



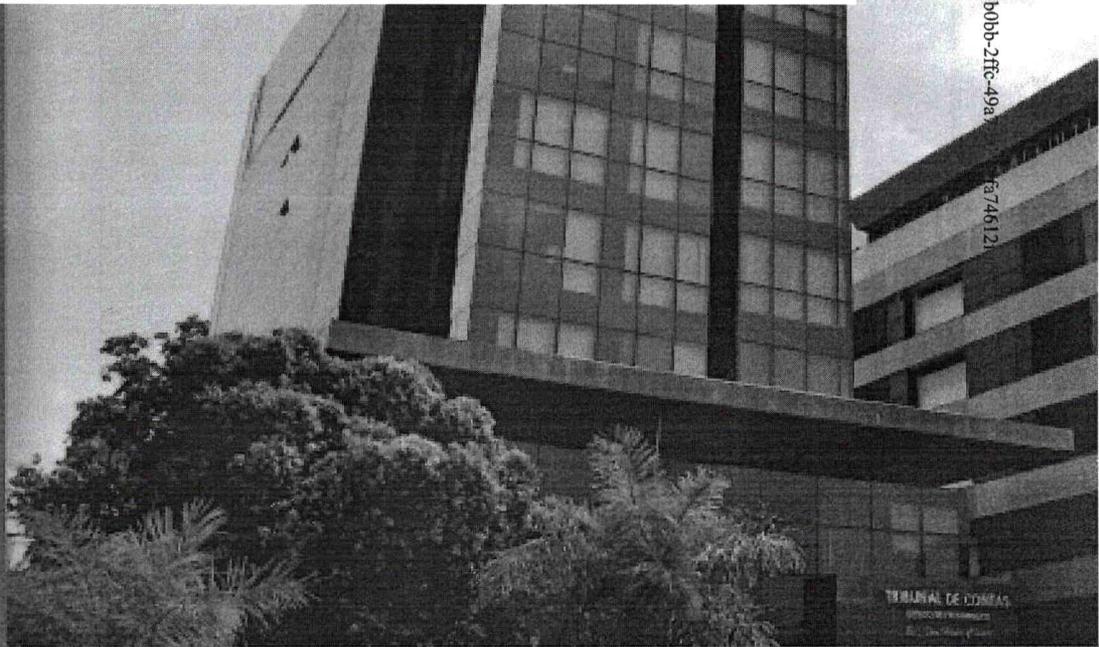
Tribunal de Contas
ESTADO DE PERNAMBUCO

Documento Assinado Digitalmente por: Francisco George da Fonseca
Acesse em: <https://etc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: Fd5f00b-2ffc-49a

3/7/6121

Relatório de Auditoria

Auditoria Especial - Conformidade - 2023 e 2024



Processo nº 24100809-8

Cons. Marcos Coelho Loreto

Câmara de Vereadores da Cidade do Paulista



Missão do TCE-PE
Fiscalizar e orientar a administração pública em benefício da sociedade



Documento Assinado Digitalmente por: Francisco George da Fonseca
Acesse em: <https://tcece.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: F3d5b0bb-2ffc-49a7-b095-fa74612fe84

Relatório de Auditoria

Processo nº 24100809-8
Auditoria Especial - Conformidade - 2023 e 2024
Cons. Marcos Coelho Loreto
e-AUD nº 18916

SEGMENTO
Gerência Regional Metropolitana Norte (GEMN)

EQUIPE
Francisco George da Fonseca

UNIDADE JURISDICIONADA
Câmara de Vereadores da Cidade do Paulista





1. INTRODUÇÃO	5
1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O TRABALHO DE AUDITORIA	7
2. ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO	9
2.1. IRREGULARIDADES	11
2.1.1. Desproporcionalidade entre o quadro de servidores comissionados e efetivos	12
2.1.2. Criação de cargos de provimento em comissão com atribuições incompatíveis com a Constituição Federal	23
2.1.3. Pesquisa de preços deficiente	33
2.1.4. Contratação irregular de empresa sem observância dos requisitos obrigatórios de qualificação técnica	38
2.1.5. Publicação incompleta do edital e do Contrato	41
2.1.6. Designação de servidor comissionado para função de agente de contratação	45
2.1.7. Gasto com Folha de Pagamento acima do limite constitucional	49
2.2. CONFORMIDADES	52
2.2.1. Subsídio fixado para os vereadores dentro do limites constitucionais	53
2.2.2. Verba de representação do Presidente da Câmara	55
2.2.3. Despesa Total com Pessoal dentro do limite da LRF	57
2.2.4. Despesa total do Poder Legislativo dentro dos limites constitucionais	60
3. CONCLUSÃO	62
3.1. RESPONSABILIZAÇÃO	64
3.2. PROPOSTAS DE DELIBERAÇÃO	66
APÊNDICES	69
Apêndice 01 - Resumo do Quadro de Servidores da Câmara Municipal de Paulista	70
Apêndice 02 - Análise da Receita Arrecadada	72
Apêndice 03 - Receita Corrente Líquida	80



SUMÁRIO

Apêndice 04 - Receita Efetivamente Arrecada em 2022	82
Apêndice 05 - Apuração da Despesa Total Com Pessoal - Poder Legislativo	84
Apêndice 06 - Remuneração dos Agentes Políticos - Cálculo do Limite de 5% da Receita Orçamentária Arrecadada	86
Apêndice 07 - Remuneração dos Agentes Políticos- Subsídio mensal máximo permitido por Vereador	88
Apêndice 08 - Composição das Despesas da Câmara por Elemento	90
Apêndice 09 - Despesa Total do Poder Legislativo	92
Apêndice 10 - Despesa do Poder Legislativo - Gasto com Folha de Pagamento	94
Apêndice 11 - Verba de Representação do Presidenta da Câmara	96



Documento Assinado Digitalmente por: Francisco George da Fonseca
Acesse em: <https://eccc.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: f3d5b0bb-2ffc-49a7-b095-fa74612fe884

INTRODUÇÃO

1



Foi realizada Auditoria Especial no(a) Câmara de Vereadores da Cidade do Paulista, relativa aos exercícios de 2023 e 2024, cujo processo foi autuado sob o nº 24100809-8, tendo por objetivo:

Analisar a regularidade das despesas da Câmara Municipal do Paulista nos exercícios de 2023 e 2024, com foco nos gastos com subsídios dos vereadores, gratificações, auxílios, participação em eventos e serviços terceirizados. Verificar o cumprimento dos limites constitucionais relativos às despesas em 2023, a regularidade na composição do quadro de pessoal e a gestão do patrimônio físico, incluindo a recuperação e manutenção.

Documento Assinado Digitalmente por: Francisco George da Fonseca
Acessar em: <https://eicce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: f3d5b0bb-2ffc-49a7-4b095-fa74612fe784



Documento Assinado Digitalmente por: Francisco George da Fonseca
Acesse em: <https://eicce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: E3d5b0bb-2ffc-49a7-b095-fa74612fe884

1.1

CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O TRABALHO DE AUDITORIA



O presente Relatório de Auditoria tem por objetivo analisar a regularidade das despesas da Câmara Municipal do Paulista nos exercícios de 2023 e 2024, com foco nos gastos com subsídios dos vereadores, gratificações, auxílios, participação em eventos e serviços terceirizados. Verificar o cumprimento dos limites constitucionais relativos às despesas em 2023, a regularidade na composição do quadro de pessoal e a gestão do patrimônio físico, incluindo a recuperação e manutenção.

Convém esclarecer que o escopo do trabalho não se limitou apenas ao aspecto da legalidade dos atos de gestão, mas também à legitimidade deles. Isto porque, segundo a NBASP nível 2 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (p. 166):

13. [...] A auditoria de conformidade pode ser relacionada com a legalidade (aderência a critérios formais tais como leis, regulamentos e acordos aplicáveis) ou com a **legitimidade** (observância aos princípios gerais que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos). Enquanto a legalidade é o foco principal da auditoria de conformidade, a **legitimidade pode também ser pertinente dado o contexto do setor público**, no qual existem certas expectativas relacionadas à gestão financeira e à conduta dos agentes públicos. Dependendo do mandato da EFS, **o escopo da auditoria pode, portanto, incluir aspectos de legitimidade** (grifo nosso)

Os trabalhos de Auditoria foram iniciados a partir da fase de planejamento, onde buscou-se identificar fontes de informação úteis para o estabelecimento de critérios a serem confrontados com as situações encontradas.

Outrossim, previu-se uma série de procedimentos de Auditoria a serem aplicados para atestar a aderência da UJ aos critérios estabelecidos.

A partir da identificação dos critérios e da aplicação dos procedimentos de Auditoria, foram obtidas evidências apropriadas e suficientes, devidamente acostadas aos autos do processo, para sustentar a opinião da equipe técnica frente às diversas situações encontradas.

Neste sentido, importante frisar que parcela das evidências utilizadas neste trabalho decorrem de documentos disponibilizados pelo jurisdicionado. Portanto, como premissa subjacente, é preciso considerar inicialmente que a documentação fornecida é verdadeira, confiável e completa.

Por fim, consigna-se que os achados descritos neste Relatório não afastam a possibilidade de ocorrências de outras irregularidades que porventura sejam detectadas em trabalhos futuros de Auditoria.



Documento Assinado Digitalmente por: Francisco George da Fonseca
Acesse em: <https://eccc.tee.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: F3D5b0bb-2ffc-49a7-b095-fa74612fe84

2

ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO



Foram identificados os achados relacionados a seguir, e detalhados nos subitens subsequentes:

Irregularidades:

- 2.1.1. Desproporcionalidade entre o quadro de servidores comissionados e efetivos
- 2.1.2. Criação de cargos de provimento em comissão com atribuições incompatíveis com a Constituição Federal
- 2.1.3. Pesquisa de preços deficiente
- 2.1.4. Contratação irregular de empresa sem observância dos requisitos obrigatórios de qualificação técnica
- 2.1.5. Publicação incompleta do edital e do Contrato
- 2.1.6. Designação de servidor comissionado para função de agente de contratação
- 2.1.7. Gasto com Folha de Pagamento acima do limite constitucional

Conformidades:

- 2.2.1. Subsídio fixado para os vereadores dentro do limites constitucionais
- 2.2.2. Verba de representação do Presidente da Câmara
- 2.2.3. Despesa Total com Pessoal dentro do limite da LRF
- 2.2.4. Despesa total do Poder Legislativo dentro dos limites constitucionais



Documento Assinado Digitalmente por: Francisco George da Fonseca
Acesse em: <https://eccc.tec.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: f3d5b0bb-2ffc-49a7-b095-fa74612fe84

2.1

IRREGULARIDADES



2.1.1. Desproporcionalidade entre o quadro de servidores comissionados e efetivos

Código do Achado: A1.1

Critérios de Auditoria:

- Constituição Federal, Art. 37, caput
- Constituição Federal, Art. 37, inciso II
- Constituição Federal, Art. 37, inciso V
- Princípio do Concurso Público
- Princípio da Proporcionalidade
- Decreto-Lei, Nº 4657/1942, Art. 28
- Decreto Federal, Nº 9830/2019, Art. 12, §1º
- Acórdão, Supremo Tribunal Federal, Nº 365368/2007, RE nº 365368 AgR/SC - Primeira Turma
- Acórdão - Plenário, Supremo Tribunal Federal, Nº 1041210/2019, RE 1041210 RG/SP
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 1529/2014, Primeira Câmara (Processo nº 1304628-7)
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 1508/2014, Primeira Câmara (Processo nº 1304657-3)
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 573/2020, Primeira Câmara (Processo nº 16100243-2)
- Acórdão - Plenário, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 1349/2023

Evidências:

- Sagres - Tome Conta (doc. 07)
- Fichas Financeiras - Servidores efetivos (docs. 08 e 09)
- Fichas Financeiras Servidores Comissionados (docs. 10 e 11)



- Folha de Pagamento - Servidores Comissionados - Dez. de 2023 e Jun. de 2024 (docs. 13 e 14)
- Declaração Negativa da Câmara - Concurso Público (doc. 15)
- Ofício de Ciência e Falhas TCE/GEMN/e-TCEPE nº 178705/2023 (doc. 16)

Responsáveis:

Edson de Araújo Pinto (Presidente da Câmara dos Vereadores de Paulista)

Conduta:

Omitir-se no dever de promover, pelo menos gradativamente, ao longo do período de gestão, um processo de obtenção de adequada proporcionalidade entre os quantitativos de cargos em comissão e efetivos ocupados, quando deveria fazê-lo.

Nexo de Causalidade:

A omissão no dever de promover, pelo menos gradativamente, ao longo do período de gestão, um processo de obtenção de adequada proporcionalidade entre os quantitativos de cargos em comissão e efetivos ocupados, de acordo com a jurisprudência e legislação aplicáveis, resultou em excesso de cargos em comissão em relação ao quantitativo de cargos efetivos ocupados.

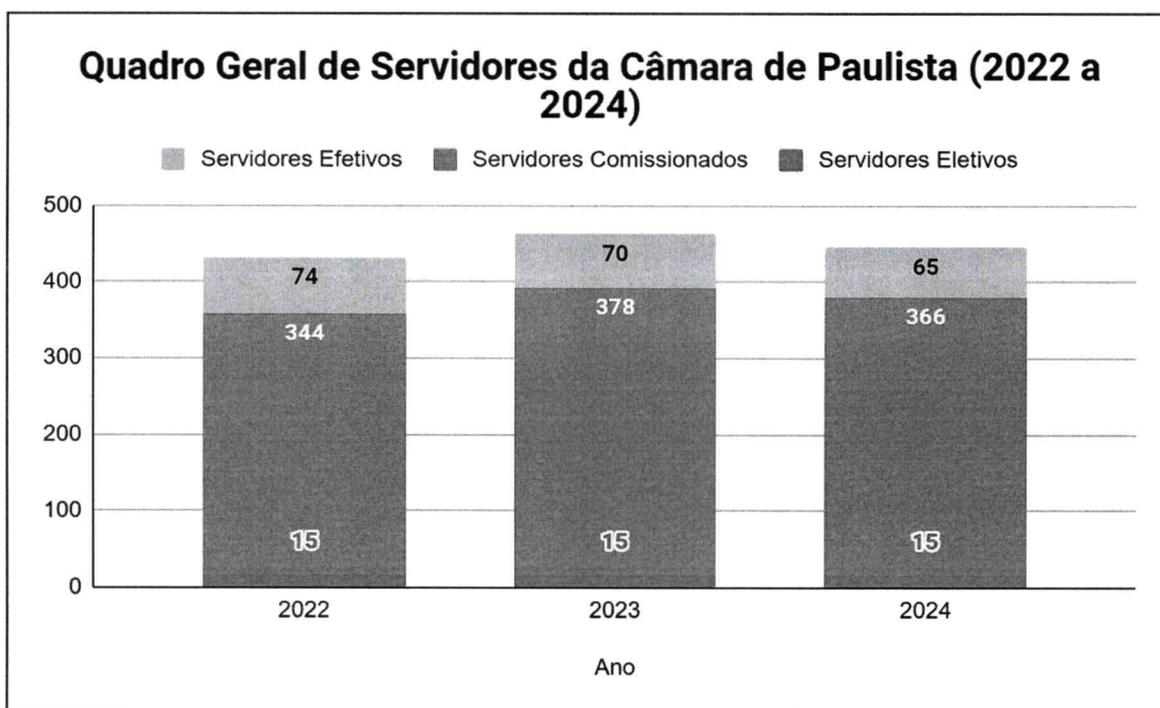


Verificou-se que a Câmara Municipal de Paulista possui um quadro elevado de servidores comissionados em uma situação de desproporção em relação os servidores efetivos, fato que viola o art. 37, inciso V, da Constituição Federal de 1988 - CF/88, além de contrariar entendimentos dos tribunais superiores, conforme a seguir relatado.

Com o intuito de avaliar a proporcionalidade dos cargos ocupados por servidores contratados por prazo determinado em relação aos cargos de provimento efetivo, foram solicitadas informações referentes ao quadro de pessoal da Câmara Municipal de Paulista (docs. 03 a 05), além disso, foram extraídas informações do sistema Tome Conta, no período de 2022 a 2024.

A partir das informações extraídas, foram elaborados 3 (três) gráficos, apresentados abaixo, que sintetizam a quantidade de servidores, o percentual por tipo de vínculo e a evolução da proporção servidores comissionados/servidores efetivos.

Gráfico 01 - Evolução do Quadro de Servidores (2022 a 2024)

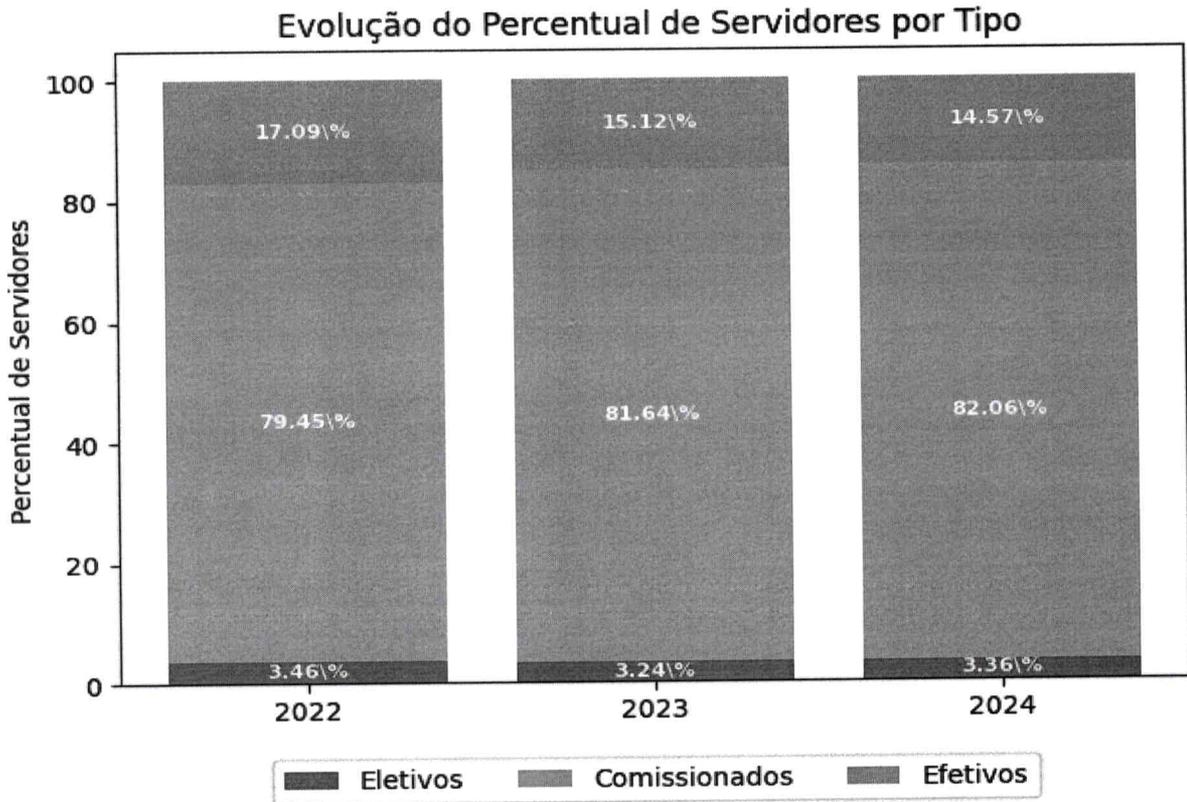


Fonte: Tome Conta - SAGRES | (Última Atualização 30/06/2024) e Fichas Financeiras e Folha de pagamento - Junho de 2024 (docs. 08 a 14)



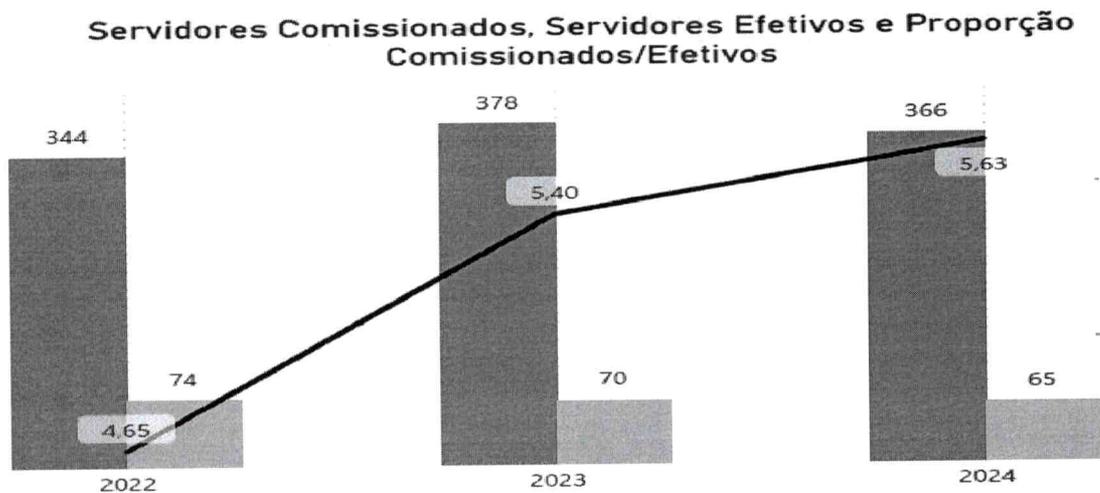
Documento Assinado Digitalmente por: Francisco George da Fonseca
 Acesse em: <https://tce.ce.gov.br/ppp/validaDoc.seam> Código do documento: F3d5b0b-2ff-49a7-b095-fa74612fe84

Gráfico 02 - Evolução do Percentual de Serviços por tipo de vínculo (2022 a 2024)



Fonte: Elaboração da equipe com base nos dados extraídos do Tome Conta - SAGRES | (Última Atualização 30/06/2024)

Gráfico 03 - Evolução da Proporção de Comissionados/Efetivos



Fonte: Elaboração da equipe com base nos dados extraídos do Tome Conta - SAGRES | (Última Atualização 30/06/2024)

Os dados coletados revelam um cenário preocupante:



- **Predominância de Servidores Comissionados:** Em todos os anos analisados, a categoria de servidores comissionados representa a maior parte do quadro de funcionários, com uma participação que ultrapassa **79% em todos os períodos**.
- **Crescimento Contínuo de Servidores Comissionados:** Observa-se um aumento gradual no número de servidores comissionados ao longo dos anos, sugerindo uma política de contratação que privilegia essa categoria.
- **Redução Gradual de Servidores Efetivos:** Em contrapartida, o número de servidores efetivos apresenta uma leve queda ao longo do período, indicando uma menor ênfase na contratação de servidores por concurso público.
- **Aumento da Proporção de Comissionados por Efetivos:** A razão entre servidores comissionados e efetivos aumenta consistentemente ao longo dos anos, evidenciando uma crescente dependência da instituição em relação à contratação de servidores comissionados. A proporção atual indica que, para cada servidor efetivo, **há 5,6 servidores com contrato com vínculo precário**.

Essa realidade torna evidente a precariedade na composição do quadro funcional da Câmara Municipal de Paulista expondo a fragilidade da força de trabalho e os riscos inerentes à alta rotatividade de servidores.

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.

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.

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, tal norma atua com cunho negativo, de modo a impedir comportamentos contrários a seu núcleo essencial.

Ou seja, ainda que eventualmente os entes públicos não editem a competente lei, cada ente e órgão público, deve ter como foco o interesse público, atuando em sintonia com o princípio da razoabilidade e o prestígio aos servidores efetivos da Administração, em respeito à ordem constitucional ainda não regulamentada.

Nesse sentido, o STF no RE 1.041.210 (Rel. Ministro Dias Toffoli), assentou a necessidade de que o **número de cargos comissionados guarde proporcionalidade com a necessidade que visam suprir e números de servidores efetivos do ente**, senão vejamos:

- 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. (grifo nosso)

Da mesma forma, decidiu o Tribunal de Contas de Pernambuco - TCE/PE, em recente decisão em sede de consulta:

Acórdão nº 1349 /2023 - Plenário

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 22100956-5, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do PLENO do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

Em conhecer e responder o presente processo de Consulta, nos seguintes termos:

1. Não há fundamento normativo que estabeleça abstratamente percentual a evidenciar a proporcionalidade entre cargos de provimento efetivo e cargos de provimento em comissão, aplicável irrestritamente a todos os órgãos e entes administrativos;
2. Não se admite que órgãos e entes da administração pública desvirtuem a regra do art. 37, II, da CRFB/88, ao utilizar cargos em comissão para o preenchimento de cargos e funções de natureza burocrática, técnica ou operacional, cujo provimento deve ser antecedido do imprescindível concurso público de provas ou de provas e títulos;
3. **A adequação constitucional - e, por conseguinte, a proporcionalidade - do quantitativo de cargos em comissão criados deve guardar estrita consonância com a necessidade do desempenho das atividades que lhes são correspondentes, a ser definida na respectiva lei criadora, cingindo-se necessariamente às funções de direção, chefia ou assessoramento, e com a quantidade de cargos efetivos existentes no órgão;**
4. Como condição de constitucionalidade, **a lei criadora de cargos de provimento em comissão deve delinear o seu plexo de atribuições**, nas quais esteja patente a imprescindibilidade da relação de confiança entre agentes públicos. (Processo TC nº 22100956-5 - Pleno, Rel. Cons. Dirceu Rodolfo, data da sessão 16/08/2023) (grifo nosso)

Em situação similar, contida no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 365.368-7 - Santa Catarina¹, o STF considerou irregular a proporção de 42 (62,69%) cargos em comissão para 25 (37,31%) cargos efetivos ocupados, na Câmara Municipal de Blumenau/SC, nesses termos (grifos nossos):

EMENTA: 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, 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.

¹ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2076706> - Acesso em 25/07/2024



III - Agravo improvido.

[...]

VOTO

O Sr. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI (relator): Destaco da decisão agravada do Min. Carlos Velloso:

[...] **Ademais, forçoso, ainda, reconhecer a ofensa ao princípio da moralidade, eis que, dos 67 funcionários da Câmara de Vereadores de Blumenau, 42 são de livre nomeação, e apenas 25 são cargos de provimento efetivo.**

[...]

Ademais, como destacado na decisão agravada, o princípio da exigibilidade do concurso público é a regra geral, constituindo-se exceção a criação de cargos em comissão e de confiança, como se depreende da própria lógica do dispositivo constitucional.

Isso posto, mantendo-se os fundamentos da decisão agravada, nego provimento ao agravo regimental. (RE nº 365368 AgR/SC - Primeira Turma, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski - Publicado no Dj em: 29/06/2007)

No mesmo sentido, a equipe de auditoria apresenta a seguinte jurisprudência desta Corte de Contas, acerca de casos concretos em que houve a avaliação da desproporção entre cargos em comissão e efetivos, no Poder Legislativo Municipal:

- **Processo nº 1304628-7 (Acórdão nº 1529/2014 - Primeira Câmara):** considerou-se irregular a proporção de 171 (78,08%) cargos em comissão para 48 (21,92%) cargos efetivos ocupados, na Câmara Municipal de Caruaru/PE, fundamentado-se, também, no já mencionado entendimento do STF acerca da irregularidade na proporção de 42 (62,69%) cargos em comissão para 25 (37,31%) cargos efetivos ocupados, na Câmara Municipal de Blumenau/SC, nesses termos (grifos nossos):

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

82ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 27/11/2014

PROCESSO TCE-PE Nº 1304628-7

AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU

INTERESSADO: LEONARDO CHAVES DA SILVA

PRESIDENTE E RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

[...]

VOTO DO RELATOR

[...]

Dessa forma, o novo quadro de pessoal, efetivo e comissionado, da Câmara Municipal de Caruaru, com base no mês de abril de 2014, será composto por 219 (duzentos e dezenove) servidores, da seguinte forma:

[...]

Então, examinando-se o quadro de pessoal da Câmara Municipal de Caruaru, anteriormente elaborado, com base nas informações da folha de pagamento do mês de abril de 2014, observa-se **que o percentual relacionado ao quadro de servidores comissionados, em relação aos de provimento efetivo é da ordem de 78,08%, que é um percentual acima daquele questionado pelo STF, no caso da Câmara de Blumenau.**



Portanto, de acordo com o exposto, apesar de o percentual de servidores comissionados da Câmara Municipal de Caruaru ter reduzido de 83,40% para 78,08%, permanece a irregularidade, pois esta correlação ainda se encontra bastante elevada, inclusive acima daquela questionada pelo STF, no caso da Câmara de Blumenau.

Não assiste razão ao defendente.

- **Processo nº 1304657-3 (Acórdão nº 1508/2014 - Primeira Câmara):** considerou-se irregular a proporção de 21 (77,78%) cargos em comissão para 06 (22,22%) cargos efetivos ocupados, na Câmara Municipal de São Caetano/PE, nesses termos (grifos nossos):

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

82a SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 27.11.2014

PROCESSO TCE-PE Nº 1304657-3

AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO

INTERESSADO: OLÍMPIO JOSÉ DOS SANTOS

ADVOGADOS:

[...]

PRESIDENTE E RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

[...]

VOTO DO RELATOR

[...]

A citada Representação Interna foi encaminhada à Inspeção Regional de Bezerros deste Tribunal de Contas, tendo a Equipe de Auditoria elaborado Relatório Técnico, onde foi evidenciada a existência de 27 servidores, sendo que 21 cargos comissionados e 06 efetivos.

[...]

Não assiste razão ao defendente.

[...]

De acordo com os dados trazidos aos autos, o Legislativo de São Caetano possui cerca de 78% do seu quadro funcional compostos de cargos comissionados, evidenciando desarrazoada disparidade entre o número de servidores efetivos e aqueles sem vínculo de carreira com a Administração Municipal.

- **Processo nº 16100243-2 (Acórdão nº 573/2020 - Primeira Câmara):** considerou-se irregular a proporção de 1.061 (94,48%) cargos em comissão para 62 (5,52%) cargos efetivos ocupados, na Câmara Municipal do Recife/PE, nesses termos (grifos nossos):

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

27ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 28/07/2020

PROCESSO TCE-PE Nº 16100243-2

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2015



UNIDADE JURISDICIONADA: Câmara Municipal do Recife

[...]

VOTO DO RELATOR

[...]

Quanto ao elevado número de comissionados frente ao quantitativo de ocupantes de cargos efetivos, faz-se indispensável expedir determinação à atual gestão. Salta aos olhos a necessidade de se proceder ao levantamento da real demanda de pessoal da Câmara de Vereadores, de forma a realizar o devido concurso público, já que **foge a qualquer juízo de razoabilidade o alentado número de cargos comissionados em relação aos ocupantes de cargos efetivos.** Nesse particular, ecoo os fundamentos muito bem desenvolvidos pela insigne Procuradora Maria Nilda da Silva, que faço questão de transcrever novamente.

Analisando os autos, verifica-se que o percentual de cargos comissionados na Câmara Municipal do Recife, no exercício em análise, 2015, ainda encontra-se muito elevado, atingindo mais de 80% do quadro de servidores da Câmara Municipal, ainda que tenha sido realizado concurso público no exercício de 2014 e tenham sido nomeados servidores efetivos.

[...]

Ainda que haja 39 gabinetes de vereadores e que sejam necessários alguns cargos em comissão e também funções de chefia para os trabalhos do gabinete, **o quantitativo de cargos comissionados (1.061) e funções gratificadas (190), conforme consta no Relatório de Auditoria e no doc. 44 do e-TCEPE, continua sendo exorbitante em relação ao número de servidores efetivos (62).**

[...]

VOTO pelo que segue:

[...]

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600 /2004, ao atual gestor do(a) Câmara Municipal do Recife, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo indicado, se houver, a medida a seguir relacionada: Proceder ao levantamento da real necessidade de pessoal da Câmara de Vereadores, com vistas à realização de concurso público, de forma a pôr cobro à **desarrazoada desproporção entre servidores comissionados e ocupantes de cargos efetivos, situação ainda presente mesmo após o certame promovido em 2014.**

Assim, elaborou-se a Tabela 01 abaixo, com a comparação da proporção entre cargos em comissão e efetivos ocupados, no Poder Legislativo Municipal, nos mencionados processos no âmbito do STF e do TCE/PE, que indica a caracterização do excesso de cargos em comissão (82,06%) em relação ao quantitativo de cargos efetivos (14,57%) ocupados, na Câmara Municipal do Paulista, em junho de 2024.

Tabela 01 - Comparação da proporção entre cargos em comissão e efetivos ocupados, no Poder Legislativo Municipal

Processo	Órgão Julgador	Unidade Jurisdicionada / Parte	Cargos em Comissão	Cargos Efetivos	Situação
RE nº 365368 AgR/SC	STF	Câmara Municipal de Blumenau/SC	62,69%	37,31%	irregular
1304628-7	TCE/PE	Câmara Municipal de Caruaru/PE	78,08%	21,92%	irregular



Processo	Órgão Julgador	Unidade Jurisdicionado / Parte	Cargos em Comissão	Cargos Efetivos	Situação
1304657-3	TCE/PE	Câmara Municipal de São Caetano/PE	77,78%	22,22%	irregular
16100243-2	TCE/PE	Câmara Municipal do Recife/PE	94,48%	5,52%	irregular

Fonte: Equipe de Auditoria

No caso concreto, verifica-se um desequilíbrio significativo entre o número de servidores efetivos e comissionados na Câmara Municipal de Paulista. A quantidade de comissionados é **quase seis vezes superior à de efetivos**, configurando uma clara violação ao artigo 37, inciso V, da Constituição Federal. Essa desproporção contraria os princípios da moralidade e da proporcionalidade, além de divergir das decisões jurisprudenciais citadas.

A situação agrava-se pelo fato de a Câmara de Paulista nunca ter realizado concurso público para provimento de cargos efetivos desde sua criação, conforme consta na Declaração (doc. 15). Além disso, o atual gestor já foi devidamente alertado por esta Corte de Contas sobre essa irregularidade em 24/10/2023 (doc. 16), mas não adotou as providências necessárias.

Diante desse quadro, entende-se que o agente agiu de forma negligente, demonstrando desempenho inferior ao esperado de um administrador público. Ao não cumprir a Constituição e ignorar os alertas desta Corte, o gestor incorreu em **culpa grave**, sujeitando-se às devidas responsabilidades.

Dessa forma, a conduta em apreço pode ser tipificada como **erro grosseiro**, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, regulamentado pelo art. 12, § 1º do Decreto Federal no 9.830/2019 (vide abaixo):

Decreto-Lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (grifo nosso).

Decreto Federal nº 9.830/2019

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§1º Considera-se **erro grosseiro** aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. (grifo nosso).

Por fim, aponta-se como responsável pela irregularidade o Sr. Edson de Araújo Pinto, presidente da Câmara. A ele compete a nomeação dos cargos públicos no âmbito da Câmara Municipal de Paulista, conforme estabelece o art. 13 da Resolução nº 91/1970 (doc. 32), que trata do Regimento Interno da edilidade. Ou seja, a atribuição da nomeação é expressamente



conferida ao presidente da Câmara, o que torna o Sr. Edson de Araújo Pinto o principal responsável pela irregularidade em questão.

A seguir, apresentamos as causas e os principais efeitos desse fato:

Causas

- **Priorização da Política:** A crescente dependência de servidores comissionados pode refletir uma maior influência da política na gestão da instituição, com a possibilidade de trocas de pessoal a cada mudança de gestão.

Efeitos

- **Instabilidade e Rotatividade:** A alta rotatividade característica dos servidores comissionados pode gerar instabilidade no quadro de funcionários e comprometer a qualidade dos serviços prestados, uma vez que a experiência e o conhecimento dos servidores podem ser perdidos com frequência.
- **Desvio de finalidade:** A proliferação de cargos comissionados pode levar ao desvio de finalidade dos recursos públicos, com a nomeação de pessoas sem a qualificação necessária para o exercício das funções.
- **Aumento dos gastos públicos:** A manutenção de um número excessivo de cargos comissionados implica em um aumento dos gastos com pessoal, o que pode comprometer a capacidade de investimento da Câmara em outras áreas.
- **Perda de credibilidade:** A falta de transparência e o excesso de cargos comissionados podem gerar desconfiança da população em relação à gestão da Câmara Municipal.
- **Violação de princípios constitucionais:** A desproporção entre os cargos pode violar princípios como a moralidade, a impessoalidade e a eficiência, previstos na Constituição Federal.
- **Dificuldade em realizar concursos públicos:** A priorização da contratação de servidores comissionados pode dificultar a realização de concursos públicos para provimento de cargos efetivos, prejudicando a profissionalização da administração.



2.1.2. Criação de cargos de provimento em comissão com atribuições incompatíveis com a Constituição Federal

Código do Achado: A1.2

Crítérios de Auditoria:

- Constituição Federal, Art. 37, caput
- Constituição Federal, Art. 37, inciso II
- Constituição Federal, Art. 37, inciso V
- Constituição Federal, Art. 37, §2º
- Princípio do Concurso Público
- Princípio da Impessoalidade
- Princípio da Moralidade
- Decreto-Lei, Nº 4657/1942, Art. 28
- Decreto Federal, Nº 9830/2019, Art. 12, §1º
- Acórdão, Supremo Tribunal Federal, Nº 1041210/2019, Tribunal Pleno, RE 1041210 RG/SP
- Acórdão - Plenário, Tribunal de Contas da União, Nº 1918/2022
- Acórdão, Tribunal de Justiça, PE, Nº 4849027/2019, ADI: 4849027 PE

Evidências:

- Lei Municipal nº 5.259/2024 (doc. 17)

Responsáveis:

Edson de Araújo Pinto (Presidente da Câmara dos Vereadores de Paulista)



Conduta:

Omitir-se no dever de promover, pelo menos gradativamente, ao longo do período de gestão, um processo de identificação e saneamento dos cargos em comissão sem atribuições de direção, chefia e assessoramento ou sem atribuições descritas de forma clara e objetiva, quando deveria fazê-lo.

Nexo de Causalidade:

A omissão no dever de promover, pelo menos gradativamente, ao longo do período de gestão, um processo de identificação e saneamento dos cargos em comissão sem atribuições de direção, chefia e assessoramento ou sem atribuições descritas de forma clara e objetiva, de acordo com a jurisprudência e legislação aplicáveis, resultou em burla ao princípio da exigibilidade de concurso público para investidura em cargos públicos.



Conforme relatado na irregularidade 2.1.1 deste trabalho, identificou-se que a Câmara Municipal do Paulista possuía um total de 431 cargos em comissão e efetivos ocupados, sendo 366 (82,06%) cargos em comissão e 65 (14,57%) cargos efetivos, em junho de 2024¹, bem como um histórico de proporção de aproximadamente 80% de cargos em comissão para 15% de cargos efetivos ocupados em 2022-2024².

Diante desse elevado nível de desproporção, buscou-se avaliar se havia cargos em comissão - que destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento - com atribuições de natureza burocrática, técnica ou operacional, típicas de cargos efetivos, ou sem atribuições de direção, chefia e assessoramento descritas de forma clara e objetiva. Isto é, procurou-se indícios de burla ao princípio da exigibilidade de concurso público para investidura em cargos públicos, em atenção aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, conforme art. 37, caput, incisos II e V e § 2º, c/c art. 41 da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

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; [...]

§ 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

Para melhor explicar tal conjuntura, é preciso considerar a jurisprudência atual que vem tornando mais restrito o entendimento sobre o que se configuram como atribuições de direção, chefia e assessoramento, próprias e imperativas para constitucionalidade de um cargo comissionado.

Nesse sentido, o Tema 1.010 do STF caminha na direção de modelo de gestão pública que valoriza a competência técnica e a independência funcional como critérios indissociáveis da nomeação para cargos que desempenham funções estratégicas e finalísticas, conforme se depreende do RE 1.041.210 RG, rel. min. Dias Toffoli, de 27-9-2018, conforme se observa abaixo.

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;

¹ Conforme dados extraídos do Tome Conta - SAGRES e Fichas Financeiras e Folha de pagamento (docs. 08 a 14)

² Vide Figura 03 do item 2.1.1



- 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.

Para se ter uma melhor visão desse delineamento da Corte Máxima e entender em que contexto se tipifica as funções de direção, chefia e assessoramento da alínea “a”, é mister atentar para o parecer da Procuradoria Geral da República em elucidativo arrazoado no bojo da RE 1.041.210, Tema 1010, como pode visualizar a seguir.

A mera conjugação da execução de tarefas triviais com suposta direção não supre o requisito constitucional, que exige atribuições de efetivo estabelecimento de diretrizes, planejamento de ações com amplo espectro de discricionariedade e tomada de decisões políticas. Já o assessoramento requer conhecimentos técnicos, no auxílio especializado à tomada de decisões dos chamados programas normativos finalísticos, em que se abrem grandes campos de avaliação e de opções discricionárias dos agentes públicos. Nada disso está presente aí. Preponderam, ao revés, atribuições de supervisão da aplicação de normas de mais variada natureza, ditadas pelo legislador ou pelos regulamentos editados em patamares mais elevados da administração pública e que, portanto, não se encontram à disposição dos servidores mencionados. Ao contrário, sujeitam-se eles aos termos de sua execução.

Ora, fica evidente a compreensão de que essa relação de confiança na administração pública pressupõe, além de conhecimento técnico, ampla delegação de poderes para tomada de decisões políticas discricionárias no estabelecimento de diretrizes, planejamento e normativas, vinculadas aos programas de governo da entidade federativa.

No caso de assessoramento, fica afastada a mera visão de atividade de auxílio técnico, mas o apoio ao planejamento a tomada de decisões políticas no encaminhamento dos programas finalísticos nas 3 esferas de poder, o que demonstra o caráter restritivo, afeto aos altos escalões da governança e isso fica claro no discernimento do administrativista Diógenes Gasparini em sua obra, *Direito Administrativo*, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 1993, p. 208, tal com se vê abaixo.

Os cargos em comissão são próprios para a direção, comando ou chefia de certos órgãos, onde se necessita de um agente que sobre ser de confiança da autoridade nomeante se disponha a seguir sua orientação, ajudando-a a promover a direção superior da Administração. Por essas razões percebe-se quão necessária é essa fragilidade do liame. A autoridade nomeante não pode se desfazer desse poder de dispor dos titulares de tais cargos, sob pena de não poder contornar dificuldades que surgem quando o nomeado deixa de gozar de sua confiança. (grifo nosso)

Outro incólume administrativista compartilha e reforça esse entendimento de esses cargos são próprios da alta administração, longe da atividade funcional implementadora das políticas públicas definidas pela governança executiva, conforme ensina Hely Lopes Meirelles (em "*Direito Administrativo Brasileiro*", 23ª ed., Malheiros, p.81).



A investidura efetiva é própria dos cargos do quadro permanente da Administração, ocupados pela grande massa do funcionalismo, com provimento inicial por concurso, para o desempenho de atividades técnicas e administrativas do Estado, com caráter de exercício profissional. Diversamente, **a investidura em comissão é adequada para agentes públicos de alta categoria**, chamados a prestar serviços ao Estado, sem caráter profissional, e até mesmo de natureza honorífica e transitória. Tais agentes, em sua maioria são delegados ou representantes do Governo, pessoas de sua confiança, **providos nos altos postos do Estado**, para o desempenho de funções diretivas ou missões transitórias características de múnus público. (grifos nossos)

Norteadas pelos princípios da legalidade, em consonância com a jurisprudência e os ensinamentos doutrinários pertinentes citados acima, esta auditoria concentrou-se na análise das responsabilidades específicas de 08 (oito) dos 18 (dezoito) cargos em comissão criados pela Lei Municipal nº 5.259/2024. Após a análise, constatou-se a incompatibilidade de diversas dessas atribuições com os preceitos constitucionais, conclusão embasada nas incompatibilidades encontradas. A seguir, serão apresentadas as análises dos cargos selecionados, as quais demonstram a fundamentação dessa conclusão.

A Lei Municipal nº 5.259/2024, de 5 de janeiro de 2024 (doc. 17), instituiu uma nova organização para o quadro de pessoal comissionado da Câmara Municipal da Cidade do Paulista.

Com o objetivo de detalhar a estrutura dessa reorganização, a lei apresenta dois anexos. O Anexo I contém a relação completa dos cargos de provimento em comissão disponíveis na Casa Legislativa. Já o Anexo II descreve as atribuições específicas de cada um desses cargos, complementando as informações do anexo anterior.

Para facilitar a consulta, às informações contidas nos anexos I e II estão sintetizadas nas Tabelas 2 e 3, apresentadas a seguir.

Tabela 2 - Seleção de cargos em comissão para avaliação das atribuições .

Ordem	Cargo	Quantidade	Quantidade (%)
-	Total	629	100,00%
1	Assessor Administrativo	81	12,88%
2	Assessor de Atividades Externas do Gabinetes	20	3,18%
3	Assessor de Atividades Externas II	20	3,18%
4	Assessor Especial	60	9,54%
5	Assistente Parlamentar	60	9,54%
6	Assistente Parlamentar I	75	11,92%
7	Assistente Parlamentar II	90	14,31%
8	Auxiliar de Departamento	66	10,49%
9	Chefe de Gabinete	22	3,50%
10	Controlador Geral	1	0,16%
11	Diretor de Departamento	4	0,64%
12	Diretor Geral	1	0,16%



13	Procurador Geral Legislativo	1	0,16%
14	Supervisor de Gabinete I	60	9,54%
15	Supervisor de Gabinete II	60	9,54%
16	Coordenador de Serviços	6	0,95%
17	Ouvidor Geral	1	0,16%
18	Encarregado Geral do LGPD	1	0,16%

Fonte: Anexo I da Lei Municipal nº 5.259/2024

Obs: Os destaques em amarelo representam os cargos que foram selecionados para análise, no total de 552.

Tabela 3 - Atribuições dos cargos em comissão segundo a Lei Municipal nº 5.259/2024

Cargo em Comissão	Atribuições
Assessor Administrativo	Auxiliar e Supervisionar a administração do gabinete seu funcionamento pleno e as necessidades para o funcionamento
Assessor Especial	Representar o gabinete perante outros órgãos. Desempenhar atividades de assistência e representação do gabinete externamente em órgãos externos. Recepcionar autoridades no gabinete. Redigir discursos e pronunciamento do vereador. Redigir emendas e pareceres sobre emendas.
Assistente Parlamentar	Auxiliar o parlamentar nas atividades do gabinete, no plenário e nas atividades externas, auxiliando em seus pronunciamentos e no atendimento em reuniões do gabinete
Assistente Parlamentar I	Auxiliar, organizar e apoiar as atividades do parlamentar junto às diversas comissões da Casa Legislativa e organizar e participar das atividades externas
Assistente Parlamentar II	Auxiliar e manter a documentação legislativa do gabinete parlamentar em ordem e comparecer e organizar eventos externos
Auxiliar de Departamento	Cumprir às ordens e determinações da Chefia de Divisão, Assessor as chefias de seção no âmbito do departamento. Orientar as atividades da divisão pertinentes e sua especialidade. Executar outras tarefas que lhe sejam determinadas pela chefia de divisão.
Supervisor de Gabinete I	Supervisionar as atividades do gabinete, examinando a frequência e o cumprimento das atividades pelos auxiliares, assessores e assistentes.
Supervisor de Gabinete II	Auxiliar na Supervisão das atividades do gabinete, auxiliando a examinar a frequência e o cumprimento das atividades pelos auxiliares, assessores e assistentes

Fonte: equipe de auditoria, com base no Anexo II da Lei Municipal nº 5.259/2024 (doc. 17)

Nota-se, de forma evidente, a existência de diversos cargos com atribuições de cunho técnico e burocrático, incompatíveis com as características inerentes a cargos comissionados.

Dentre as atribuições do cargo de Assessor Administrativo, por exemplo, destaca-se a de "auxiliar e supervisionar a administração do gabinete, garantindo seu pleno funcionamento e atendendo a todas as necessidades". Já os cargos de Assistente Parlamentar I e II englobam atividades como "auxiliar o parlamentar em suas atividades no gabinete, no plenário, em eventos externos, na elaboração de pronunciamentos e no atendimento a demandas durante reuniões". Os cargos de Supervisor de Gabinete I e II, por sua vez, têm como principal



atribuição "supervisionar e avaliar a frequência e o cumprimento das atividades por parte dos auxiliares, assessores e assistentes".

O cargo de Assessor Especial, por sua vez, possui atribuições que se enquadram no âmbito técnico e operacional, como "representar o gabinete em outros órgãos, prestar assistência e representação externa, receber autoridades, redigir discursos e pronunciamentos, e elaborar emendas e pareceres".

De início cabe destacar que as descrições das atribuições da maioria dos cargos comissionados elencados na Tabela 03 apresentam um caráter excessivamente genérico, o que dificulta a clara identificação das funções a serem desempenhadas pelos ocupantes. Em alguns casos, como no cargo de Auxiliar de Departamento, a falta de definição precisa da subordinação hierárquica acentua essa imprecisão.

Considerando as atribuições descritas dos cargos citados acima, verifica-se ainda que a maioria delas destoam das responsabilidades de comando e confiança inerentes aos cargos comissionados. Ademais, as atribuições em questão não demandam o vínculo de confiança especial característico dos cargos comissionados. Tais funções podem ser eficazmente desempenhadas por servidores efetivos, tornando a criação de cargos em comissão desnecessária.

No que tange especificamente aos cargos de provimento em comissão, sabe-se que devem ser restritos às atribuições de assessoramento, chefia e direção, nas quais esteja presente a necessidade de relação de confiança com os agentes políticos para o desempenho de tarefas de articulação, coordenação e supervisão. Nesse passo, não se coadunam com a sua natureza atribuições profissionais, operacionais, burocráticas, técnicas, administrativas e rotineiras.

A situação constatada contraria a legislação e a jurisprudência, em especial o art. 37, inciso V, da Constituição Federal, e a tese fixada no RE 1041210 RG/SP do STF (ementa, item 4, alínea "a").

Conseqüentemente, **a ausência de atribuições claramente definidas por lei** para os cargos em comissão **ocasiona uma imprecisão quanto às responsabilidades dos ocupantes desses cargos**. Isso os expõe ao risco de possíveis litígios devido ao desvio de finalidade e também impede a adequada atribuição de responsabilidades por suas ações durante o cumprimento de suas funções.

Assim, para que seja possível identificar a necessidade, a economicidade e a legitimidade do posto criado, o plexo atributivo deve ser rigorosamente discriminado na própria lei criadora, uma vez que ele consubstancia a essência do cargo público. Essa falta de delimitação funcional, além de comprometer a legalidade e a eficiência da administração pública, também agrava o risco de ocorrência de irregularidades como a sobreposição de atribuições entre diferentes servidores e o desvio de função.



Por oportuno, veja-se recente precedente do próprio Tribunal de Justiça de Pernambuco - TJPE a respeito do tema em apreço:

ÓRGÃO ESPECIAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS SEM ESPECIFICAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES. ARTS. 43, 46 E ANEXO DA LEI Nº 5.843/2017 DE CARUARU. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. VÍCIO DE DELEGAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE DETERMINAÇÃO DO DETALHAMENTO DOS CARGOS EM COMISSÃO, VIA DECRETO, PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. POSSIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROCEDÊNCIA DO PLEITO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS VERGASTADOS. EFEITOS EX NUNC. DECISÃO UNÂNIME. 1. Em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade, impõe-se a erradicação dos artigos 43 e 46, anexo único, da Lei nº 5.843/17 - alterada pela Lei nº 5.844/17 - do Município de Caruaru, Estado de Pernambuco, por inocultável vulneração aos artigos 15, incisos V e VII, e 19, § 1º, incisos II e VI, da Constituição do Estado de Pernambuco; 2. **A Lei deve descrever, minuciosamente, as atribuições dos cargos comissionados, em ordem a não deixar a mais mínima dúvida sobre a adequação existente entre as atividades inerentes ao cargo em comissão, e as situações excepcionais que dispensam a realização de concurso público;** 3. Dentro de um sistema constitucional no qual somente a lei formal e material é que pode restringir e limitar direitos, e em que a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade, as atribuições de um determinado cargo somente podem constar em lei, já que é apenas a lei - e não Decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal - que vincula o administrador. Precedentes STF e TJPE. (TJ-PE - ADI: 4849027 PE, Relator: Frederico Ricardo de Almeida Neves, Data de Julgamento: 13/05/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 05/09/2019) (grifo nosso)

Fica, desta feita, observado nas considerações arroladas no escopo desse Achado, haver evidências fáticas de que a Câmara Municipal de Paulista banalizou a prática de criação de cargos comissionados desconexos com a previsão constitucional de assessoramento, direção e chefia, recorrendo a nomenclaturas homônimas que justificassem a legalidade da livre nomeação de servidores para diversas funções administrativas, gerenciais e técnicas em todas as áreas quantidade cujas atividades deveriam ser exercidas por servidores efetivos.

Diante de todo o exposto, torna-se evidente que a criação e o preenchimento dos cargos comissionados mencionados nesta análise de auditoria estão em desacordo com a Constituição Federal e com a legislação municipal, tornando os atos de nomeação associados a eles passíveis de serem considerados irregulares.

A situação agrava-se pelo fato de a Câmara de Paulista nunca ter realizado concurso público para provimento de cargos efetivos desde sua criação, conforme consta na Declaração (doc. 15). Além disso, o atual gestor já foi devidamente alertado por esta Corte de Contas sobre essa irregularidade em 24/10/2023 (doc. 16), mas não adotou as providências necessárias.

Diante desse quadro, entende-se que o agente agiu de forma negligente e imprudente, demonstrando desempenho inferior ao esperado de um administrador público. Ao não cumprir a Constituição e ignorar os alertas desta Corte, o gestor incorreu em **culpa grave**, sujeitando-se às devidas responsabilidades.



Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU tal conduta pode ser tipificada como **erro grosseiro**, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, regulamentado pelo art. 12, § 1º do Decreto Federal nº 9.830/2019, senão vejamos:

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, **pode ser tipificada como erro grosseiro** (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a **contratação indiscriminada de comissionados para realização de atividades rotineiras da entidade**, as quais prescindem da relação de confiança atinente aos cargos em comissão, por estar em desconformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade que regem a Administração Pública. Acórdão 1918/2022 - Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN (grifo nosso)

Por fim, aponta-se como responsável pela irregularidade o Sr. Edson de Araújo Pinto, presidente da Câmara. A ele compete a nomeação dos cargos públicos no âmbito da Câmara Municipal de Paulista, conforme estabelece o art. 13 da Resolução nº 91/1970 (doc. 32), que trata do Regimento Interno da edilidade. Ou seja, a atribuição da nomeação é expressamente conferida ao presidente da Câmara, o que torna o Sr. Edson de Araújo Pinto o principal responsável pela irregularidade em questão.

A seguir, apresentamos as causas e os principais efeitos desse fato:

- **Fortalecimento de bases políticas:** A criação de cargos comissionados é frequentemente utilizada como forma de recompensar aliados políticos, fortalecer bases eleitorais e garantir a lealdade de grupos específicos.
- **Flexibilização da gestão:** A possibilidade de nomear e exonerar livremente servidores comissionados é vista por alguns gestores como uma forma de agilizar processos e adaptar a administração às demandas do momento.
- **Falta de planejamento:** Em muitos casos, a criação de novos cargos não é precedida de um planejamento adequado, levando à duplicação de funções e à ineficiência da gestão pública.
- **Desconhecimento da legislação:** A complexidade da legislação que regulamenta a criação de cargos públicos pode levar à criação de cargos com atribuições incompatíveis com a Constituição, mesmo que de forma involuntária.

Os efeitos da criação de cargos em comissão com atribuições incompatíveis com a Constituição Federal são diversos, a saber:

- **Ineficiência:** A duplicação de funções e a falta de qualificação dos ocupantes de cargos comissionados podem levar à ineficiência da gestão pública.
- **Violação de princípios constitucionais:** A criação de cargos comissionados com atribuições incompatíveis com a Constituição viola princípios fundamentais como a impessoalidade, a moralidade e a eficiência.



- **Desvio de finalidade:** A utilização de cargos comissionados para fins políticos pode caracterizar desvio de finalidade e gerar responsabilização dos agentes públicos envolvidos.
- **Perda de confiança na administração pública:** A percepção de que a administração pública é utilizada para fins políticos pode levar à perda de confiança da sociedade nas instituições.

Documento Assinado Digitalmente por: Francisco George da Fonseca
Acesse em: <https://cetece.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: f3d5b0bb-2ffc-49a7-b095-fa74612fe184



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO MARCOS COELHO LORETO, DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

PROCESSO TC Nº 24100809-8

AUDITORIA ESPECIAL – CONFORMIDADE – 2023/2024

EDSON DE ARAÚJO PINTO, por meio de sua advogada signatária, instrumento de mandato anexo, já qualificado nos autos do processo em epígrafe, vem, à presença de Vossa Excelência, com súpero acatamento, apresentar

DEFESA PRÉVIA

Em face do Relatório de Auditoria Especial, Conformidade exercício de 2023/2024, com base no Princípio Constitucional da Ampla Defesa em sede Administrativa (art. 5º, inciso LV da Constituição Federal) e nas disposições da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Lei nº 12.600/2004, e nos termos que seguem, para, ao final, requerer a procedência da defesa apresentada, diante de todos os fatos a seguir expostos Excelentíssimo Senhor Conselheiro **MARCOS COELHO LORETO**.

I. INTRODUÇÃO

Destaca-se que serão abordados, na presente defesa, os achados de fiscalização registrados na conclusão da Unidade Técnica, quais sejam:

- Desproporcionalidade entre o quadro de servidores comissionados e efetivos
- Criação de cargos de provimento em comissão com atribuições incompatíveis com a CF/1988
- Pesquisa de preços deficiente
- Contratação irregular de empresa sem observância dos requisitos obrigatórios de qualificação técnica
- Publicação incompleta do edital e do Contrato
- Designação de servidor comissionado para função de agente de contratação
- Gasto com Folha de Pagamento acima do limite constitucional

II. DOS ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO

- **ACHADO DE FISCALIZAÇÃO:** Desproporcionalidade entre o quadro de servidores comissionados e efetivos:



O gestor ao longo do período da sua gestão promoveu gradativamente um processo de obtenção de adequada proporcionalidade entre os quantitativos de cargos em comissão, estáveis e efetivos, tendo em vista a realização do concurso público que durante seu período de validação (que será de 02 anos, prorrogado por mais 02 anos) serão contratados 80 funcionários efetivos, efetivos estes que serão os primeiros da Casa Legislativa, tendo em vista não termos efetivos na Casa Legislativa, assim sendo, através da atual gestão teremos funcionários efetivos na Casa Legislativa, ou seja, o primeiro concurso público da Casa Legislativa como determinado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, conforme documentos anexos.

A Câmara Municipal de Paulista atualmente teve uma diminuição no quadro de funcionários comissionados, bem como foi criado um projeto de lei de estruturação organizacional da Casa Legislativa com redução de cargos comissionados com o objetivo de obter o devido equilíbrio entre cargos comissionados, estáveis e efetivos, conforme recomenda o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, conforme documentos em anexo. Assim, o principal objetivo do gestor é exatamente:

- ✓ **DIMIMUIÇÃO CONTÍNUA DE SERVIDORES COMISSIONADOS**
- ✓ **AUMENTO CONTÍNUO DE EFETIVOS**

No caso concreto, verifica-se um equilíbrio significativo que está gradativamente acontecendo na Casa Legislativa entre o número de servidores efetivos, estáveis e comissionados na Câmara Municipal de Paulista. Desta maneira não configurando uma violação ao artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, bem como não contraria os princípios da moralidade e da proporcionalidade, e nem divergi das decisões jurisprudenciais do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

A situação fica concretamente normalizada pelo fato da Câmara de Paulista ter realizado o concurso público para provimento de cargos efetivos, sendo assim, o atual gestor adotou as providências necessárias cumprindo a Constituição e os alertas desta Corte, desta forma o gestor não incorreu em culpa grave e não fica sujeitando às devidas responsabilidades.

Por gentileza não havendo a conduta, a tipificação de erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, regulamentado pelo art. 12, § 1º do Decreto Federal no 9.830/2019.

- **ACHADO DE FISCALIZAÇÃO:** Criação de cargos de provimento em comissão com atribuições incompatíveis com a CF/1988

Na Câmara Municipal do Paulista os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, e na busca de alcançar o norma constitucional cada vez mais foi criado o projeto de lei nº 146/2024, que estabelece com priorização as atribuições nos termos da CF/1988.



É imperiosa relatar por gentileza Excelentíssimo Conselheiro **MARCOS COELHO LORETO**, que a Lei Municipal nº 5.259/2024, de 05 de janeiro de 2024, deixará de ter vigência, pois será implementado o Projeto de Lei nº 146/2024, para seguir a recomendação, determinação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, bem como não existe burla ao princípio da exigibilidade de concurso público para investidura em cargos públicos, nem aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, conforme art. 37, caput, incisos II e V e § 2º, c/c art. 41 da CF/1988, tendo em vista a realização do concurso público na busca principal de haver priorização na gestão por servidores efetivos, suprimindo as demandas da Casa Legislativa, seguindo a norma constitucional.

As atribuições dos cargos em comissionados possuem vínculo de confiança especial característico dos cargos comissionados, pois tais cargos são de confiança de cada parlamentar, tendo o requisito fundamental a confiança para a atuação de cada servidor comissionado, bem como estão restritos às atribuições de assessoramento, chefia e direção, pois existe a devida relação de confiança dos servidores comissionados com os agentes políticos para o desempenho de tarefas de articulação, coordenação e supervisão.

Temos no projeto de lei nº 146/2024 a busca da estruturação organizacional da Casa Legislativa, bem como a presença de atribuições claramente definidas por lei para os cargos em comissão, deixando a adequada atribuição de responsabilidades por suas ações durante o cumprimento de suas funções para os servidores comissionados.

Diante de todo o exposto, torna-se notório que a gestão tem trazido estruturação, organização na Casa Legislativa, que durante anos não houve por nenhum gestor, e que o Excelentíssimo Conselheiro **MARCOS COELHO LORETO**, tem verificado e acompanhado essas mudanças significativas ao longo desta gestão, mesmo diante de tantos desafios que um gestor de uma Casa legislativa enfrenta para alcançar uma excelente gestão.

A situação muda tendo em vista que a Câmara de Paulista está realizando seu concurso público para provimento de cargos efetivos, bem como cria um projeto de lei na busca de cumprir a norma constitucional e as determinações do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Assim, entende-se que o agente não agiu de forma negligente e imprudente, pois demonstrou desempenho esperado de um administrador público ao cumprir a Constituição e acatar os alertas desta Corte, o gestor não incorreu em culpa grave, e não se sujeita às devidas responsabilidades.

- **ACHADO DE FISCALIZAÇÃO:** Pesquisa de preços deficiente, Contratação irregular de empresa sem observância dos requisitos obrigatórios de qualificação técnica, Publicação incompleta do edital e do Contrato, Designação de servidor comissionado para função de agente de contratação.



A pesquisa de preços foi feita no PNCP, e de fato, por desconhecimento do servidor não foram anexados os contratos referentes às contratações utilizadas nas pesquisas, podendo ainda, por gentileza, de acordo com o verificado, terem sido utilizados valores referentes a processos não concluídos, ou seja, foram utilizados valores estimados por outros órgãos públicos, e não os efetivamente contratados, bem como foi feita a busca por um orçamento estimado, pois o objeto foi contratar o menor preço e atender as necessidades da Casa Legislativa, prezando em jamais trazer dano ao erário.

É imperiosa relatar por gentileza Excelentíssimo Conselheiro **MARCOS COELHO LORETO**, a intenção é demonstrar que, apesar do erro na pesquisa, por falha humana, desconhecimento, o valor está compatível com o praticado no mercado e que não há prejuízo para administração.

A empresa apresentou os devidos atestados de qualificação técnica junto dos documentos de habilitação quando da realização do pregão, porém não foram impressos e anexados no processo físico, conforme documentos em anexo.

Por fim, houve a devida publicidade da contratação junto ao PNCP, e o agente de contratação por erro, falha humana, desconhecimento da legislação ficou sendo um servidor comissionado, contudo irá ser devidamente corrigido esse equívoco com a designação de um funcionário estável para atuar nesta área, e tão logo um efetivo, pois temos o concurso público para a devida contratação de servidores efetivos.

- **ACHADO DE FISCALIZAÇÃO:** Gasto com Folha de Pagamento acima do limite constitucional

É imperioso relatar por gentileza, Excelentíssimo Conselheiro **MARCOS COELHO LORETO**, que não houve gasto com folha de pagamento acima do limite constitucional, pois anexo nos autos a análise do Departamento Financeiro desta Casa Legislativa, com o devido parecer técnico do Auditor desta Casa Legislativa, que demonstra claramente um equívoco realizado na auditoria especial, conforme documento em anexo.

Assim sendo, não houve descumprimento e nem reincidência no descumprimento de limites constitucionais, bem como não existe um padrão de irregularidade que expõe o responsável a uma responsabilização por culpa grave.

Desta maneira, não estamos diante de conduta a ser tipificada como erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do



Direito Brasileiro, regulamentado pelo art. 12, § 1º do Decreto Federal nº 9.830/2019, tendo em vista não ter ocorrido tal situação, ou seja, o gestor não praticou tal conduta.

Nestes termos,
Pede e espera deferimento.

Paulista, 11 de dezembro de 2024.

Leonila Lourenço da Silva
Advogada OAB/PE 42.058



Documento Assinado Digitalmente por: EDSON DE ARAUJO PINTO
Acesse em: <https://eice.ice.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 2d58219b-4b01-4a3f-a3b9-9b4180c3241b