

INTERESSADOS:

YVES RIBEIRO DE ALBUQUERQUE
PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-PE)
ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA
PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

PARECER PRÉVIO

CONTAS DE GOVERNO. PARECER PRÉVIO. DESCONFORMIDADE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. APROVAÇÃO COM RES-SALVAS.

1. O TCE-PE ao apreciar as contas anualmente prestadas pelos prefeitos e pelo governador sob sua jurisdição (as denominadas "contas de governo") opina, mediante parecer prévio (art. 71, inciso I, c/c o art. 75 da Constituição Federal e arts. 30, inciso I e 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual), para que a Casa Legislativa respectiva aprove ou reprove tais contas, levando em consideração, para tanto, o planejamento governamental, a gestão fiscal, as políticas públicas executadas nas principais áreas de atuação governamental - saúde e educação -, além da situação previdenciária do órgão, da regularidade dos repasses obrigatórios (mormente os duodécimos), transparência pública e obediência aos limites constitucionais e legais, quando da execução do orçamento.

2. Pontual desconformidade em aspectos analisados, a depender da gravidade atribuída, pode ser relevada no contexto existente, para fins de recomendação de aprovação das contas, com ressalvas, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 20/02/2025,

CONSIDERANDO que a Despesa Total com Pessoal - DTP extrapolou, ao final do exercício, o limite estabelecido no art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (59,98 % em relação à RCL);
CONSIDERANDO que, conforme o art. 15 da LC nº 178/2021, o Poder Executivo deveria eliminar o excesso aferido em 2021 em pelo menos 10%, ou seja, deveria estar abaixo de 55,62%, decumprindo o limite estabelecido no art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o §3º do art. 15 da Lei Complementar Federal nº 178/2021;
CONSIDERANDO que os demais limites constitucionais e legais restantes, apreciados por esta Corte de Contas para a emissão do Parecer Prévio sobre as contas anuais de governo municipal, foram cumpridos;
CONSIDERANDO as deficiências no Portal da Transparência da Prefeitura, onde obteve o índice de 36,87%, considerado "básico";
CONSIDERANDO as demais falhas, no contexto em análise, devem ser encaminhadas ao campo das recomendações, para adoção de medidas que evitem que se repitam em exercícios futuros;

YVES RIBEIRO DE ALBUQUERQUE:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, I, combinados com o art. 75, bem como com o art. 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o art. 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Paulista a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). YVES RIBEIRO DE ALBUQUERQUE, relativas ao exercício financeiro de 2023.

RECOMENDAR, com base no disposto no art. 69, parágrafo único, da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 8º combinado com o art. 14 da Res. TC nº 236/2024, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Paulista, ou quem vier a sucedê-los, que atendam a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Elaborar a programação financeira e o cronograma financeiro que mais se aproxime da realidade, efetuando um planejamento mensal apropriado ao histórico de arrecadação e desembolsos financeiros do município;
2. Evitar o envio de projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais, o que pode afastar o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução;
3. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta, evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município. Efetuar a classificação orçamentária correta das despesas com auxílio-transporte e as obrigações patronais, com vistas a demonstrar corretamente as despesas nos demonstrativos contábeis;
4. Efetuar memória de cálculo, por fonte de recursos, para a obtenção do valor disponível para a abertura de crédito adicional cuja fonte de recursos for o excesso de arrecadação, em conformidade com o art. 43, § 3º, da Lei nº 4.320/1964, registrando tais informações nos demonstrativos elaborados para a prestação de contas;
5. Exercer medidas de controle voltadas a melhorar a capacidade de pagamento dos compromissos de curto prazo e prevenir a assunção de compromissos quando inexistirem recursos para lastreá-los, evitando a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos para sua cobertura;
6. Adotar medidas para efetuar o registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias, de acordo com Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) do Conselho Federal de Contabilidade (NBC-T nº 17 - Demonstrações Contábeis Consolidadas);
7. Atentar para a efetivação dos repasses do duodécimo até o dia 20 de cada mês, conforme preceitua o inciso II do parágrafo 2º do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000;
8. Aplicar as medidas de ajuste fiscal constante na CF, em razão da relação despesa corrente/receita corrente ter superado o limite de 95%;
9. Reconduzir os gastos com pessoal aos níveis regulamentares da LRF, de acordo com a legislação em vigor (Lei Complementar nº 178/2021);
10. Atentar para a utilização de fonte de recursos nas despesas com educação;
11. Observar o correto preenchimento do "Demonstrativo de Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino";
12. Atentar para o prazo de utilização, de até o primeiro quadrimestre, do saldo do FUNDEB em conformidade com o que determina o art. 25, § 3º, da Lei nº 14.113/2020;
13. Acompanhar a solidez do RPPS de modo que o regime ofereça tanto segurança jurídica ao conjunto dos segurados do sistema, quanto garantia ao município, efetivando medidas para melhoria da situação previdenciária municipal a exemplo do estudo dos impactos financeiros e orçamentários para a adoção da alíquota patronal suplementar sugerida pelo Relatório Atuarial, bem como enviar projeto de lei ao Poder Legislativo para ajustar a alíquota dos aposentados e pensionistas; e,
14. Adotar ações para o cumprimento da normatização referente à transparência municipal contida na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, nos Decretos Federais nº 7.185/2010 e 7.724/2012 e na Lei nº 12.527/2011 (LAI).

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS, Presidente da Sessão: Acompanha
CONSELHEIRO MARCOS LORETO, relator do processo
Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Decisões Monocráticas - Medidas Cautelares

PROCESSO: 25100179-9

RELATOR: Marcos Loreto

ÓRGÃO: Prefeitura da Cidade do Recife

MODALIDADE/TIPO: Medida Cautelar

EXERCÍCIO: 2025

INTERESSADOS: João Henrique de Andrade Lima Campos

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

Trata-se de processo formalizado aos 21/01/2025 em decorrência de Relatório Preliminar de Auditoria elaborado pela equipe de auditoria da Gerência de Controle de Pessoal (GECPE) apontando possíveis irregularidades na transformação de cargos de Auxiliar de Enfermagem em Técnico de Enfermagem, realizada pela Lei Municipal nº 19.340, de 30 de dezembro de 2024. Ao final requer medida cautelar de suspensão da execução da citada norma, conforme trechos de maior relevância abaixo transcritos (doc. 1-7):

(...)2.1.1. *Transformação Irregular do Cargo de Auxiliar de Enfermagem para o Cargo de Técnico de Enfermagem*

A transformação do cargo de Auxiliar de Enfermagem para o cargo de Técnico de Enfermagem prevista na Lei Municipal do Recife n.º 19.340/2024 (doc. 4), promulgada em 30/12/2024 e publicada na edição do Diário Oficial do Recife de 31/12/2024, contraria a condição de prévia aprovação em concurso público como requisito para acesso a cargos públicos, prevista no artigo 37, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além de contrariar a Súmula Vinculante n.º 43, expedida pelo Supremo Tribunal Federal, e os Acórdãos TCE-PE n.º 2.113/2023 e n.º 954/2024.

A referida transformação originou-se do Projeto de Lei Ordinária n.º 150/2024 (doc. 3), proposto pela Vereadora Cida Pedrosa, aprovado em segunda votação pela Câmara Municipal do Recife no dia 02/2012/2024, tendo como justificativa (doc. 3, p. 6):

A transformação dos cargos, conforme os quantitativos especificados, permitirá um melhor aproveitamento dos recursos humanos existentes, valorizando os profissionais que já atuam na Área e que possuem a qualificação necessária para o exercício da função de Técnico de Enfermagem.

Inicialmente, cabe lembrar que a Lei Federal n.º 6.448/1977, em seu Art. 29 estabelece que:

Art 29 - A iniciativa dos projetos a serem submetidos à Câmara cabe a qualquer Vereador e ao Prefeito, sendo da competência privativa deste a proposta orçamentária e os projetos que disponham sobre matéria financeira, criem, alterem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores municipais ou importem em aumento de despesa ou redução da receita. (grifos nossos)

A prerrogativa do Prefeito para iniciativa de projetos de lei que versem sobre a matéria em comento também se encontra estabelecida na própria Lei Orgânica do Município do Recife, em seu Art. 27, transcrito abaixo:

Art. 27 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;

II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

Portanto, fica demonstrado o vício de iniciativa no Projeto de Lei Ordinária n.º 150/2024, proposto pela Vereadora Cida Pedrosa, quando cabe ao Prefeito deliberar sobre alteração de cargos da administração direta do Poder Executivo, conforme previsto no Art.29 da Lei Federal n.º 6.448/1977 e no Art. 27, inciso I, da Lei Orgânica do Município do Recife.

A Constituição Federal, em seu Art. 22, inciso XVI, estabelece a competência privativa da União para organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

A Lei Federal n.º 7.498/1986 regulamentou o exercício da Enfermagem e suas atividades auxiliares, disciplinando as profissões de Enfermeiro, Técnico de Enfermagem, Auxiliar de Enfermagem e Parteira.

O artigo 2º da Lei Federal n.º 7.498/1986 estabelece os profissionais que podem exercer a enfermagem, desde que estejam regularmente inscritos no conselho de classe:

Art. 2º A enfermagem e suas atividades auxiliares somente podem ser exercidas por pessoas legalmente habilitadas e inscritas no Conselho Regional de Enfermagem com jurisdição na área onde ocorre o exercício.

Parágrafo único. A enfermagem é exercida privativamente pelo Enfermeiro, pelo Técnico de Enfermagem, pelo Auxiliar de Enfermagem e pela Parteira, respeitados os respectivos graus de habilitação.

Os artigos 7º e 8º da referida lei estabelecem os requisitos exigidos para o exercício profissional dos Técnicos de Enfermagem e Auxiliares de Enfermagem, são eles:

(...)

Os artigos 12 e 13 da Lei Federal n.º 7.498/1986 fixam as atribuições/atividades exercidas respectivamente pelos Técnicos de Enfermagem e Auxiliares de Enfermagem:

(...)

A Lei Municipal do Recife n.º 17.772/2012, que instituiu o Plano de Cargos, Carreiras, Desenvolvimento e Vencimentos - PCCDV dos servidores efetivos do Grupo Ocupacional Saúde da Administração Direta do Município do Recife, também estabeleceu, em seu Anexo II, as atribuições de ambos os cargos, conforme o quadro a seguir:

(...)

Nota-se, assim, que apesar do auxiliar e do técnico exercerem a enfermagem, os cargos guardam diferenças significativas entre eles, como suas atribuições e requisitos de formação. Neste sentido, traz-se trechos dos Pareceres do Conselho Federal de Enfermagem n.º 089/2016/COFEN e n.º 03/2024/CTEP/COFEN:

(...)

Além de estabelecer a competência privativa da União para organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões, conforme mencionado anteriormente, a Constituição Federal, em seu Art. 37, inciso II, também estabelece o princípio da acessibilidade aos cargos públicos pela via do concurso público, assim como a jurisprudência tem sido unânime em afastar o direito do reenquadramento do servidor ao novo cargo, em respeito ao mandamento constitucional, conforme pode ser observado na Súmula Vinculante n.º 43, aprovada na Sessão Plenária de 08/04/2015 do Supremo Tribunal Federal - STF, segundo a qual:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

No mesmo sentido, entende o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE-PE, como mostram os Acórdãos T.C. n.º 2.113/2023 e T.C. n.º 954/2024:

PROCESSO DIGITAL TCE-PE N.º 23100465-5

ACÓRDÃO N.º 2113 / 2023

CONSULTA. PRESIDENTE DE CÂMARA MUNICIPAL. VEDADA TRANSFORMAÇÃO DE CARGO DE AUXILIAR DE ENFERMAGEM EM TÉCNICO DE ENFERMAGEM POR LEI MUNICIPAL. PROFISSÕES REGULAMENTADAS PRIVATIVAMENTE POR LEI FEDERAL.

1. Impossibilidade de lei municipal transformar o cargo de Auxiliar de Enfermagem em Técnico de Enfermagem. Competência privativa da União para legislar sobre as condições para o exercício de profissões. (grifos nossos)

PROCESSO DIGITAL TCE-PE N.º 24100657-0

ACÓRDÃO N.º 954 / 2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONSULTA. PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM. LEGISLAÇÃO FEDERAL. UNIÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA. TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS. LEI MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. É impossível, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a transformação, por lei municipal, de cargos decorrentes de profissões regulamentadas por lei federal.

2. Constituição Federal de 1988, Art. 22, inciso XVI e Lei Federal n.º 7.498 /1986, alterada pela Lei Federal n.º 14.434/2022. (grifos nossos)

Observa-se ainda, avaliando o texto da Lei Municipal do Recife n.º 19.340/2024, de

30/2012/2024, que seu Art. 1º estabelece a transformação de cargos vagos de Auxiliar de Enfermagem em cargos de Técnico de Enfermagem. Os incisos I e II do referido artigo mencionam, como objeto da transformação, 365 cargos de Auxiliar de Enfermagem 30h e 51 cargos de Auxiliar de Enfermagem 40h, totalizando 416 cargos vagos. Entretanto, o § 1º do Art. 2º da mesma lei estende a transformação para os cargos já ocupados de Auxiliar de Enfermagem 30h e 40h cujos atuais ocupantes possuam certificado de conclusão do curso de Técnico de Enfermagem e inscrição no Conselho Regional de Enfermagem - COREN

(...)

Do exposto, considerando a Constituição Federal, a legislação vigente, entendimento do STF e do TCE-PE, verifica-se a impossibilidade de transformação do cargo de Auxiliar de Enfermagem para o cargo de Técnico de Enfermagem por lei municipal.

Assim, com a publicação da Lei Municipal n.º 19.340/2024, que transformou os cargos de auxiliar de enfermagem em cargos de técnico de enfermagem, tanto os cargos vagos, como também os já ocupados (desde que possuam curso de técnico), restou concretizada infração à Lei Federal n.º 6.448/77, em seu Art. 29 e à Lei Orgânica do Município do Recife, em seu Art. 27, I, que tratam da competência privativa de prefeitos sobre projetos de lei que alterem cargos públicos da administração direta do poder executivo municipal; bem como infração aos artigos 22, inciso XVI e 37, inciso II, da Constituição Federal e à Lei Federal n.º 7.498/86, que tratam da competência da União para regulamentar emprego e profissões e a necessidade de ingresso em cargos públicos através de concurso público; aos Arts. 10 e 11 do Decreto Federal n.º 94.406/87 e a à Lei Municipal do Recife n.º

17.772/12, que tratam sobre as competências de cada cargo; e ao entendimento do STF na Vinculante nº 43, e deste Tribunal nos Acórdãos T.C. nº 2.113/2023 e T.C. nº 954/2024. (...)

3. CONCLUSÃO

Diante do colacionado aos presentes autos, restou demonstrada a impossibilidade de transformação do cargo de Auxiliar de Enfermagem para o cargo de Técnico de Enfermagem, haja vista serem profissões distintas regulamentadas em lei federal, além do fato de a transformação pleiteada configurar modalidade de provimento que propicie ingresso de servidor em cargo público sem prévia aprovação em concurso público.
grifos incluídos

No dia seguinte, 22/01/2025, solicitamos parecer ao Ministério Público de Contas -MPC, o qual, em 29/01/2025, opinou no sentido da concessão monocrática da medida cautelar proposta, determinando-se ao Prefeito Municipal que se abstenha de implementar a transformação de cargos prevista na citada Lei municipal, além da ciência à Câmara Municipal de Recife e ao Ministério Público do Estado de Pernambuco -MPPE para adoção das providências cabíveis em face dos indícios de inconstitucionalidade do § 1º, incisos I e II, do art. 2º da Lei Municipal nº 19.340/2024, nos termos dos principais trechos em destaque (doc.08-10):

II – ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, é necessário examinar a possibilidade de transformação de cargos, conforme julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente no caso da ADI 7.012/AL, que chancelou a transformação dos cargos reestruturação de carreiras quando preenchidos alguns requisitos, nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.889/2017, DO ESTADO DE ALAGOAS. REENQUADRAMENTO DE OCUPANTES DE CARGO PÚBLICO EXTINTO EM CARGO DIVERSO, COM ATRIBUIÇÕES, REQUISITO DE ESCOLARIDADE E NÍVEL DE REMUNERAÇÃO COMPATÍVEIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Lei n. 7889/2017, do Estado de Alagoas, que promoveu o reenquadramento dos ocupantes do extinto cargo de Auxiliar Judiciário no cargo de Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Suposta violação ao art. 37, caput, e inciso II, da Constituição Federal, que estabelecem os princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência administrativa, bem como da necessária realização de concurso público para o ingresso em cargo público.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A reestruturação convergente de carreiras análogas não contraria o art. 37, inc. II, da Constituição Federal. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal chancela a transformação ou o aproveitamento de cargos que compunham carreiras distintas, uma vez preenchido os seguintes requisitos: (i) identidade substancial entre as atribuições, (ii) compatibilidade funcional, (iii) compatibilidade remuneratória e (iv) equivalência dos requisitos exigidos em concurso público. Precedentes. (grifos nossos)

Neste mesmo sentido é o Informativo do STF, Edição 1118/2023, que preceitua: “São constitucionais tanto a transformação do cargo de técnico do Tesouro Nacional no de técnico da Receita Federal quanto a posterior transformação do cargo de técnico da Receita Federal no de analista tributário da Receita Federal do Brasil” (Reestruturação da Administração Tributária Federal - ADI 4.151/DF, ADI 4.616/DF e ADI 6.966/DF).

Logo, embora o STF reconheça a impossibilidade de transformação de cargos com requisitos distintos de ingresso, admite-se a transposição de cargos nos casos enquadrados acima. Tal é o entendimento doutrinário de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Fabrício Motta e Luciano de Araújo Ferraz, a unificação de certas carreiras geralmente ocorre devido às semelhanças existentes entre elas. Nesses casos, “a legislação correspondente busca apenas formalizar um processo de integração gradual que já vem acontecendo ao longo do tempo” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Servidores Públicos na Constituição Federal. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 78.).

De maneira similar, por ocasião do julgamento da citada ADI nº 2.713, que tratava da conversão de cargos de assistente jurídico da Advocacia-Geral da União em cargos de advogado da União, a Ministra Ellen Gracie ressaltou que, desde a análise da ADI nº 1.591, sob relatoria do Ministro Octavio Gallotti, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que: “ocorrido um processo de gradativa identificação das categorias - calcadas na afinidade das atribuições e na equivalência de vencimentos - ainda, tendo-se em vista o legítimo propósito da Administração Pública em racionalizar duas atividades que possuíam o mesmo universo de atuação, não se vislumbrava qualquer afronta ao art. 37, II, da Lei Fundamental” (ADI nº 2.713, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ de 7/3/03).”

No caso específico da lei municipal em análise, em sentido contrário ao exposto alhures, há clara incompatibilidade entre os requisitos e atribuições dos cargos de auxiliar de enfermagem e técnico de enfermagem, tomando inviável a aplicação da jurisprudência citada, conforme se observa do quadro comparativo constante da pág 14 do RA, que analisa o Anexo II da Lei Municipal n.º 17.772/2012.

(...)

Requisitos para Concessão da Medida Cautelar:

O *fumus boni iuris*, que diz respeito à plausibilidade do direito invocado, encontra-se presente no caso em análise, evidenciado pelos vícios formal e material na elaboração da norma, ao passo que a norma municipal que permite a mudança automática de Auxiliar de Enfermagem para Técnico de Enfermagem, sem o devida provimento por meio de concurso público, encontra obstáculo na jurisprudência consolidada da Corte Suprema e dos precedentes desta Corte de Contas.

O *periculum in mora*, requisito essencial para a concessão da cautelar, é manifesto diante do risco de consolidação de situação administrativa contrária à ordem constitucional. Por outro lado, a concessão da cautelar não implica dano reverso.

Diante do exposto, verifica-se que estão presentes os requisitos necessários para a concessão da medida cautelar, notadamente a plausibilidade jurídica da tese sustentada e o risco iminente de dano irreparável à Administração Pública.

Assim, opina-se pela concessão da medida cautelar para suspender a eficácia do dispositivo legal impugnado, até o julgamento definitivo da questão, prevenindo, assim, eventuais danos ao interesse público e garantindo a observância dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e concurso público.

CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, considerando que estão presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, opina este Órgão Ministerial:

a) Pela concessão da medida cautelar, de modo a determinar ao chefe do Executivo Municipal que se abstenha de implementar a transformação de cargos prevista na Lei Municipal nº 19.340/2024, em razão de sua inconstitucionalidade e ilegalidade. Essa atuação visa prevenir a realização de atos que possam gerar dano ao erário ou ferir os princípios constitucionais da administração pública;

b) Dar ciência à Câmara Municipal de Recife do Inteiro Teor destes autos; e

c) Dar ciência ao Ministério Público do Estado de Pernambuco sobre o inteiro teor destes autos, a fim de que adote as providências que entender cabíveis em face dos indícios de inconstitucionalidade do § 1º, incisos I e II, do art. 2º da Lei Municipal nº 19.340, de 30 de dezembro de 2024.

É o parecer.

Posteriormente, aos 31/01/2025, cientificamos, para fins de defesa prévia, o Prefeito do Município do Recife, bem como o Presidente da Câmara Municipal (doc.11-12). Todavia, até a presente data, se mantiveram inertes.

É o relatório do essencial.

Passo a decidir

De início, destaco que deliberações recentes do STF reafirmam a possibilidade conferida às Cortes de Contas de adoção do poder geral de cautela:

SS 5658 AgR. Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. LUÍS ROBERTO BARROSO (Presidente) Julgamento: 04/03/2024, Publicação: 04/04/2024

Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Agravo interno em suspensão de segurança. Poder geral de cautela dos Tribunais de Contas. Fixação de prazo para que a autoridade administrativa promova a suspensão de procedimento de inexigibilidade de licitação e de contrato administrativo. 1. Agravo interno contra decisão que julgou procedente pedido de suspensão que tem por objeto acórdão que anulou resolução do Tribunal de Contas do Estado do Ceará que determinou, no prazo de vinte dias, a adoção, pelas autoridades administrativas do Município de Barreira/CE, de providências necessárias à suspensão da Inexigibilidade de Licitação nº 0308.01/2021 e dos atos delas decorrentes, referentes à contratação de serviços advocatícios para a recuperação de valores do FUNDEB e do FUNDEF. 2. Risco de grave lesão à ordem pública. A manutenção dos efeitos do acórdão impugnado tem potencial para causar grave lesão à ordem pública, porque retira do Tribunal de Contas do Estado do Ceará a prerrogativa de exercer seu poder de cautela em conformidade com a competência institucional que lhe foi atribuída pela Constituição Federal e pela Constituição estadual, nos termos necessários à tutela do patrimônio público. 3. O “Tribunal de Contas da União – embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos – tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou” (MS 23.550, Red. p/o acórdão o Min. Sepúlveda Pertence). Igual competência é atribuída ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, na forma do art. 75 da Constituição. 4. Risco de grave lesão à economia pública. O procedimento de inexigibilidade de licitação data de 2021 (nº 0308.01/2021) e o contrato data de 2017 (nº 07.26.01/2017-01), de modo que é possível que esteja próximo o pagamento dos honorários advocatícios, no vultoso valor de R\$ 9.575.307,16, não obstante a existência de representação por irregularidades na contratação. 5. Agravo interno a que se nega provimento.

ARE 1306779 AgR. Órgão julgador: Segunda Turma, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Julgamento: 03/05/2023

(...)3. O Plenário também já afirmou a plena possibilidade de que o TCU, orientação que também se aplica às Cortes de Contas Estaduais, determine a aplicação de medidas cautelares, como verdadeira competência constitucional implícita para cumprimento de suas atribuições, nos termos do artigo 71 da Carta Magna.

MS 35506, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Redator(a) do acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Julgamento: 10/10/2022

I - As Cortes de Contas, em situações de urgência, nas quais haja fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, podem aplicar medidas cautelares, até que sobrevenha decisão final acerca da questão posta.

II – O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a aplicação da teoria dos poderes implícitos, de maneira a entender que o Tribunal de Contas da União pode deferir medidas cautelares para bem cumprir a sua atribuição constitucional.

III – Não obstante, é preciso que observe o devido processo legal, bem assim os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, abstendo-se, ademais, de invadir a esfera jurisdicional.

IV - A jurisprudência pacificada do STF admite que as Cortes de Contas lancem mão de medidas cautelares, as quais, levando em consideração a origem pública dos recursos sob fiscalização, podem recair sobre pessoas físicas e jurídicas de direito privado

Sobre o mérito, concordamos com o abalizado opinativo da equipe de auditoria da Gerência de Controle de Pessoal (GCEP) do TCE-PE, e de idêntico posicionamento do MPC no sentido da presença de todos os requisitos autorizadores para a tomada de decisão cautelar por esta Corte, em face dos sérios indícios de inconstitucionalidade do § 1º, incisos I e II, do art. 2º da Lei Municipal nº 19.340, de 30/12/2024, que previu a transformação de cargos de Auxiliar de Enfermagem em Técnico de Enfermagem.

Passamos a destacar os principais argumentos e fatos aduzidos pela equipe de fiscalização e MPC.

Uma primeira questão relevante refere-se ao evidente vício de iniciativa no Projeto de Lei Ordinária n.º 150/2024, posteriormente convertido na Lei Municipal do Recife n.º 19.340/2024 a partir de proposta de Vereadora, quando é indubitosa a competência do Prefeito para deliberar sobre alteração de cargos da administração direta do Poder Executivo municipal, conforme previsto no Art.29 da Lei Federal n.º 6.448/1977 e no Art. 27, inciso I, da Lei Orgânica do Município do Recife, bem como julgados da Suprema Corte abaixo citados:

RE 1472668 AgR. Órgão julgador: Primeira Turma, Relator(a): Min. CRISTIANO ZANIN, Julgamento: 17/06/2024, Publicação: 20/06/2024

Ementa: (...) I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. II - Inconstitucionalidade formal. Emenda parlamentar que dispõe sobre remuneração e demissão de servidor público. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes

ADI 5027. Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. NUNES MARQUES, Julgamento: 28/10/2024, Publicação: 08/11/2024

Ementa. (...)2. Nos termos do art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, ou aumento da remuneração

RE 374922 AgR. Órgão julgador: Segunda Turma, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Julgamento: 07/06/2011, Publicação: 27/06/2011

Ementa (...) 1. A norma do art. 5º da Lei Municipal 2.285/1995 foi declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do TJ/RJ, por violação aos arts. 112, § 1º, II, a e b, e 113, I, c/c 342 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. 2. A disposição sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica dos servidores públicos municipais é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 3. É inadmissível emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal visando estender aos inativos vantagem concedida aos servidores em atividade que impliquem aumento de despesas. Precedentes.

Outro ponto essencial versa sobre o potencial prejuízo aos cofres públicos. Conforme explicitado pela equipe de auditoria, a Lei Municipal do Recife n.º 19.340/2024 previu a transformação de 365 cargos 30h e outros 51 no regime de 40h, totalizando 416 cargos vagos de Auxiliar de Enfermagem em cargos de Técnico de Enfermagem. Além disso, a citada legislação estendeu a transformação para os cargos já ocupados de Auxiliar de Enfermagem 30h e 40h cujos atuais ocupantes possuam certificado de conclusão do curso de Técnico de Enfermagem e inscrição no Conselho Regional de Enfermagem - COREN

A imediata implementação da citada norma poderá acarretar dano efetivo aos cofres públicos na hipótese de remuneração a maior do cargo de Técnico de Enfermagem.

Vale destacar, ainda, uma informação essencial apontada pela equipe técnica desta Corte sobre as diferenças significativas entre as atribuições de cada cargo, reforçando a impossibilidade de sua simples transformação, conforme pode-se visualizar no Anexo II da Lei Municipal nº 17.772/2012, abaixo transcrito, que instituiu o Plano de Cargos dos servidores efetivos do Grupo Ocupacional Saúde da Administração Direta do Município do Recife:

Quadro 02. Comparativo Entre as Atribuições dos Cargos de Técnico de Enfermagem e Auxiliar de Enfermagem, Segundo o Anexo II da Lei Municipal n.º 17.772/2012

TÉCNICO DE ENFERMAGEM	AUXILIAR DE ENFERMAGEM
<p>Participar do planejamento, orientação e supervisão do trabalho de enfermagem em grau auxiliar; receber, preparar e encaminhar pacientes para cirurgia; auxiliar o enfermeiro na prestação de cuidados diretos de enfermagem a pacientes em estado grave; atuar na prevenção e controle sistemático de infecção hospitalar; administrar e fornecer medicamentos; auxiliar na realização de exames e testes específicos; assistir ao enfermeiro na prevenção e controle sistemático de danos físicos que possam ser causados a pacientes durante a assistência à saúde; participar de ações de prevenção, promoção, proteção e reabilitação da saúde no nível individual e coletivo; participar de atividades que envolvam os familiares dos pacientes; prestar atendimento ao paciente em via pública; realizar visita domiciliar; participar de reuniões técnicas; atuar em equipe multidisciplinar e atividades junto à comunidade. (grifos nossos)</p>	<p>Executar, sob supervisão, o atendimento a pacientes; executar serviços auxiliares de enfermagem; observar, reconhecer e descrever sinais e sintomas; receber, preparar e encaminhar pacientes para cirurgia; atuar na prevenção e controle sistemático de infecção hospitalar; administrar e fornecer medicamentos; auxiliar na realização de exames e testes específicos; assistir ao enfermeiro na prevenção e controle sistemático de danos físicos que possam ser causados a pacientes durante a assistência à saúde; executar tratamentos especificamente prescritos, ou de rotina; prestar cuidados de higiene e conforto ao paciente e zelar por sua segurança; zelar pela limpeza e organização do material e equipamentos; circular em sala de cirurgia e, se necessário instrumentar; colaborar com a organização da farmácia e administração de medicamentos sob supervisão do enfermeiro; acompanhar os usuários em atividades terapêuticas e sociais; realizar ações que envolvam as famílias dos pacientes; realizar visita domiciliar; participar, quando indicado, de fóruns específicos junto a comunidade; prestar atendimento ao paciente em via pública; participar de ações de prevenção, promoção, proteção e reabilitação da saúde no nível individual e coletivo; participar de reuniões técnicas; atuar em equipe multidisciplinar. (grifos nossos)</p>

Fonte: Anexo II da Lei Municipal n.º 17.772/2012.

Outra questão a merecer atenção citada pela equipe de fiscalização é que a Lei Federal nº 7.498/1986 regulamentou o exercício da Enfermagem e suas atividades auxiliares, disciplinando as profissões de Enfermeiro, Técnico de Enfermagem, Auxiliar de Enfermagem e Parteira. Os artigos 7º e 8º estabelecem os requisitos exigidos para o exercício profissional dos Técnicos de Enfermagem e Auxiliares de Enfermagem. E os artigos 12 e 13 da citada norma fixam as atribuições/atividades exercidas pelos Técnicos de Enfermagem e Auxiliares de Enfermagem.

Ou seja, a própria legislação de âmbito nacional disciplinadora dos profissionais da enfermagem diferencia as funções de Técnico de Enfermagem e Auxiliar de Enfermagem.

No tocante ao entendimento da Excelsa Corte sobre a temática, não obstante alguns poucos julgados envolvendo situações excepcionais e possibilitando a transformação desde que atendidos diversos requisitos, a jurisprudência dominante, inclusive com aprovação da Súmula Vinculante nº 43, é o da vedação de transformação de cargos, havendo necessidade de prévio concurso público individualizado:

Súmula vinculante 43. Enunciado É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

RE 1334584 AgR-ED-AgR Órgão julgador: Primeira Turma, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Julgamento: 03/11/2022, Publicação: 10/01/2023
EMENTA Agravo regimental em embargos de declaração em agravo regimental em recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei Complementar nº 272/17 do Município de Macaé/RJ. Transformação do cargo de "Assistente Jurídico" no cargo de "Advogado Municipal". Ausência de identidade entre as atribuições. Transposição de cargos constatada pelo Tribunal de Origem. Inconstitucionalidade. Súmula Vinculante nº 43. Agravo improvido. 1. A transformação de cargos públicos, com ascensão funcional de servidores públicos e alteração de atribuições, denota clara afronta à exigência da prévia aprovação em concurso público para investidura em cargo público, além de violação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa. Precedentes (Rcl nº 8.222-AgR/MG, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 13/5/15; ADI nº 4.143, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 6/9/19; ADI nº 5.817, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 12/5/20; ADI nº 248, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 8/4/94; ADI nº 6.999, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 17/3/22). 2. Nos termos da Súmula Vinculante nº 43, "é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido".

No caso ora em análise, há incompatibilidade entre os requisitos e atribuições dos cargos, além da plena vigência de uma norma de âmbito nacional disciplinadora da profissão, tornando inviável a transformação do cargo de Auxiliar de Enfermagem no de Técnico de Enfermagem.

Observe-se que nos termos do art. 13, §4º, da Resolução TC nº 155/2021, admite-se expressamente a possibilidade do TCE-PE expedir medida cautelar monocrática para afastar a aplicação de lei ou ato normativo do Poder Público a caso concreto, por inconstitucionalidade, devendo sua apreciação ocorrer pelo Plenário da Corte:

Art. 13, § 4º A medida cautelar que afastar a aplicação de lei ou ato normativo do Poder Público a caso concreto, por inconstitucionalidade, será submetida à apreciação do Pleno.

Relembre-se que o art. 97 da Carta Magna, replicado pelo art 221, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte dispõe sobre o quorum de maioria absoluta do Pleno para deixar de aplicar a caso concreto, por inconstitucionalidade, lei ou ato do Poder Público.

Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

Art. 221. Somente pelo voto da maioria absoluta do Pleno deixará o Tribunal de aplicar a caso concreto, por inconstitucionalidade, lei ou ato do Poder Público.

Parágrafo único. Nas arguições de inconstitucionalidade, votará o Presidente.

É importante destacar precedente recente do Supremo Tribunal Federal - STF decidindo pela compatibilidade da Súmula 347 (O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público) com a Constituição Federal de 1988, significando que Leis e atos normativos podem ter a sua aplicação afastada por Tribunais de Contas caso haja divergência com jurisprudência da Excelsa Corte.

(...)O afastamento incidental da aplicação de leis e atos normativos, em julgamento no âmbito de um Tribunal de Contas, condiciona-se à existência de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. O entendimento foi fixado no julgamento de agravo da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) no Mandado de Segurança (MS) 25.888/DF, na sessão virtual finalizada em 21/8.

O julgamento era aguardado pela comunidade jurídica, em razão de nele ser discutida a recepção, pela Constituição de 1988, da Súmula 347 do STF. Aprovada em 1963, o verbete diz que "o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público".

Entenda o caso

Em 2006, o ministro Gilmar Mendes levantou dúvidas acerca da subsistência da Súmula 347 após a ordem constitucional de 1988, dada a modificação do perfil do sistema de controle de constitucionalidade das leis experimentada a partir de então. Assim, concedeu liminar no mandado de segurança para suspender decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) que havia declarado inconstitucional o artigo 67 da Lei 9.478/1997.

(...)

Em seu voto pelo desprovimento do agravo, o ministro Gilmar Mendes identificou que o cerne do problema residia na compreensão que a Corte de Contas possuía sobre a extensão da prerrogativa conferida pela Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, que diz que "O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do poder público".

O relator afirmou a importância de recuperar o significado originário da Súmula 347. O precedente representativo do verbete é de 1961, e versou sobre julgamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará que negou registro a ato de aposentadoria fundamentado em lei estadual que já havia sido reputada inconstitucional pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

Sob essa luz, Mendes apontou que a Súmula 347 jamais poderia ser lida como uma licença para que as Cortes de Contas realizem controle abstrato de constitucionalidade. Na realidade, "o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria)".

Sob essa compreensão, o relator concluiu que a Súmula 347 mostra-se compatível com a ordem constitucional de 1988, desde que se perceba que o tratamento de questões constitucionais por Tribunais de Contas observe "a finalidade de reforçar a normatividade constitucional": "da Corte de Contas espera-se a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo". (vide link <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513011&ori=1>)

Sobre a expedição de medida cautelar de afastamento de normas jurídicas ao caso concreto devido à inconstitucionalidade, há julgado do TCE-PE, senão vejamos:

PROCESSO TCE-PE Nº 1851434-0
MEDIDA CAUTELAR
SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 03/04/2018
UNIDADE GESTORA: AUTARQUIA MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA À SAÚDE DOS SERVIDORES DO RECIFE - RECIPREV (...)
RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
ACÓRDÃO T.C. Nº 0283/18

(...)

CONSIDERANDO que a Lei Municipal nº 18.457/2018, cujo projeto foi de autoria da Comissão Executiva da Câmara Municipal do Recife, não pode dispor sobre a incorporação da gratificação de incentivo às aposentadorias dos servidores do Poder Executivo cedidos ao Poder Legislativo, pois projeto de lei que disponha sobre essa matéria é de iniciativa privativa do Prefeito da Cidade do Recife, conforme competência estabelecida no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição Federal, e no artigo 27, inciso III, da Lei Orgânica do Município do Recife; CONSIDERANDO que a criação e a incorporação aos proventos da referida gratificação violam os princípios constitucionais da legalidade e da isonomia, previstos no artigo 37, caput da Constituição Federal, bem como ao princípio da paridade, previsto no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/2003, o artigo 40, § 2º, da Constituição Federal, além do artigo 1º, inciso X, da Lei Federal n.º 9.717/99 e do artigo 1º, § 5º, da Lei Federal n.º 10.887/2004; CONSIDERANDO a urgência que o caso requer, a plausibilidade do direito invocado e o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, pois a Lei Municipal nº 18.457/2018 já foi publicada, estando, portanto, apta a produzir os efeitos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do artigo 4º, especialmente pela previsão contida no § 2º, in fine; CONSIDERANDO os termos do artigo 18 da Lei Estadual nº 12.600/2004, e da Resolução TC nº 16/2017, bem assim o poder geral de cautela reconhecido aos Tribunais de Contas pelo STF (Mandado de Segurança 26.547); CONSIDERANDO a necessidade de aprofundar as análises para decisão final de mérito,

Em REFERENDAR a Medida Cautelar expedida monocraticamente, determinando ao Diretor Presidente do RECIPREV que não inclua em folha de pagamento parcelas decorrentes da incorporação da gratificação de incentivo dos servidores do Poder Executivo à disposição do Poder Legislativo do Recife.
DETERMINAR, ainda: 1. Ao Diretor Presidente do Reciprev que efetue gestão junto à Prefeitura da Cidade do Recife e à Câmara Municipal do Recife com o fim de revisar os §§ 1º, 2º e 3º do artigo 4º da Lei Municipal nº 18.457/2018, comunicando a este Tribunal de Contas, no prazo de 120 dias, o resultado obtido; 2. A formalização de processo de Auditoria Especial para acompanhamento do cumprimento da determinação. 3. Que a Diretoria de Plenário desta Casa encaminhe cópia do inteiro teor do presente processo, assim como desta deliberação ao Procurador Geral de Justiça, legitimado para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do artigo 63 da Constituição do Estado de Pernambuco, para que tenha ciência do entendimento deste Tribunal e possa adotar as providências que entender cabíveis.
Recife, 5 de abril de 2018. Conselheiro Valdecir Pascoal - Presidente da Primeira Câmara Conselheira Teresa Duere – Relatora Conselheiro Ranilson Ramos Presente: Dr. Cristiano Pimentel – Procurador
grifos acrescentados

Outrossim, há precedentes do Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU admitindo tal medida:

O TCU tem competência para determinar a órgão ou entidade jurisdicionada que adote providências, a partir da instauração do contraditório em processos administrativos individuais, visando à interrupção de pagamentos de vantagens pecuniárias que, mesmo efetivados com base em norma regulamentar, violam, à luz da jurisprudência do STF, a Constituição Federal, sem que isso represente usurpação do controle concentrado de constitucionalidade.
Acórdão 739/2023-Plenário | Redator: JHONATAN DE JESUS

Compete ao TCU a apreciação da constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público em caráter incidental e a cada caso concreto que lhe é submetido (Súmula STF 347), com efeitos apenas entre as partes, haja vista que a declaração de inconstitucionalidade em abstrato, com efeito erga omnes, compete somente ao STF.
Acórdão 2000/2017-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

O TCU não tem competência para promover, em abstrato, o controle formal e material da legalidade e da constitucionalidade de atos normativos infralegais; porém, pode apreciar a constitucionalidade de normas jurídicas e atos do Poder Público, em controle difuso, de modo incidental, nos processos em que sejam analisadas matérias de sua competência (Súmula STF 347).
Acórdão 990/2017-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

Desta forma, conforme art. 2º da Resolução TC nº 155/2021 do TCE-PE, o Relator, em caso de urgência (*periculum in mora*), diante da plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) e de fundado receio de grave lesão ao erário ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar.

De outra banda, assiste razão ao MPC ao opinar sobre a caracterização do *fumus boni iuris* (plausibilidade do direito invocado), pois restaram evidenciados os vícios formal e material na elaboração da norma, bem como sua inconstitucionalidade ao possibilitar a mudança automática de Auxiliar de Enfermagem para Técnico de Enfermagem, sem o prévio concurso público, pois encontra obstáculo na jurisprudência consolidada da Corte Suprema e dos precedentes desta Corte de Contas.

Quanto ao *periculum in mora*, novamente reputamos correto o entendimento do MPC, haja vista que a execução do disposto na citada legislação acarretará o risco de consolidação de situação administrativa contrária à ordem constitucional.

Sobre o dano reverso, a nosso sentir, inexistente porque, no processo em tela, estamos suspendendo cautelarmente a eficácia da referida legislação, até pronunciamento definitivo desta Corte.

Assim, ao menos no juízo sumário de processo cautelar, e presentes os requisitos necessários para sua concessão (*periculum in mora*, *fumus boni iuris* e fundado receio de grave lesão ao erário) entendemos como suficientes as justificativas jurídicas apresentadas pela equipe de auditoria e MPC, razão pela qual entendo por deferir a medida cautelar pleiteada.

Isso posto,

CONSIDERANDO Relatório Preliminar de Auditoria formalizado pela equipe de auditoria da Gerência de Controle de Pessoal (GECPE) do TCE-PE apontando que a transformação de cargos de Auxiliar de Enfermagem em Técnico de Enfermagem, realizada pela Lei Municipal nº 19.340, de 30/12/2024 (Diário Oficial do Recife de 31/12/2024), contraria a condição de prévia aprovação em concurso público como requisito para acesso a cargos públicos, prevista no artigo 37, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além de desobedecer a Súmula Vinculante nº 43, expedida pelo Supremo Tribunal Federal - STF, bem como os Acórdãos TCE-PE nº 2.113/2023 e nº 954/2024, que adoto-o como razões do meu voto, com fulcro no art. 132-D, §3º, do Regimento Interno;

CONSIDERANDO Parecer do Ministério Público de Contas - MPC corroborando com a medida cautelar a fim de evitar a implementação da transformação de cargos prevista na citada Lei municipal, além da ciência ao Ministério Público do Estado de Pernambuco para adoção das providências que entender cabíveis em face dos indícios de inconstitucionalidade do § 1º, incisos I e II, do art. 2º da Lei Municipal nº 19.340, de 30/12/ 2024, que adoto-o como razões do meu voto, com fulcro no art. 132-D, §3º, do Regimento Interno;

CONSIDERANDO que a Lei Municipal do Recife nº 19.340/2024, além de dispor sobre a transformação de 416 cargos vagos de Auxiliar de Enfermagem em cargos de Técnico de Enfermagem, estendeu a transformação para os cargos já ocupados desde que os atuais ocupantes possuam certificado de conclusão do curso de Técnico de Enfermagem e inscrição no Conselho Regional de Enfermagem - COREN, significando que há risco de prejuízo efetivo aos cofres públicos na hipótese de remuneração maior do cargo Técnico de Enfermagem;

CONSIDERANDO precedente recente do Supremo Tribunal Federal - STF decidindo pela compatibilidade da Súmula 347 (*O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público*) com a Constituição Federal de 1988, significando que Leis e atos normativos podem ter a sua aplicação afastada por Tribunais de Contas caso haja divergência com jurisprudência da Excelsa Corte;

CONSIDERANDO o vício de iniciativa no Projeto de Lei Ordinária nº 150/2024, posteriormente convertido na Lei Municipal do Recife nº 19.340/2024, proposto por Vereadora, quando a competência para iniciar o processo legislativo sobre alteração de cargos da administração direta do Poder Executivo, conforme previsto no Art.29 da Lei Federal nº 6.448/1977 e no Art. 27, inciso I, da Lei Orgânica do Município do Recife é do Prefeito do município;

CONSIDERANDO o disposto na Resolução TC Nº 155/2021, que disciplina o instituto da Medida Cautelar no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO a caracterização dos requisitos necessários para concessão da medida de urgência, quais sejam, os indícios da plausibilidade jurídica, *periculum in mora* e fundado receio de grave lesão ao erário;

DEFIRO, *ad referendum* do Pleno, **Medida Cautelar** de modo a determinar ao Chefe do Executivo do município de Recife que se abstenha de implementar a transformação de cargos prevista na Lei Municipal nº 19.340/2024, em razão de fortes indícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, até o julgamento definitivo da questão.

Por fim, determino

- a publicação desta Decisão interlocutória no Diário Oficial eletrônico deste TCE-PE (art. 9º da Resolução TC nº 155/2021);
- o envio de cópia da presente decisão aos demais membros da 2ª Câmara, ao Ministério Público de Contas (MPC) e a unidade fiscalizadora da DEX, nos termos do art. 13º, §3º, da Resolução TC nº 155/2021;
- Dar ciência à Câmara Municipal de Recife do Inteiro Teor destes autos; e
- Dar ciência ao Ministério Público do Estado de Pernambuco -MPPE sobre o inteiro teor destes autos, a fim de que adote as providências que entender cabíveis em face dos indícios de inconstitucionalidade do § 1º, incisos I e II, do art. 2º da Lei Municipal nº 19.340, de 30 de dezembro de 2024;
- Formalização de Auditoria Especial para análise pormenorizada do mérito e acompanhamento das providências a cargo da municipalidade.

Recife, 24 de fevereiro de 2025

Conselheiro MARCOS LORETO
RELATOR