



FL.	Rubrica
-----	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REPRESENTAÇÃO MPC Nº 005/2017

Origem:	MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Destinatário:	TRIBUNAL DE CONTAS
Órgão:	EXECUTIVO MUNICIPAL DE TRIUNFO
Assunto:	CARGOS COMISSIONADOS E INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

MEDIDA CAUTELAR

Período: Exercício de 2017

O Ministério Público de Contas, por seu Agente firmatário, nos termos do disposto no artigo 37 do Regimento Interno, respeitosamente se dirige a essa Douta Presidência para dizer e propor o que segue.

I – DO PROJETO DE LEI Nº 06/2017

Trata-se de documentação encaminhada a este *Parquet*, referente à aprovação do Projeto de Lei nº 006/17, que dá nova denominação a Cargos Comissionados e Funções de Confiança no Município de Triunfo.



FL.	Rubrica
-----	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Dispõe o projeto:

Art. 1º - Dá nova denominação a cargos comissionados a serem recriados por esta lei em padrões semelhantes aos extintos através de ação direta de inconstitucionalidade e as funções de confiança (FG) criadas para obediência proporcionalidade aos números, conforme disposição legal, para implementação de políticas públicas e ações governamentais:

I a) 24 Cargos de Diretor – padrão de vencimento 09

b) 04 funções de Confiança de Diretoria – valor proporcionais ao vencimento padrão 09 – 70% (setenta por cento) do valor atribuído ao cargo comissionado.

II a) 39 Cargos de Assessor de Políticas Públicas e Ação Governamental – padrão de vencimento 08.

b) 09 Funções de Confiança de Assessoria de Políticas Públicas – valor proporcionais ao vencimento padrão 08 – 70% (setenta por cento) do valor atribuído ao cargo comissionado.

Art. 2º - Os requisitos e atribuições estão definidos no anexo I da presente Lei.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O anexo I detalha os 63 novos cargos, dividindo-os da seguinte forma:

Cargos	Quantidade
DIRETOR DE RH	11
DIRETOR ADMINISTRATIVO	12
DIRETOR DE COORDENAÇÃO DE AÇÕES DE RISCOS/CALAMIDADE	01
ASSESSOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÃO GOVERNAMENTAL	39

Conforme noticiado na imprensa¹, assim como informado no

¹ <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2017/03/mesmo-sob-protestos-vereadores-de-triunfo-criam-mais-de-60-cargos.html>. Acesso em 15/03/2017.



FL.	Rubrica
-----	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

endereço eletrônico da Câmara Municipal de Triunfo², o Projeto de Lei nº 06/17 foi aprovado por 6 votos a 4, na sessão de 06/03/2017.

II – DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA OS CARGOS EM COMISSÃO

Necessário referir que os cargos em comissão, nos termos do inciso V do artigo 37 da Constituição, estão destinados às funções de chefia, assessoramento e direção. Portanto, fora deste contexto, não é possível a criação de cargos com o liberal provimento que dispensa o concurso público. Nem mesmo denominá-los de Diretor, Assessor ou Assistente é suficiente para legitimar sua criação, quando suas atribuições revelam que são próprias do quadro permanente.

Cargos dessa natureza, por constituírem exceção à regra natural de acesso ao serviço público, que é o concurso, têm de possuir atribuições legais claramente definidas e que não se confundam, em hipótese alguma, com as tarefas técnicas e administrativas incumbidas aos servidores efetivos. E nem sempre será bastante a lei elencar os limites de atuação do detentor do cargo comissionado se, na rotina diária de trabalho, estiver configurado o exercício de atividades outras, próprias de concursados.

Por certo, a Carta Magna garante aos entes federativos e aos municípios a edição de suas próprias regras, mas limitados aos seus ditames. Não é o que tem ocorrido nas hipóteses aqui analisadas, pois a criação de mais cargos em comissão – em ofensa ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade – traz em seu bojo afrontas constitucionais assemelhadas às que vêm sendo sistematicamente impugnadas.

Conforme pesquisa no endereço eletrônico do Município de

² <http://www.camaratriunfo.rs.gov.br/?pg=index&lc=comunicacao&int=vernoticia&id=245>. Acesso em 15/03/2017.



FL.	Rubrica
-----	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Triunfo³, há atualmente 1540 servidores efetivos e 144 comissionados. Com a modificação legislativa, o total de cargos em comissão passa a ser de 206.

Dessa feita, com a modificação, o percentual de cargos em comissão será superior a 10% dos servidores estatutários do Executivo.

O município de Triunfo, no último censo do IBGE, realizado no ano de 2010, possuía população de 25.793 habitantes e, com a criação dos novos cargos referidos, o quadro de servidores comissionados representará quase 1% (0,79%) de toda a população.

A desproporcionalidade no número de cargos em comissão foi destacada em 2014 na Recomendação Conjunta deste MPC e do MPE – adiante relatada –, através da comparação com alguns Municípios vizinhos:

(...) tal número encontra-se desproporcional, tomando-se em comparação municípios vizinhos, como é o caso do município de Taquari/RS, que tem população semelhante a de Triunfo/RS, que, no censo do IBGE de 2010, contava com 26.092 habitantes e 109 cargos comissionados; do município de Guaporé, que, no ano de 2010, somava 22.814 habitantes e 69 cargos comissionados e de Venâncio Aires, que, em 2010, possuía 65.946 habitantes e 151 cargos comissionados;

O STF já se posicionou no sentido da possibilidade do controle externo e do controle judicial dos atos dos gestores públicos de criação e de provimento de cargos comissionados, mormente quando potencialmente podem violar os princípios norteadores da gestão de pessoal no serviço público.

Nessa linha foi o entendimento proferido no RE nº 365368, cuja ementa é a seguinte:

AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas,

³ <http://www.triunfo.rs.gov.br/site/home>. Acesso em 15/03/2017.



FL.	Rubrica
-----	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*aos motivos e à finalidade que os ensejam. II - **Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local.** III - Agravo improvido. (Grifou-se).*

Portanto, há evidente desvio de finalidade na manutenção de quadro com número de servidores comissionados desproporcional ao número de efetivos.

Além disso, desafia a lógica administrativa supor que um município de pouco mais de 25 mil habitantes necessite de 11 Diretores de Recursos Humanos e, ainda, de 12 Diretores de Administração.

Não bastando isso, o incremento de novos cargos em comissão, pelo Projeto de Lei nº 06/2017, **representa afronta ao que já foi determinado por diversos Órgãos Institucionais, que, há tempos, vêm tratando deste tema: decisões do Tribunal de Contas e do Tribunal de Justiça deste Estado, assim como recomendações do Ministério Público do Estado, deste Parquet de Contas e do Ministério Público do Trabalho.**

III – DO JULGAMENTO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Tribunal de Justiça julgou diversas ações diretas de inconstitucionalidades de leis municipais do município de Triunfo (ADI's 70043834241, 70007460652, 70035194620 e 70058010463), sempre reconhecendo haver inconstitucionalidade da norma que prevê o quadro de cargos comissionados.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70058010463 – cujo objeto era a apreciação da constitucionalidade do artigo 18 da Lei Municipal de Triunfo/RS n.º 778/1992, o qual criava o quadro de cargos em comissão e funções gratificadas da Administração Centralizada do Poder Executivo



FL.	Rubrica
-----	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Municipal – foi julgada parcialmente procedente pelo Tribunal de Justiça para declarar inconstitucionais, por não corresponderem a funções de direção, chefia ou assessoramento, 218 cargos comissionados relativos às seguintes funções:

Cargos	Quantidade
ASSISTENTE DE COMUNICAÇÃO	01
ASSESSOR ADMINISTRATIVO DE GABINETE	24
ASSISTENTE DE GESTÃO GOVERNAMENTAL	17
ASSISTENTE EXECUTIVO	36
ASSISTENTE DE APOIO ADMINISTRATIVO	39
ASSISTENTE DE APOIO GOVERNAMENTAL	39
ASSISTENTE DE SECRETARIA	34
ASSISTENTE DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	28

O acórdão de julgamento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade expressamente reconheceu que o número de cargos comissionados na Prefeitura Municipal de Triunfo/RS era excessivo, o que, segundo o Des. Arminio José Abreu Lima da Rosa (Relator), ofenderia o princípio da razoabilidade e revelaria intencionalidade desviada do fim público.

IV – DA RECOMENDAÇÃO CONJUNTA DO MPE E MPC

Em 26 de setembro de 2014, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, por sua Promotoria de Justiça de Triunfo, e este Ministério Público de Contas – tendo em vista o Projeto de Lei n.º 078/2014 que, ao mesmo tempo em que extinguiu os cargos em comissão julgados inconstitucionais, criava 92 novos cargos comissionados – recomendaram



FL.	Rubrica
-----	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

conjuntamente ao Executivo Municipal de Triunfo, na pessoa do então Prefeito Municipal, Sr. Mauro Fornari Poeta:

*A) abstenha-se de encaminhar projeto de lei com objetivo de criar novos cargos em comissão ou modificar os existentes, exceto para atender à determinação decorrente da declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal de Justiça (artigo 18 da Lei 778/92), sem que, previamente, seja realizado estudo técnico que contemple, **no mínimo**, análise do quadro atual e as justificativas pertinentes para sua configuração, com a descrição das atividades de cada cargo, demonstrando, se for o caso, a necessidade do aumento do número de cargos comissionados;*

B) em havendo necessidade de admissão de novos servidores para executar funções técnicas para o funcionamento da Administração Pública Municipal, seja respeitado o procedimento previsto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Ficou consignado, ainda, que “a inobservância de quaisquer dos itens acima poderá configurar, em relação aos agentes públicos responsáveis, atos de improbidade administrativa, ilícito civil e penal, bem como irregularidade administrativa ensejadora de parecer pela rejeição das contas, inclusive com ajuizamento das ações cabíveis junto ao Poder Judiciário e oferta de representação ao Tribunal de Contas do Estado”.

V – DOS APONTAMENTOS DA AUDITORIA EM RELAÇÃO AOS CARGOS DE COMISSÃO NO EXECUTIVO MUNICIPAL DE TRIUNFO

A s auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado têm destacado, dentre outras irregularidades: descumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta; a ocorrência de desvio de finalidade na utilização de cargos em comissão e funções gratificadas; elevado número de servidores investidos em cargos comissionados; cargos em comissão sem requisitos mínimos de provimento, e em direção de órgão inexistente.

Destaca-se o contido no Relatório de Auditoria do Exercício de 2012 – Processo nº 8594-0200/12-0 – no qual a Equipe de auditoria aponta o desvio de finalidade na utilização de Cargos em Comissão/Funções



FL.

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Gratificadas e o descumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta firmado junto ao Ministério Público do Trabalho (item 1.6):

“(…) Verificou-se que em boa parte desses órgãos havia um elevado número de servidores investidos em cargos em comissão/funções de confiança em comparação com o número de servidores efetivos. Inclusive em alguns havia somente servidores comissionados ou com funções de confiança (com base na folha de pagamento de novembro), o que confirma a distorção e uso com desvio de finalidade desses cargos/funções, com o desatendimento da regra constitucional prevista no inciso V do artigo 37, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Órgãos	Efetivos	CC/FG	Fls.
Gabinete do Prefeito e Procuradoria Jurídica	05	14/06	160 a 169
Secretaria de Governo	-	06/-	170 e 171
Sec. de Desenvolvimento Econômico	-	10/-	172 a 174
Sec. para Assuntos do Pólo	02	08/01	175 a 177
Órgãos	Efetivos	CC/FG	Fls.
Sec. de Coordenação e Planejamento	06	12/03	178 a 183
Sec. de Administração e Recursos Humanos	29	44/07	184 a 208
Sec. da Agricultura	18	27	209 a 222
Sec. de Turismo e Cultura	09	13	223 a 229
Sec. Desporto, Juventude e Lazer	02	12/01	230 a 234
Sec. Meio Ambiente	14	12	235 a 242
Sec. Compras, Licitações e Contratos	06	07/03	243 a 247

Registra-se que o Executivo Municipal firmou com o Ministério Público do Trabalho o Termo de Ajustamento de Conduta nº 012/2007 (fls. 248 a 251), onde, entre outras obrigações, assumiu o compromisso de “não admitir trabalhadores para a prestação de serviços subordinados, pessoais, não eventuais e remunerados, à revelia das regras constitucionais pertinentes, expressas no artigo 37, incisos II, V e IX, da Constituição Federal”.

A situação relatada revela que o Executivo Municipal não cumpriu esse compromisso, pois admitiu diversos servidores em desacordo com a regra do inciso V do artigo 37. Ou seja, nomeou servidores para cargos em comissão para cumprir atribuições fora do trinômio direção, chefia ou assessoramento, ficando ao alcance das penalidades previstas no TAC. (...).”



FL.	Rubrica
-----	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

E, naquela oportunidade, a Primeira Câmara desta Corte - Decisão n. 1C-0831/2014 – acompanhando o voto do Conselheiro Relator Marco Peixoto, a par de manter o apontamento, entendeu por **“recomendar ao atual Gestor que evite a ocorrência das inconformidades destacadas no Relatório do Voto do Conselheiro-Relator e adote providências corretivas em relação àquelas passíveis de regularização, a serem verificadas em futura auditoria”**.

Em acréscimo ao histórico de nomeações em cargos comissionados no âmbito do Município de Triunfo, importante lembrar o contido na Representação MPC nº 10/2014⁴ – motivada a partir de documentação recebida da Circunscrição Eleitoral do Rio Grande do Sul e do Departamento de Polícia Federal – na qual noticiou a existência de procedimento denominado de “cotização”⁵ no Poder Legislativo local, contando com a convivência de agentes políticos e servidores dos Poderes Legislativo e Executivo⁶.

VI – PARECER CONTRÁRIO DA COMISSÃO DE FINANÇAS E FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Segundo informações publicadas na imprensa – importante destacar que o endereço eletrônico da Câmara de Vereadores de Triunfo não disponibiliza os andamentos dos procedimentos legislativos – o Projeto teria sido rejeitado pela Comissão de Finanças e Fiscalização Orçamentária:

“O parecer da Comissão de Finanças e Fiscalização Orçamentária sobre o projeto 006/2017 foi desfavorável. De acordo com a comissão, o projeto apresentado pelo Executivo Municipal, no dia 10 de fevereiro, pede a criação de cargos inconstitucionais, de acordo com a ADIN. Desta forma o projeto deveria ser reavaliado, não estando apto a ser votado. No entendimento da Comissão, baseado no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por não

⁴ Processo nº 7866-0200/14-3.

⁵ Consistia no “repasso” à autoridade nomeante, de maneira direta ou indireta, de parte dos vencimentos e diárias percebidos pelo servidor, aspecto que seria o fator condicionante para que ocorresse a respectiva nomeação.

⁶ Por decisão do Tribunal Pleno, a matéria foi remetida para as Contas do exercício de 2014.



FL.	Rubrica
-----	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*estar acompanhado do impacto orçamentário que estes cargos irão causar nos cofres público, foi recomendada a devolução do projeto ao Executivo para readequação*⁷.

E, segundo a reportagem do portal G1:

“Vereadores da oposição tentaram barrar o projeto alegando que não havia estudo sobre o impacto financeiro da medida”. (...)

“Indagado sobre os custos, o líder do governo Glauco Silva, do PSDB, também não soube explicar. ‘De cabeça assim é um calhamaço grande, não sei te dizer’, confessou.

*No entanto, mesmo sem a certeza de quanto custaria aos cofres públicos, o projeto foi aprovado por seis votos favoráveis e quatro contrários, enquanto a população protestava*⁸.

Assim, não se pode olvidar da possibilidade de ter havido violação ao disposto no artigo 16 da LC nº 101/2000, na medida em que o projeto teria sido aprovado sem estudo de impacto orçamentário-financeiro.

VII – DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR

Destarte, considerando que o retrospecto antes descrito – em particular, a reiterada prática de criação de cargos em comissão em quantidade desproporcional e desarrazoada a despeito do que foi decidido pelo Judiciário, por esta Casa e recomendado pelos Ministérios Públicos (MPE, MPC e MPT) –, resta configurado o *fumus boni juris*.

Ademais, a potencial lesão ao Erário, decorrente da eficácia imediata da lei após publicação, constitui o *periculum in mora*, merecendo a pronta atenção e intervenção desta Corte, recomendando-se ação para que a irregularidade não seja concretizada.

⁷ <http://otriunfense.com.br/aprovado-por-seis-votos-a-quatro-o-projeto-que-aumenta-o-numero-de-ccs-e-figs/>. Acesso em 15/03/2017.



FL.	Rubrica
-----	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

VIII – Isto posto, o Ministério Público de Contas **requer**:

1º) com fundamento no inciso XIII do artigo 12 do RITCE⁹, seja determinado, em sede de **medida cautelar**, que o Município, em se confirmando a vigência da norma decorrente do Projeto de Lei nº 06/2017, **abstenha-se** de efetuar nomeações, ou, se já nomeados, proceda à exoneração dos servidores, até o pronunciamento definitivo da Corte sobre a matéria.

2º) o **recebimento** e processamento da presente, propugnando por seu acolhimento, bem como seja dada ciência ao *Parquet* das providências implementadas pela Casa em relação à matéria.

3º) **ciência** dessas deliberações e fundamentação pertinente à Câmara Municipal de Triunfo e à Procuradoria-Geral de Justiça.

Assim, requer-se o recebimento e processamento da presente, propugnando por seu acolhimento, bem como seja dada ciência ao *Parquet* das providências implementadas pela Casa em relação à matéria.

MPC, em 17 de março de 2017.

GERALDO COSTA DA CAMINO,
Procurador-Geral.

⁸ <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2017/03/mesmo-sob-protestos-vereadores-de-triunfo-criam-mais-de-60-cargos.html>. Acesso em 15/03/2017.

⁹ Art. 12. Além das outras competências previstas neste Regimento e das que lhe vierem a ser atribuídas por resolução, compete ao Relator (...) XIII – no prazo de 10 (dez) dias contados do recebimento do processo: a) proferir decisões interlocutórias em pedido de medida acautelatória e de antecipação dos efeitos da tutela recursal.