar os autos ao Departamento do Tribunal Pleno para cumprimento desta decisão, autorizando-se, desde já, a utilização dos meios de TI e dos aplicativos de mensagem instantânea para a comunicação dos atos processuais;

V – Após providências necessárias, arquivar os autos.

É como voto.

15ª Sessão da 1ª Câmara, de 4 de dezembro de 2023.

Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA

R.elator