



Proc.: 00687/21

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 00687/21– 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 Executivos Municipais
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Campo Novo de Rondônia
RESPONSÁVEIS: Alexandre José Silvestre Dias – CPF 928.468.749-72 (Prefeito)
Cristian Wagner Madela – CPF 003.035.982-12 (Controlador Interno)
RELATOR: Conselheiro Edilson de Sousa Silva
SESSÃO: 1ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 7 a 11 de fevereiro de 2022.

EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. QUANTITATIVO DE CARGOS COMISSIONADOS. PROPORCIONALIDADE. PERCENTUAL DESTINADO A SERVIDORES EFETIVOS. REGRAMENTO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES.

1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.
2. Consoante a jurisprudência da Suprema Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.
3. Os cargos públicos em comissão, porque fazem ingressar no serviço público pessoas estranhas à Administração, devem ser criados de maneira excepcional e especificamente para atender a funções de direção, chefia ou assessoramento, cujo percentual mínimo de ocupação por servidores de carreira previsto na Constituição Federal deve guardar relação com o *princípio da proporcionalidade*, para que não haja desarrazoada disparidade entre o número de pessoas estranhas à Administração e servidores de carreira.
4. Na ausência de regulamentação deve-se observar a razoabilidade na interpretação do texto constitucional, nos termos da jurisprudência pátria, para garantir o equilíbrio (50%) entre o número de servidores efetivos e os nomeados para cargos em comissão.
5. Observada a existência de lacuna legislativa, impõe-se a expedição de determinações.

Acórdão APL-TC 00009/22 referente ao processo 00687/21
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br

1 de 23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Fiscalização de Atos e Contratos, 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 Executivo do Município de Campo Novo de Rondônia, a fim de subsidiar as correspondentes prestações de contas anuais, providência essa também adotada relativamente aos demais 6 Municípios atribuídos a esta relatoria para o quadriênio 2021/2024, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Edilson de Sousa Silva, por unanimidade de votos, em:

I – Considerar parcialmente cumpridas as determinações constantes na DM n. 0073/21-GCESS, à exceção daquela exposta no item I, alínea “c”, número 9, por não respondida pelos responsáveis;

II – Determinar ao atual Prefeito do Município de Campo Novo de Rondônia, Alexandre José Silvestre Dias (CPF n. 928.468.749-72), e ao Controlador Interno, Cristian Wagner Madela CPF n. 003.035.982-12), ou a quem lhes vier a substituir, que, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da notificação, sob pena de suportar pena de multa coercitiva, realizem levantamento detalhado dos servidores ocupantes de cargos comissionados, sejam eles efetivos ou exclusivamente comissionados, e das funções por eles desempenhadas, a fim de apurar se existem servidores nomeados em cargos em comissão que exercem funções e atividades que sejam estranhas àquelas pertinentes à assessoria, direção e chefia, o que deverá ser informado a esta Corte;

II – Alertar o atual Prefeito do Município de Campo Novo de Rondônia acerca da obrigatoriedade de manter proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e comissionados criados, estejam eles vagos ou ocupados, em atendimento à ordem constitucional que prevê como regra para ingresso no serviço público é a aprovação em concurso público e a consequente excepcionalidade do provimento de cargos comissionados;

III – Determinar ao Chefe do Poder Executivo Municipal que adote providências para submeter à Câmara Municipal projeto de lei que regulamente as atribuições dos cargos comissionados eventualmente ainda não regulamentados no âmbito do Poder Executivo Municipal, os quais devem ser destinados ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

IV – Determinar ao Chefe do Poder Executivo Municipal que regulamente, legislativa ou administrativamente, o percentual mínimo de cargos de confiança a serem titularizados por servidores de carreira, que deverá ser, no mínimo, de 50% do número de cargos em comissão do executivo municipal;

V – Dar ciência deste acórdão 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



Proc.: 00687/21

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental;

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

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva (Relator), Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra e os Conselheiros-Substitutos Omar Pires Dias (em substituição regimental ao Conselheiro Benedito Antônio Alves) e Erivan Oliveira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Valdivino Crispim de Souza); Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e a Procuradora-Geral Substituta do Ministério Público de Contas Yvone Fontinelle de Melo. Ausentes os Conselheiros Valdivino Crispim de Souza e Benedito Antônio Alves devidamente justificados.

Porto Velho, sexta-feira, 11 de fevereiro de 2022.

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 00687/21– 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 Executivos Municipais
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Campo Novo de Rondônia
RESPONSÁVEIS: Alexandre José Silvestre Dias – CPF 928.468.749-72 (Prefeito)
Cristian Wagner Madela – CPF 003.035.982-12 (Controlador Interno)
RELATOR: Conselheiro Edilson de Sousa Silva
SESSÃO: 1ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 07 a 11 de fevereiro de 2022.

RELATÓRIO

1. O presente feito foi autuado no âmbito desta Corte de Contas, sob a categoria de Fiscalização de Atos e Contratos, 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 Executivo do Município de Campo Novo de Rondônia, a fim de subsidiar as correspondentes prestações de contas anuais, providência essa também adotada relativamente aos demais 6 Municípios atribuídos a esta relatoria para o quadriênio 2021/2024.
2. Após devida atuação, foi proferida a DM 0073/2021/GCESS, por meio da qual determinou-se ao Prefeito do Município e ao Controlador que apresentassem a esta Corte de Contas as seguintes informações:

[...] I – Determinar ao atual Prefeito do Município de Campo Novo de Rondônia, Alexandre José Silvestre Dias (CPF n. 928.468.749-72), e ao Controlador Interno, Cristian Wagner Madela (CPF n. 003.035.982-12), ou a quem lhes vier a substituir, que, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da notificação, sob pena de suportar pena de multa coercitiva, apresentem a esta Corte de Contas as informações ora solicitadas:

- a) Realize levantamento no âmbito de toda as unidades administrativas vinculadas ao Poder Executivo municipal de Campo Novo de Rondônia, mediante relatório de auditoria conclusivo, com o objetivo de identificar e avaliar os riscos relativos as funções de confiança e cargos em comissão, assim como dar transparência acerca dos quantitativos, atribuições, requisitos de acesso e outras informações relevantes sobre o tema, devendo ter como pontos centrais o processo de seleção e investidura de profissionais em funções de confiança e cargos comissionados, o qual deve atender aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e da transparência, visando ao interesse público;
- b) Deverá, ainda, identificar quatro aspectos centrais nesse levantamento:
 - 1) a investidura de profissionais com requisitos e competências necessários ao desempenho das funções de confiança e cargos em comissão;
 - 2) gestão do conhecimento no órgão em função da saída de pessoal de funções de confiança e cargos em comissão e proteção de informações privilegiadas inerentes ao cargo;

Acórdão APL-TC 00009/22 referente ao processo 00687/21
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

4 de 23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- 3) qualidade do gasto com funções de confiança e cargos em comissão;
- 4) investidura de profissional com pleno cumprimento das regras legais;
- c) O levantamento realizado pelo controle interno, a partir desses aspectos centrais e com o objetivo de melhor operacionalizar os trabalhos de fiscalização, deverá trazer a este Tribunal de Contas as informações abaixo:
 - 1) Qual é a proporção de servidores comissionados em relação aos efetivos nos diversos órgãos da Administração Pública municipal, informação consolidada e por órgão?
 - 2) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores efetivos?
 - 3) Qual é o percentual de funções e cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores do próprio quadro efetivo nos diversos órgãos do município?
 - 4) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores filiados a partidos políticos?
 - 5) Qual é a proporção do gasto com remuneração de servidores comissionados em relação ao gasto com efetivos?
 - 6) Por quanto tempo os servidores permanecem ocupando os mesmos cargos comissionados?
 - 7) Está havendo transparência quanto às atribuições da função/cargo comissionado, aos requisitos de acesso, aos atuais comissionados e ao processo de seleção?
 - 8) Os controles intrínsecos ao processo de escolha e nomeação para cargos e funções de livre provimento propiciam razoável certeza de que os escolhidos estão aptos a desempenhar as atribuições correspondentes?
 - 9) Há servidores nomeados em cargos em comissão que exercem funções e atividades que sejam estranhas àquelas pertinentes à assessoria, direção e chefia?
 - 10) Há proposta de adoção de política de proporcionalidade na ocupação dos cargos comissionados ocupados por servidores sem vínculo versus o quantitativo de cargos ocupados por servidores efetivos, por órgão? [...]

3. Em atendimento à decisão referida o responsável Cristian Wagner Madela, na qualidade de Controlador do Município, apresentou justificativas tempestivas, enquanto Alexandre José Silvestre, Prefeito do Município, deixou transcorrer em aberto o prazo para manifestação quanto ao item I da DM 0073/2021/GCESS.

4. Os autos foram então remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo, a qual elaborou Relatório de Análise Técnica Preliminar (ID 1124418) e, em seu bojo, apontou o descumprimento parcial dos termos da decisão 0073/2021-GCESS, bem como a inexistência de normativos que estabeleçam as regras de proporcionalidade acerca do quantitativo de nomeações entre servidores efetivos e comissionados, ou regras que coíbam a nomeação de cargos para exercício de atividades estranhas àquelas pertinentes à assessoria, direção e assessoramento.

5. E concluiu a SGCE:

- [...] 34. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:
35. 5.1. PROPOR ao jurisdicionado, Poder Executivo de Campo Novo de Rondônia, representado pelo senhor Alexandre José Silvestre Dias, CPF. 928.468.749-72 – (Prefeito), ou a quem legalmente o substituir (mediante a adoção de mecanismo consensual para solucionar o feito), um Termo de Ajustamento de Gestão - TAG10, com

Acórdão APL-TC 00009/22 referente ao processo 00687/21
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

5 de 23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

fundamento no que dispõe a Resolução n. 246/2017/TCE-RO, visando o cumprimento de possíveis metas e obrigações que vierem assumir com esta Corte, a fim de sanear as irregularidades, nos termos do item 4. Da conclusão;

36. 5.2. ALTERNATIVAMENTE, caso se considere inviável a adoção proposta acima (5.1) e nos termos dispostos no art. 5º, LIV e LV, da CF/88, NOTIFICAR, via mandado de audiência, o jurisdicionado Poder Executivo de Campo Novo de Rondônia, representado pelo senhor Alexandre José Silvestre Dias, CPF. 928.468.749-72 – (Prefeito), ou a quem legalmente o substituir, para, querendo, apresente razões de justificativas, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento dos expedientes (art. 97, I, do RITCERO), quanto aos apontamentos apurados, para que adote ou demonstre a adoção de medidas eficazes, como: a elaboração/adequação de normativos¹¹ e exonerações (no interesse da administração), visando melhor qualidade na prestação do serviço público e a prática de uma política de proporcionalidade adequada e transparente, entre os cargos comissionados ocupados por servidores sem vínculo versus o quantitativo de cargos ocupados por servidores efetivos, em cumprimento ao art. 37 da CF/88 (princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade), em consonância com jurisprudência já pacificada (nos termos do item 4. Da conclusão), advertindo que o descumprimento das determinações ensejará a aplicação de multa, nos termos do artigo 55, IV e VIII, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c o artigo 101 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, sem prejuízo de responsabilização solidária, no tocante a prejuízos aos cofres públicos eventualmente configurado em consequência dessa omissão. Na resposta, mencionar que se refere ao processo n. 0687/2021-TCE-RO

37. 5.3. RECOMENDAR ao jurisdicionado, Poder Executivo de Campo Novo de Rondônia, representado pelo senhor Alexandre José Silvestre Dias, CPF. 928.468.749-72 – (Prefeito), ou a quem legalmente o substituir, a realização de estudos para eventual reforma administrativa, visando identificar as reais necessidades, atribuições e proporcionalidade dos cargos comissionados/efetivos existentes, em obediência ao art. 37 da CF/88 (princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade), e da jurisprudência já pacificada, nos termos do item 4. Da conclusão;

5.4 DAR CONHECIMENTO aos responsáveis e interessados, informando-lhes que o inteiro teor das peças dos autos está disponível no sítio do Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação nº 3/2013/GCOR. [...]

6. Em atenção à proposta apresentada pelo controle externo, especialmente quanto à formulação de Termo de Ajustamento de Gestão como mecanismo processual para solução consensual das irregularidades eventualmente identificadas, remeti os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação quanto a sua concordância (ou não) acerca do instrumento, à semelhança do raciocínio empreendido no Processo 01144/2020 (ID 1126835).

7. O Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do e. Procurador Miguidônio Inácio Loiola Neto (ID 1139913), opinou pela expedição de recomendação aos responsáveis, ao invés do firmamento de TAG. Ao final, concluiu o MPC:

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

Acórdão APL-TC 00009/22 referente ao processo 00687/21
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

6 de 23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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

II – Reiterada a determinação contida no item I, letra “c”, ponto 9, da DM n. 0073/2021, aos responsáveis Alexandre José Silvestre Dias (prefeito municipal) e Cristian Wagner Madela (controlador interno), ou a quem vier a substituir-lhes, sob pena de, frente à reincidência no descumprimento de determinação feita pelo TCE/RO, incidir a penalidade prevista no art. 55, inciso VII, da LC n. 154/96;

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

8. Por fim, vieram os autos conclusos para julgamento.
9. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

10. É cediço ser de **competência dos Tribunais de Contas** a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos pertencentes à Administração Pública, cuja abrangência engloba aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, **incluindo, ainda, a razoabilidade e proporcionalidade dos atos praticados no âmbito da Administração que gerem receita ou despesa pública.**

11. A atribuição de controle levada a cabo pelas Cortes de Contas, no entanto, não fica restrita à fiscalização e/ou sanção dos gestores, sendo também extensível ao dever de contribuir para a concretização de uma gestão pública obediente aos impositivos legais e constitucionais, por meio de **atuação dialógica e pedagógica para com os órgãos jurisdicionados.**

12. Dentro dessa perspectiva de controle amplo, mostra-se pertinente a análise das ações concernentes à **nomeação e quantitativos de cargos em comissão existentes na estrutura dos entes públicos e órgãos autônomos – matéria objeto do presente feito –, a fim de garantir que sejam**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

observados os parâmetros preconizados pela Constituição Federal e jurisprudência pátria, o que se faz nos termos a seguir expostos.

I – Da excepcional exceção à regra do concurso público e requisitos para a criação/provimento de cargos em comissão

13. A Carta da República prevê como regra para ingresso no serviço público a aprovação prévia em concurso público, a teor do que prescreve seu artigo 37, inciso II. De tal regra são excetuadas, dentre outras limitadas hipóteses, as nomeações em cargos em comissão (art. 37, V, CF/88) que, por natureza, pressupõem vínculo de confiança entre agente nomeante e nomeado, sendo, por consequência, de livre nomeação e exoneração.

14. A exceção referida, no entanto, não é desprovida de **balizas**, visto que a própria CF/88 prevê que tais cargos destinam-se unicamente às **atribuições de direção, chefia e assessoramento**, bem como prevê a **edição de lei que estabeleça os casos, condições e percentuais mínimos** nos quais os cargos em comissão devem ser **preenchidos por servidores de carreira** – norma de eficácia limitada –, sem prejuízo da inafastável observância aos **princípios aplicáveis à administração pública**.

15. Relativamente à edição de norma infraconstitucional que preveja percentuais mínimos para que os cargos em comissão sejam ocupados exclusivamente por servidores efetivos, nos moldes do art. 37, inciso V, da CF/88, importa asseverar que, a despeito de ser tratar de norma constitucional com eficácia limitada e, portanto, produzir efeitos apenas mediatos, indiretos e reduzidos, até que lhe seja conferida eficácia plena, a norma constitucional atua com cunho negativo, de modo a impedir comportamentos contrários a seu núcleo essencial.

16. Ou seja, ainda que eventualmente os entes públicos não editem a competente lei, certo é que a análise da juridicidade do quantitativo de cargos comissionados ocupados por servidores exclusivamente comissionados, em cada ente e órgão público, deve ter como foco o interesse público incidente na adequada continuidade dos serviços públicos prestados e prestígio aos servidores efetivos da Administração, em respeito à ordem constitucional ainda não regulamentada.

17. Nesse sentido se manifestou o e. Conselheiro Paulo Curi Neto em voto proferido por ocasião do julgamento do Processo 01777/16/TCE-RO, quando expôs:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

[...] Com relação à matéria, a Constituição Federal, no seu inciso V do art. 37, assim se posiciona: “V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento” Como se vê, trata-se de norma constitucional de eficácia limitada, pela qual o constituinte originário remete ao legislador infraconstitucional reservar um percentual mínimo aos servidores efetivos para a ocupação do cargo em comissão em determinado órgão da Administração. Porém, inexistente norma constitucional despida de eficácia.

A despeito da omissão legislativa inconstitucional, a inexistência de lei regulamentadora não autoriza ao administrador agir em desconformidade com a finalidade da norma constitucional. Até que lhes seja conferida eficácia plena, as normas constitucionais de eficácia limitada possuem aplicabilidade jurídica mínima, de cunho negativo, obstando a adoção de comportamentos estatais que manifestamente estejam em desconformidade com o núcleo essencial da norma.

Segundo a clássica lição de José Afonso da Silva, as normas de eficácia limitada produzem de imediato determinados efeitos, dentre os quais: “constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas” e “condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário” (Eficácia e Aplicabilidade das Normas Constitucionais. p. 164). [...]

18. De outro viés, em que pese a CF/88 tenha deixado a cargo do legislador infraconstitucional a responsabilidade de fixar o percentual de cargos comissionados a serem ocupados por servidores efetivos, **o atuar do legislador ordinário deve estar em sintonia com o princípio da razoabilidade**, que impõe que toda norma veicule material razoável e compatível com a Constituição, sob pena de revelar abuso do poder de legislar.

19. Esse foi o entendimento firmado pelo TJRO no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade 0006906-61.2016.8.22.0000, quando reconheceu a inconstitucionalidade de lei que previa a destinação de apenas 20% dos cargos comissionados à servidores efetivos, situação ofensiva à regra do concurso público e princípios constitucionais. Na oportunidade, fundamentou o e. Desembargador Gilberto Barbosa:

[...] A toda evidência, a imposição mínima de vinte por cento de cargos comissionados de ocupação restrita a servidores efetivos macula, a mais não poder, os princípios da impessoalidade, razoabilidade, moralidade, proporcionalidade, bem como do concurso público.

Em que pese a Constituição Federal ter deixado a cargo do Legislador dos Estados a responsabilidade de fixar número mínimo de cargos comissionados a serem exercidos por servidores efetivos, é palmar que esse atuar do legislador ordinário deve estar em sintonia com o princípio da razoabilidade, que impõe que toda norma veicule conteúdo material razoável, pois, do contrário, revelará intolerável abuso do poder de legislar.

A propósito, observa o Ministro Celso de Mello que a cláusula do devido processo legal de que fala o artigo 5º, LIX, da Constituição da República deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público (procedural due process of law),

Acórdão APL-TC 00009/22 referente ao processo 00687/21
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

9 de 23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

mas, sobretudo, em sua dimensão material (substantive due process of law), que atua como decisivo obstáculo à edição de atos normativos revestidos de conteúdo arbitrário ou irrazoável. A essência do substantive due process of law reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação ou de regulamentação que se revele opressiva ou destituída do necessário coeficiente de razoabilidade. Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades normativas do Estado, que este não dispõe de competência para atuar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal.' (STF, SS 1.320-9).

Demais disso, no julgamento do RE 1.041.210/SP, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da controvérsia relativa aos requisitos constitucionais para a criação de cargos em comissão e, resolvendo o Tema 1.010 da Repercussão Geral, reafirmou a jurisprudência dominante fixando as seguintes teses: a) a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria Lei que os instituir.

Nessa esteira, não se mostra razoável e proporcional a LC 967/2018 ao permitir que, até oitenta por cento dos cargos em comissão, sejam ocupados por servidores estranhos ao quadro efetivo da Assembleia Legislativa, afrontando, pois, não só a razoabilidade como também a regra constitucional que prestigia o acesso ao serviço público mediante concurso de provas e títulos. [...]

20. A partir de tais noções jurídicas, o que se observa no ordenamento jurídico é a compreensão de que a **destinação de, no mínimo, 50% dos cargos comissionados a servidores efetivos é exigência razoável extraída da Carta da República**, em privilégio a regra de acesso aos cargos públicos e excepcionalidade de nomeações desta natureza.

Apelação. Ação civil pública. Assembleia Legislativa. Nomeação para cargos comissionados. Perda do objeto. Inépcia da Inicial pela inadequação da via eleita. Inconstitucionalidade. Afronta aos princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade, bem como aos incs. II e V, do art. 37 da CF.

1. Não há que se falar em perda do objeto da ação quando o conflito sobre a ilegitimidade de nomeações persiste mesmo com a revogação da norma que lhe dá sustentação, sendo certo, pois, ter sido a ação civil pública utilizada como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, portanto, tão somente como questão prejudicial para a resolução do litígio principal, que é a exacerbada nomeação de servidores para cargos comissionados.

2. Não há que se falar em impropriedade da ação civil pública quando com ela não se pretende que seja declarada inconstitucionalidade de lei; sim impor à Assembleia Legislativa que observe, para nomeações em cargos comissionados, o percentual de 50% do quadro de servidores efetivos. Portanto, utilizada como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade e para resolver o litígio principal, que é a exacerbada nomeação de servidores para cargos comissionados.

3. **Caracteriza ofensa ao inc. II do art. 37 da CR o loteamento da Assembleia Legislativa com a maioria de servidores ocupando cargos comissionados, pois essa**

Acórdão APL-TC 00009/22 referente ao processo 00687/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

10 de 23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

postura ofusca o princípio do concurso público já que os cargos em comissão são exceção para a Constituição Federal.

4. De igual modo, essa prática macula o inc. V do referido art. 37, pois a excepcionalidade do cargo em comissão impõe que se observe percentuais mínimos fixados em lei, realidade não observada já que a legislação trazida à colação, invertendo essa previsão constitucional, estabelece percentual mínimo para o preenchimento de cargos efetivos.

5. Nomeações desenfreadas de servidores comissionados subverte a regra do concurso público, permitindo, por via oblíqua, o ingresso no serviço público pela porta larga da nomeação sem concurso, o que, nos termos do citado inc. V do art. 37/CR, deveria ser exceção.

6. Julgamento do feito suspenso para que, pelo Pleno, seja apreciada a inconstitucionalidade do art. 1º, I, da LCE 2.795/2012 e art. 8º da LCE 730/2013. (Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. 1ª Câmara Especial. Proc. 0006462-62.2015.8.22.0000. Julgado em 10/11/2016. Relator: Gilberto Barbosa) – Grifou-se.

APELAÇÃO. CARGOS EM COMISSÃO. SERVIDORES DE CARREIRA. PERCENTUAL MÍNIMO. PREVISÃO LEGAL. AUSÊNCIA. PRINCÍPIOS. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PARADIGMAS LEGAIS. APLICAÇÃO. (...) Os cargos públicos em comissão, porque fazem ingressar no serviço público pessoas estranhas à Administração, devem ser criados de maneira excepcional e especificamente para atender a funções de direção, chefia ou assessoramento, **cujo percentual mínimo de ocupação por servidores de carreira previsto na Constituição Federal deve guardar relação com o princípio da proporcionalidade, para que não haja desarrazoada disparidade entre o número de pessoas estranhas à Administração e servidores de carreira.** (Apelação, Processo nº 0015884-34.2010.822.0001, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, 1ª Câmara Especial, Relator Des. Oudivanil de Marins, Data de julgamento 03/07/2014)

21. Nesse sentido, inclusive, caminhou o Poder Executivo Federal que, por meio do art. 27 do Decreto 10.829/21¹, destina a servidores de carreira, no mínimo, sessenta por cento do total de cargos em comissão existentes na Administração Pública Direta, Autárquica ou Fundacional.

22. Impõe-se fazer referência ainda, ao que decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 1.041.210, quando assentou que a criação e provimento de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, é exceção à regra do concurso público, motivo pelo qual o tema deve ser compreendido nessa condição. Por consequência, ao reafirmar sua jurisprudência já consolidada, a Corte fixou regras objetivas para a criação/provimento de cargos em comissão.

¹ Decreto 10.829/21. “Percentual de ocupação de cargos em comissão Art. 27. O Poder Executivo federal destinará a servidores de carreira, no mínimo, sessenta por cento do total de cargos em comissão existentes na administração pública direta, autárquica ou fundacional. Parágrafo único. Compete ao Ministério da Economia monitorar o cumprimento do percentual de que trata o caput”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

23. Na oportunidade, para além dos requisitos decorrentes da interpretação literal do art. 37 da CF/88 – notadamente que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento e que haja necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado – a Corte Constitucional assentou, ainda, a necessidade de que **o número de cargos comissionados guarde proporcionalidade com a necessidade que visam suprir e números de servidores efetivos do ente.**

24. O requisito em questão decorre da natureza das funções a serem executadas, visto que eventual disparidade entre o número de servidores comissionais e de provimento efetivo pode evidenciar o desvirtuamento da norma constitucional que destina os cargos em comissão para atividades de chefia, direção e assessoramento, e o malferimento de princípios, a exemplo do *princípio da moralidade e da proporcionalidade*.

25. Não fosse o bastante, assentou a Suprema Corte a necessidade de que as atribuições dos cargos sejam previstas na lei que os cria, na medida em que *do nome do cargo não exsurge o plexo de atribuições correspondentes, as quais podem conter atividades típicas de cargo comissionado e outras meramente técnicas, a depender do que dispuser a lei. Daí ser imprescindível que a lei que cria o cargo em comissão descreva as atribuições a ele inerentes, evitando-se termos vagos e imprecisos*, conforme elucidou o eminente relator Ministro Dias Toffoli em seu voto.

26. A síntese do julgado pode ser observada na ementa adiante colacionada.

EMENTA Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

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

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

3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o

Acórdão APL-TC 00009/22 referente ao processo 00687/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

12 de 23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

(RE 1041210 RG, Relator(a): Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)

27. O Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, ademais, vem aplicando o mesmo entendimento em seus julgados. À título de exemplo, cite-se a decisão proferida na ADI 0802215-63.2019.8.22.0000, na qual a Corte de Justiça estadual reconheceu a inconstitucionalidade de lei municipal que não previu a descrição das atribuições dos cargos comissionados criados.

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Anexos da LC n. 648/17, e suas alterações, do Município de Porto Velho. Preliminar de coisa julgada. Afastada. Criação de cargos comissionados. Descrição das atribuições. Inexistente na própria lei. Regra. Violação.

O pronunciamento judicial anterior que não resolve o mérito não obsta a que a parte proponha de novo a ação (art. 486, do CPC). In casu, ainda que anteriormente tenha sido manejada ação contra a mesma Lei, considerando que foi extinta por ausência de interesse processual (art. 485, VI, do CPC), não há falar em reconhecimento de coisa julgada sobre a inconstitucionalidade da norma, sobretudo quando suprido o vício anterior.

Na esteira de entendimento do STF, fixado no julgamento do RE 1.041.210, são requisitos para a criação de cargos em comissão: a) a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre as autoridades nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Verificado que na lei não há descrição das atribuições dos cargos criados, bem como, que de suas nomenclaturas exsurge a ideia de que não se tratam de direção, assessoramento ou chefia, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade. Os decretos que regulamentam os cargos criados inconstitucionalmente devem ser declaradas inconstitucionais por arrastamento.

Em razão de excepcional interesse social, é possível aplicar efeito prospectivo à decisão, conforme art. 27 da Lei n. 9.868/99.

ADIN julgada procedente, com efeitos prospectivos. (DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0802215-63.2019.822.0000, Rel. Juiz convocado João Adalberto Castro Alves, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: Presidência, julgado em 01/09/2020.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

28. No mesmo sentido tem decidido esta Corte de Contas, a exemplo do julgado adiante colacionado, de relatoria do Cons. Valdivino Crispim.

ADMINISTRATIVO. DENÚNCIA. ATOS. ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS LEGAIS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. VIOLAÇÃO A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. NOMEAÇÃO DE SERVIDORES COMISSIONADOS PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÕES QUE NÃO SE ENQUADRAM COMO DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. AUSÊNCIA DE PROPORCIONALIDADE ENTRE O NÚMERO DE CARGOS EFETIVOS E EM COMISSÃO. SANEAMENTO PARCIAL COM A APROVAÇÃO DE PROJETO DE LEI. DETERMINAÇÕES PARA AJUSTES NA NORMA EM FACE DA EXCLUSÃO DOS CARGOS DE NATUREZA POLÍTICA, COMO FORMA DE ATINGIR A PROPORCIONALIDADE ENTRE O NÚMERO DE CARGOS EFETIVO E EM COMISSÃO; E, AINDA, DIANTE DO EXCESSIVO NÚMERO DE CARGOS QUE CONSTITUEM A COTA DE CADA PARLAMENTAR, EM VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE E A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO, COMO DELINEIA O ART. 37, CAPUT, E OS INCISO II E V DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (CRFB).

1. Preenchidos os pressupostos legais, presentes no art. 50 da Lei Complementar nº 154/96 c/c artigo 80 do Regimento Interno desta Corte de Contas, a Denúncia deve ser conhecida pelo Tribunal de Contas.

2. É ilegal a nomeação de servidores comissionados para o exercício de funções que não se enquadram como direção, chefia e assessoramento, consoante disposição do artigo 37, V, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). A manutenção de servidores comissionados, para atuar em função de caráter efetivo, caracteriza descumprimento à norma legal e, via de consequência, o gestor responsável pelo ato ilegítimo incorre em sanção, na forma do artigo 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96 (precedentes: Supremo Tribunal Federal (STF), ADI 3.602; Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), Acórdão APL-TC 00078/18 – Processo nº 04019/14 TCE-RO; Acórdão APL-TC 00225/18 - Processo nº 03400/2016/TCE-RO).

3. Os princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade norteiam o equilíbrio (50%) entre o número de servidores efetivos e os nomeados para cargos em comissão. A desproporção entre o número de servidores efetivos e comissionados, nomeados para determinado ente público, caracteriza ofensa aos citados princípios e a regra do concurso público, a teor do art. 37, caput, e incisos II e V, da CRFB, com sujeição do gestor público, responsável pelos atos, às sanções por descumprimento a norma legal, na forma do artigo 55, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 (precedentes: Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJ/RO), Apelação 0006462- 62.2015.8.22.0000; Arguição de Inconstitucionalidade n. 0006906-61.2016.8.22.000).

4. Não existindo parâmetro jurídico constitucional, legal ou jurisprudencial, a exclusão dos cargos de Natureza Política da proporcionalidade, frente à busca pelo equilíbrio entre o número de cargos efetivos e em comissão (50%), revela-se contrária aos princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade, proporcionalidade e a regra do concurso público, conforme delinea o art. 37, caput, e os incisos II e V da CRFB; ademais, o fato de tais cargos se relacionarem diretamente ao exercício da atividade parlamentar, decorrerem de relação de confiança ou serem ocupados por quem não goza de estabilidade, por si só, não autoriza a mencionada exclusão.

5. A previsão de 49 (quarenta e nove) cargos para funções de assessoramento, como cota de nomeação afeta à cada Deputado Estadual – considerando que para cada Deputado

Acórdão APL-TC 00009/22 referente ao processo 00687/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

14 de 23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Federal, com bases mais amplas em Brasília e no respectivo Estado, é prevista a nomeação de apenas 25 (vinte e cinco) cargos de mesma natureza – mostra-se desarrazoada e contrária aos princípios da impessoalidade, moralidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e a regra do concurso público, como delineia o art. 37, caput, e os incisos II e V da CRFB. 6. Conhecimento. Procedência parcial da Denúncia. Determinações.

(TCE-RO; Processo n. 00490/19; Rel. Conselheiro Valdivino Crispim de Souza; julgado em 05/03/2020) – Grifou-se

29. Ante o exposto, à luz dos preceitos constitucionais e jurisprudência pátria, o quantitativo e forma de provimento de cargos comissionados na Administração Pública deve atender aos seguintes requisitos constitucionais:

- I) 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;
- II) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre as autoridades nomeante e o servidor nomeado;
- III) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
- IV) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir;
- V) percentual razoável – e não inferior a 50% - dos cargos comissionados existentes deve ser destinado, exclusivamente, à servidores de carreira.

30. Passa-se, pois, à análise das informações prestadas pelo ente jurisdicionado.

II – Das informações prestadas pelo Município de Campo Novo de Rondônia

31. Por meio da DM 0073/2021-GCESS restou determinado ao Prefeito do Município de Campo novo de Rondônia, Alexandre José Silvestre Dias, e ao Controlador Interno, Cristian Wagner Madela, ou a quem os viesse a substituir, que realizassem levantamento nas unidades administrativas para apuração dos quantitativos, atribuições, requisitos de acesso e outras informações relevantes sobre



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

o tema, devendo ter como pontos centrais o processo de seleção e investidura de profissionais em funções de confiança e cargos comissionados, o que se fez nos seguintes termos:

- a) Realize levantamento no âmbito de toda as unidades administrativas vinculadas ao Poder Executivo municipal de Campo Novo de Rondônia, mediante relatório de auditoria conclusivo, com o objetivo de identificar e avaliar os riscos relativos as funções de confiança e cargos em comissão, assim como dar transparência acerca dos quantitativos, atribuições, requisitos de acesso e outras informações relevantes sobre o tema, devendo ter como pontos centrais o processo de seleção e investidura de profissionais em funções de confiança e cargos comissionados, o qual deve atender aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e da transparência, visando ao interesse público;
- b) Deverá, ainda, identificar quatro aspectos centrais nesse levantamento:
 - 1) a investidura de profissionais com requisitos e competências necessários ao desempenho das funções de confiança e cargos em comissão;
 - 2) gestão do conhecimento no órgão em função da saída de pessoal de funções de confiança e cargos em comissão e proteção de informações privilegiadas inerentes ao cargo;
 - 3) qualidade do gasto com funções de confiança e cargos em comissão;
 - 4) investidura de profissional com pleno cumprimento das regras legais;
- c) O levantamento realizado pelo controle interno, a partir desses aspectos centrais e com o objetivo de melhor operacionalizar os trabalhos de fiscalização, deverá trazer a este Tribunal de Contas as informações abaixo:
 - 1) Qual é a proporção de servidores comissionados em relação aos efetivos nos diversos órgãos da Administração Pública municipal, informação consolidada e por órgão?
 - 2) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores efetivos?
 - 3) Qual é o percentual de funções e cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores do próprio quadro efetivo nos diversos órgão do município?
 - 4) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores filiados a partidos políticos?
 - 5) Qual é a proporção do gasto com remuneração de servidores comissionados em relação ao gasto com efetivos?
 - 6) Por quanto tempo os servidores permanecem ocupando os mesmos cargos comissionados?
 - 7) Está havendo transparência quanto às atribuições da função/cargo comissionado, aos requisitos de acesso, aos atuais comissionados e ao processo de seleção?
 - 8) Os controles intrínsecos ao processo de escolha e nomeação para cargos e funções de livre provimento propiciam razoável certeza de que os escolhidos estão aptos a desempenhar as atribuições correspondentes?
 - 9) Há servidores nomeados em cargos em comissão que exercem funções e atividades que sejam estranhas àquelas pertinentes à assessoria, direção e chefia?
 - 10) Há proposta de adoção de política de proporcionalidade na ocupação dos cargos comissionados ocupados por servidores sem vínculo versus o quantitativo de cargos ocupados por servidores efetivos, por órgão? [...]

32. Em resposta, o Poder Executivo Municipal, por meio de seu Controlador Interno Cristian Wagner Madela, apresentou relatório conclusivo sobre os cargos em comissão e funções gratificadas no âmbito municipal (ID 1066683), tendo respondido a todos os questionamentos formulados na DM 0073/2021, à exceção no item 9, conforme exposto pela SGCE e MPC.

Acórdão APL-TC 00009/22 referente ao processo 00687/21
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

16 de 23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

33. Conforme informações prestadas, em abril de 2021 – data de referência dos dados –, o Município contava com 552 servidores, dos quais 471 eram efetivos sem cargos comissionados ou função gratificada, quantitativo que corresponde a 85,33% do total de servidores, enquanto 81 servidores eram ocupantes de cargos comissionados ou funções gratificadas, quantitativo correspondente a 14,67% do total.

34. Os quantitativos referidos estão distribuídos da seguinte forma:

UNIDADE	SERV. EFETIVOS + COMISSIONADOS	SERV. EFETIVOS	% SERV. EFETIVOS	SERV. COMISSIONADOS	% SERV. COMISSIONADOS
GABINETE	13	7	53,85%	6	46,15%
SEAMAT	17	10	58,82%	7	41,18%
SEMAD	31	14	45,16%	17	54,84%
SEMAS	24	10	41,67%	14	58,33%
SEMEC	242	234	96,69%	8	3,31%
SEMOSP	37	24	64,86%	13	35,14%
SEMUSA	186	172	92,47%	14	7,53%
IPECAN	2	0	0,00%	2	100,00%
Total Geral	552	471	85,33%	81	14,67%

35. Dos 81 servidores comissionados ou com função gratificada, 33 são servidores efetivos, número que corresponde à 40,74%, sendo distribuídos da seguinte forma:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

UNIDADE	CARGOS COMISSIONADOS	CARGOS COMISSIONADOS OCUPADOS POR SERVIDORES EFETIVOS		CARGOS COMISSIONADOS OCUPADOS POR SERVIDORES NÃO EFETIVOS	
		QUANT.	%	QUANT.	%
GABINETE	6	3	50,00%	3	50,00%
SEAMAT	7	4	57,14%	3	42,86%
SEMAD	17	10	58,82%	7	41,18%
SEMAS	14	4	28,57%	10	71,43%
SEMEC	8	5	62,50%	3	37,50%
SEMOSP	13	2	15,38%	11	84,62%
SEMUSA	14	3	21,43%	11	78,57%
IPECAN	2	2	100,00%	0	0,00%
Total Geral	81	33	40,74%	48	59,26%

36. Dos 33 servidores efetivos em cargos em comissão, 28 são servidores do próprio quadro do órgão, o que corresponde à 34,57% do total de comissionados.

UNIDADE	COMISSIONADOS	SERVIDORES EFETIVOS DO QUADRO	%
GABINETE	6	2	33,33%
SEAMAT	7	3	42,86%
SEMAD	17	9	52,94%
SEMAS	14	4	28,57%
SEMEC	8	5	62,50%
SEMOSP	13	2	15,38%
SEMUSA	14	3	21,43%
IPECAN	2	0	0,00%
Total Geral	81	28	34,57%

37. Destaca-se que o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Campo Novo (IPECAN) não possui quadro próprio de servidores, motivo pelo qual conta apenas com servidores cedidos, os quais devem possuir escolaridade de nível superior para assunção dos cargos comissionados. Por tais características, o órgão conta com a totalidade de seus servidores como comissionados, visto serem apenas 2 servidores e não possuir quadro próprio de pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

38. Informou-se, ainda, que de um total de R\$ 1.451.654,92 reais gastos com folha de pagamento no mês de abril de 2021, 85,05% foram destinados ao pagamento de servidores efetivos, enquanto 14,95% (R\$ 216.991,38) foram destinados ao pagamento de pessoal comissionado.

39. No mais, restou apontado que a estrutura administrativa do Município é regulada pela Lei Complementar Municipal n. 069/2018, a qual foi elaborada com algumas inconsistências que precisam ser corrigidas – conforme afirmou o Controlador –, dentre as quais é mencionada a inexistência de previsão quanto aos requisitos mínimos para investidura nos cargos de livre nomeação e exoneração, a exceção de alguns cargos como o de Contador, Controlador etc., bem como não haver previsão de processo de seleção para tais cargos.

40. Foi informado, ainda, que o tempo médio de permanência dos servidores em cargos comissionados é 260 dias e que 34 dos servidores com função são filiados à partidos, sendo 20 servidores efetivos.

41. Pois bem.

42. Quando confrontadas as informações prestadas ao que dispõe a Carta da República, à luz do entendimento jurisprudencial pertinente, observa-se inexistirem irregularidades nos quantitativos de cargos efetivos e comissionados então ocupados, bem como haver proporcionalidade entre o número de servidores comissionados e efetivos nomeados, visto que os servidores comissionados correspondem a 14,67% do total de servidores, o que se mostra adequado ante a natureza das atividades exercidas e respeito à regra do concurso público.

43. Entretanto, a aparente conformidade da situação dos servidores municípios não decorre de clara e objetiva regulamentação, sendo certo que a qualquer momento o panorama pode se alterar, caso medidas regulatórias não sejam adotadas pelo executivo municipal.

44. Isso porque, do quanto exposto, o Município de Campo Novo não detém legislação que estabeleça as condições e percentuais mínimos de cargos comissionados a serem preenchidos por servidores efetivos, o que configura omissão do ente na regulação do art. 37, inciso V, da Carta da República.

45. De igual modo, não possui regramento legal que preveja regras assecuratórias de proporcionalidade entre o número de cargos comissionados e efetivos, situação que produz insegurança jurídica e contribui para a perpetuação de irregularidades na forma de provimento dos cargos públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

46. Importa consignar, no ponto, que os dados apresentados pelo Controlador Interno do Município dizem respeito aos cargos comissionados e efetivos ocupados, ou seja, ao número e características dos servidores públicos em atividade, e não ao número de cargos públicos criados em lei, estejam eles ocupados ou não, sendo necessário que essa análise seja realizada no âmbito interno, a fim de corrigir eventual desproporcionalidade entre os cargos efetivos e comissionados existentes.

47. Tais falhas são relevantes e, por certo, merecem atenção por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal, justificando a expedição de determinações e recomendações por parte desta Corte de Contas.

48. Por fim, em consonância com a manifestação do Ministério Público de Contas, mostra-se desnecessária a confecção de Termo de Ajustamento de Gestão, nos moldes da Resolução n. 246/2017/TCE-RO, conforme sugeriu o corpo técnico, tendo em vista que a expedição de recomendações ao ente jurisdicionado é suficiente para alcance da mesma finalidade e correção das inconsistências até aqui já apontadas.

PARTE DISPOSITIVA

49. Ante o exposto, submeto à deliberação deste Egrégio Tribunal Pleno o seguinte voto, para o fim de:

I – Considerar parcialmente cumpridas as determinações constantes na DM n. 0073/21-GCESS, à exceção daquela exposta no item I, alínea c, número 9, por não respondida pelos responsáveis;

II – Determinar ao atual Prefeito do Município de Campo Novo de Rondônia, Alexandre José Silvestre Dias (CPF n. 928.468.749-72), e ao Controlador Interno, Cristian Wagner Madela CPF n. 003.035.982-12), ou a quem lhes vier a substituir, que, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da notificação, sob pena de suportar pena de multa coercitiva, realizem levantamento detalhado dos servidores ocupantes de cargos comissionados, sejam eles efetivos ou exclusivamente comissionados, e das funções por eles desempenhadas, a fim de apurar se existem servidores nomeados em cargos em comissão que exercem funções e atividades que sejam estranhas àquelas pertinentes à assessoria, direção e chefia, o que deverá ser informado a esta Corte;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

II – Alertar o atual Prefeito do Município de Campo Novo de Rondônia acerca da obrigatoriedade de manter proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e comissionados criados, estejam eles vagos ou ocupados, em atendimento à ordem constitucional que prevê como regra para ingresso no serviço público é a aprovação em concurso público e a consequente excepcionalidade do provimento de cargos comissionados;

III – Determinar ao Chefe do Poder Executivo Municipal que adote providências para submeter à Câmara Municipal projeto de lei que regulamente as atribuições dos cargos comissionados eventualmente ainda não regulamentados no âmbito do Poder Executivo Municipal, os quais devem ser destinados ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

IV – Determinar ao Chefe do Poder Executivo Municipal que regulamente, legislativa ou administrativamente, o percentual mínimo de cargos de confiança a serem titularizados por servidores de carreira, que deverá ser, no mínimo, de 50% do número de cargos em comissão do executivo municipal;

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

É como voto.

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Trata-se de Fiscalização de Atos e Contratos cujo objetivo é o 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 Executivo do Município de Campo Novo de Rondônia-RO, a fim de subsidiar as correspondentes prestações de contas anuais.

2. Da análise dos autos, vê-se, sinteticamente, conforme documentação apresentada pelos responsabilizados, alusivas às determinações contidas na Decisão Monocrática n. 0073/2021/GCESS, como bem discorreu em seu voto o Conselheiro-Relator, que inexistem irregularidades nos quantitativos de cargos efetivos e comissionados em que há proporcionalidade entre



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

o número de servidores comissionados e efetivos nomeados, pelo que, aqueles correspondem ao percentual de 14,67% (quatorze vírgula sessenta e sete por cento) do total de servidores, o que se mostra adequado ante a natureza das atividades exercidas e respeito à regra do concurso público.

3. Em caso análogo, este Tribunal de Contas fixou esse entendimento por meio do Acórdão APL-TC n. 00021/20, prolatado nos autos do Processo n. 0490/2019-TCE-RO, de Relatoria do ilustre **Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**, em que apresentei Declaração de Voto, *ipsis litteris*:

ADMINISTRATIVO. DENÚNCIA. ATOS. ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS LEGAIS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. VIOLAÇÃO A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. NOMEAÇÃO DE SERVIDORES COMISSONADOS PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÕES QUE NÃO SE ENQUADRAM COMO DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. AUSÊNCIA DE PROPORCIONALIDADE ENTRE O NÚMERO DE CARGOS EFETIVOS E EM COMISSÃO. SANEAMENTO PARCIAL COM A APROVAÇÃO DE PROJETO DE LEI. DETERMINAÇÕES PARA AJUSTES NA NORMA EM FACE DA EXCLUSÃO DOS CARGOS DE NATUREZA POLÍTICA, COMO FORMA DE ATINGIR A PROPORCIONALIDADE ENTRE O NÚMERO DE CARGOS EFETIVO E EM COMISSÃO; E, AINDA, DIANTE DO EXCESSIVO NÚMERO DE CARGOS QUE CONSTITUEM A COTA DE CADA PARLAMENTAR, EM VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE E A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO, COMO DELINEIA O ART. 37, CAPUT, E OS INCISO II E V DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (CRFB).

1. Preenchidos os pressupostos legais, presentes no art. 50 da Lei Complementar nº 154/96 c/c artigo 80 do Regimento Interno desta Corte de Contas, a Denúncia deve ser conhecida pelo Tribunal de Contas.

2. **É ilegal a nomeação de servidores comissionados para o exercício de funções que não se enquadram como direção, chefia e assessoramento, consoante disposição do artigo 37, V, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).** A manutenção de servidores comissionados, para atuar em função de caráter efetivo, caracteriza descumprimento à norma legal e, via de consequência, o gestor responsável pelo ato ilegítimo incorre em sanção, na forma do artigo 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96 (precedentes: Supremo Tribunal Federal (STF), ADI 3.602; Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), Acórdão APL-TC 00078/18 – Processo nº 04019/14 TCE-RO; Acórdão APL-TC 00225/18 - Processo nº 03400/2016/TCE-RO).

3. **Os princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade norteiam o equilíbrio (50%) entre o número de servidores efetivos e os nomeados para cargos em comissão. A desproporção entre o número de servidores efetivos e comissionados, nomeados para determinado ente público, caracteriza ofensa aos citados princípios e a regra do concurso público, a teor do art. 37, caput, e incisos II e V, da CRFB,** com sujeição do gestor público, responsável pelos atos, às sanções por descumprimento a norma legal, na forma do artigo 55, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 (precedentes: Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJ/RO), Apelação 0006462- 62.2015.8.22.0000; Arguição de Inconstitucionalidade n. 0006906-61.2016.8.22.000).

4. Não existindo parâmetro jurídico constitucional, legal ou jurisprudencial, a exclusão dos cargos de Natureza Política da proporcionalidade, frente à busca pelo equilíbrio entre o número de cargos efetivos e em comissão (50%), revela-se contrária aos princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade, proporcionalidade e a regra do concurso público, conforme delineia o art. 37, caput, e os incisos II e V da CRFB; ademais, o fato de tais cargos se relacionarem diretamente ao exercício da atividade parlamentar, decorrerem de relação de confiança ou serem ocupados por quem não goza de estabilidade, por si só, não autoriza a mencionada exclusão.

Acórdão APL-TC 00009/22 referente ao processo 00687/21
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

22 de 23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

5. A previsão de 49 (quarenta e nove) cargos para funções de assessoramento, como cota de nomeação afeta à cada Deputado Estadual – considerando que para cada Deputado Federal, com bases mais amplas em Brasília e no respectivo Estado, é prevista a nomeação de apenas 25 (vinte e cinco) cargos de mesma natureza – mostra-se desarrazoada e contrária aos princípios da impessoalidade, moralidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e a regra do concurso público, como delinea o art. 37, caput, e os incisos II e V da CRFB. 6. Conhecimento. Procedência parcial da Denúncia. Determinações. (TCE-RO; Processo n. 00490/19; Rel. Conselheiro Valdivino Crispim de Souza; julgado em 05/03/2020) (sic) grifou-se).

4. Nada obstante, em que pese a conformidade aos preceitos constitucionais da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade que, por sua vez, norteiam o equilíbrio (50%) entre o número de servidores efetivos e os nomeados para cargos em comissão, a teor da cabeça do art. 37, e os incisos II e V, da CF/88, mister se faz instar o Chefe do Poder Executivo da Municipalidade em questão para que adote providências para o fim de submeter ao Parlamento Municipal projeto de lei que regulamente as atribuições dos cargos em comissão, ainda não regulamentados, para o exercício das funções de direção, chefia e assessoramento.

5. Dessarte, no que alude à determinação ainda não cumprida, em observância aos princípios da razoabilidade e da economia processual, conforme bem consignado pelo Eminentíssimo Conselheiro-Relator, efetivamente, revela-se desnecessária a confecção de Termo de Ajustamento de Gestão, nos moldes da Resolução n. 246/2017/TCE-RO, conforme sugeriu o corpo técnico, uma vez que a expedição de recomendações ao ente jurisdicionado é suficiente para alcance da mesma finalidade e correção das inconsistências, até aqui já apontadas.

6. Desse modo, orientado pela coerência, integridade e estabilização das decisões deste Tribunal, porque ausente singularidade e com o olhar fito na inafastável segurança jurídica, por consequência, **CONVIRJO**, às inteiras, com o eminentíssimo **Conselheiro-Relator EDÍLSON DE SOUSA SILVA**, para o fim de considerar parcialmente cumpridas as determinações contidas na prefalada Decisão Monocrática n. 0073/2021-GCESS, por parte dos responsáveis, alhures nominados, conforme as razões aquilatadas nesta Declaração de Voto.

É como voto.

Em 7 de Fevereiro de 2022



PAULO CURI NETO
PRESIDENTE



EDILSON DE SOUSA SILVA
RELATOR