



Acórdão 01355/2021-5 - 1ª Câmara

Processos: 18329/2019-1, 20553/2019-5, 18330/2019-2

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Denúncia

UG: CMC - Câmara Municipal de Castelo

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Denunciante: Identidade preservada

Responsável: WARLEN CESAR BORTOLI

Procurador: VITOR RIZZO MENECHINI (OAB: 10918-ES)

DENÚNCIA - ATRIBUIÇÕES SERVIDORES EFETIVOS - EXERCÍCIO IRREGULAR POR SERVIDORES COMISSIONADOS.

É irregular, constituindo prática de grave infração à norma constitucional, o exercício de atribuições de servidores efetivos por servidores comissionados.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1 RELATÓRIO

Trata-se de **Denúncia** recebida na Ouvidoria deste Tribunal, em face da Câmara Municipal de Castelo, noticiando possível excesso de servidores comissionados lotados nos setores administrativos da Casa de Leis, substituindo mão de obra permanente, que deveria estar sendo ocupada por efetivos.

Informa, inclusive, que há concurso público vigente (Edital 001/2018), com isso a existência desses servidores comissionados que desempenham atividades técnicas e burocráticas estaria usurpando a função dos 07 (sete) aprovados no certame público.

Proferi a **Decisão Monocrática 146/2020** (doc. 19) conhecendo a notícia, convertendo-a em denúncia e remetendo os autos a SEGEX para regular instrução.

Em atendimento, o NPPREV **elaborou da Instrução Técnica Inicial (ITI) 00130/2020** (doc. 38), que propôs a citação do Presidente da Câmara Municipal de Castelo (período: 1º/1/2017 a 31/12/2020), para apresentar justificativas **face ao apontamento das seguintes irregularidades:**

- **Incidente de inconstitucionalidade em face do Resolução nº 11/2010**, que fixou a remuneração dos servidores efetivos e comissionados da Câmara Municipal de Castelo;
- **Remuneração Fixada e Alterada por Ato Normativo Diferente de Lei em Sentido Estrito e;**
- **Provimento de Cargos em Comissão para Desempenho de Funções Burocráticas, Técnicas ou Operacionais, não caracterizadas como Atividades de Direção, Chefia ou Assessoramento.**

Depois de elaborada a mencionada ITI, foi solicitada a inclusão de novos documentos nos autos pelo representante, tendo sido deferido por meio do **Despacho 29696/2020** (doc. 51).

Tal feito se repete por mais três vezes, vindo integrar os autos as petições dos eventos 52, 56 e 62, bem como os documentos dos eventos 53, 57, 63 e 64.

Em seguida os autos foram encaminhados novamente a área técnica para análise de eventual alteração ou substituição da ITI 130/2020.

Em atendimento, foi proferida a **Manifestação Técnica 322/2021** (doc. 68), propondo a manutenção da ITI 130/2020, com prosseguimento do feito e citação do responsável.

Nesse sentido, ratifiquei integralmente o posicionamento da área técnica para tomar como razão de decidir as fundamentações exaradas na retro citada manifestação técnica por meio da **Decisão Monocrática 139/2021** (doc. 70).

Regularmente citado, o responsável apresentou **Defesa/Justificativa 385/2021** (doc. 74) e Peças Complementares (docs. 76 a 80).

Os autos foram remetidos ao Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF, que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 1704/2021** (doc. 84), com a seguinte proposta de encaminhamento:

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

Ante o exposto, submeto a consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

3.1 – Que a presente representação seja considerada parcialmente procedente, nos termos do art. 95, II da LOTCEES.

Em seguida, o Ministério Público de Contas exarou o **Parecer 5512/2021** (doc. 88), da lavra do Procurador Luciano Vieira, anuindo com o posicionamento técnico e sugerindo a aplicação de multa ao gestor.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Desta forma, **ratifico integralmente** o posicionamento da área técnica exarado na **Instrução Técnica Conclusiva 1704/2021** e **parcialmente** do Ministério Público Especial de Contas apresentado no **Parecer 5512/2021**, tomando como fundamentação os argumentos técnicos.

- Instrução Técnica Conclusiva 1704/2021

“(…) **2. ANÁLISE:**

2.1 – Do incidente de inconstitucionalidade.

O primeiro ponto levantado pela ITI n. 130/2020-1 trata de uma preliminar de incidente de inconstitucionalidade. Vejamos:

4.1 PRELIMINARMENTE - DO INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

A Constituição Federal, ao lado do amplo sistema difuso de constitucionalidade, outorgou aos juízes e tribunais o poder de afastar a aplicação de lei inconstitucional no caso concreto.

(...)

Embora não suscitado na denúncia, se extrai da documentação¹ acostada pelo Sr. **Warlen César Bortoli**, que a fixação da remuneração dos servidores efetivos e comissionados da Câmara Municipal de Castelo se deu por meio da **Resolução nº 11, de 19 de maio de 2010**, que dispõe sobre a estruturação do plano de carreira e sistema de vencimentos dos seus servidores, e da **Resolução nº 12, de 19 de maio de 2010**, que dispõe sobre a reformulação da estrutura administrativa básica daquele órgão legislativo, em detrimento da obrigatoriedade da fixação por meio de lei (em sentido estrito).

A partir da vigência daquelas normas, ocorreram **alterações** nos vencimentos de determinados cargos adotando a mesma espécie legislativa, como se depreende das modificações introduzidas pelas **Resoluções² nº 18, de 4 de julho de 2018 e nº 01, de 13 de fevereiro de 2019**.

Como vimos, tanto a fixação inicial dos vencimentos dos servidores da Câmara Municipal de Castelo, quanto as **alterações** posteriores, contrariaram a norma contida no **art. 37, inciso X, da Constituição Federal**, com a redação dada pela Emenda nº 19, de 04 de junho de 1998, de seguinte teor:

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:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; **(GNN)**

¹ Evento 34, pags. 3/50.

² Anexo único desta Instrução.

No que concerne ao Poder Legislativo, tal determinação é reproduzida no art. 51, inciso IV, e no art. 52, inciso, XIII, ambos da Carta Magna, de seguinte teor:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

(...)

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e **a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
(GNN)

.....

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e **a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
(GNN)

Trata-se, portanto, do **Princípio da Reserva Legal Absoluta**, aplicável, por simetria, ao Poder Legislativo Municipal, segundo o qual, se determinada matéria foi reservada pela Constituição para ser tratada por Lei, não se pode admitir que seja disciplinada por outra espécie legislativa.

Deste modo, em que pese o legislador constituinte ter preservado a autonomia do Poder Legislativo para propositura da norma, manteve a necessidade de **lei específica** para a fixação e alterações da remuneração dos seus servidores.

Este entendimento se encontra cristalizado no Supremo Tribunal Federal, consoante se extrai dos julgados abaixo:

Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. **Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.** Cautelar deferida." (ADI 3.369-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 1º-2-2005.) No mesmo sentido: AO 1.420, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 2-8-2011, Primeira Turma, DJE de 22-8-2011;

ADI 3.306, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-3-2011, Plenário, DJE de 7-6-2011. (GNN)

As resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos arts. 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da CF. (ADI 3.306, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-3-2011, Plenário, DJE de 7-6-2011.) (GNN)

Também nesta Corte de Contas, há muito já se consolidou este entendimento, a teor dos seguintes julgados:

PARECER EM CONSULTA TC 01/2012

PERMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL PARA CONCESSÃO DE ABONO PECUNIÁRIO AOS SERVIDORES NOS TERMOS DO ARTIGO 21 DA LRF - POSSIBILIDADE POR MEIO DE LEI EM SENTIDO ESTRITO/FORMAL.

[...] Quanto à forma de concessão, devem observar o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal (CF), que estabelece a necessidade lei específica para fixar a remuneração de servidores, respeitada a iniciativa privativa em cada caso. **Essa lei deve ser compreendida em sentido estrito/formal.** (GNN)

ACÓRDÃO TC 249/2014 - PLENÁRIO

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIDORES PÚBLICOS. FIXAÇÃO DOS VENCIMENTOS POR ATO INFRALEGAL. NEGAR EFICÁCIA.

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativa ao exercício de 2010, de responsabilidade do Sr. (...), Presidente da Câmara Municipal.

(...) 6. Fixação irregular de vencimentos dos servidores – art. 37, inc. X, art. 51, inc. IV e art. 52, inc. XIII, todos da Constituição Federal (item 4.3.6 – Conclusões ITC).

(...) Relata a equipe de auditoria, fls. 24 do processo TC nº 2590/2011, que a fixação dos vencimentos dos servidores da Câmara foi estabelecida pela Resolução nº 14/1994, que dispõe sobre o Plano de Carreira e estabelece o sistema de salários, e que a partir deste normativo, os ajustes se sucederam sempre adotando a mesma espécie legislativa, mantendo seu sistema de salários em prejuízo ao erário e ao princípio da legalidade, não se

observando a obrigatoriedade de lei de iniciativa do Legislativo para tal fim, conforme estabelece o inciso X, do art. 37, da Constituição Federal (...).

(...) A área técnica pugna pela suscitação de incidente de inconstitucionalidade acerca da Resolução 14/2004, na forma da súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, tendo sugerido que seja negada eficácia ao artigo 13 da Resolução Municipal 14/1994, nos termos do parágrafo § 2º, do artigo 185, da Resolução TC nº 182/2002, então vigente, no que fora acompanhada pelo douto representante do Parquet de Contas.

(...) O fundamento da competência dos Tribunais de Contas está nos artigos 70 e 71 da Carta Magna, que atribuem ao Tribunal de Contas da União a competência para o julgamento da legalidade dos atos, contratos, reformas e pensões, com o objetivo de evitar a ocorrência de danos ao erário ou com o objetivo de se aplicar sanções, quando efetivamente caracterizada a ocorrência desses danos, ou ainda quando caracterizada graves infrações a normas legais.

(...) Por derradeiro, resolvo o incidente no sentido da impossibilidade de fixação da remuneração por Resolução e não por lei formal, padecendo a fixação da remuneração de vício formal. (TCES. **Prestação de Contas Anual**. Processo: 1922/2011. Relator: Marco Antônio da Silva. Data da sessão: 29/04/2014).

Deste modo, a fixação ou alteração de qualquer espécie remuneratória ou vantagem pecuniária por meio de resolução suscita expressa e manifesta infringência ao texto constitucional vigente, por vício formal.

Devidamente citado, o responsável respondeu alegando que a remuneração dos cargos mencionados na ITI teria sido fixada por meio de lei, e que as resoluções citadas na mesma peça teriam sido seguidas por leis específicas. Reproduzimos a seguir os argumentos do gestor:

A despeito dos cargos efetivos e comissionados terem sido criados por meio de resolução, a Lei Municipal nº 2.930, de 14/06/2010, fixou-lhes as respectivas remunerações, podendo-se verificar nos seus anexos que todos os cargos do Legislativo, bem como as gratificações, têm valores e percentuais fixados expressamente por lei, em sentido estrito, não se observando por tal motivo inconstitucionalidade a ser declarada.

O mesmo pode ser dito quanto às seguintes Resoluções: nº 18/2018 aumentou a referência e o vencimento do cargo de Motorista, o que também foi feito pela Lei Municipal nº 3.828, de 03/07/2018, enquanto a Resolução nº 01/2019 aumentou a referência e o vencimento do cargo de Chefe de Departamento de Gestão e

Serviços Gerais possuindo correspondência exata na Lei Municipal nº 3.875, de 11/03/2019, concluindo-se que, em ambos os casos, o fundamento normativo para a majoração dos vencimentos foram as respectivas leis, que deram suporte jurídico às disposições contidas nas referidas resoluções.

Sendo assim comprova o defendente que a disciplina da matéria foi feita de maneira adequada não incidindo em nenhuma inconstitucionalidade, razão pela qual, pugna-se pelo afastamento da presente irregularidade.

O defendente colacionou aos autos cópia das leis por ele citadas, como se verifica nos Eventos Eletrônicos 76, 77, 78 e 79. As normas acostadas não se tratam de resoluções, mas de leis em sentido estrito. Logo, assiste razão ao defendente, não se sustentando o indicativo de inconstitucionalidade.

2.2 – Remuneração fixada e alterada por ato normativo diferente de lei em sentido estrito.

O item anterior trata de matéria prejudicial ao presente tópico. Não se sustentando o indicativo de irregularidade relacionado à eventual inconstitucionalidade na fixação da remuneração dos servidores, também não se mantém a irregularidade registrada no presente item.

2.3 – Prover cargos em comissão para desempenho de funções burocráticas, técnicas ou operacionais, não caracterizadas como atividades de direção, chefia ou assessoramento.

A seguir, transcrição do indicativo de irregularidade registrado em ITI:

Base legal: Art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal e princípios da impessoalidade e da moralidade.

Responsável: **Warlen César Bortoli** - Presidente da Câmara Municipal de Castelo. Período: 1º/1/2017 a 31/12/2020.

Conduta: Nomear, empossar e manter servidores em cargos de provimento em comissão para desempenho de funções de caráter burocrático, técnico ou operacional, não caracterizadas como atividades de direção, chefia ou assessoramento.

Nexo causal: Ao prover cargos em comissão para desempenho de funções não caracterizadas como de direção, chefia ou assessoramento, o responsável comete grave infração à norma constitucional, violando o disposto no art. 37, incisos II e V, da CF/88, bem como os princípios da impessoalidade e da moralidade.

Conforme apontado na denúncia e evidenciado pela documentação³ carreada aos autos pelo próprio gestor, Sr. **Warlen César Bortoli**, a Câmara Municipal de Castelo vem mantendo em seu quadro funcional servidores ocupando cargos em comissão para desempenho de atividades de caráter burocrático, técnico ou operacional, divergindo da norma constitucional que exige a realização de concurso público, na medida em que as atribuições dos referidos cargos, assim como, as atividades efetivamente desempenhadas pelos seus ocupantes não se enquadram naquelas relacionadas às funções de direção, chefia ou assessoramento.

Consoante dados⁴ extraídos do portal da transparência da Câmara Municipal de Castelo, a situação descrita pelo denunciante pode ser facilmente evidenciada pelo próprio quadro de servidores daquele órgão, segundo o qual, dos **38 servidores ativos**, nada menos do que **37 exercem cargos de provimento em comissão**, conforme tabela a seguir:

| Nome do Servidor | Cargo | Vínculo | Admissão |
|----------------------------------|-------------------------|----------------|-----------------|
| ELIANA AMBROSIM | ASSESSOR ESPECIAL | Comissionado | 20/01/2017 |
| ELIS ROMARIO CAMPOS | ASSESSOR ESPECIAL | Comissionado | 12/02/2019 |
| IRIS BENINCÁ DE ALMEIDA | ASSESSOR ESPECIAL | Comissionado | 01/07/2019 |
| JOCIVANIA FERREIRA PEREIRA | ASSESSOR ESPECIAL | Comissionado | 01/03/2019 |
| JOÃO DIOGO PIANNA PIOVEZAN | ASSESSOR ESPECIAL | Comissionado | 01/02/2019 |
| MAIRA GABURRO FRACAROLLI ORLANDI | ASSESSOR ESPECIAL | Comissionado | 02/01/2019 |
| MARIA LUIZA PERIM ROCHA | ASSESSOR ESPECIAL | Comissionado | 14/05/2018 |
| MILENA NUNES MARIANI | ASSESSOR ESPECIAL | Comissionado | 25/07/2017 |
| MÁRCIO AFONSO MADEIRA CHAGAS | ASSESSOR ESPECIAL | Comissionado | 22/01/2019 |
| ROGERIO MININE BRAMBILA | ASSESSOR ESPECIAL | Comissionado | 01/02/2017 |
| DANILO ANDRADE SANTIAGO FROSSARD | ASSESSOR LEGISLATIVO | Comissionado | 01/02/2017 |
| FLAVIANE APARECIDA BARBOSA GOMES | ASSESSOR LEGISLATIVO | Comissionado | 07/01/2019 |
| ALESSANDRO CARDOZO DE ARAÚJO | ASSESSOR PARLAMENTAR | Comissionado | 01/04/2016 |
| ANA CARLA BRUNELLI FAZOLI | ASSESSOR PARLAMENTAR | Comissionado | 01/03/2019 |
| CAIO BARBOSA MARQUES | ASSESSOR PARLAMENTAR | Comissionado | 04/01/2017 |
| CARLOS ALBERTO DALVI | ASSESSOR PARLAMENTAR | Comissionado | 06/02/2013 |
| FRANCISCO DE ASSIS ASSINI | ASSESSOR PARLAMENTAR | Comissionado | 02/04/2018 |
| GERALDO MOURA TESSINARI | ASSESSOR PARLAMENTAR | Comissionado | 04/01/2017 |
| JEFERSON LUIS CREMASCO | ASSESSOR | Comissionado | 02/01/2019 |

³ Evento 34, pags. 100/105.

⁴ Disponível em <http://cmcastelo.transparencia-vdf.com.br/RH/Servidores>. Acesso: 16/jul/2020.

| | | | |
|---------------------------------------|------------------------------|----------------|-------------------|
| LAURA BASSANI DOS SANTOS PEREIRA | PARLAMENTAR ASSESSOR | Comissionado | 04/01/2017 |
| LUCIANO DINIZ SANT'ANNA | PARLAMENTAR ASSESSOR | Comissionado | 04/01/2017 |
| RENAN ZANDONADE VICENTINI | PARLAMENTAR ASSESSOR | Comissionado | 02/01/2019 |
| SILMARA DE OLIVEIRA BOEQUE DOS SANTOS | PARLAMENTAR ASSESSOR | Comissionado | 04/01/2017 |
| UANDRA RODRIGUES BEZERRA AZEVEDO | PARLAMENTAR ASSESSOR | Comissionado | 21/08/2019 |
| MARINETE SAMPAIO SOUTO PERES | ASS.TÉCNICO CONTÁBIL | Comissionado | 04/02/2019 |
| SANDRA REGINA CARDOSO DA SILVA | CHF DPT. TEC. INFOR. | Comissionado | 07/03/2019 |
| SALUSA SALES GUIZARDI | CHF DPT. GESTÃO SERV. GERAIS | Comissionado | 02/01/2019 |
| ZELIA MARQUES | CHF GABINETE | Comissionado | 02/01/2019 |
| GEISA FEREGUETE NUNES DA ROSA | CONTADOR | Efetivo | 20/11/1989 |
| MAYARA CÔGO FREITAS | CONTROLADOR GERAL | Comissionado | 07/01/2019 |
| LAIANA CASSAGO ROCHA | GERENTE ADMINISTRATIVO | Comissionado | 07/01/2019 |
| NARTHANA LOPES JUBINI | GER. COM. CERIMONIAL | Comissionado | 03/04/2017 |
| ALEXANDRA CARARI | GERENTE DE FINANÇAS | Comissionado | 14/07/2017 |
| GABRIEL FIM | MOTORISTA | Comissionado | 02/01/2019 |
| FABIANA BUENO | OUVIDOR GERAL | Comissionado | 07/01/2019 |
| ARNALDO GIACOMO COLA RIBEIRO SASSO | PROCURADOR GERAL | Comissionado | 04/01/2017 |
| FELIPE SCABELLO SILVA | SECRET. ADMINISTRATIVO | Comissionado | 04/01/2017 |
| ELDER JOSÉ DALVI | SECRET. FINANÇAS | Comissionado | 04/01/2017 |

Para exemplificar o desempenho de atividades de caráter burocrático por servidores comissionados, cita-se o cargo de **Assessor Especial**, ocupado atualmente por 10 servidores, os quais exercem atribuições meramente burocráticas, similares àquelas descritas para o cargo de **Auxiliar de Serviços Administrativos e Legislativos**, de provimento efetivo. Vejamos:

ASSESSOR ESPECIAL⁵

- controle das atividades do Gabinete do Secretário ou Gerente, orientando e informando quanto aos compromissos e reuniões sobre assuntos internos e externos, bem como, os assuntos administrativos e políticos e na execução de atividades precípuas da Câmara Municipal;
- registra a frequência dos servidores, organizando o expediente relativo ao registro do pessoal;

⁵ Evento 34, pags. 26/27.

- examinar a exatidão de documentos, conferindo, efetuando registros, observando prazos, datas, posições, informando sobre o andamento do processo e assunto pendente;
- atuar no desenvolvimento de atividades de caráter técnico nos Órgãos de Assessoramento do Legislativo Municipal;
- controlar o andamento processual, propondo medidas de melhoria para o sistema legislativo municipal;
- atuar nas atividades específicas dos diversos Departamentos da Estrutura Administrativa, visando a consecução das atividades-fim dos diversos Departamentos;
- apresentar aos Secretários, problemas técnicos dos setores, bem como, propor medidas de solução dos mesmos;
- auxiliar os Secretários e Assessores no desenvolvimento das atividades de expediente;
- auxiliar as chefias de Departamento e Assessores no desenvolvimento das atividades de expediente;
- protocolizar processos e papéis de trânsito interno;
- classificar e numerar documentos recebidos de origem externa;
- arquivar e desarquivar documentos e processos;
- juntar e desanexar documentos e fazer apensação de processos, mediante despacho de autoridade superior;
- preencher e carimbar projetos aprovados;
- participar na elaboração de planos e acompanhar atividades setoriais e específicas do setor;
- auxiliar e orientar quanto à tramitação legislativa;
- orientar as atividades relativas à seleção, tramitação, localização, avaliação, estudos para a concessão de pareceres nos projetos;
- auxiliar as atividades relativas às sessões legislativas ordinárias e extraordinárias, bem como as sessões solenes, operando de mesa de gravação, anotando proposições e solicitação de ofícios de vereadores;
- executar as atividades, relativas à recepção e encaminhamento de projetos e processos às comissões permanentes, temporárias e especiais;
- auxiliar as atividades relativas à recepção, guarda, distribuição, controle de projetos e/ou processos destinados às sessões e a todos os setores da Câmara;
- assistir os Secretários, Gerentes e outros nos diversos Órgãos da Administração, com relação à exatidão de documentos, conferindo, efetuando registros, observando prazos, datas, posições, informando sobre o andamento do processo e assunto pendente;
- estudar processos simples referentes a assuntos de caráter geral ou específico do órgão, minutando os expedientes que se fizerem necessários, datilografando, segundo os padrões estabelecidos, cartas, memorando, ofícios, declarações para servidores;
- apresentar relatórios das atividades desenvolvidas;
- prestar informações ao público;
- manter os registros atualizados;
- extrair e datilografar e/ou digitar cheques, faturas, notas de empenho, autorização de pagamento, recibos, requisições;
- executar outras tarefas correlatas ou designadas pela autoridade superior.

AUXILIAR DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E LEGISLATIVOS⁶

- **quanto às atividades de apoio administrativo em geral:**
 - preencher fichas, formulário, talões, mapas, requisições e/ou outros;
 - auxiliar na execução dos serviços relacionados ao recebimento, registro, classificação, arquivamento, guarda e conservação de documentos em geral;

⁶ Evento 10, pags. 12/13.

- auxiliar na preparação de guias de acidentes de trabalho, benefícios e aposentadoria, efetuando os cálculos necessários;
- auxiliar na elaboração de folha de pagamento de pessoal;
- auxiliar na elaboração de declaração e certidão por tempo de serviço;
- localizar documentos arquivados bem como prestar informações nos processos;
- manter atualizado os cadastros de arquivos e outros documentos de interesse do legislativo;
- executar os serviços de recebimento, classificação, separação e distribuição de correspondências e volumes;
- executar a devolução quando as correspondências e volumes não forem procurados até o prazo estipulado;
- auxiliar no controle dos bens móveis e imóveis da Câmara, efetuando inventário, tombamento, registro e sua conservação;
- auxiliar os trabalhos de escrituração contábil;
- auxiliar na execução da coletas de preços e no acompanhamento dos processos de compras;
- executar sob supervisão os serviços de digitação de atas, memorandos e outros documentos solicitados;
- executar serviços de reprodução de documentos;
- atender e prestar informações ao público nos assuntos referentes a sua área de atuação;
- auxiliar na recepção ao público, efetuando a triagem para encaminhamento;
- digitar textos, documentos, tabelas e outros originais;
- operar microcomputador, utilizando programas básicos e aplicativos, para incluir, alterar e obter dados e informações, bem como consultar registros;
- elaborar, sob orientação, demonstrativos e relações, realizando os levantamentos necessários;
- fazer cálculos simples;
- atender ao público interno e externo, prestando informações, transmitindo avisos, agendando entrevistas e reuniões;
- atender a chamados telefônicos, efetuar ligações telefônicas internas e externas, prestar informações gerais relacionadas com os serviços da Câmara;
- controlar e auxiliar as ligações de telefones, manter registro de ligações a longa distância, receber e transmitir telegramas;
- verificar os defeitos nos ramais e mesas e providenciar seu reparo;
- elaborar relatórios e/ou mapas estatístico sobre suas atividades;
- executar outras tarefas correlatas;
- **quanto às atividades legislativas:**
 - auxiliar os serviços de assistência parlamentar junto a mesa e aos demais vereadores;
 - auxiliar os serviços das comissões permanentes e temporárias da Câmara;
 - auxiliar nas sessões legislativas ordinárias e extraordinárias bem como nas sessões solenes;
 - transcrever pronunciamentos em atas e/ou livros;
 - auxiliar o Oficial Administrativo e Legislativo em suas funções;
 - proceder sob supervisão a digitação e o arquivamento de portarias, decretos e outros documentos do legislativo municipal;
 - participar de cursos, palestras, seminários, etc.;
 - divulgar eventos culturais desenvolvidos pela Câmara;
 - executar serviços de indexação dos periódicos;
 - exercer outras atividades correlatas.
- **quanto às atividades de recepcionista e atendimento em geral**
 - receber e registrar recados e/ou comunicados;
 - efetuar a reprodução de documentos (xerox);
 - receber, protocolar e encaminhar expedientes e documentos endereçados a Câmara;
 - encaminhar correspondências, documentos e objetos;
 - desempenhar outras tarefas que natureza e complexidade assemelhadas.
- **quanto às atividades de almoxarifado em geral:**

- recepcionar os materiais, equipamentos e ferramentas entregues pelos fornecedores, conferindo as notas fiscais com os pedidos, verificando quantidades, qualidade e especificações;
 - organizar a estocagem dos materiais, equipamentos e ferramentas, de forma a preservar a sua integridade física e condições de uso, de acordo com as características de cada material, bem como para facilitar a sua localização e manuseio;
 - manter controles dos estoques, através de registros apropriados, anotando todas as entradas e saídas, visando a facilitar a reposição e elaboração dos inventários;
 - solicitar reposição dos materiais, conforme necessário, de acordo com as normas de manutenção de níveis mínimos de estoque;
 - zelar pela conservação dos estoques, providenciando as condições necessárias, para evitar deterioramentos e perdas;
 - operar microcomputadores para efetuar o registro de entrada e saída de todos os materiais, ferramentas e equipamentos, elaborando mapas apropriados para facilitar consultas e inventários;
 - elaborar inventário mensal, visando a comparação com os dados dos registros;
 - fazer registros de abastecimentos, lubrificações e despesas de oficinas mecânicas, possibilitando a elaboração de demonstrativo mensal de despesas por veículo;
 - separar materiais para devolução, encaminhando a documentação para os procedimentos necessários;
 - atender as solicitações dos diversos setores, fornecendo em tempo hábil os materiais e peças solicitadas;
 - controlar os níveis de estoques, solicitando a compra dos materiais necessários para reposição, conforme política ou procedimentos estabelecidos para cada item;
 - supervisionar a elaboração do inventário mensal, visando o ajuste de divergências com os registros contábeis;
 - preencher fichas, formulário, talões, mapas, requisições e/ou outros;
 - auxiliar no controle dos bens móveis e imóveis da Câmara, efetuando inventário, tombamento, registro e sua conservação;
 - executar outras tarefas correlatas;
- **quanto às atividades de arquivo em geral:**
 - executar serviços relacionados ao recebimento, registro, classificação, arquivamento, guarda e conservação de documentos em geral;
 - arquivar e desarquivar documentos, mantendo uma ordem lógica e de fácil localização;
 - localizar documentos arquivados bem como prestar informações nos processos;
 - manter atualizado os cadastros de arquivos e outros documentos de interesse do legislativo;
 - atender as solicitações de busca de documentos dos diversos setores;
 - executar serviços de reprodução de documentos;
 - atender e prestar informações ao público nos assuntos referentes a sua área de atuação;
 - operar microcomputador, utilizando programas básicos e aplicativos, para incluir, alterar e obter dados e informações, bem como consultar registros;
 - elaborar, sob orientação, demonstrativos e relações, realizando os levantamentos necessários;
 - elaborar relatórios e/ou mapas estatístico sobre suas atividades;
 - executar outras tarefas correlatas.

Como vimos, as atividades descritas evidenciam de forma cabal a semelhança entre as atribuições do cargo em comissão de **Assessor Especial** e as do cargo efetivo de **Auxiliar de Serviços Administrativos e Legislativos**, descumprindo regra constitucional que exige concurso público para provimento de cargos com atribuições de caráter burocrático, técnico ou operacional, além de violar os princípios da impessoalidade e da moralidade.

Assim dispõem os incisos II e V do art. 37 da 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(GNN)

Na lição do Min. Celso de Mello:

A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o poder público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros**. (ADI 2.364, rel. min. Celso de Mello, j. 17-10-2018, P, DJE de 7-3-2019.) (GNN)

Ainda segundo o decano Ministro:

O **princípio da moralidade administrativa** – enquanto valor constitucional revestido de caráter ético-jurídico – **condiciona a legitimidade e a validade dos atos estatais**. A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do poder público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. (ADI 2.661 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 5-6-2002, P, DJ de 23-8-2002.) (GNN)

Conforme se depreende da decisão prolatada no Recurso Extraordinário 1.041.210⁷, **com repercussão geral reconhecida**, julgado pelo STF em

⁷ STF. RE 1.041.210, Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgamento finalizado no Plenário Virtual em 28.09.2018.

28/9/2018, a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, **não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais.**

É o que se extrai do **Tema 1010**, cuja tese fixada foi a seguinte:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
- d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Como se observa da tese fixada pela Suprema Corte, além de não se prestar ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais, a criação de cargos em comissão deve **guardar proporcionalidade** com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos.

Nada disso foi observado pela Câmara Municipal de Castelo, haja vista a injustificável **desproporcionalidade** entre **o único cargo efetivo** ocupado naquela Casa em comparação com os **trinta e sete cargos em comissão** ocupados, evidenciando de forma insofismável a reprovabilidade da conduta do agente, a gravidade da falta e o potencial de lesividade dos atos, **ofensivos à moralidade pública.**

Também não se justifica a ressalva feita pelo gestor em suas informações prévias⁸, segundo o qual aquela Casa de Leis ainda não teria nomeado e dado posse aos candidatos aprovados no concurso público regido pelo Edital 001/2018, em razão da pandemia e da queda de arrecadação em todos os entes federados.

Ora, como atesta⁹ o próprio gestor, o concurso público foi homologado em **1º de abril de 2019**, quando sequer havia indício da existência do vírus, quiçá da pandemia.

Ademais, o art. 10¹⁰ da Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020, suspendeu os prazos de validade dos concursos públicos já homologados **apenas na esfera federal**, uma vez que o § 1º deste dispositivo, que estendia a

⁸ Evento 33.

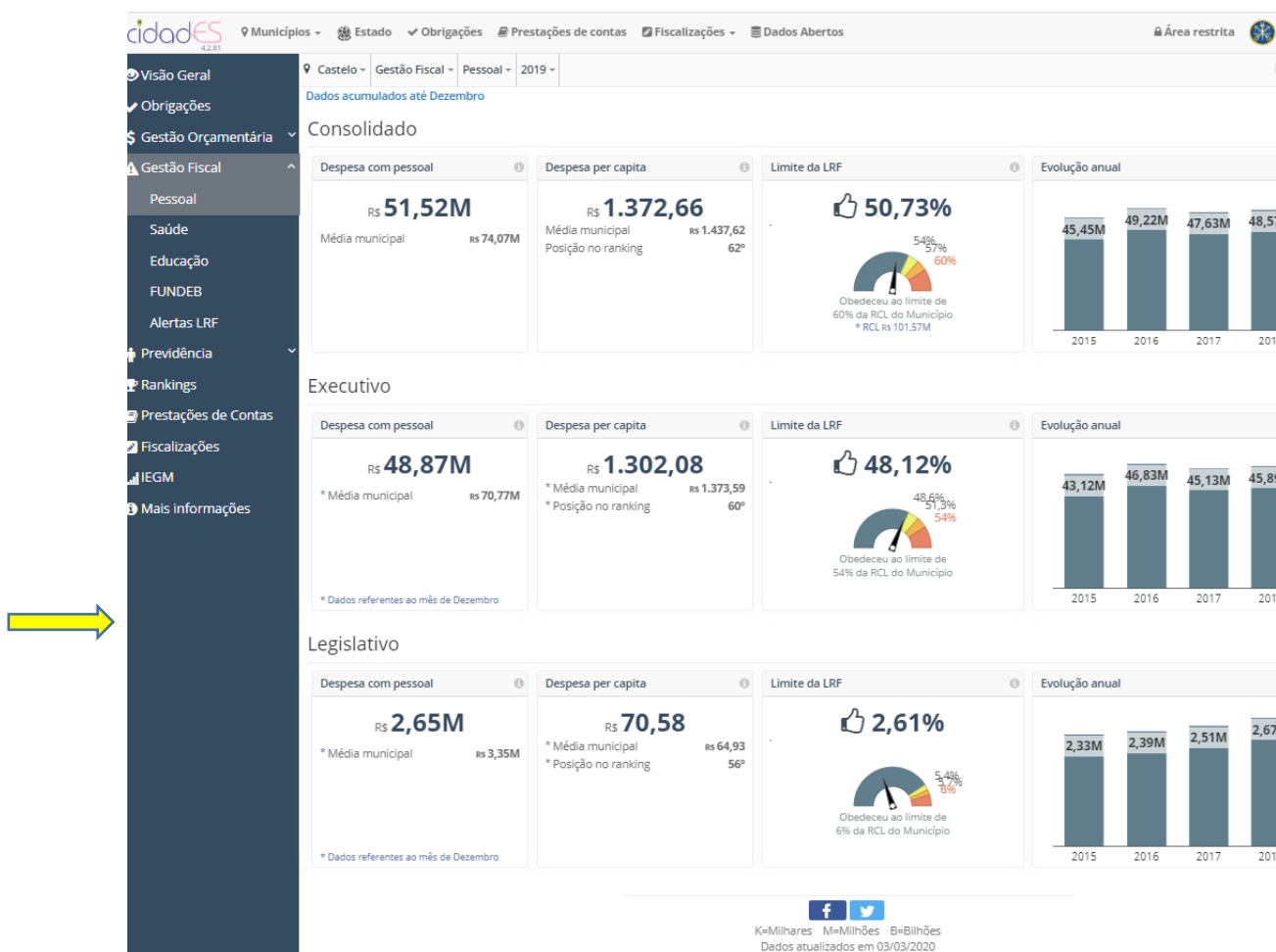
⁹ Evento 34, pag. 1.

¹⁰ Art. 10. Ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do [Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020](#), em todo o território nacional, até o término da vigência do estado de calamidade pública estabelecido pela União.

suspensão para os demais entes, foi **vetado**, por conta da ofensa ao pacto federativo.

E mais, por se tratar de concurso visando a reposição de pessoal, o art. 8º, IV da LC 173/2020, resguarda a possibilidade de provimento mesmo durante a pandemia.

Quanto à suposta queda na arrecadação, dados fiscais¹¹ do Município de Castelo no exercício de 2019, sobretudo do Poder Legislativo, indicavam significativa margem de segurança nos limites da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida, conforme se extrai da imagem abaixo:



Finalmente, a fim de que não paire dúvidas acerca da questão suscitada pelo gestor, ressalta-se que a nomeação de servidores efetivos seria compensada com a **extinção dos cargos em comissão**, a teor do que dispõe o art. 62 da Resolução nº 12, de 19 de maio de 2010, *in verbis*:

¹¹ Fonte: <https://cidad.es.gov.br/municipio/2019/castelo/gestaoFiscal-pessoal>. Acesso em 16/jul.2020.

Art. 62 Os cargos em comissão de Assessor Especial, Chefe de Departamento de Gestão e de Serviços Gerais, Chefe de Departamento de Tecnologia e Informática e Motorista que compõem a estrutura administrativa da Câmara Municipal **serão extintos com a realização de concurso público. (GNN)**

Embora não seja possível a verificação de dolo na conduta do gestor, a mesma deve ser qualificada pelo **erro grosseiro**, do mesmo modo que o tópico anterior, pois supera a simples falta de diligência, de pequena imprudência ou imperícia, traduzindo-se em **grave infração à norma constitucional**, sujeitando-o às sanções previstas em lei.

Das justificativas apresentadas pelo responsável:

O responsável inicia suas alegações discordando do apontado na ITI quanto à similaridade entre as atribuições dos cargos comissionados e as dos cargos efetivos:

Conforme pode-se notar dos documentos carreados aos autos, as atribuições do cargo de provimento em comissão são diferentes das atribuições do cargo efetivo.

Utilizando o exemplo destacado pela equipe técnica na ITI 00130/2020, vislumbra-se de forma indubitável que o cargo de Assessor Especial, de provimento em comissão, possui a específica função de assessorar e gerenciar as atividades do Gabinete do Secretário. Suas atribuições são de assessoramento e gerenciamento.

Tais atribuições são muito diferentes do cargo efetivo de Auxiliar de Serviços Administrativos e Legislativos.

Ora, funções correlatas podem até ser, mas ao contrário do alegado na ITI, não se trata das mesmas atribuições. Mesmo porque, o Assessor Especial tem a função de assessorar e não de executar tarefas ou funções burocráticas.

O responsável prossegue suas alegações lembrando que o concurso tem validade de dois anos, prorrogáveis por mais dois anos. Afirma que a crise econômica nacional e a extinção do FUNDAP tornaram impossível a nomeação de todos os candidatos aprovados no concurso.

Isso porque, além da situação fiscal, há a relevante preocupação em inflar a folha de pagamento do Município, mormente em relação a Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Municipais.

No atual cenário, cujas projeções econômicas futuras não são auspiciosas, nomear os candidatos aprovados e assumir um compromisso por 30 (trinta) anos ou mais, e ainda assumir os proventos da aposentadoria desses servidores.

Por essa razão, a Câmara Municipal de Castelo se propõe a agir com cautela e probidade, quanto às nomeações dos candidatos aprovados no concurso público.

O justificante tece considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, para, em seguida, abordar o tema da pandemia de Covid19. Transcreve-se a narrativa do responsável:

Mas não é só. A situação se agravou com a ocorrência da Pandemia do Covid19, motivo que levou o Exmo. Presidente Jair Bolsonaro sancionou, no dia 28/05/2020, o projeto que socorre financeiramente os Estados e municípios durante a pandemia do novo coronavírus - LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 27 DE MAIO DE 2020.

De acordo com o texto, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares.

A publicação abre exceção em caso de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública. Também fica proibida a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa e alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa.

Assim, não será permitido admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares.

Indubitável, portanto, o impedimento do ora defendente em nomear e dar posse aos candidatos aprovados no citado concurso público.

Todavia, em razão da vacância dos cargos, e para corroborar a boa-fé, responsabilidade administrativa e o zelo com a coisa pública, a Câmara Municipal de Castelo, no mês de março de 2021, nomeou mais 03 (três) candidatos aprovados.

Finaliza seus argumentos esclarecendo que as nomeações acima mencionadas ocorreram em atendimento ao princípio da continuidade do serviço público, trazendo doutrina sobre o tema.

Análise:

Alegação do responsável, de que os cargos comissionados e efetivos tem atribuições correlatas, mas diferentes, não guarda consonância com os fatos identificados.

Como bem demonstrado na ITI, dos 38 servidores da Câmara, 37 exerciam cargos comissionados. É óbvio, portanto, que o trabalho exercido por tais servidores se enquadra forçosamente em atribuições técnicas, operacionais e burocráticas – afinal não haviam outros servidores para exercer tais atribuições, apenas os comissionados.

Sobre as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, impende frisar que a referida norma objetiva o equilíbrio fiscal. Assim, e como já exposto na ITI, a nomeação dos servidores efetivos deve ser compensada com a extinção dos cargos comissionados correspondentes – mantendo-se o equilíbrio fiscal defendido pelo responsável em sua peça de defesa.

Aproveitando o acima esclarecido, aponta-se que os argumentos ora trazidos pelo responsável repetem em grande parte as alegações apresentadas em justificativa prévia; e, já rechaçados pela área técnica.

O concurso público n. 001/2018 foi homologado em 1º de abril de 2019, antes da ocorrência da pandemia, logo, a mesma não serve de justificativa para a irregularidade apontada. Sobre a Lei Complementar n. 173/2020, assim registrou a área técnica:

Ademais, o art. 10¹² da Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020, suspendeu os prazos de validade dos concursos públicos já homologados **apenas na esfera federal**, uma vez que o § 1º deste dispositivo, que estendia a suspensão para os demais entes, foi **vetado**, por conta da ofensa ao pacto federativo.

E mais, por se tratar de concurso visando a reposição de pessoal, o art. 8º, IV da LC 173/2020, resguarda a possibilidade de provimento mesmo durante a pandemia.

¹² Art. 10. Ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do [Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020](#), em todo o território nacional, até o término da vigência do estado de calamidade pública estabelecido pela União.

O que o gestor trouxe a mais, em termos de defesa, foi a nomeação de outros três aprovados no concurso, conforme evidência aposta no Evento Eletrônico n. 80. Contudo, a nomeação mencionada, embora salutar, não abrange todos os candidatos aprovados nem resolve o problema de que a Câmara de Castelo tem um quadro de servidores comissionados que está claramente exercendo atribuições de servidores efetivos.

Por todo o exposto, entendemos confirmada a irregularidade apontada em Instrução Técnica Inicial.

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

Ante o exposto, submeto a consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

3.1 – Que a presente representação seja considerada parcialmente procedente, nos termos do art. 95, II da LOTCEES. (...)”

Ante o exposto, **corroborando integralmente com o opinamento técnico e parcialmente com o posicionamento do Ministério Público de Contas**, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-1355/2021:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos na sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a denúncia, nos termos do art. 95, inciso II, da Lei Complementar nº 621/2012;

1.2. RECOMENDAR ao Sr. Warlen César Bortoli – Presidente da Câmara Municipal de Castelo, a realização da nomeação dos candidatos aprovados em

concurso público, a fim de que as atribuições dos servidores efetivos sejam por eles exercidas, e ainda a manutenção apenas dos servidores comissionados que exerçam as funções previstas no art. 37, V da Constituição Federal;

1.3. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 26/11/2021 – 54ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator) e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões