



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA,
CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, por intermédio de seu Procurador-Geral, infra-assinado, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da Lei no âmbito do controle externo nesta unidade da federação, fundado nas disposições contidas no art. 80 da Lei Complementar n. 154/1996, bem como no art. 230, inciso I do Regimento Interno da Corte de Contas, **FORMULA**

REPRESENTAÇÃO

Em face de **Lindomar Barbosa Alves** (Garçon), Prefeito Municipal, **Ediney Márcio**, Secretário de Administração, **Fábio Botelho Camêllo**, Controlador-Geral, e **Batolomeu Souza Júnior**, Procurador-Geral do Município de Candeias do Jamari, pelas razões abaixo delineadas.

I- DOS FATOS.

Constatou-se, a partir da análise do quadro geral de servidores da Prefeitura Municipal de Candeias do Jamari, disponível no Portal da Transparência do Município^[1], que o quantitativo total de servidores ativos vinculados à Administração Direta seria de apenas 832 pessoas, número este que já abrange efetivos, comissionados e demais vínculos eventualmente existentes.

Ao confrontar esse quantitativo com o conteúdo do Decreto n. 9.862/2025, que nomeou mais de 500 servidores para cargos comissionados, verifica-se que mais da metade do quadro funcional atual é composta por comissionados, o que caracteriza uma desproporcionalidade estrutural incompatível com os princípios da administração pública, além de evidenciar a existência de substituição indevida de servidores efetivos por cargos de livre nomeação e exoneração.

Adicionalmente, verifica-se que os cargos comissionados vêm sendo utilizados, em sua maioria, para o desempenho de funções técnicas, operacionais e administrativas, conforme se depreende, sobretudo, da expressiva quantidade de nomeações, muitas delas destinadas a um mesmo cargo, o que reforça o desvirtuamento de sua finalidade constitucional.

Tais cargos estão distribuídos em diversas secretarias municipais, com destaque para os seguintes quantitativos extraídos diretamente do Decreto n. 9.862/2025:

Lotação		Cargo	Quantidade
1.	Gabinete do Prefeito	Assessor III Técnico Especial de Controle e Análise Processual (CDA-06)	03
		Assessor de Apoio Administrativo (CDA-02)	05
		Assessor Governamental de Políticas Públicas (CDA-08)	04
		Assessor de Assuntos Estratégicos (CDA-10)	04
		Assessor I Técnico Especial do Gabinete (CDA-04)	10

2.	Secretaria Municipal Geral de Administração, Planejamento, Orçamento, Projetos, Infraestrutura Serviços, Indústria, Emprego e Comércio	Coordenador Geral de Engenharia, Arquitetura e Serviços (CDA-10)	03
		Assistente Operacional III (CDA-05)	10
		Assistente Operacional de Manutenção e Preservação Predial (CDA-02)	06
3.	Secretaria Municipal de Educação	Assessor de Apoio Administrativo (CDA-02)	10
		Assessor I Técnico Especial de Transporte Escola (CDA-04)	18
		Assistente Operacional (CDA-03)	05
4.	Secretaria Municipal de Saúde	Assessor de Apoio Administrativo (CDA-03)	10
		Diretor de Departamento de Unidades de Saúde (Urbana e Distrital) (CDA-06)	05
		Assistente Operacional II de Transporte Eletivo (CDA-05)	03
5.	Secretaria Municipal de Assistência Social da Família e Trabalho	Assistente Operacional III de Transporte (CDA-05)	05
		Assessor de Apoio Administrativo (CDA-02)	05
		Assessor Técnico Especial da Assistência Social (CDA-03)	10
6.	Secretaria Municipal de Obras	Assessor IV Técnico especial – da SEMOB (CDA-07)	10
		Assistente Operacional II – da SEMOB (CDA-04)	08
		Assistente Operacional IV – da SEMOB (CDA-08)	10
7.	Secretaria Municipal de Serviços Públicos	Coordenador Geral de Serviços Públicos, Zona Urbana, Zona Rural e Distrital (CDA-10)	03
		Assessor IV Técnico Especial – da SEMUSP (CDA-07)	08
		Assessor Operacional II – da SEMUSP (CDA-04)	30
		Assessor Operacional IV – da SEMUSP (CDA-08)	09
8.	Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento	Assessor IV Técnico Especial de Transporte da Agricultura (CDA-05)	05
9.	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer	Assessor de Apoio Administrativo (CDA-02)	04
10.	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Assessor de Apoio de Fiscalização Ambiental (CDA-02)	03
		Assessor II Técnico Especial de Serviços Ambientais (CDA-05)	03
11.	Secretaria Municipal de Comunicação Social	Assessor II Técnico Especial de Comunicação Social (CDA-05)	03

Ressalta-se que os exemplos apresentados na tabela acima representam apenas uma fração da imensidão de cargos comissionados e funções gratificadas nomeados por meio do Decreto n. 9.862/2025, que totaliza mais de 500 nomeações.

Trata-se, portanto, de um recorte meramente ilustrativo, que evidencia a gravidade do quadro funcional municipal, especialmente quanto à reiterada destinação de cargos de livre provimento ao desempenho de funções técnicas, administrativas e operacionais, em manifesta afronta ao modelo constitucional de provimento de pessoal.

Registre-se, ademais, que, com a superveniência da Lei Complementar n. 1.729/2025, em 18 de março de 2025, a Prefeitura Municipal de Candeias do Jamari promoveu pequena reestruturação administrativa, extinguindo, incorporando e criando órgão e cargos.

Todavia, a análise da nova legislação revela que, embora tenha havido a extinção de determinados cargos de Direção e Assessoramento (CDA) — como o de Assessor de Assuntos Estratégicos (CDA-10), anteriormente lotado no Gabinete do Prefeito —, foram criados, em contrapartida, diversos cargos de Assistente Operacional I (CDA-01) distribuídos entre diferentes secretarias.

A quantidade expressiva e as nomenclaturas desses cargos permitem presumir que se destinam ao desempenho de atribuições rotineiras, técnicas e permanentes, incompatíveis com o regime de provimento em comissão previsto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal. Veja-se:

Art. 5º. Ficam criados os Cargos de Direção e Assessoramento (CDA) nas seguintes Secretarias:

I - Gabinete do Prefeito:

CARGO	QUANT	SÍMBOLO
ASSESSOR MILITAR I	1	CDA-12

II - Secretaria Municipal de Educação:

CARGO	QUANT	SÍMBOLO
ASSISTENTE OPERACIONAL I	09	CDA-01

III - Secretaria Municipal De Administração, Planejamento, Orçamento, Projetos, Serviços, Indústria, Emprego, Comércio:

CARGO	QUANT	SÍMBOLO
ASSISTENTE OPERACIONAL I	06	CDA-01

IV - Secretaria Municipal de Saúde:

CARGO	QUANT	SÍMBOLO
ASSISTENTE OPERACIONAL I	06	CDA-01

V - Secretaria Municipal de Serviços Públicos:

CARGO	QUANT	SÍMBOLO
ASSISTENTE OPERACIONAL I	06	CDA-01

VI - Secretaria Municipal de Cultura:

CARGO	QUANT	SÍMBOLO
ASSISTENTE OPERACIONAL I	04	CDA-01

VII - Secretaria Municipal de Esporte:

CARGO	QUANT	SÍMBOLO
ASSISTENTE OPERACIONAL I	02	CDA-01

Assim, a edição da Lei Complementar n. 1.729/2025, embora tenha promovido alteração formal da estrutura administrativa, não solucionou os vícios anteriormente apontados, mas, ao contrário, consolidou a prática irregular de utilização indevida de cargos comissionados, em flagrante afronta ao disposto no art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

II- DO HISTÓRICO DE CONCURSOS PÚBLICOS E DA CONSOLIDAÇÃO DE UM MODELO PRECÁRIO DE PROVIMENTO DE PESSOAL.

Também em consulta ao Portal de Transparência do Município de Candeias do Jamari[2], verifica-se que a Prefeitura Municipal não realiza concurso público para provimento efetivo de cargos desde o ano de 2012, quando ofertou 390 vagas em diversas áreas.[3]

Desde então, o Município passou a adotar, como regra, a realização de processos seletivos simplificados e temporários[4], especialmente nas áreas da educação e da saúde, prática reiterada que afronta o comando do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Em 2024, contudo, a Administração chegou a deflagrar procedimento para a realização de novo concurso público, com apoio técnico da Secretaria Municipal de Administração, conforme comprova o Estudo Técnico Preliminar – ETP n. 18/2024[5] e o Despacho 1.825.DE7[6], ambos integrantes do processo administrativo correspondente.

A medida visava prover o quadro efetivo da Prefeitura Municipal, diante da constatação formal de que o Município enfrenta “dificuldades na composição dos recursos humanos envolvendo áreas assistenciais e não assistenciais”, conforme registrado no próprio ETP.

O estudo destacou, ainda, que há mais de uma década não se realiza concurso público na municipalidade, o que tem comprometido a qualidade dos serviços prestados, em razão da alta rotatividade e da ausência de estabilidade e capacitação.

A proposta previa a contratação de entidade especializada para realizar concurso de provas e títulos, com previsão de 15.000 inscritos, para provimento de cargos de nível fundamental, médio, técnico e superior, com destaque para áreas como saúde, educação, obras, serviços públicos e assistência social.

O Anexo do Estudo Técnico Preliminar identificava expressamente a necessidade de reposição de mão de obra nas funções permanentes da estrutura administrativa, demonstrando o caráter ordinário e contínuo das atribuições pretendidas.

Entretanto, conforme o despacho acima mencionado, o processo foi interrompido após parecer técnico da Comissão de Gastos Públicos recomendar o seu cancelamento, por ausência de estudos de impacto orçamentário e por conta das restrições impostas pela legislação eleitoral.

Em lugar da realização do certame, a Administração optou por nomear, no corrente ano, centenas de servidores para cargos comissionados, visando suprir as mesmas necessidades de pessoal previamente diagnosticadas no planejamento do concurso.

Ocorre que, como se verá adiante, essas funções, por sua natureza e repetição, exigem vínculo efetivo, sendo vedado seu provimento por cargos de livre nomeação, conforme os arts. 37, II e V, da Constituição Federal e a tese fixada pelo STF no RE 1.041.210-RG (Tema 1010).

Portanto, o próprio histórico funcional da Prefeitura, associado à tentativa frustrada de realização de concurso e à posterior substituição por comissionados, revela a urgência da instauração de processo estrutural e da adoção de plano de ação com cronograma concreto para a realização de concurso público regular e abrangente, como forma de recompor a força de trabalho do Município de forma constitucional, eficiente e transparente.

III- DA FUNDAMENTAÇÃO

III.1- Da desproporcionalidade entre o quantitativo de cargos efetivos e comissionados.

O princípio do concurso público (CF, art. 37, II) consagra a regra de acesso aos cargos públicos, sendo os cargos comissionados admitidos apenas como exceção para funções de direção, chefia e assessoramento.

A Administração Pública deve estruturar-se com base na profissionalização e estabilidade de seu corpo técnico, condição indispensável à continuidade e à eficiência dos serviços públicos.

A nomeação de mais de 500 servidores comissionados em um universo de apenas 832 servidores ativos revela um cenário de dependência estrutural do Município de Candeias do Jamari em relação ao provimento precário e transitório, contrariando os princípios da impessoalidade, da eficiência e da moralidade administrativa.

A consequência prática dessa desproporção é a fragilização institucional da Administração, com prejuízos à estabilidade, à continuidade administrativa e à preservação da memória organizacional.

A situação constatada demonstra a adoção de um modelo funcional absolutamente incompatível com a Constituição Federal, uma vez que a utilização generalizada de cargos comissionados para atendimento de demandas ordinárias da máquina pública desnatura sua finalidade excepcional e compromete os pilares do Estado profissionalizado e meritocrático.

Trata-se, pois, de prática que impede a estruturação adequada da força de trabalho e prejudica o planejamento de longo prazo das políticas públicas locais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal converge com o entendimento ora exposto, reafirmando a ilegalidade de arranjos administrativos como o verificado na estrutura funcional da Prefeitura de Candeias do Jamari. Veja-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO “CARGOS EM COMISSÃO” CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I, II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08; E DAS EXPRESSÕES “ATRIBUIÇÕES”, “DENOMINAÇÕES” E “ESPECIFICAÇÕES” DE CARGOS CONTIDAS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. e 2. *Omissis* 3. **O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade.** 4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes. 5. **A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais.** 6. **A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República.** Precedentes. 7. A delegação de poderes ao Governador para, mediante decreto, dispor sobre “as competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado”, é inconstitucional porque permite, em última análise, sejam criados novos cargos sem a aprovação de lei. 8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões “atribuições”, “denominações” e “especificações” de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1.950/2008. 9. Definição do prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da data de julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que o Estado faça a substituição de todos os servidores nomeados ou designados para ocupação dos cargos criados na forma da Lei tocantinense n. 1.950. (ADI 4125, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/2011) (Destacou-se)

AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO FORMALIZADA PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ART. 77, VIII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. MORA LEGISLATIVA NO ESTABELECIMENTO DOS CASOS, CONDIÇÕES E PERCENTUAIS MÍNIMOS DE CARGOS COMISSIONADOS A SEREM OCUPADOS POR SERVIDORES DE CARREIRA. 1. É norma de reprodução obrigatória a que se contém no art. 37, V, da Constituição Federal: “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”. 2. **O número de cargos comissionados criados deve ser proporcional à necessidade por suprir e à quantidade de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo (RE 1.041.210, Tema n. 1.010/RG).** 3. Não se revela desproporcional decisão judicial que estabelece prazo de 180 dias para a edição de norma pelo Município, sob pena de se efetivar o percentual de 50% (cinquenta por cento) como limite para ocupação de cargos em comissão por servidores não efetivos. 4. Agravo interno desprovido.” (RE 1.378.480-AgR, Relator(a): Min. NUNES MARQUES, Segunda Turma, Dje de 26/4/2023) (Destacou-se)

III.2- Da quantidade de cargos comissionados de mesma natureza e sua incompatibilidade com a exceção constitucional.

Outro aspecto que reforça o desvirtuamento institucional na utilização de cargos comissionados é o número expressivo de nomeações para funções idênticas ou de mesma natureza funcional.

Quando a Administração Pública cria e provê dezenas de cargos comissionados com atribuições equivalentes, voltadas à execução de atividades rotineiras, revela-se que tais cargos não possuem caráter excepcional ou estratégico, mas sim compõem a base ordinária da estrutura administrativa.

É o que se verifica, por exemplo, com os cargos de Assistente Operacional I (CDA-01), distribuídos entre diversas secretarias, bem como com os múltiplos Coordenadores comissionados na área da educação e da assistência social, todos investidos em funções permanentes, padronizadas e replicadas em escala.

A lógica do provimento em comissão pressupõe singularidade e confiança específica, o que é inconciliável com a replicação sistemática e genérica de cargos para atividades típicas da rotina administrativa.

A reiterada nomeação de agentes públicos para funções comissionadas de mesma natureza, portanto, constitui forte indício de que tais cargos, na verdade, integram a estrutura efetiva e contínua da Administração Pública e, por isso, deveriam ser ocupados por servidores concursados, sob pena de violação ao princípio do concurso público, da legalidade e da impessoalidade previstos no art. 37 da Constituição Federal.

A seguir, destaque para cargos que somam quantidade superior a dez nomeações:

Lotação		Cargo	Quantidade
1.	Gabinete do Prefeito	Assessor I Técnico Especial do Gabinete (CDA-04)	10
2.	Secretaria Municipal Geral de Administração, Planejamento, Orçamento, Projetos, Infraestrutura Serviços, Indústria, Emprego e Comércio	Assistente Operacional III (CDA-05)	10
3.	Secretaria Municipal de Educação	Assessor de Apoio Administrativo (CDA-02)	10
		Assessor I Técnico Especial de Transporte Escola (CDA-04)	18
4.	Secretaria Municipal de Saúde	Assessor de Apoio Administrativo (CDA-03)	10
5.	Secretaria Municipal de Assistência Social da Família e Trabalho	Assessor Técnico Especial da Assistência Social (CDA-03)	10
6.	Secretaria Municipal de Obras	Assessor IV Técnico especial – da SEMOB (CDA-07)	10
		Assistente Operacional IV – da SEMOB (CDA-08)	10
7.	Secretaria Municipal de Serviços Públicos	Assessor Operacional II – da SEMUSP (CDA-04)	30

Verifica-se, ainda, a existência de diversos outros cargos comissionados que contam com 5, 8 ou até 9 nomeações, o que reforça o desvirtuamento de sua finalidade constitucional, ao evidenciar que tais funções, por sua repetição e volume, não guardam relação com as exceções previstas no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, estando, ao contrário, inseridas na dinâmica ordinária da Administração.

III.3- Da natureza técnica, rotineira e permanente das atribuições.

Conforme mencionado, inclusive em arestos acima transcritos, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 1.041.210-RG, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 1010), firmou a tese de que:

- 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;
- d) As atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

A decisão proferida naquele recurso restou assim ementada:

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 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. (STF - RE: 1041210 SP, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 27/09/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/05/2019)

O instituto da *repercussão geral*, previsto no art. 102, § 3º, da Constituição Federal e pelo Código de Processo Civil de 2015 (art. 1.035), foi concebido como instrumento de racionalização e uniformização da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conferindo eficácia vinculante às teses firmadas nos julgamentos de mérito de recursos extraordinários selecionados sob esse regime.

Nos termos do art. 927, inciso III, do CPC/2015, os tribunais devem observar os acórdãos proferidos em julgamento de recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida.

Essa obrigatoriedade, porém, não se limita ao Poder Judiciário.

Por força dos princípios da legalidade e da supremacia da Constituição, a própria Administração Pública, direta e indireta, em todas as esferas de governo, está vinculada às teses firmadas pelo STF sob essa sistemática.

Nesse sentido, a jurisprudência firmada com repercussão geral não constitui mera orientação interpretativa, mas verdadeiro parâmetro normativo obrigatório, cuja inobservância pode ensejar a nulidade de atos administrativos, o reconhecimento de ilegalidades e até a responsabilização de agentes públicos por descumprimento deliberado da ordem constitucional.

No caso específico da utilização indevida de cargos em comissão, a tese firmada pelo STF no RE 1.041.210-RG (Tema 1010), sob a sistemática da repercussão geral, possui inequívoco efeito vinculante, impondo-se como diretriz obrigatória para toda a Administração Pública.

Assim, é vedado aos entes federativos criar ou prover cargos comissionados destinados ao desempenho de funções técnicas, burocráticas ou operacionais, sob pena de violação direta à Constituição e à jurisprudência consolidada da Corte Suprema.

Portanto, diante da força normativa da tese firmada, não cabe à Administração Pública dispor em sentido contrário, tampouco legitimar situações consolidadas à margem do entendimento vinculante, cabendo ao Tribunal de Contas, como órgão de controle externo, assegurar o seu cumprimento efetivo.

Entretanto, no caso em alusão, observa-se que diversos cargos comissionados instituídos e providos pelo Município de Candeias do Jamari, mesmo após a edição da LC n. 1.729/2025, mantêm-se voltados à execução de tarefas permanentes, técnicas e administrativas. Veja-se:

Lotação		Cargo	Quantidade
1.	Gabinete do Prefeito	Assessor III Técnico Especial de Controle e Análise Processual (CDA-06)	03
		Assessor de Apoio Administrativo (CDA-02)	05
		Assessor Governamental de Políticas Públicas (CDA-08)	04
		Assessor I Técnico Especial do Gabinete (CDA-04)	10
2.	Secretaria Municipal Geral de Administração, Planejamento, Orçamento, Projetos, Infraestrutura Serviços, Indústria, Emprego e Comércio	Assistente Operacional III (CDA-05)	10
		Assistente Operacional de Manutenção e Preservação Predial (CDA-02)	06
3.	Secretaria Municipal de Finanças	Assessor Técnico Especial em Tributação, Arrecadação, Fiscalização e Taxas (CDA-03)	01
		Assessor de Cadastro Mobiliário e Cobrança (CDA-3)	01
		Assessor Técnico Especial de ISSQN e Transferências Constitucionais (CDA-03)	01
		Assessor Técnico Especial de Dívida Ativa (CDA-03)	01
4.	Secretaria Municipal de Educação	Assessor de Apoio Administrativo (CDA-02)	10
		Assessor de Apoio na Conferência de Folha de Frequência (CDA-02)	02
		Assessor I Técnico Especial de Transporte Escola (CDA-04) [7]	18
		Assistente Operacional (CDA-03)	05
5.	Secretaria Municipal de Saúde	Assessor de Apoio Administrativo (CDA-03)	10
		Assistente Operacional II de Transporte Eletivo (CDA-05) [8]	03
		Assessor III Técnico Especial de Serviços de Contabilidade (CDS-06)	01
6.	Secretaria Municipal de Assistência Social da Família e Trabalho	Assistente Operacional III de Transporte (CDA-05)	05
		Assessor de Apoio Administrativo (CDA-02)	05
		Assessor Técnico Especial da Assistência Social (CDA-03)	10
7.	Secretaria Municipal de Obras	Assessor IV Técnico especial – da SEMOB (CDA-07)	10
		Assistente Operacional II – da SEMOB (CDA-04)	08
		Assistente Operacional IV – da SEMOB (CDA-08)	10
8.	Secretaria Municipal de Serviços Públicos	Assessor IV Técnico Especial – da SEMUSP (CDA-07)	08

		Assessor Operacional II – da SEMUSP (CDA-04)	30
		Assessor Operacional IV – da SEMUSP (CDA-08)	09
9.	Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento	Assessor IV Técnico Especial de Transporte da Agricultura (CDA-05)	05
10.	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer	Assessor de Apoio Administrativo (CDA-02)	04
11.	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Assessor de Apoio de Fiscalização Ambiental (CDA-02)	03
		Assessor de Apoio de Protocolo, Cadastro, Emissão de Licença e Taxas (CDA-02)	01
		Assessor II Técnico Especial de Serviços Ambientais (CDA-05)	03
12.	Secretaria Municipal de Comunicação Social	Assessor II Técnico Especial de Comunicação Social (CDA-05)	03

A análise da própria nomenclatura dos cargos revela que estão diretamente ligados ao desempenho de atividades técnicas, rotineiras, operacionais e administrativas permanentes, típicas da estrutura funcional ordinária da Administração Pública.

Cargos como *Assessor Técnico Especial em Tributação, Arrecadação, Fiscalização e Taxas, Assessor de Cadastro Mobiliário e Cobrança, Assessor Técnico Especial de ISSQN e Transferências Constitucionais e Assessor Técnico Especial de Dívida Ativa*, todos lotados na Secretaria Municipal de Finanças, indicam funções relacionadas à gestão tributária, controle de receitas, lançamentos de taxas e contribuições e ao acompanhamento das obrigações fiscais do Município.

Tais atividades possuem nítido conteúdo técnico, que demandam conhecimento específico e estabilidade funcional, sendo, por isso, incompatíveis com o provimento em comissão.

O mesmo se verifica com o cargo de *Assessor Governamental de Políticas Públicas*, lotado no Gabinete do Prefeito, cuja função sugere elaboração, coordenação e avaliação de políticas públicas, exigindo competência técnica e continuidade institucional.

Da mesma forma, cargos como *Assistente Operacional de Manutenção e Preservação Predial, Assessor de Apoio na Conferência de Folha de Frequência e Assessor Técnico Especial de Transporte Escolar* envolvem atribuições diretamente operacionais, voltadas à conservação de instalações públicas, controle de frequência de servidores e apoio à logística escolar, caracterizando, assim, funções de rotina e execução continuada.

Também merecem destaque os cargos lotados nas Secretarias de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Administração, como o *Assessor III Técnico Especial de Serviços de Contabilidade, o Assessor de Apoio de Fiscalização Ambiental e o Assessor de Apoio de Protocolo, Cadastro, Emissão de Licença e Taxas*, cujas atribuições decorrem de funções administrativas específicas e permanentes, relacionadas à gestão contábil, à fiscalização ambiental e ao controle de processos e licenciamento.

A criação e o provimento dessas funções por meio de cargos comissionados contrariam o preceito constitucional que restringe tais cargos às funções de direção, chefia e assessoramento, representando, portanto, grave desvirtuamento do modelo de provimento legalmente admitido.

Assim, mostra-se imprescindível que a Prefeitura Municipal de Candeias do Jamari adote as medidas necessárias ao restabelecimento da legalidade em sua estrutura de pessoal, promovendo a correção do evidente desvirtuamento funcional representado pelas centenas de cargos comissionados atualmente existentes no âmbito daquela municipalidade.

IV- Da adoção do processo estrutural e do Termo de Ajustamento de Gestão como solução adequada e pedagógica para correção do quadro funcional

O conceito de processo estrutural está intimamente ligado à existência de um problema estrutural, caracterizado por um estado de desconformidade contínua que exige reorganização ou reestruturação da Administração Pública.

Conforme destacado por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira^[9], essa modalidade processual busca não apenas a correção de atos administrativos pontuais, mas a superação de falhas institucionais reiteradas, por meio de atuação progressiva, coordenada e dialogada entre os órgãos de controle e os entes fiscalizados.

No âmbito do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, o processo estrutural configura-se como instrumento vocacionado à fiscalização de disfunções sistêmicas que exigem implementação escalonada de medidas, fixação de marcos de transição e ampla participação da Administração na definição das soluções.

Essa abordagem é especialmente apropriada em situações complexas como a que ora se verifica na estrutura funcional da Prefeitura Municipal de Candeias do Jamari, cujo redesenho exige planejamento, adaptação orçamentária e adequação normativa.

Como instrumento operacional dessa modalidade de processo, destaca-se o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), disciplinado pela Resolução n. 246/2017/TCE-RO, que pode ser proposto pelo Ministério Público de Contas (art. 4º), homologado pelo Tribunal Pleno e celebrado com o ente fiscalizado.

Tal como já ocorrido em experiência exitosa com o Governo do Estado de Rondônia[10], a celebração do TAG viabiliza o estabelecimento de metas, prazos e compromissos verificáveis, conferindo maior efetividade ao controle, com segurança jurídica, participação institucional e respeito à autonomia do ente.

Além disso, a adoção do TAG reflete a função pedagógica e orientadora do Tribunal de Contas, que se sobrepõe a uma lógica meramente punitivista, muitas vezes ineficiente na correção de distorções estruturais.

Ao invés da imposição unilateral de sanções ou medidas abruptas — como exonerações em massa ou bloqueios administrativos — o instrumento consensual permite transições graduais e juridicamente sustentáveis, com menor onerosidade e maior adesão da gestão pública envolvida.

Ressalte-se que a imposição imediata de determinações de grande impacto, como a exoneração de servidores, exige debate prévio, contraditório processual e amadurecimento institucional, sob pena de comprometer a efetividade das medidas e gerar insegurança jurídica.

Nesse contexto, a busca por soluções pactuadas — como a celebração de TAG — revela-se não apenas mais razoável, mas também mais eficaz, permitindo que a Administração participe ativamente da construção da solução.

Dessa forma, pugna-se pela instauração de processo estrutural, no âmbito do Tribunal de Contas, com a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Gestão como mecanismo prioritário de correção.

Somente na hipótese de inviabilidade da pactuação ou de descumprimento das obrigações assumidas, deverão ser adotadas medidas sancionatórias ordinárias, com observância do contraditório, ampla defesa e demais garantias constitucionais previstas nos artigos 5º, LIV e LV, da Constituição Federal.

Dessa forma, nos mesmos moldes do procedimento adotado no Processo n. 01144/20-TCE/RO, revela-se oportuno o estabelecimento de prazo para que o Chefe do Poder Executivo Municipal de Candeias do Jamari se manifeste previamente quanto ao eventual interesse na celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), o que permitirá ao Tribunal de Contas formar juízo de valor com maior segurança jurídica e respaldo institucional, diante da possibilidade de solução consensual e progressiva da irregularidade apontada.

Juntamente com a manifestação, deverá a Prefeitura Municipal apresentar estudo preliminar contendo levantamento detalhado de todos os cargos existentes no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal que se encontrem em desconformidade com o art. 37, inciso V, da Constituição Federal de 1988, com base nas informações e diagnósticos fornecidos por cada Unidade Gestora.

Tal estudo deverá estar acompanhado de cronograma objetivo para a adoção das medidas saneadoras necessárias, voltadas à regularização das nomeações incompatíveis com o modelo constitucional de provimento de cargos públicos.

Assim, sobrevindo resposta positiva, com os elementos trazidos aos autos pela Administração Pública, o Ministério Público de Contas apresentará minuta do Termo de Ajustamento de Gestão, nos moldes do art. 5º da Resolução n. 246/2017/TCE-RO, devendo ser designada, pelo Relator do feito, na sequência, a correspondente Audiência de Ajustamento de Gestão, conforme previsto no §1º do mesmo dispositivo.[11]

V- DO PEDIDO.

Diante de todo o exposto, requer o Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia:

a) o recebimento da presente representação e sua autuação como processo de fiscalização de atos, com natureza estrutural, nos termos da Instrução Normativa n. 69/2020/TCE-RO, diante do caráter contínuo, sistêmico e persistente da irregularidade verificada na estrutura de pessoal da Prefeitura Municipal de Candeias do Jamari;

b) a notificação da Prefeitura Municipal de Candeias do Jamari, por meio do Prefeito **Lindomar Barbosa Alves (Garçon)**, para que, querendo, manifeste-se sobre os fatos narrados, bem como acerca do eventual interesse na celebração de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, além de apresentar plano de ação e cronograma de medidas saneadoras, acompanhado de levantamento detalhado dos cargos em desconformidade com o art. 37, inciso V, da Constituição Federal, abrangendo toda a Administração Direta e Indireta do Poder Executivo;

c) a notificação dos seguintes agentes públicos municipais: o Secretário Municipal de Administração, **Ediney Márcio**; o Controlador-Geral do Município, **Fábio Botelho Camêllo**; e o Procurador-Geral do Município, **Bartolomeu Souza Júnior**, para que passem a integrar formalmente os autos, em regime de força-tarefa junto ao Prefeito Municipal, com a finalidade de subsidiar o levantamento funcional e a elaboração conjunta das medidas corretivas e do plano de ação mencionado no item anterior;

d) sobrevindo resposta positiva quanto ao interesse na formalização do TAG, a apreciação, pela relatoria do feito, da conveniência de celebração de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG com o ente representado, nos moldes do já firmado com o Poder Executivo Estadual (Processo n. 01144/20-TCE-RO), como instrumento de transição gradual e segura do atual modelo funcional, priorizando-se a via pedagógica, orientadora e consensual de controle;

e) na sequência, o encaminhamento dos autos à Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas para, com os elementos carreados aos autos, elaboração de minuta do referido instrumento, nos termos do art. 5º da Resolução n. 246/2017/TCE-RO, designando-se, o Relator, na sequência, a correspondente Audiência de Ajustamento de Gestão, conforme previsto no §1º do mesmo artigo;

f) **alternativamente**, em caso de inviabilidade da solução consensual, seja dado prosseguimento ao feito com a imposição de determinações voltadas à realização de concurso público, à revisão da estrutura de cargos comissionados e à responsabilização dos gestores, nos termos da Lei Complementar n. 154/1996, com plena observância do contraditório e da ampla defesa.

Porto Velho/RO, 20 de maio de 2025.

(assinado eletronicamente)
MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

- [1] In <https://web.candeiasdojamari.ro.gov.br/servidores/tipo/ativos/>, acessado em 25 de abril de 2025, às 11h21min.
- [2] In <https://athus4.candeiasdojamari.ro.gov.br/transparencia/processoslistar/18C/5AA2/>. Acesso em 09.09.2025, às 12h55min.
- [3] Edital de Concurso n. 001/2012.
- [4] In <https://athus4.candeiasdojamari.ro.gov.br/transparencia/processoslistar/18C/1123/>. Acesso em 09.05.2025, às 12h57min.
- [5] In <https://athus4.candeiasdojamari.ro.gov.br/transparencia/documento/ver/E415537E3AC36FB0E57F32D0F9DF9786C571C538543AF3/>. Acesso em 09.05.2025 às 13h36min.
- [6] In <https://athus4.candeiasdojamari.ro.gov.br/transparencia/documento/ver/E216430626C764B0E4723CD0F1DA998BC67CDA555720/>. Acesso em 09.05.2025, às 13h37min.
- [7] Em razão da quantidade, ao que tudo indica referem-se aos motoristas dos ônibus escolares.
- [8] Ao que tudo indica, referem-se aos motoristas de ambulâncias.
- [9] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em 12.05.2025, às 11h22min.
- [10] Processo n. 1144/20-TCE/RO.
- [11]



Documento assinado eletronicamente por **MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO**, Procurador-Geral, em 20/05/2025, às 14:47, conforme horário oficial de Rondônia, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#) e do art. 4º da [Resolução TCERO nº 165, de 1 de dezembro de 2014](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tcerro.tc.br/validar>, informando o código verificador **0865436** e o código CRC **21203C81**.

