

## INSPEÇÃO ORDINÁRIA – ATOS DE ADMISSÃO N. 790091

**Órgão:** Câmara Municipal de São João da Lagoa  
**Responsável:** Adnaldo Soares Duarte  
**Procuradores:** Fabrício dos Santos Araújo, OAB/MG 91.484; Lucinea Dias, OAB/MG 102.720  
**Interessado:** Carlos Gonzaga Magalhães Feliciano  
**MPTC:** Elke Andrade Soares de Moura  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

### EMENTA

INSPEÇÃO ORDINÁRIA. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATOS DE ADMISSÃO. CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE FUNÇÃO DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR VIA DIFUSA. CIÊNCIA AO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS.

1. É inconstitucional a Resolução de Câmara Municipal que cria cargo em comissão fora das hipóteses de direção, chefia e assessoramento, em descumprimento ao que preceitua o inc. V do art. 37 da Constituição da República.
2. Nos termos da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

**Tribunal Pleno**  
**18ª Sessão Ordinária – 27/06/2018**

### I – RELATÓRIO

Adoto o relatório de fl. 71/71-v do Exmo. Conselheiro Cláudio Couto Terrão, constante da decisão proferida pela Primeira Câmara nos autos em epígrafe, na sessão do dia 06/12/2016, o qual transcrevo abaixo:

Trata-se de processo de inspeção ordinária realizada no Município de São João da Lagoa, objetivando o exame da legalidade dos atos de admissão dos servidores pertencentes ao quadro de pessoal do Poder Legislativo em 31/01/09. Após a inspeção, a Unidade Técnica elaborou o relatório de fls. 22/24, no qual concluiu o seguinte:

- 1) a Resolução nº 05/1997 criou os cargos de Contador-Tesoureiro e de Secretário, ambos em comissão de recrutamento amplo, os quais não possuem atribuições de direção, chefia e assessoramento, contrariando o disposto no inciso V do art. 37 da Constituição da República de 1988;
- 2) o quadro de pessoal da Câmara Municipal de São João da Lagoa, em 31/01/09, era composto de 1 servidora, Eliane Afonso Silva, contratada para a prestação de serviços gerais no órgão, com fundamento na Lei Municipal nº 03/97 e na Lei Federal nº 8.745/93, que regulamenta as contratações no âmbito federal e, portanto, não se aplica ao Município que tem lei própria regulando a matéria, ressaltando-se que a sobredita Lei Municipal não estabelece as hipóteses de excepcional interesse público;
- 3) a referida contratação não encontra amparo nos incisos II e IX do art. 37 da CR/88, uma vez que a função exercida pela contratada é de caráter permanente, a qual deveria

compor a estrutura do quadro de pessoal do órgão e ser provida por concurso público, e não restou comprovada a situação temporária de excepcional interesse público que a teria ensejado.

Mediante o despacho exarado à fl. 26, foi determinada a citação do Senhor Adnaldo Soares Duarte, então Presidente da Câmara, para que apresentasse as alegações e/ou documentos que julgasse pertinentes, acerca dos fatos apontados pela Unidade Técnica.

O gestor, em documentação juntada às fls. 31/39, esclarece, por meio de seu procurador, que a legislatura 2009/2013 teve início em janeiro, ocasião em que percebeu a inexistência de servidor para realizar os serviços gerais na Casa Legislativa, o que ensejou a contratação da servidora até que fosse providenciado o concurso público. Ressaltou que as medidas necessárias à regularização da situação estavam sendo adotadas e solicitou a desconsideração do apontamento como irregular.

Com relação aos cargos em comissão, asseverou que eles estão em consonância com as atribuições de direção, chefia e assessoramento, conforme comprova a Resolução nº 05/1997, encaminhada em anexo às justificativas de defesa, e que o posicionamento do Órgão Técnico deve ser desconsiderado.

A Unidade Técnica, no reexame consignado às fls. 41/43, observou que as justificativas apresentadas pelos responsáveis não foram suficientes para refutar as ocorrências apontadas pela equipe de inspeção.

O Ministério Público de Contas, no parecer às fls. 46/55, opinou, “em prejudicial de mérito, pelo reconhecimento da incidência do prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 110-H da Lei Complementar nº 102/2008, devendo os atos de admissão em apreço ser registrados, nos termos do art. 258, § 1º, I, “c”, da Resolução TC nº 12/2008”.

Por meio do despacho de fl. 58, foi determinada a intimação do Senhor Carlos Gonzaga Magalhães Feliciano, atual Presidente da Câmara, para que encaminhasse as normas que criaram os cargos efetivos e comissionados que compõem o atual quadro de pessoal do órgão e informasse se foi realizado concurso público no órgão e se a mencionada contratada integra o quadro de pessoal e, em caso afirmativo, qual a sua situação funcional.

O gestor esclareceu que não foi realizado concurso público para provimento do cargo correspondente à função desempenhada pela contratada, ressaltando que há muito tempo ela não integra o quadro de pessoal do órgão, e encaminhou a já mencionada Resolução nº 05/1997, que dispõe sobre o quadro de pessoal da Câmara (fls. 63/68).

Impende destacar que, submetida a matéria à Primeira Câmara os Exmos. Conselheiros aprovaram, por unanimidade, em preliminar, com fundamento no art. 97 da Constituição Cidadã e no art. 26, V, do RITCEMG, a afetação da matéria ao Tribunal Pleno, a fim de que este delibere sobre a inconstitucionalidade da criação dos cargos de Contador-Tesoureiro e Secretário, no quadro de pessoal da Câmara Municipal de São João da Lagoa.

Em seguida, foram os autos redistribuídos à minha relatoria, em conformidade com o art. 115 do Regimento Interno.

Encaminhados os autos ao MPTC, concluiu o Órgão Ministerial pela inconstitucionalidade da Resolução n. 05/1997, por afrontar o disposto no inciso V do art. 37 da CR/1988 e art. 23 da CE/89.

Em observância ao disposto nos arts. 948 a 950 do Código Civil, determinei, ainda, a intimação do responsável. Sr. Adnaldo Soares Duarte, bem como do atual responsável pela Câmara Municipal, para manifestação quanto à inconstitucionalidade arguida nos autos.

A Câmara Municipal e o responsável apresentaram manifestação conjunta, fl. 89/199, na qual informaram que a Resolução n. 5/1997 foi confeccionada para suprir uma lacuna após

emancipação do Município em 1996. Informaram, ainda, que a Resolução em comento não é mais utilizada como referência para a contratação de pessoal; que, atualmente, não existe ninguém ocupando o cargo de Contador-Tesoureiro; mais, que o serviço de contabilidade do Órgão é desempenhado por empresa vencedora em certame licitatório e o cargo de tesoureiro é desempenhado por vereador nomeado para tal, não acarretando ônus algum para o legislativo municipal.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### **Incidente de Inconstitucionalidade de Norma Municipal**

Submete-se a este Plenário o incidente de inconstitucionalidade de dispositivos da Resolução n. 5/1997 da Câmara Municipal de São João da Lagoa, suscitado pelo Exmo. Conselheiro Cláudio Couto Terrão, relator originário do processo, que, em voto proferido na Sessão da Primeira Câmara, no dia 6/12/2016, aprovado à unanimidade, propôs a afetação da matéria ao Tribunal Pleno, deixando consignado, naquela assentada, as razões que esteiam sua proposta, as quais acolho na íntegra, considerando que a recente manifestação do responsável e do Órgão interessado não trouxe qualquer fato novo capaz de alterar, s.m.j., as conclusões até então exaradas, visto que não foi sequer defendida a constitucionalidade da norma ou informada eventual revogação formal do normativo, mas, tão somente, noticiado, em síntese, que o cargo de Contador-Tesoureiro não se encontra atualmente provido e que a citada resolução não é mais utilizada como referência para a contratação de pessoal.

Nesse sentido, transcrevo a decisão que adoto como razão para decidir:

A equipe de inspeção constatou que os cargos em comissão de Contador-Tesoureiro e Secretário, criados pela Resolução nº 05/1997, não possuem atribuições relacionadas a função de direção, chefia ou assessoramento.

O Senhor Adnaldo Soares Duarte, gestor à época, em sua defesa, limitou-se a afirmar que a descrição dos cargos, contida na sobredita Resolução, demonstra de forma inequívoca que eles estão em consonância com as atribuições de direção, chefia ou assessoramento.

Determinei a intimação do Presidente da Câmara em exercício, Senhor Carlos Gonzaga Magalhães Feliciano, com o objetivo de verificar a atual estrutura do quadro de pessoal da Câmara, e este encaminhou a Resolução nº 05/1997, denotando que ela ainda está em vigor. Sobre o tema, cumpre esclarecer que o art. 37, V, da Constituição da República dispõe que:

Art. 37 – (...) 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;

No mesmo sentido, o art. 23 da Constituição do Estado de Minas Gerais prevê que:

Art. 23 - 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.

Não restam dúvidas, portanto, de que esses cargos devem ter como atribuição o exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento. Essa restrição justifica-se diante das ressalvas contidas no inciso II do art. 37 da Constituição da República e no § 1º do art. 21 da Constituição Estadual, que dispensam a realização de prévio concurso público para seleção dos ocupantes de cargos em comissão, in verbis:

Art. 37 – (...) 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;

Art. 21 – (...) § 1º A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Nesse cenário, a criação de cargos em comissão para o exercício de funções alheias à direção, chefia ou assessoramento acarreta a burla à regra do concurso público, “instrumento que melhor representa o sistema do mérito, porque traduz um certame de que todos podem participar nas mesmas condições, permitindo que sejam escolhidos realmente os melhores candidatos”. Trata-se de regra que visa a garantir a observância, dentre outros, dos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade e da impessoalidade.

No presente caso, é possível verificar que as atribuições, de fato, não condizem com funções de direção, chefia e assessoramento, conforme se depreende da Resolução nº 05/1997, acostada às fls. 64/68:

<b>Cargos</b>	<b>Atribuições</b>
Contador-Tesoureiro	<ul style="list-style-type: none"><li>- executar o serviço de contabilidade da Câmara Municipal com observância das dotações orçamentárias próprias, acumulando o cargo de Tesoureiro, desempenhando as tarefas inerentes a este;</li><li>- elaborar o orçamento da Câmara Municipal;</li><li>- requerer até o dia 10 (dez) de cada mês a transferência dos valores a que tem direito a Câmara Municipal, compreendendo estes o equivalente ao percentual legal, indispensável ao cumprimento das obrigações assumidas pela Mesa Diretora e demais despesas regulares;</li><li>- proceder junto ao órgão competente a prestação de contas.</li></ul>
Secretário	<ul style="list-style-type: none"><li>- executar as orientações dadas pelo Presidente da Câmara Municipal;</li><li>- exercer as funções de relações públicas da Câmara Municipal;</li><li>- elaborar todo o expediente interno e externo da Câmara Municipal e providenciar o seu encaminhamento aos destinatários;</li><li>- encaminhar ao Chefe do Executivo as Leis votadas, para sanção, responsabilizando-se pelo acompanhamento do processo até a conclusão;</li><li>- comparecer às sessões da Câmara Municipal e assessorar o Presidente, a Mesa Diretora e aos Vereadores em tudo que for necessário;</li><li>- anotar todas as ocorrências havidas durante as reuniões da Câmara Municipal e transcrevê-las em atas, procedendo a leitura desta e de todo o expediente da Câmara Municipal durante as Sessões e organizar todo o serviço burocrático da mesma.</li></ul>

Observa-se que o fato de constar o termo “assessorar” nas atribuições do cargo de Secretário não indica necessariamente o desempenho de funções de assessoramento. Isso porque essa atribuição insere-se em um contexto de tarefas burocráticas e meramente operacionais, já que o assessoramento refere-se a atividades administrativas ou técnicas

concernentes às áreas operacionais, indicando que as funções possuem um caráter nitidamente executivo.

Diante disso, é forçoso concluir que a criação dos cargos constantes na Resolução nº 05/1997 é inconstitucional, por afrontar o disposto no inciso V do art. 37 da Constituição da República e no art. 23 da Constituição Estadual.

Releva destacar, nesse sentido, alguns julgados do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Supremo Tribunal Federal que deixam claro o repúdio à criação de cargos em comissão para preenchimento de função em carreiras:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS DE CONTAGEM. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ELEMENTO DA RELAÇÃO DE CONFIANÇA. FUNÇÕES DE ASSESSORIA, DIREÇÃO E CHEFIA. CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ESPECIFICAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO CARGO. PRERROGATIVA LEGAL. DEFINIÇÃO POR ATO ADMINISTRATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. - A criação de cargos de provimento em comissão constitui exceção ao princípio da isonomia com desdobramento na acessibilidade por concurso público, somente se admitindo quando as atribuições do cargo envolverem relação de confiança entre a autoridade que nomeia e o nomeado, além de se exigir que estejam afetas a funções de assessoria, direção ou chefia. - Ofende o princípio da legalidade e moralidade a criação de cargos públicos sem a definição de suas atribuições específicas. - Representação parcialmente procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1260046-97.2012.8.13.0000. Órgão Especial: Relator: Des. Heloisa Combat. Julgamento: 13/09/2013. Publicação: 20/09/2013)

EMENTA: ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA DO LESTE - CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO - FUNÇÕES DE ASSESSORIA, DIREÇÃO E CHEFIA - CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS - AUTORIZAÇÃO AO CHEFE DO EXECUTIVO PARA CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE. - Revela-se inconstitucional o dispositivo de lei que autoriza o chefe do Executivo a conceder gratificação aos servidores em até 100% dos valores dos respectivos vencimentos, incorrendo em ofensa ao princípio da moralidade. - A criação de cargos de provimento em comissão constitui exceção ao princípio da isonomia com desdobramento na acessibilidade por concurso público, somente se admitindo quando as atribuições do cargo envolverem relação de confiança entre a autoridade que nomeia e o nomeado, além de se exigir que estejam afetas a funções de assessoria, direção ou chefia. - Considera-se inconstitucional a lei que cria cargos em comissão, cujas funções se afastam das atividades de direção, chefia e assessoramento. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0926738-46.2012.8.13.0000. Órgão Especial: Relator: Des. Antônio Sérvulo. Julgamento: 14/08/2013. Publicação: 04/10/2013)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 6.600/1998 (ART. 1º, CAPUT E INCISOS I E II), 7.679/2004 E 7.696/2004 E LEI COMPLEMENTAR 57/2003 (ART. 5º), DO ESTADO DA PARAÍBA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. I - Admissibilidade de aditamento do pedido na ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional norma editada durante o curso da ação. Circunstância em que se constata a alteração da norma impugnada por outra apenas para alterar a denominação de cargos na administração judicial estadual; alteração legislativa que não torna prejudicado o pedido na ação direta. II - Ofende o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal norma que cria cargos em comissão cujas atribuições não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, que informa a investidura em comissão. Necessidade de demonstração efetiva, pelo legislador estadual, da adequação da norma aos fins pretendidos, de modo a justificar a exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público. Precedentes. Ação julgada

procedente (ADI nº 3.233/PB, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJ de 14/9/07).

Cumprе ressaltar que, no presente caso, embora o Tribunal de Contas não esteja autorizado a apreciar a legalidade das admissões para fins de registro, em face do disposto no inciso V do art. 76 da Constituição Estadual e no art. 53, I, da Lei Orgânica, detém competência para aferir a legalidade das despesas efetuadas com base nessas admissões, de modo que, podendo a inconstitucionalidade das sobreditas normas impactar na solução do caso concreto, essa matéria deve ser submetida à apreciação do Tribunal Pleno em face do disposto no art. 97 da Constituição da República, o qual determina que “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”.

Isso posto, com fundamento na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal - segundo a qual “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público” - voto para que esta Corte, por via difusa, observado o art. 97 da Constituição da República, afaste a aplicabilidade dos dispositivos da Resolução n. 05/1997 da Câmara Municipal de São João da Lagoa que criaram os cargos em comissão de Contador-Tesoureiro e Secretário, fora das hipóteses constitucionais de direção, chefia e assessoramento, em flagrante descumprimento ao que preceitua o inc. V do art. 37 da Constituição da República.

### III – CONCLUSÃO

Diante das razões expendidas, com espeque no art. 26, inc. V, do Regimento Interno e na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, voto por afastar a aplicabilidade dos dispositivos da Resolução n. 05/1997, que criaram os cargos em comissão de Contador-Tesoureiro e Secretário da Câmara Municipal de São João da Lagoa, por afrontarem o comando constitucional inserto no inc. V do art. 37 da Constituição Cidadã.

Determino, ademais, com fundamento no art. 32, VII, da Lei Complementar n. 102/2008, a remessa de cópia desta decisão ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para as medidas que entender pertinentes, no âmbito de sua competência.

Intimem-se o responsável e o atual Presidente do Poder Legislativo Municipal pelo Diário Oficial de Contas.

Cumpridos os demais trâmites regimentais, os autos devem retornar conclusos ao meu Gabinete para que, oportunamente, sejam submetidos ao colegiado competente para deliberação quanto às questões de mérito.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** afastar a aplicabilidade dos dispositivos da Resolução n. 05/1997, que criaram os cargos em comissão de Contador-Tesoureiro e Secretário da Câmara Municipal de São João da Lagoa, por afrontarem o comando constitucional inserto no inc. V do art. 37 da Constituição da República, com espeque no art. 26, inc. V, do Regimento Interno e na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal; **II)** determinar a remessa de cópia desta decisão ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para as medidas que entender pertinentes, no âmbito de sua competência, com fundamento no art. 32, VII, da Lei Complementar n. 102/2008; **III)** determinar a intimação do responsável e do atual

Presidente do Poder Legislativo Municipal pelo Diário Oficial de Contas; **IV)** determinar, cumpridos os demais trâmites regimentais, retorno dos autos ao relator para que, oportunamente, submeta as questões de mérito do processo à deliberação do colegiado competente.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, Conselheiro em Exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 27 de junho de 2018.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO  
Relator

*(assinado eletronicamente)*

jc/ms/rp

**CERTIDÃO**

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**Coordenadoria de Sistematização de  
Deliberações e Jurisprudência**