



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 18986/19

Objeto: Consulta

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Consulente: Jonas de Souza

Advogado: Dr. Diogo Maia da Silva Mariz

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – CONSULTA FORMULADA POR PREFEITO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE EMISSÃO DE PARECER NORMATIVO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 1º, INCISO IX, e § 2º DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 C/C OS ARTS. 2º, INCISO XV, E 174 DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL – QUESTIONAMENTOS ACERCA DAS POSSIBILIDADES DE REMANEJAMENTOS DE SERVIDORES DO EXECUTIVO PARA FUTURO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E DAS UTILIZAÇÕES DE ADVOGADO E CONTADOR CONTRATADOS PELA URBE NA ENTIDADE SECURITÁRIA – LEGITIMIDADE DO CONSULENTE – INTERPRETAÇÃO DE PRECEITOS DE DIREITO PÚBLICO EM TESE – COMPETÊNCIA DA CORTE PARA OPINAR SOBRE AS MATÉRIAS – NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DA AUTARQUIA E DE ORGANIZAÇÃO DE SEU QUADRO DE PESSOAL MEDIANTE LEIS – PREENCHIMENTO DOS CARGOS APÓS APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO, EXCETO PARA OS COMISSIONADOS. A instituição de regime próprio de previdência social, sob a forma de autarquia, e a estruturação de seu quadro de pessoal ensejam as edições de leis, com posteriores provimentos dos cargos por servidores aprovados em prévio certame público, salvo para os cargos em comissão declarados de livre nomeação e exoneração, *ex vi* do disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

PARECER PN – TC – 00020/19

O *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB*, no uso da atribuição que lhe confere o art. 1º, inciso IX, da Lei Complementar n.º 18, de 13 de julho de 1993, c/c o art. 2º, inciso XV, de seu Regimento Interno (RITCE/PB), apreciou os autos da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Montadas/PB, Sr. Jonas de Souza, acerca das possibilidades, na hipótese de criação de Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, de remanejamentos de servidores efetivos da administração direta para a futura autarquia municipal, bem como de utilizações de contador e de advogado contratados nas atividades da entidade securitária, e decidiu, em sessão plenária hoje realizada, por maioria, com a ausência justificada do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, vencida a divergência do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, que votou pelo não conhecimento da consulta, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

1) *TOMAR CONHECIMENTO* da referida consulta e, quanto ao mérito, *RESPONDER COM CARÁTER NORMATIVO* que a instituição de regime próprio de previdência social, sob a forma de autarquia, e a estruturação de seu quadro de pessoal ensejam, necessariamente, as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 18986/19

edições de leis, com posteriores provimentos dos cargos por servidores aprovados em prévio certame público, exceto para os cargos em comissão declarados de livre nomeação e exoneração, por força do disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

2) *DETERMINAR* a remessa de cópia do presente parecer a todos os Prefeitos do Estado da Paraíba para conhecimento e adoção das medidas cabíveis.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE/PB – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 11 de dezembro de 2019

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro André Carlo Torres Pontes

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:

Representante do Ministério Público Especial

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 18986/19

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Montadas/PB, Sr. Jonas de Souza, acerca das possibilidades, na hipótese de criação de Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, de remanejamentos de servidores efetivos da administração direta para a futura autarquia municipal, bem como de utilizações de contador e de advogado contratados nas atividades da entidade securitária.

A Consultoria Jurídica Administrativa – CJADM deste Pretório de Contas, fls. 07/09, destacando que os questionamentos apresentados não versavam sobre dúvidas na aplicação de disposições legais e/ou regulamentares, mas a respeito de matéria de mérito administrativo, passível de submissão ao controle externo, pugnou, com base no art. 177, parágrafos 1º e 2º do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – RITCE/PB, pelo envio de cópia de suas considerações ao consulente.

Ato contínuo, os peritos da Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, fls. 15/19, acolheram a consulta em tela e pugnaram pela possibilidade de cessão temporária de servidores efetivos da Comuna para compor o quadro de pessoal da entidade securitária em instituição, até a realização de concurso público para o provimento dos cargos criados para o instituto. Todavia, no tocante ao aproveitamento de contador e advogado contratados pela Urbe, em razão do conflito de interesses entre as partes envolvidas, opinaram pela necessidade de distinção entre os profissionais que atuariam no regime securitário dos que laboram junto à administração direta municipal.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, fls. 27/29, salientando que os pronunciamentos em consultas não atendem às suas funções institucionais, deixou de emitir posicionamento acerca da matéria.

É o breve relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Preliminarmente, cabe assinalar que a referida análise tem como fundamento o disciplinado no art. 1º, inciso IX e § 2º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993) c/c os arts. 2º, inciso XV, e 174 do Regimento Interno do TCE/PB – RITCE/PB, que atribuíram a este Sinédrio de Contas a responsabilidade para responder, com caráter normativo, a consultas formuladas por autoridades legitimadas sobre matérias relacionadas às competências da Corte, *in verbis*:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

I – (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 18986/19

IX – responder a consultas formuladas por autoridades competentes, versando sobre dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência do Tribunal, na forma estabelecida no Regimento Interno;

X – (...)

§ 2º. A resposta às consultas previstas no inciso IX, deste artigo, terá caráter normativo e constituirá prejulgamento de tese, mas não de fato ou caso concreto.

Art. 2º. Ao Tribunal de Contas, para o exercício das funções essenciais de controle externo, compete:

I – (...)

XV – responder a consultas formuladas por autoridades, versando sobre dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

Art. 174. O Tribunal Pleno decidirá sobre consultas quanto a dúvidas de natureza interpretativa do direito em tese, suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal.

In casu, verifica-se, não obstante o entendimento da Consultoria Jurídica Administrativa – CJADM, fls. 07/09, que os assuntos abordados pelo Prefeito do Município de Montadas/PB, Sr. Jonas de Souza, devem ser respondidos por este Areópago de Contas, porquanto estão enquadrados em sua competência e o consulente é autoridade devidamente legitimada para demandar junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB, consoante estabelecido no art. 175, inciso I, do mencionado RITCE/PB, *verbo ad verbum*:

Art. 175. São autoridades competentes para formular Consultas ao Tribunal:

I – Titulares dos Poderes do Estado e dos Municípios; (grifamos)

Assim, em relação aos aspectos questionados pelo Alcaide, primeiro fica claro que, optando um município paraibano pela criação de Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, a autarquia securitária, além de ser instituída por lei específica, segundo definido no art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal, deverá possuir personalidade jurídica pública, capacidade de autoadministração, especialização dos fins ou atividades e sujeição a controle ou tutela, concorde nos ensina a brilhante professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *in* Direito Administrativo, 29.ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 537, *verbatim*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 18986/19

Com esses dados, pode-se conceituar a autarquia como a **pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei.** (negrito presente no texto original)

Já no que diz respeito ao quadro de pessoal da futura entidade de previdência social da Comuna, é importante realçar que todos os cargos da autarquia, da mesma forma, deverão ser criados através de regra de direito local, com seu posterior provimento por servidores aprovados em prévio certame público, exceto para os comissionados declarados em lei de livre nomeação e exoneração, por força do preconizado no art. 37, inciso II, da Lei Maior, *verbum pro verbo*:

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:

I – *(omissis)*

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; (grifos nossos)

Especificamente quanto aos serventias jurídicas e contábeis, temos a imperatividade de definição de cargos efetivos para referidos profissionais quando as tarefas desenvolvidas forem corriqueiras da administração pública, somente sendo admitida a contratação direta nos casos excepcionais estabelecidos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993. Logo, a autoridade responsável deverá atentar para a decisão deste Pretório, consubstanciada no PARECER NORMATIVO PN – TC – 00016/17, de 06 de dezembro de 2017, exarado nos autos do Processo TC n.º 18321/17, *ad literam*:

Os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, devem ser realizados por servidores públicos efetivos, somente podendo ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades através de inexigibilidades de licitações, excepcionalmente, quando atendidas todas as normas previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993). (TCE/PB – Tribunal Pleno – Processo TC n.º 18321/17, Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo, Data de Julgamento: 06/12/2017)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 18986/19

Comungando com o mencionado entendimento, merece destaque o esmerado parecer emitido no Processo TC n.º 01150/05 pela ilustre Procuradora do Ministério Público de Contas, Dra. Isabella Barbosa Marinho Falcão, que evidencia a necessidade de realização de antecedente concurso público para as atividades públicas contínuas e permanentes, *ipsis litteris*:

Assim, devido ao caráter de contratação de serviços contábeis para realizar atividade contínua e permanente, deve ser realizado concurso público para contratação de contadores para a prestação dos serviços contratados, de acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, vedada a contratação de escritório de contabilidade (pessoa jurídica) para realização do contrato com o ente público, excetuados os casos especiais de singularidade comprovada.

Também abordando o tema em disceptação, o insigne Procurador do Ministério Especial, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 02791/03, epilogou de forma bastante clara sobre a manutenção de advogados e contadores públicos sem a implementação de prévio certame de seleção por grande parte dos gestores municipais, palavra por palavra:

Não bastassem tais argumentos, o expediente reiterado de certos advogados e contadores perceberem verdadeiros "salários" mensais da Administração Pública, travestidos em "contratos por notória especialização", em razão de serviços jurídicos e contábeis genéricos, constitui burla ao imperativo constitucional do concurso público. Muito fácil ser profissional "liberal" às custas do erário público. Não descabe lembrar que o concurso público constitui meritório instrumento de índole democrática que visa apurar aptidões na seleção de candidatos a cargos públicos, garantindo impessoalidade e competência. JOÃO MONTEIRO lembrara, em outras palavras, que só menosprezam os concursos aqueles que lhes não sentiram as glórias ou não lhes absorveram as dificuldades. (grifos nossos)

Ante o exposto, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB:

1) *TOME CONHECIMENTO* da referida consulta e, quanto ao mérito, *RESPONDA COM CARÁTER NORMATIVO* que a instituição de regime próprio de previdência social, sob a forma de autarquia, e a estruturação de seu quadro de pessoal ensejam, necessariamente, as edições de leis, com posteriores provimentos dos cargos por servidores aprovados em prévio certame público, exceto para os cargos em comissão declarados de livre nomeação e exoneração, por força do disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 18986/19

2) *DETERMINE* a remessa de cópia do presente parecer a todos os Prefeitos do Estado da Paraíba para conhecimento e adoção das medidas cabíveis.

É a proposta.

Assinado 17 de Dezembro de 2019 às 11:09



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 12 de Dezembro de 2019 às 08:11



Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR

Assinado 12 de Dezembro de 2019 às 08:52



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
CONSELHEIRO



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Assinado 12 de Dezembro de 2019 às 08:19



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 12 de Dezembro de 2019 às 10:41



Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO



Manoel Antonio dos Santos Neto