



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

Origem: Câmara Municipal de João Pessoa
Natureza: Denúncia – Gestão de Pessoal
Denunciante: Ricardo Cezar Ferreira de Lima
Denunciada: Câmara Municipal de João Pessoa
Responsável: João Carvalho da Costa Sobrinho (Presidente da Câmara)
Advogada: Ana Moema Targino Fiuza (OAB/PB 24222)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

DENÚNCIA. Câmara Municipal de João Pessoa. Exercício de 2020. Gestão de Pessoal. Suposta burla a concurso público. Leis Municipais 11.301/2007 e 11.388/2008, e suas alterações. Controle concentrado de constitucionalidade das normas jurídicas. Incompetência do Tribunal de Contas. Criação de cargos de Assessoramento de Parlamentar sem observância das normas Constitucionais atinentes ao Concurso Público. Desproporcionalidade entre os cargos em comissão e os cargos efetivos. Cargos em Comissão criados com atribuições genéricas. Conhecimento da denúncia. Improcedência. Comunicação aos interessados e à Procuradoria Geral de Justiça. Encaminhamento os processos de acompanhamento da gestão de 2020 da Prefeitura e da Câmara Municipal de João Pessoa. Arquivamento.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01763/20

RELATÓRIO

Cuida-se da análise de denúncia apresentada pelo Senhor RICARDO CEZAR FERREIRA DE LIMA em face do Poder Legislativo do Município de João Pessoa, sob a gestão do Presidente, Senhor JOÃO CARVALHO DA COSTA SOBRINHO, acerca de fatos relacionados à burla ao concurso público pela inobservância de requisitos para criação e provimento de cargos em comissão relacionados aos Gabinetes dos Parlamentares e na Estrutura da Câmara Municipal.

Em síntese, o denunciante contestou a criação, pela Lei Municipal 11.301/07, de cargos destinados ao assessoramento dos parlamentares. Alegou que a reestruturação realizada pela Lei Municipal 13.906/19 criou cargos em comissão com atribuições genéricas. Assinalou a desproporcionalidade entre os cargos em comissão e efetivos, desrespeitando a regra do concurso público. Argumentou a inconstitucionalidade das leis que criaram os cargos para provimento em comissão (fls. 2/131).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

Pronunciamento da Coordenação da Ouvidoria (fls. 133/135) sugeriu o recebimento da matéria como denúncia, nos termos do RI/TCE/PB.

Seguidamente, o processo foi encaminhado à Auditoria, a qual elaborou relatório inicial (fls. 138/164), concluindo o seguinte:

Por tudo que resta apresentado e demonstrado na denúncia, esta Auditoria entende, se outro não for melhor juízo, ser procedente a denúncia nos seguintes pontos:

- I. A criação dos cargos de confiança para os Gabinetes dos Vereadores pelas Leis 11.301/07 e 13.906/19 **não preenche os requisitos constitucionais fixados seguidamente por decisões do Supremo Tribunal Federal;**
- II. O número de cargos comissionados criados, 432, **não guarda proporcionalidade com as reais necessidades das atividades da Câmara Municipal nem as instalações físicas destes comportam tal quantidade de servidores;**
- III. O número excessivo de cargos comissionados em relação ao número de servidores efetivos **constitui burla ao princípio do concurso público, como meio idôneo e constitucional de ingresso no Serviço Público.**

Notificado, o gestor apresentou esclarecimentos às fls. 173/185, sendo analisados pela Auditoria em relatório de fls. 192/213, no qual concluiu pela procedência da denúncia com os seguintes arremates:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

4. Conclusão

Conclui-se, portanto, do modo seguinte:

- I. A criação dos cargos de confiança para os Gabinetes dos Vereadores pelas Leis 11.301/07 e 13.906/19 **não preenche os requisitos constitucionais fixados seguidamente por decisões do Supremo Tribunal Federal;**
- II. O número de cargos comissionados criados, 432, **não guarda proporcionalidade com as reais necessidades das atividades da Câmara Municipal nem as instalações físicas desta comportam tal quantidade de servidores;**
- III. O número excessivo de cargos comissionados em relação ao número de servidores efetivos **constitui burla ao princípio do concurso público, como meio idôneo e constitucional de ingresso no Serviço Público.**

Por todo o exposto sugere esta auditoria após análise da Defesa encartada neste caderno processual e no mais que nele consta:

- a) **No mérito, JULGAR PROCEDENTE A DENÚNCIA;**
- b) **Fixar prazo para que a Mesa da Câmara Municipal restaure a legalidade:**
 - **Reduzindo o número de cargos comissionados a quantidade compatível com as necessidades de suas atividades;**
 - **Redefinindo as atribuições dos cargos descritos no anexo III da Lei 13.905/19, reservando os cargos em comissão para as atribuições de Direção, Chefia ou Assessoramento Superior e para as demais crie cargos de provimento efetivo;**
 - **Reestruturando o quadro de pessoal efetivo;**
 - **Realizando Concurso Público; e,**
 - **Finalmente, exonerando todos os atuais ocupantes de cargos de “81 ASSESSORES PARLAMENTARES ESPECIAIS; 216 ASSESSORES PARLAMENTARES DE GABINETES DE VEREADORES; 54 SECRETÁRIOS PARLAMENTARES; 54 ASSISTENTES DE GABINETES”.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 216/233), pugnou da seguinte forma:

- 1. PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA**, nos termos consignados no presente Parecer;
- 2. DETERMINAÇÃO EXPRESSA** ao Presidente da Câmara Municipal de João Pessoa, Sr. João Carvalho da Costa Sobrinho, no sentido de adotar a seguinte providência, **fazendo prova perante esta Eg. Corte de Contas**:
 - 2.1.** Proceder a regularização do quadro de pessoal da referida Casa Legislativa, com vistas a reduzir o número de cargos comissionados, extinguindo aqueles criados em clara dissonância com o art. 37, V, da Constituição Federal, conforme mencionado no presente Parecer;
- 3. RECOMENDAÇÃO** à Administração da Câmara Municipal de João Pessoa, para que, em caso de necessidade de criação de cargos em comissão, assim o faça nos estritos moldes constitucionalmente previstos, ou seja, apenas para o exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento e com estrita observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.
- 4. REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público do Estado da Paraíba acerca da eventual inconstitucionalidade de dispositivos da Leis Municipais nº 11.301/07 e nº 13.905/19, para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de suas competências.

Na sequência, agendou-se o julgamento para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, a presente denúncia merece ser conhecida ante o universal direito de petição insculpido no art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Carta da República e, da mesma forma, assegurado pela Resolução Normativa RN - TC 10/2010, conferindo direito a qualquer cidadão, partido político, associação, sindicato ou membro do Ministério Público ser parte legítima para denunciar irregularidade e ilegalidade perante o Tribunal de Contas.

No mérito, em relação à possível **inconstitucionalidade das leis municipais** questionadas pelo denunciante, cabe timbrar o pronunciamento proferido pela Procuradora do Ministério Público de Contas, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, no bojo do Processo TC 11.179/20 às fls. 128/133. Eis o pronunciamento:

“Ora, as competências das Cortes de Contas estão previstas no artigo 71, da Constituição Federal em caráter numerus clausus e:

O exame da conformidade das NORMAS não se insere no rol das atribuições do Tribunal, pois, a possibilidade de não reconhecer eficácia ou aplicabilidade de Norma no exame de caso concreto, conferida pela Súmula 374 do Supremo Tribunal Federal, apesar da polêmica que a matéria encerra, não autoriza o exame da norma em tese nem do processo legislativo que a instituiu.

A propósito, calha reproduzir artigo publicado no sítio eletrônico DireitoNet, de autoria de Juan Marcello Capobianco, acerca das competências dos tribunais de contas pátrios, com grifos nossos:

4. COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A partir da simetria que a Constituição Federal consagrou aos entes da federação, compreende-se que a competência entre os Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios deverá guardar similaridade, respeitando-se as suas peculiaridades e as determinações especiais da Carta Magna, eis que em seu art. 71 discrimina a competência do TCU.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

A análise das competências, conforme a divisão doutrinária proposta pelo Ministro do TCU, Exmo. Sr. Valmir Campelo, no Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas realizado em Portugal, no ano de 2003, é perfeita ao presente estudo. Assim, **agrupa as competências em fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e ouvidoria**. Passemos à análise:

A **competência fiscalizadora** diz respeito à realização de inspeções e auditorias em órgãos e entes da administração direta e indireta, examinando-se a legalidade, aplicação das transferências de recursos, endividamento público, cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, licitações e demais atos, sendo que ao TCU tal competência se estende aos três poderes.

A **competência judicante** implica numa distinção. Judicante não se confunde com jurisdicional, eis que a função do Tribunal de Contas é de caráter administrativo. Quando a Constituição Federal, em seu art. 71, II, diz que compete ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, significa que lhe compete, quanto às contas apresentadas, julgar sua validade, regularidade formal e material, atendimento aos fins públicos determinados pela Constituição, leis e regulamentos, apreciar, examinar, analisar, emitir pareceres, porém na esfera de sua competência.

A **competência sancionadora** é imprescindível para que suas finalidades sejam atingidas, coibindo irregularidades e promovendo o ressarcimento ao erário. As penalidades aplicadas pelas Cortes de Contas incluem, por exemplo, a aplicação de multas, declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública por até cinco anos, afastamento de dirigentes, decretação de indisponibilidade de bens por até um ano, declaração de inabilitação para o exercício de função de confiança, além de outras, o que não inviabiliza a competência de outras esferas, como a cível, criminal, eleitoral e trabalhista.

A **competência consultiva** compreende a elaboração de pareceres prévios sobre as contas do Presidente da República, Governadores e Prefeitos, do Ministério Público, da Defensoria Pública, a fim de servir de base para posterior julgamento pelo Poder Legislativo. Também se inclui, nesta seara, os pareceres emitidos sobre assuntos relativos à sua competência, através de consultas de determinadas autoridades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

A *competência informativa* é exercida por meio de três atividades: envio de informações ao Poder Legislativo sobre as fiscalizações realizadas, envio dos alertas especificados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e atualização de dados importantes, constantes em sua página na Internet, abrangendo a atuação do Tribunal, as contas públicas, bem como o que for pertinente.

A *competência corretiva* está disposta no art. 71, IX e X da Constituição Federal. Assim, cabe ao Tribunal de Contas da União (não olvidando a simetria das demais esferas): “IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.” No tocante aos contratos, a Corte de Contas remeterá seu parecer ao Poder Legislativo para que se manifeste em até 90 dias. Transcorrendo in albis, a decisão caberá ao Tribunal de Contas.

A *competência normativa* se refere ao poder regulamentar atribuído pela Lei Orgânica, que permite deliberações, instruções, atos normativos de sua competência, organização dos processos a seu cargo, bem como demais atos referentes à sua administração e previsto em lei.

A *competência referente à ouvidoria* encontra-se no art. 74 § 2º, da Constituição Federal: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.” Cabe, outrossim, ao controle interno da própria Corte de Contas apresentar denúncias de que tenha conhecimento. O sigilo dos denunciantes e das apurações será preservado, a fim de viabilizar a correta apuração dos fatos submetidos à sua análise, bem como preservar a honra e imagem dos envolvidos, pelo menos até a decisão final.

Pois bem, para fins de exame daquilo objeto do processo em testilha, nenhuma dessas competências se nos socorre ou tampouco ao interessado, por mais nobre que tenha sido sua intenção ao fazer rodar a máquina do Controle Externo paraibano.

Compete aos Tribunais de Contas exercer o Controle Externo da Administração Pública, escudando o patrimônio público e os interesses da coletividade quando auxilia ou desempenha solo a fiscalização contábil, financeira e orçamentária e operacional dos entes e entidades públicas que incorrem em despesas e executam orçamentos, mas não esquadriñar o processo legislativo, seara apenas das Casas Legislativas e do Poder Judiciário, quando provocado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

Dentro de suas competências constitucionais, é possível que as Cortes de Contas se deparem com a inconstitucionalidade de uma lei, a qual, se não examinada oportunamente, pode vir a proporcionar efeitos extremamente danosos ao erário e ao interesse público. Nesses casos, falecendo-lhe competência para dizer do bom ou mau direito e, sobretudo, da constitucionalidade ou não de diplomas legais, resta-lhe tão-só afastar a aplicação da malsinada lei lato sensu, posto que a ninguém é dado obedecer a norma manifestamente inconstitucional e desconforme ao ordenamento jurídico pátrio”.

No ponto, a investigação da validade formal e material de lei consiste, em linhas gerais, na verificação do processo legislativo que lhe deu origem – se este seguiu o rito consignado em norma de hierarquia superior -, bem como se o seu conteúdo está adaptado à ordem constitucional vigente. O controle da constitucionalidade das leis fundamenta-se nos princípios da hierarquia das normas e da supremacia da Constituição, os quais, em gênero, requisitam de todas as situações jurídicas adequação, formal e material, com os preceitos da Lex Mater.

Prospera no ordenamento jurídico pátrio o sistema de controle jurisdicional, nas modalidades difuso e concentrado, fundamentado na outorga da Constituição ao Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público.

O controle concentrado, aplicado à norma em tese, é exercido pelo Supremo Tribunal Federal, por via de ação, em face de lei ou ato normativo federal ou estadual destoantes da Constituição Federal, bem como pelos Tribunais de Justiça dos Estados, na ocorrência de leis ou atos normativos estaduais ou municipais que não guardem conformidade com a Carta Estadual.

O controle difuso, instrumentalizado por via de exceção, permite discutir a validade da norma no caso concreto, em qualquer processo ou juízo. Neste caso, ao inverso do que ocorre no controle concentrado, o objeto da ação principal não é a questão constitucional, pois esta se afigura apenas incidental ou prejudicial na demanda. Justamente, o exercício de parcela desse controle difuso foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal às Cortes de Contas, encontrando-se sedimentado na Súmula 347, vejamos:

Súmula 347 – O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

Como se vê, o pressuposto jurisprudencial que autoriza o Tribunal de Contas a apreciar a constitucionalidade de leis ou atos do Poder Público é o exercício pleno de suas atribuições, ou seja, que o mesmo esteja, a título de exemplo, julgando ou apreciando contas ou verificando a legalidade de atos de administração de pessoal. O cotejo da inconstitucionalidade, neste caso, é apenas incidental, acessório ao objeto principal, inerente ao controle difuso de constitucionalidade, até porque a declaração de inconstitucionalidade de lei em tese (controle concentrado) é privativa dos tribunais judiciais.

Sobre o tema, assim discorre Roberto Rosas¹:

“(...) há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado”.

Com não menos autoridade, Themístocles Brandão Cavalcanti, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, assegura²:

“Exerce o Tribunal de Contas o controle de constitucionalidade usando apenas da técnica da interpretação que conduz à valorização da lei maior. Neste ponto tem aplicado o princípio da supremacia da Constituição. Não pode, entretanto, anular o ato, nem anular a lei, mas apenas deixar de aplicá-la por inconstitucional. Ao poder Judiciário cabe a competência privativa de declarar a inconstitucionalidade, mas qualquer dos poderes responsáveis pela aplicação de uma lei, ou de um ato, pode deixar de aplicá-los quando exista um preceito constitucional que com eles conflite de maneira ostensiva, evidente. Privativo do Poder Judiciário é considerar inválido o ato ou a lei em face da Constituição”.

Mas, em regra, como toda lei é válida e constitucional, esta faculdade reconhecida ao Tribunal de Contas pela Corte Suprema, até mesmo como espécie de controle difuso de constitucionalidade, só pode ser exercitada em casos extremos, nos quais a eiva de inconstitucionalidade se apresente flagrante, sob pena de restar abalada toda a estrutura do ordenamento jurídico no que tange às competências para legislar, aplicar e controlar a constitucionalidade das leis.

¹ ROSAS, Roberto. Direito Sumular. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 146.

² CAVALCANTI, Themístocles Brandão. O Tribunal de Contas - Órgão Constitucional: Funções próprias e funções delegadas. In: Revista de Direito Administrativo, nº 109, jul/set 1972, p. 8.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

Eis o magistério do professor Josaphat Marinho³:

“Quando o particular ou a autoridade entendem que uma lei ou um fato ferem a Constituição, devem usar o remédio nela previsto, e não de opor arbitrariamente ao que é expressão do direito positivo. Se a Constituição aponta, como em nosso sistema, a ação própria para defesa da competência do Executivo e do direito do particular, no apelo ao procedimento instituído se traduz a conduta regular. (...). A suspeita de invalidade ou de inconstitucionalidade não justifica o descumprimento da lei ou do ato normativo, quando se reconhece que só o Poder Judiciário declara formalmente a existência desse estigma. Admitir, portanto, recusa de obediência à lei ou a ato, sem ser provocado o Judiciário e antes de sua decisão importa em confundir poder de interpretar, para esclarecer competência, com poder de julgar a inconstitucionalidade, estranho ao Executivo ...”

E, em decisão proferida no recurso em Mandado de Segurança 14136/ES, pelo Supremo Tribunal Federal, colhe-se a seguinte passagem⁴:

“Inconstitucionalidade - Sem embargo de que, em princípio, compete ao Poder Judiciário a atribuição de declarar inconstitucional uma lei, a jurisprudência tem admitido que o Poder Executivo, também interessado no cumprimento da Constituição, goza da faculdade de não executá-la, submetendo-se aos riscos daí decorrentes, inclusive do ‘impeachment’. Nesse caso, quem for prejudicado se socorrerá dos remédios judiciais ao seu alcance. Recusando cumprimento à lei havida como inconstitucional, o Governador se coloca na mesma posição do particular que se recusa, a seu risco, a desobedecer a lei, aguardando as ações e medidas de quem tiver interesse no cumprimento dela”.

Em resumo, as leis estaduais e municipais contrárias à Constituição Federal e à Carta do respectivo Estado estão sujeitas ao controle concentrado de constitucionalidade pela Suprema Corte Federal e Tribunal de Justiça local, respectivamente, com seus autores legitimados a impulsionar a ação correspondente:

³ MARINHO, Josaphat. Leis Inconstitucionais e o Poder Executivo. Apud MOTTA, Carlos Pinto Coelho e outros. Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 130.

⁴ STF. Segunda Turma. RMS 14136/ES Rel. Min. Antônio Vilas Boas. DJU 30/11/66.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

Constituição Federal de 1988

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º. A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

§ 2º. Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Constituição do Estado da Paraíba de 1989

Art. 105. Compete ainda ao Tribunal de Justiça:

I – processar e julgar:

a) a representação e a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição, em que obrigatoriamente intervirá a Procuradoria-Geral da Justiça, estando legitimado para agir:

1 – o Governador do Estado;

2 – a Mesa da Assembleia Legislativa;

3 – o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-Geral do Estado;

4 – o Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil;

5 – os Partidos Políticos com representação na Assembleia Legislativa;

6 – o Prefeito e a Mesa da Câmara de Vereadores do respectivo Município, quando se tratar de lei ou ato normativo local;

7 – federação sindical, sindicato ou entidade de classe de âmbito estadual.

Sobre esse ponto, a denúncia inaugura sua argumentação indicando “**BURLA AO CONCURSO PÚBLICO, ATRAVÉS DE EDIÇÃO DE LEIS Nº 11.301/2007 e 11.388/2008, e suas alterações, QUE MACULAM O ART. 37, INCISOS II E V DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**”. Portanto, a alegação de vício de constitucionalidade em matérias inseridas em leis municipais em vigor desde 2007, até então aplicáveis sem maiores contestações, deve ser endereçada aos legitimados para propor a competente ação de controle de constitucionalidade, se for o caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

Inclusive, em relação à possível **irregularidade na criação de cargos de provimento em comissão com atribuições genéricas, e outros com atribuições não condizentes com as funções de direção, chefia e assessoramento, mediante as Leis Municipais 11.301/07 e 13.905/19**, inicialmente, cabe distinguir que existem duas Leis Municipais que tratam da criação de cargos do quadro de pessoal da Câmara Municipal de João Pessoa, quais sejam: a Lei 11.301/2007 (alterada pela Lei 13.906/2019), que dispõe sobre o quadro de servidores de Gabinete de Vereador, criando cargos comissionados para assessoramento dos parlamentares; e a Lei 11.388/2008 (alterada pela Lei 13.905/2019), que, dentre outras providências, extinguiu e criou cargos comissionados para a estrutura administrativa da referida Casa Legislativa.

Com relação aos cargos regidos pela Lei Municipal 11.301/2007, o gestor alegou, em síntese, que os cargos criados pela referida Lei, e alterações posteriores, são destinados para compor o assessoramento do gabinete do parlamentar e que não possuem caráter administrativo, no âmbito da Câmara Municipal, e as atribuições estão claramente definidas no instrumento normativo e são inerentes e exclusivas de assessoramento ao parlamentar.

A Auditoria, em sua análise, fl. 205, não acatou os argumentos apresentados, pois, entendeu que:

*“O princípio da impessoalidade que tem norteado fundamentais decisões do STF acerca da possibilidade ou não de nomeação de pessoal comissionado no âmbito do Serviço Público não admite que Servidores Públicos, pagos com recursos da Sociedade, sejam nomeados para atender interesses exclusivos de quem os nomeia ou, ainda, para auxiliar a autoridade responsável por sua nomeação a **atingir os objetivos políticos dessa autoridade**, os recursos públicos devem ser aplicados em proveito da Sociedade. Ademais, “acompanhar e informar o vereador sobre prazos e providências das proposições em tramitação na Câmara”; “verificar e acompanhar a tramitação de assuntos junto a repartições públicas e órgãos da Câmara” são atividades que podem ser desenvolvidas, salvo melhor juízo, por servidores efetivos independente do “plus” de confiança a que se refere a Defesa, logo, não se afastam em face da defesa apresentada a denúncia quanto a burla ao concurso público no tocante a criação de 81cargos de ASSESSORES PARLAMENTARES ESPECIAIS; 216 cargos de ASSESSORES PARLAMENTARES DE GABINETES DE VEREADORES; 54 cargos de SECRETÁRIOS PARLAMENTARES; e, 54 cargos de ASSISTENTES DE GABINETES, por compreender, nestes casos, perfeitamente compatíveis com a natureza efetiva dos cargos públicos as atribuições definidas para tais servidores, bem como, que, nestes caso, não estão presentes os pressupostos constitucionais para os cargos em comissão que devem ter atribuições de DIREÇÃO, CHEFIAE/OUASSESSORAMENTO SUPERIOR”.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

O Ministério Público de Contas, em sua análise, fls. 220/221, discordou do entendimento da Auditoria:

“A respeito, é de se ver que existem, no âmbito do município de João Pessoa, duas leis que tratam da criação de cargos do quadro de pessoal da Câmara Municipal, quais sejam, a Lei 11.301/2007 (que dispõe sobre o quadro de servidores de gabinete de Vereador, criando cargos comissionados) e a Lei 13.905/19 (que, dentre outras providências, cria cargos comissionados para a estrutura administrativa da referida Casa Legislativa).

No anexo II da Lei 11.301/2007 é que se encontram dispostos os cargos de comissão de Gabinete de Vereador, com suas respectivas atribuições, abaixo transcritos:

Cargo: Assistente de Gabinete de Vereador (AGV)

Atribuições:

- I – assessorar o Vereador em todos os contatos e atividades junto às entidades representativas e comunidade em geral, representando-o quando designado;*
- II – acompanhar ou representar o vereador nas reuniões setoriais e comunitárias, anotando as reivindicações e encaminhamentos propostos para subsidiar os trabalhos legislativos do parlamentar;*
- III – redigir memorandos, cartões e pequenos expedientes de interesse do parlamentar;*
- IV – exercer outras atividades correlatas determinadas pelo parlamentar.*

Cargo: Assistente Especial de Gabinete de Vereador (AE-GV)

Atribuições:

- I – acompanhar e informar o Vereador sobre prazos e providências, proposições em tramitação na Câmara de Vereadores;*
- II – organizar fichários, arquivos e outros documentos de interesse do parlamentar, mantendo-os atualizados;*
- III – controlar o estoque do material do gabinete;*
- IV – providenciar junto à secretária da Câmara a retirada de livros, periódicos, leis, decretos e outras publicações de interesse do parlamentar;*
- V – fazer entrega, nos diversos setores da Câmara Municipal, de processos e expedientes em geral;*
- VI – exercer outras atividades correlatas determinadas pelo parlamentar.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

Cargo: Assessor Parlamentar de Gabinete de Vereador (AP-GV)

Atribuições:

- I – reivindicar junto à administração da Câmara, em nome do vereador, toda e qualquer requisição para atendimento de necessidades do gabinete;*
- II – executar, a pedido do Vereador, periodicamente, relatório das atividades do gabinete;*
- III – verificar e acompanhar a tramitação de assuntos junto a repartições públicas e órgãos da Câmara;*
- IV – preparar regularmente sinopse das matérias de interesse do Vereador, publicadas nos principais órgãos da imprensa;*
- Exercer outras atividades correlatar determinadas pelo parlamentar.*

Cargo: Assessor Parlamentar Especial de Vereador (APE-GV)

Atribuições:

- I – assessorar o Vereador no âmbito das Comissões Parlamentares;*
- II - assessorar ao Vereador na elaboração de proposições e pronunciamentos;*
- III – realizar pesquisas e estudos de interesse do Parlamentar;*
- IV – compilar legislação e documentos de interesse do Parlamentar;*
- V – exercer outras atividades correlatas determinadas pelo parlamentar.*

Cargo: Chefe de Gabinete (CCV)

Atribuições:

- I – coordenar, controlar e supervisionar todo o serviço do Gabinete, determinando e distribuindo as tarefas;*
- II – estabelecer o vínculo e coordenação dos trabalhos entre o Gabinete do Vereador e a Presidência nos serviços administrativos pertinentes;*
- III – organizar a agenda permanente de reuniões, representações e demais eventos relacionados ao Gabinete;*
- IV – representar o Parlamentar quando designado;*
- V – exercer outras atividades delegadas pelo Vereador.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

No que se refere a tais cargos, não se vislumbra a irregularidade suscitada, porquanto da leitura das atribuições a eles pertinentes, observa-se que se atrelam a funções de coordenação, gerenciamento de serviços e assessoria a Membro do Legislativo, mostrando-se compatíveis com aquelas inerentes aos cargos comissionados (direção, chefia e assessoramento, conforme art. 37, V, da CF/88)”.

Todavia, ao final desta parte de seu pronunciamento, o Ministério Público de Contas entendeu que houve malferimento do princípio da impessoalidade na nomeação dos cargos, pois, segundo a defesa, os servidores teriam como função auxiliar o parlamentar a atingir os fins de seus objetivos políticos. Eis a dicção do órgão ministerial:

“Contudo, no respeitante a esse aspecto da denúncia, ao ofertar defesa, o gestor formulou alegação no sentido de que os servidores comissionados (do gabinete de Vereador) desenvolvem um conjunto de atribuições de interesse exclusivo do parlamentar e fora da sede da Câmara, tendo como função primordial auxiliá-lo a atingir os seus objetivos políticos”.

Com relação aos cargos criados pela Lei Municipal 11.301/07 e suas modificações posteriores, assiste razão ao Ministério Público de Contas, pois mostram-se compatíveis com o direcionamento previsto no artigo 37, V, da CF/88.

Segundo o art. 7º da Lei, os cargos tem por objetivo a prestação de assessoramento ao parlamentar eleito exclusivamente durante o período em que ocupará o mandato:

Art. 7º Os Cargos em Comissão do Gabinete de Vereador têm por finalidade a prestação de serviços de assessoramento direto e indireto ao Parlamentar, objetivando a otimização do desempenho de suas atribuições regimentais e constitucionais.

Parágrafo único. Os ocupantes desses cargos somente serão lotados nos gabinetes para os quais foram indicados, vedado o exercício em outro órgão da Câmara ou cessão para outros órgãos públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

Com o advento da Lei 13.906/19, a atual composição dos cargos disponibilizados para cada Gabinete Parlamentar restou assim discriminada:

CHEFE DE GABINETE DE VEREADOR	CGV	1	R\$ 6.096,00	NÍVEL MÉDIO OU EQUIVALENTE
ASSESSOR PARLAMENTAR ESPECIAL DE GABINETE DE VEREADOR	APE-GV	3	R\$ 3.100,00	NÍVEL MÉDIO OU EQUIVALENTE
ASSESSOR PARLAMENTAR DE GABINETE DE VEREADOR	AP-GV	8	R\$ 1.700,00	NÍVEL MÉDIO OU EQUIVALENTE
SECRETÁRIO PARLAMENTAR DE GABINETE DE VEREADOR	SP-GV	2	R\$ 1.400,00	NÍVEL FUNDAMENTAL
ASSISTENTE DE GABINETE DE VEREADOR	AGV	2	R\$ 998,00	NÍVEL FUNDAMENTAL

A jornada de trabalho do integrante do gabinete do parlamentar está definida no art. 9º da Lei Municipal 11.301/07, e seu controle de frequência mensal será exercido pelo chefe imediato do gabinete a que estiver vinculado, conforme art. 4º da Resolução 166/2019. Eis o artigo:

Art. 9º A jornada de trabalho dos servidores de que trata esta Lei será de 30 (trinta) horas semanais, cumpridas em local e de acordo com o determinado pelo titular do gabinete, a que compete comunicar mensalmente a frequência destes servidores.

Ainda de acordo com o art. 11, I e II da Lei 11.301/07, o período de ocupação dos cargos fica restrito ao período em que o parlamentar exercer seu mandato, eis o artigo:

Art. 11. Os cargos de que trata esta Lei, estarão automaticamente exonerados:

I - todos eles, ao final do mandato do Vereador que estão vinculados;

II - dos respectivos gabinetes nos casos de final, interrupção ou renúncia de mandato do vereador que estão vinculados ou ainda, em decorrência do afastamento do exercício da Vereança por qualquer motivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

O modelo adotado pela Câmara Municipal de João Pessoa, guarda semelhança com o da Câmara Legislativa Federal, conforme ATO DA MESA Nº 72, DE 16/09/1997, que dispõe sobre os cargos em comissão de Secretariado Parlamentar do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados, disponível nos endereços eletrônicos:

<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/1997/atodamesa-72-16-setembro-1997-321031-norma-cd-mesa.html>); e

<https://www2.camara.leg.br/comunicacao/camara-noticias/camara-destaca/56a-legislatura/no-exercicio-do-mandato/verba-de-gabinete/gestao-de-pessoas-do-gabinete>

Portanto, a matéria está devidamente regulamentada, com edição de lei, cargos e suas quantidades, com as respectivas atribuições.

Sobre o questionado termo “objetivos políticos”, empregado na defesa, o cidadão é um ser político. O Vereador é um representante da *polis*. É natural que suas atividades tenham natureza política e assim também boa parcela das funções daqueles que o assessoram.

O termo “objetivos políticos” não pode ser tomado, pelo menos de início, como associado à atividade político-partidária do assessorado. Os objetivos políticos do cargo de Vereador, além daqueles tradicionais de legislar e fiscalizar a gestão pública, abarca a de captar junto à população suas necessidades prementes para fins de discussão, preparação e execução das políticas de governo a serem incluídas no orçamento público.

Com relação aos efeitos **da Lei Municipal 13.905/19**, que promoveu a reestruturação do quadro de pessoal da Câmara Municipal de João Pessoa, reformulando o organograma, extinguindo, criando e alterando a nomenclatura de cargos e definindo funções, o denunciante, em suma, alegou que as atribuições de alguns cargos, no seu entender, são burocráticas e que não se enquadrariam em funções de confiança, alegou que há um número excessivo de cargos em comissão, desproporcional quanto ao número de efetivos, e que entende que alguns cargos exigem nível de escolaridade inferior aos requisitos para o exercício.

A Auditoria (fl. 209), em suma, entendeu que do “*Anexo III da Lei 13.901/19 tem-se cargos comissionados com atribuições que não correspondem a Direção, Chefia ou Assessoramento Superior, mas sim, atribuições próprias de atividades permanentes da administração que **deveriam ser exercidas por servidores efetivos***”, e que o número de cargos comissionados não guarda proporcionalidade quanto ao número de servidores efetivos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

O Ministério Público de Contas (fl. 225) observou que “*as atribuições previstas para os cargos de Assistente Especial da Comissão de Licitação e Contratos e de Assistente Especial de Tecnologia da Informação, supratranscritas, denota-se claramente concernirem elas exclusivamente a funções de natureza técnica e operacional, em nada se coadunando com funções de chefia, direção ou assessoramento*”, e recomendou que (fl. 232) “*em caso de necessidade de criação de cargos em comissão, assim o faça nos estritos moldes constitucionalmente previstos, ou seja, apenas para o exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento e com estrita observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade*”.

A Lei Municipal 13.905/2019 promoveu a reestruturação do quadro de pessoal da Câmara Municipal de João Pessoa, reformulando o organograma, extinguindo, criando e alterando a nomenclatura de cargos e definindo funções. Esta alterou dispositivos da Lei 7.487/1993 e Lei 11.388/2008.

Na reestruturação, conforme o art. 5º da Lei Municipal 11.905/2019, foram extintos 91 (noventa e um) cargos em comissão existentes na Câmara Municipal. Ao mesmo tempo foram criados, conforme art. 7º, 85 (oitenta e cinco) cargos em comissão. Portanto, a princípio, com a reestruturação, houve a redução de 06 (seis) cargos em comissão.

Foram, ainda, criadas, pelo art. 6º daquela lei, 13 funções de confiança que devem ser preenchidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos, conforme previsto na Constituição Federal:

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.

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

Conforme se observa, os cargos já existiam na estrutura do Poder Legislativo e não há registro anterior de impugnação da natureza de cargo comissionado ou de função de confiança.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

Ademais, calha registrar que, com o advento da Lei Municipal 13.906/2019, houve uma redução de 54 cargos destinados aos gabinetes dos parlamentares. Eis a evolução dos cargos, conforme quadro reproduzido do texto da denúncia (fl. 84):

Lei	Cargos	Gabinetes	total
11.301, de 2007	15	21	315
1.733, de 2012	18	21	378
1.803, de 2013	18	27	486
13.906, de 2019	16	27	432

Nas últimas alterações na estrutura organizacional da Câmara Municipal de João Pessoa, promoveu-se a redução de cargos de provimento em comissão. Consultando o Sistema SAGRES e o Painel de Acompanhamento da Gestão, observa-se que houve redução do número de servidores ocupantes de cargo em comissão, vejamos o último mês disponível para consulta em 2020 e o mesmo mês de exercícios anteriores:

Cargos Comissionados				
Exercício				
Mês	2017	2018	2019	2020
Julho	617	603	606	578

Quanto a questão de proporcionalidade, é notório que devem existir parâmetros e estudos robustos, cujo processo não traz. A título de comparação com outros Poderes Legislativos, podem ser tomados outros Municípios paraibanos com população acima de cinquenta mil habitantes. O último mês disponível para consulta é o de julho de 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

Assim, procedendo teríamos a proporção de cargos comissionados perante o total de vínculos, a partir das fontes (*) IBGE - <https://cidades.ibge.gov.br/> e (**) Painel da Evolução do Quadro de Servidores - <https://tce.pb.gov.br/paineis/evolucao-do-quadro-de-servidores-2013-municipal>:

Classificação	Municípios	Cargos Comissionados Câmara (A)	** Total de Vinculos (B)	Percentual (A/B)	* População Estimada 2020 (C)	Habitantes / Cargos Com. (C/A)
1	Campina Grande	301	385	78,2%	411.807	0,073%
2	Santa Rita	82	108	75,9%	137.349	0,060%
3	Cajazeiras	85	113	75,2%	62.289	0,136%
4	João Pessoa	578	770	75,1%	817.511	0,071%
5	Cabedelo	109	149	73,2%	68.767	0,159%
6	Guarabira	66	93	71,0%	59.115	0,112%
7	Bayeux	66	106	62,3%	97.203	0,068%
8	Sousa	39	80	48,8%	69.723	0,056%
9	Sapé	34	74	45,9%	52.804	0,064%
10	Patos	52	114	45,6%	108.192	0,048%

Em relação à proporção entre o número de comissionados e a população local:

Classificação	Municípios	Cargos Comissionados Câmara (A)	** Total de Vinculos (B)	Percentual (A/B)	* População Estimada 2020 (C)	Habitantes / Cargos Com. (C/A)
1	Cabedelo	109	149	73,2%	68.767	0,159%
2	Cajazeiras	85	113	75,2%	62.289	0,136%
3	Guarabira	66	93	71,0%	59.115	0,112%
4	Campina Grande	301	385	78,2%	411.807	0,073%
5	João Pessoa	578	770	75,1%	817.511	0,071%
6	Bayeux	66	106	62,3%	97.203	0,068%
7	Sapé	34	74	45,9%	52.804	0,064%
8	Santa Rita	82	108	75,9%	137.349	0,060%
9	Sousa	39	80	48,8%	69.723	0,056%
10	Patos	52	114	45,6%	108.192	0,048%

Nesses simples dois comparativos de percentual do número de cargos comissionados da Câmara por total de vínculos e de cargos comissionados da Câmara por população do Município, a Câmara de João Pessoa situa-se sempre em posição mediana. Em ambos, com proporções melhores de que seu principal parâmetro no Estado, que é Campina Grande. No primeiro quadro, o índice também é mais favorável em relação ao de Santa Rita e de Cajazeiras. No segundo, tem menos cargos em comissão na Câmara por habitante do Município, frente às cidades de Cabedelo de Guarabira, além das já citadas Campina Grande e Cajazeiras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

No mais, em relação a questão levantada pelo denunciante em relação à escolaridade e aos requisitos para ocupação dos cargos pelo servidor, a escolaridade e as atribuições estão definidas nas Leis Municipais 11.301/07 e 13.905/19, portanto, o legislador mirim entendeu que a escolaridade, exigida para ocupação dos cargos é suficiente para exercer suas funções. As alterações devem ocorrer no âmbito do processo legislativo.

Acrescente-se que tramitava no Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição PEC 119/15, de autoria do Deputado Irajá Abreu (PSD-TO), na qual propunha a exigência da conclusão de curso de graduação de nível superior para o exercício das funções de confiança e os cargos em comissão que se destinassem às atribuições de direção e chefia dos Poderes Executivo e Legislativo, mas foi arquivada em 31 de janeiro de 2019, por ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados Federais (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1700428>).

Por fim, a terminologia empregada nas atribuições dos cargos em comissão atrai a verificação das reais atividades que justifiquem o preenchimento de cargos dessa natureza e somente podem ser atestadas com diligência in loco, o que deve ser realizada em momento oportuno quando não mais houver risco decorrente do COVID-19.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que esta Câmara decida:

I) CONHECER da denúncia e **JULGÁ-LA IMPROCEDENTE**;

II) RECOMENDAR o aperfeiçoamento do quadro de pessoal da Câmara com fundamento nos preceitos constitucionais e jurisprudenciais sobre os cargos em comissão (direção, chefia e assessoria) e sua proporcionalidade;

III) COMUNICAR os fatos à Procuradoria Geral de Justiça para avaliar a oportunidade de impetrar ação de inconstitucionalidade;

IV) ANEXAR os autos ao Processo de Acompanhamento da Gestão de 2020 da Câmara de João Pessoa para a continuidade da avaliação da gestão de pessoal, com a realização de diligência in loco quando oportuna; e

V) DETERMINAR a comunicação aos interessados e o arquivamento dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 06737/20
Documentos TC 13296/20

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06737/20**, relativo à denúncia apresentada pelo Senhor RICARDO CEZAR FERREIRA DE LIMA em face do Poder Legislativo do Município de João Pessoa, sob a gestão do Presidente, Senhor JOÃO CARVALHO DA COSTA SOBRINHO, acerca de fatos relacionados à burla ao concurso público pela inobservância de requisitos para criação e provimento de cargos em comissão relacionados aos Gabinetes dos Parlamentares e na Estrutura da Câmara Municipal, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) CONHECER da denúncia e **JULGÁ-LA IMPROCEDENTE**;

II) RECOMENDAR o aperfeiçoamento do quadro de pessoal da Câmara com fundamento nos preceitos constitucionais e jurisprudenciais sobre os cargos em comissão (direção, chefia e assessoria) e sua proporcionalidade;

III) COMUNICAR os fatos à Procuradoria Geral de Justiça para avaliar a oportunidade de impetrar ação de inconstitucionalidade;

IV) ANEXAR os autos ao Processo de Acompanhamento da Gestão de 2020 da Câmara de João Pessoa para a continuidade da avaliação da gestão de pessoal da Câmara de João Pessoa, com a realização de diligência in loco quando oportuna; e

V) DETERMINAR a comunicação aos interessados e o arquivamento dos autos.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 15 de setembro de 2020.

Assinado 16 de Setembro de 2020 às 10:13



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 22 de Setembro de 2020 às 11:05



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO