



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

TERMO DE OCORRÊNCIA – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAIRU

Processo: 72763-12

Origem: 17ª IRCE.

Responsável: Luiz Alberto Marques Gomes

Exercício Financeiro: 2012.

Conselheiro Relator: Plínio Carneiro Filho.

Assunto: Cargos em comissão em número excessivo. Inexistência de servidores efetivos. Infringência ao Princípio da Proporcionalidade. Ausência de descrição das atribuições. Procedência em parte. Aplicação de sanção pecuniária e determinação.

RELATÓRIO

Tratam os autos do Termo de Ocorrência lavrado pela 17ª IRCE, sediada no Município de Valença, contra o Presidente da Câmara Municipal de Cairu, Sr. Luiz Alberto Marques Gomes, em razão do excessivo número de cargos comissionados existentes no quadro de servidores daquele legislativo.

Consoante Lei Municipal nº 248/09, foram criados 41 (quarenta e um) cargos em comissão, todavia, nos termos do Processo de Pagamento nº 97, durante o mês de março de 2012 o Legislativo dispendeu o equivalente R\$47.649,77 (quarenta e sete mil, seiscentos e quarenta e nove reais e setenta e sete centavos) com o pagamento de 52 (cinquenta e dois) servidores ocupantes de cargos em comissão, conforme retratado no quadro abaixo:

CARGO	QUANTIDADE	VENCIMENTO BÁSICO	TOTAL
Assessor Parlamentar	10	09 com valores de R\$ 1.092,00 e 01 com valor de R\$865,62	R\$10.693,62
Assistente Parlamentar	09	05 com valores de R\$572,24; 03 com valores de R\$616,24 e 01 com valor de R\$594,24	R\$5.304,16
Secretário de Gabinete	01	R\$644,00	R\$644,00
Encarregado de Almoхарifado	01	R\$644,00	R\$644,00
Assessor de Gabinete	05	04 com valores de R\$572,24 e 01 com valor de R\$594,24	R\$2.883,00
Encarregado de documentação e arquivos de funcionários	03	02 com valores de R\$688,00 e 01 com valor de R\$644,00	R\$2.020,00
Oficial de Gabinete	01	R\$736,00	R\$736,00
Assessor Jurídico da mesa diretora	01	R\$1.758,93	R\$1.758,93

Assessor Técnico	09	07 com valores de R\$901,60; 01 com valor de R\$620,32 e 01 com valor de R\$662,29	R\$7.593,81
Controlador Interno	01	R\$2.005,90	R\$2.005,90
Encarregado de Administração	01	R\$521,79	R\$521,79
Chefe do departamento de finanças	01	R\$1.319,50	R\$1.319,50
Chefe do departamento de contratos	01	R\$1.758,93	R\$1.758,93
Assessor Jurídico do Plenário	01	R\$1.456,00	R\$1.456,00
Assessor de Gabinete da Presidência	01	R\$638,24	R\$638,24
Assessor de Comunicação	01	R\$1.365,00	R\$1.365,00
Secretária Legislativa	01	R\$1.456,00	R\$1.456,00
Diretor Administração	01	R\$806,76	R\$806,76
Tesoureiro	01	R\$1.365,00	R\$1.365,00
Supervisor Informática	01	R\$920,00	R\$920,00
Contador	01	R\$1.758,93	R\$1.758,93
TOTAL	52		R\$47.649,77

Não obstante o art. 37, inciso V da Constituição Federal admitir a existência de cargos comissionados declarados em lei, *“a Câmara Municipal de Cairu extrapolou o limite do razoável e legítimo, violando, frontalmente, o disposto na CF, ao nomear 52 servidores em prejuízo do imprescindível concurso público, mesmo havendo previsão legal para, apenas, 41 cargos públicos”*. Ademais, o Sistema Integrado de Gestão e Auditoria revelou ao subscritor da exordial que o corpo funcional daquele legislativo é formado **exclusivamente** por ocupantes de cargos comissionados, inexistindo no seu quadro servidores admitidos mediante regular concurso público, em total afronta ao preconizado no art. 37, inciso II da Magna Carta.

Além da manifesta desproporcionalidade entre o número de efetivos e comissionados, a peça inicial aponta ainda as seguintes irregularidades:

–Inexistência de descrição das atribuições dos cargos criados pela Lei Municipal nº 248/2009, que dispõe sobre a estruturação dos órgãos técnicos e administrativos da Câmara Municipal de Cairu e do plano de carreira dos seus servidores;

–Ausência de demonstração, por parte da Administração, de que os ocupantes dos cargos em comissão possuem habilidades especiais ou qualificações técnicas para o seu exercício, bem como a comprovação do grau de escolaridade.

A inicial encontra-se instruída com os seguintes documentos: Lei nº 248/2009; Módulo de análise emitido pelo SIGA – Sistema Integrado de Gestão e Auditoria e Processo de pagamento nº 97 (fls. 09/51).

Encaminhado o processo à consideração da relatoria após o devido sorteio, seguiu-se da notificação do gestor para apresentar defesa no prazo regimental de vinte dias, resultando nas justificativas de fls. 61/68, acompanhadas dos documentos de fls. 69/98 dos autos, quando o defendente refuta as imputações argumentando, em síntese, que o conteúdo da Lei nº 248, de 02 de março de 2009, foi alterado pela de nº 323/2011, para ampliar o número de cargos de 41 (quarenta e um) para 53 (cinquenta e três), a fim de “*corrigir o déficit de funcionários que acumulavam funções de forma sobrecarregada por falta de outros com quem dividissem tais labores*”, de maneira que à época da lavratura do presente termo de ocorrência a Câmara contava apenas com 52 funcionários, número que além de não ultrapassar àquele permitido pela referida norma municipal, justifica “*o vulto laboral da Câmara de Cairu*”.

Prossegue esclarecendo que a Lei nº 323/2011 modificou apenas a quantidade de cargos comissionados, permanecendo intactas as matérias relativas à descrição das suas atribuições e qualificações técnicas já previstas na norma modificada, as quais são “*devidamente apreciadas no ato de cada contratação por esta Câmara*”.

Ao se referir às despesas efetuadas com os ditos cargos, o Gestor se amparou no princípio da razoabilidade e na discricionariedade administrativa, que lhe autorizam, como ordenador de despesas a “*mensurar a necessidade do número de servidores em folhas*”, sobretudo porque no mês tomado como referência (março de 2012), o gasto com pessoal equivaleu a menos de 16,52% do duodécimo mensal, índice que se encontra abaixo do limite previsto na Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal. Por esta razão entende que o razoável é “*a Câmara poder gastar dentro da possibilidade financeira e na conformidade do seu orçamento*”.

Ao concluir seu arrazoado de defesa, o Gestor afirma ter adotado todas as ações estabelecidas no art. 37, inciso II da Carta Federal, com vistas à realização do concurso público, bem como aquela prevista no art. 31 da Lei Orgânica do Município, que atribui a competência exclusiva da Câmara Municipal para dispor sobre a sua organização, funcionamento, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços. Para tanto foram editadas as Leis Municipais nºs 344/11 e 323/11, nos exatos termos dos dispositivos normativos mencionados.

VOTO

O presente feito posto à consideração desta relatoria aponta como questão principal o excesso de servidores comissionados no âmbito do legislativo municipal, em detrimento da total ausência de servidores efetivos, admitidos mediante regular concurso público, conforme informação colhida junto ao SIGA.

Por força de disposição legal, consoante art. 37, II da Constituição Federal, a regra do concurso público abrange apenas o ingresso nos cargos efetivos e empregos públicos, não se destinando o acesso aos cargos em comissão e às funções públicas

expressamente previstas no mesmo texto constitucional, art. 37, V, cuja nomeação se formaliza em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante.

Entretanto, embora nesses casos o agente político esteja autorizado por lei a escolher livremente os ocupantes destes cargos, deve atuar com base em critérios racionalmente aceitáveis, do ponto de vista do senso comum. Assim, o exercício da discricionariedade administrativa, que lhe é outorgado pela Constituição Federal, deve ser apropriado às necessidades exigidas pela situação concreta, o que não se verificou no presente feito, tendo em vista a absoluta inexistência de servidores efetivos no quadro funcional da Câmara de Vereadores de Cairu.

Ao definir as regras a serem obedecidas quando da nomeação dos cargos em comissão, o art. 37, inciso V da Constituição Federal acentuou que os mesmos só podem ser destinados às funções de chefia, direção e assessoramento. Com efeito, a lei não poderá substituir todos os cargos permanentes, ocupados por servidores efetivos, pelos comissionados, escolhidos livremente com base em critérios pessoais de confiança do administrador.

Da situação narrada no termo de ocorrência conclui-se que as atividades permanentes da Câmara, de natureza técnicas, burocráticas e operacionais, portanto, necessárias ao funcionamento de qualquer serviço público, não estão sendo exercidas, visto que naquela casa todos os 52 (cinquenta e dois) servidores ocupantes de cargos comissionados desempenham funções de direção, chefia e assessoramento, conforme demonstra a Lei nº 248/2009, anexada à defesa, que apesar de mencionar no seu art. 35 a existência de cargos isolados de provimento efetivo previstos no anexo II, não o trouxe aos autos nenhum elemento de prova a esse respeito.

Aliás, vale ressaltar que a referida norma só veio acompanhada do anexo sem número, que descreve o quadro geral de provimento temporário (fls. 90/91) e o de nº IV (fls. 92/95) contendo a nomenclatura dos cargos comissionados e suas respectivas atribuições e qualificações técnicas exigidas, donde se conclui que não há previsão alguma, na Lei que dispõe sobre a estrutura administrativa da Câmara Municipal de Cairu (Lei Municipal nº 248/2009), para os cargos de provimento efetivo, encontrando-se tal preceito na Lei que a modifica (nº 344/2011), cujo Anexo I (fl. 75) enumera os seguintes cargos permanentes: Procurador Jurídico, Assistente Administrativo, Motorista, Marinheiro, Auxiliar de Serviços Gerais, Recepcionista, Porteiro e Telefonista.

Todavia, vale ressaltar que a simples previsão legal não corrige a irregularidade apontada na exordial, já que os titulares dos referidos cargos permanentes não fazem parte do quadro funcional do Poder Legislativo de Cairu, composto apenas por servidores comissionados, consoante informação prestada pelo SIGA. A infringência ao princípio da proporcionalidade encontra-se, portanto, manifesta nos autos, cabendo a esta Corte de Contas, em decorrência da competência constitucional que lhe foi imposta, promover o controle da legitimidade dos atos praticados pelo Gestor, diante do abuso cometido na nomeação excessiva de cargos em comissão, capaz de afetar o bom funcionamento do serviço público a ser prestado. Vejamos o posicionamento adotado pelo STF, a respeito do assunto:

“Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo Local”. (RE 365.368-AGR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 22/5/07, DJ de 29/6/07). (grifos nossos)

Quanto às demais irregularidades relativas à ausência de descrição das atribuições dos cargos e as qualificações exigidas, devem ser consideradas procedentes em parte. Isto porque a Lei nº 248/09, ao dispor sobre a reestruturação organizacional da Câmara de Vereadores, de fato, detalhou as atribuições inerentes aos cargos em comissão ali descritos, todavia, observa-se facilmente que o papel cominado a estes servidores enquadram-se entre aquelas atividades que legitimam a realização do concurso público, ou seja, não apresentam as características inerentes aos cargos de direção, chefia e assessoramento, para as quais a confiança é fundamental, bem como não exigem habilidades profissionais específicas dos seus ocupantes.

Saliente-se, por oportuno, que a existência de recursos financeiros para fazer face às despesas com pessoal, bem como a obediência aos limites legais de gastos, não autorizam o denunciado a contrair obrigações pecuniárias que ultrapassem o limite do razoável, estabelecido constitucionalmente, já que “a destinatária última da gestão da coisa pública há de ser a própria sociedade”.

Assim, ao afirmar em sua defesa que o razoável “é a Câmara poder gastar dentro da possibilidade financeira e na conformidade do seu orçamento”, demonstrou o Gestor total menosprezo ao interesse público, já que ao exercer o seu direito de “decidir sobre qual seria a medida adequada” para a organização do quadro funcional do Legislativo, escolheu aquela que viola os princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade, proporcionalidade e impessoalidade, ao admitir sem concurso público **todos os seus servidores**, os quais atuam em desvio de função, já que não exercem atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Diante do exposto e tudo o mais que dos autos consta, com fundamento no art. 1º, inciso XX e art. 82 da lei Complementar nº 06/91, combinados com os arts. 3º, 10, § 2º e 22 da Resolução TCM nº 1225/06, somos por **conhecer e julgar parcialmente procedente** o Termo de Ocorrência nº 72763/12, lavrado em face do Sr. Luiz Alberto Marques Gomes, Presidente da Câmara Municipal de Cairu, para, com fundamento no art. 71, incisos II, da mencionada Lei Complementar nº 06/91 combinado com o art. 91, inciso XIII da Constituição do Estado da Bahia e art. 71, inciso VIII da Carta Federal, aplicar-lhe a **multa** no valor de **R\$1.500,00** (um mil e quinhentos reais), a ser recolhida aos cofres públicos no prazo máximo de trinta dias do trânsito em julgado do decisório, através de cheque da emissão do imputado, de conformidade com a Resolução TCM nº 1124/05, sob pena de ser o Prefeito Municipal notificado para promover a cobrança judicial do débito, considerando que as decisões dos Tribunais de Contas que imputam débito ou multa têm eficácia de título executivo, na forma do contido no art. 71, § 3º, da Constituição da República e no art. 91, § 1º, da Carta Estadual.

Deverá a Câmara Municipal promover a adoção das medidas pertinentes, com vistas a realização do concurso público, bem como providenciar a substituição de todos os



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

servidores admitidos irregularmente, que se encontram em desvio de função, fazendo-se a devida comprovação junto a esta Corte de Contas.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 13 de março de 2013.

Plínio Carneiro Filho
Cons. Relator

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade deste, vá na página do TCM em www.tcm.ba.gov.br e acesse o formato digital assinado eletronicamente.