



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

Processo eletrônico nº 008182/2018-TC

Assunto: Auditoria na folha de pagamento da Câmara Municipal Caicó/RN, prevista no Plano de Fiscalização Anual 2018/2019 (id 35/18)

Interessada: Câmara Municipal de Caicó/RN

Procurador Jurídico: José César Muniz Fechine (OAB/RN nº 644-A)

Responsável: Odair Alves Diniz

Responsável: Rosângela Maria da Silva

Relator: Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

EMENTA: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA COM VISTAS A EXAMINAR A LEGALIDADE DA DESPESA COM PESSOAL E DO QUADRO FUNCIONAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAICÓ/RN. RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 08/2018-DDP/TCE/RN. SUGESTÃO DE TUTELA PROVISÓRIA PELO CORPO TÉCNICO. REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO: O *FUMUS BONI IURIS* E O *PERICULUM IN MORA*. POSSIBILIDADE DE DEFERIMENTO DE TUTELAS PROVISÓRIAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS, INCLUSIVE SEM A PRÉVIA OITIVA DA PARTE CONTRÁRIA E CONTRA PARTICULARES. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PREVISÃO EXPRESSA NOS ARTS. 120 E 121 DA LEI ORGÂNICA DO TCE/RN (LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 464/2012) E NOS ARTS. 345 E 346 DO REGIMENTO INTERNO DO TCE/RN (RESOLUÇÃO Nº 009/2012-TCE). QUADRO FUNCIONAL DO PODER LEGISLATIVO COMPOSTO MAJORITARIAMENTE DE INTEGRANTES DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. OFENSA À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO DO ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA READEQUAÇÃO DO QUADRO FUNCIONAL, COM O REDIMENSIONAMENTO DO QUANTITATIVO DE SERVIDORES E A EXONERAÇÃO DE PARTE DOS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

SERVIDORES OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. QUANTIDADE DE SERVIDORES EFETIVOS QUE DEVE SUPERAR A DE OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. *FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA* PRESENTES. DEFERIMENTO DA TUTELA PROVISÓRIA, NA LINHA DOS PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA CORTE DE CONTAS.

I – RELATÓRIO.

O presente feito trata de **Auditoria** que tem por objeto atividade fiscalizatória prevista no Plano de Fiscalização Anual 2018/2019 deste Tribunal (id 35/18) para averiguar a legalidade da **despesa com pessoal e do quadro funcional** da **Câmara Municipal de Caicó/RN**, no período de janeiro a julho de 2018, sem prejuízo da eventual apreciação contextual de dados concernentes ao último quinquênio a fim de explicitar a dinâmica funcional do órgão auditado, tendo como escopo prioritário *“avaliar a despesa pública de pessoal executada na Câmara Municipal de Caicó/RN, notadamente quanto à integridade dos dados remetidos ao SIAI-DP, além de apreciar a proporção do quadro funcional, os indícios de acumulação irregular de cargos públicos e ainda a efetividade do controle de frequência adotado pelo órgão jurisdicionado”*.

Dentre os achados de auditoria a que se refere o **Relatório de Auditoria nº 08/2018-DDP/TCE/RN (evento 06)**, a Diretoria de Despesa com Pessoal (DDP) deste Tribunal constatou que a **Câmara Municipal de Caicó/RN** possuía, à época do Relatório:

“51 (cinquenta e um) servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão, e 14 (quatorze) servidores efetivos, o que, descontando-se os agentes políticos e os inativos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

representa aproximadamente 78% (setenta e oito por cento) do total de agentes públicos do órgão.

(...).

E mais. Considerando os 14 servidores efetivos, os 51 comissionados e ainda os 06 contratados temporariamente, já que também possuem vínculo precário com a administração pública, tem-se um total de 71 servidores, onde o grupo de comissionados e temporários representa 80% dos servidores da Câmara de Caicó/RN”.

Em invocando precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Contas, a equipe de auditoria sugeriu a **concessão de tutela provisória** no sentido de que esta Corte de Contas determine à **Câmara Municipal de Caicó/RN** a adoção de providências para “o redimensionamento do quantitativo de servidores da Câmara de Caicó/RN e a exoneração de todos os ocupantes de cargos em comissão que excedam a quantidade de ocupantes de cargos de provimento efetivo, a fim de atingir um quantitativo proporcional de no mínimo 50% de agentes públicos titulares de cargos efetivos; devendo ser assinado prazo para implementar a tutela provisória e para comprovar o cumprimento da decisão, com a juntada dos respectivos atos formais de exoneração e o quadro de pessoal atualizado, sob pena de multa pessoal e diária” à Chefe do Poder Legislativo caicoense.

A **Câmara Municipal de Caicó/RN** foi notificada na pessoa de sua Presidente, a Vereadora **Rosângela Maria da Silva**, tendo apresentado manifestação preliminar sobre o pedido de tutela provisória por intermédio de seu Procurador Jurídico, o advogado **José César Muniz Fechine (OAB/RN nº 644-A)**, conforme petição (Documento nº 005364/2019-TC) acostada ao evento 42.

Na ocasião, afirmou, em 22/08/2019 – data do protocolo da manifestação preliminar neste Tribunal de Contas –, que a **Câmara Municipal de Caicó/RN** possui 15 (quinze) Vereadores,



com um Gabinete para cada parlamentar, além do Gabinete da Presidência, sendo que cada um desses setores possui 02 (dois) servidores comissionados, totalizando 32 (trinta e dois) cargos comissionados na atividade fim do órgão auditado. Além disso, informou que a Casa Legislativa conta com 15 (quinze) servidores efetivos e outros 18 (dezoito) comissionados na área administrativa.

Alegou que todos os cargos comissionados da **Câmara Municipal de Caicó/RN** foram criados pela Lei Municipal nº 4.919/2016 e exercem funções de direção, chefia ou assessoramento, bem como que os cargos comissionados lotados nos Gabinetes Parlamentares e na Presidência devem ser de “*recrutamento amplo*” entre pessoas da estrita confiança do Vereador, porquanto suas “*atividades não são meramente técnicas ou subalternas*”, conforme o caráter político de tais cargos reconhecido pelo **Supremo Tribunal Federal** quando do julgamento da Reclamação nº 7834, e “*não podem ser considerados para o cálculo de cargos comissionados à disposição da Câmara*”, haja vista que, segundo a peça processual, “*pertencem aos gabinetes e a eles estão vinculados*”.

Defendeu que, para análise da proporção do quadro funcional da **Câmara Municipal de Caicó/RN**, devem ser considerados apenas os servidores que atuam na área administrativa – mas não nos Gabinetes Parlamentares –, sendo 18 (dezoito) comissionados e 15 (quinze) efetivos, o que, segundo a Casa Legislativa, não configuraria disparidade.

Postulou, por fim, o indeferimento da tutela provisória.

O **Ministério Público de Contas** reiterou junto ao evento 46 o Parecer nº 109/2019, da lavra do Procurador **Ricart César Coelho dos Santos**, anteriormente emitido junto ao evento 25, requerendo:

“a) a concessão de medida cautelar consistente na determinação para que o gestor responsável adote as medidas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

necessárias, para que seja realizado um redimensionamento do quantitativo de seu quadro funcional, tendo em conta as reais necessidades inerentes à Câmara Municipal, dentro da realidade local e regional, bem como o paradigma constitucional de dimensionamento da Casa Legislativa municipal em função do quantitativo populacional, consoante art. 29 da Constituição Federal, no prazo de 30 dias, nos termos dos arts. 345 e seguintes, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, uma vez demonstrados o fumus boni iuris e o periculum in mora, requisitos necessários para o deferimento do provimento pleiteado;

b) no mesmo prazo, que o gestor responsável adote as medidas necessárias para exonerar os cargos em comissão em excesso e crie, nos estreitos termos legais, os cargos efetivos para provimento por meio de concurso público, nos termos dos arts. 345 e seguintes, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, uma vez demonstrados o fumus boni iuris e o periculum in mora, requisitos necessários para o deferimento do provimento pleiteado;

c) no prazo de até seis meses, que o gestor responsável adote as medidas necessárias, para que seja realizado iniciado e finalizado todos os procedimentos relativos à realização de concurso público, apresentando, ao término do prazo assinado, provas da conclusão do certame e da nomeação dos aprovados, atendendo todos os ditames da Resolução 008/2012 do TCE-RN, nos termos dos arts. 345 e seguintes, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, uma vez demonstrados o fumus boni iuris e o periculum in mora, requisitos necessários para o deferimento do provimento pleiteado;

d) que o gestor comprove nos autos o cumprimento da medida cautelar ora requerida, sob pena de adoção das medidas contidas no § 1.º do art. 302, do RITCE”;



É o relatório.

II – VOTO.

DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA: O FUMUS BONI IURIS E O PERICULUM IN MORA. DA POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE TUTELAS PROVISÓRIAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS, INCLUSIVE SEM A PRÉVIA OITIVA DA PARTE CONTRÁRIA E CONTRA PARTICULARES. DA PREVISÃO EXPRESSA NOS ARTS. 120 E 121 DA LEI ORGÂNICA DO TCE/RN (LCE Nº 464/2012) E NOS ARTS. 345 E 346 DO REGIMENTO INTERNO DO TCE/RN (RESOLUÇÃO Nº 009/2012-TCE). PRECEDENTES DO STF.

Imperioso se apresenta enfatizar, inicialmente, que a tutela provisória suscita do órgão julgador um juízo meramente sumário, de delibação superficial, com o escopo de verificar o preenchimento dos requisitos necessários à sua concessão, quais sejam, a pertinência dos fundamentos jurídicos (*fumus boni iuris*) e a iminência de lesão grave e de difícil reparação ao erário (*periculum in mora*), nos exatos termos encartados nos arts. 120, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 c/c o arts. 345, *caput*, do Regimento Interno desta Corte (Resolução nº 009/2012-TCE), *in verbis*:

LEI ORGÂNICA DO TCE/RN – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL nº 464/2012

“Art. 120. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.”



REGIMENTO INTERNO TCE/RN – RESOLUÇÃO Nº 009/2012-TCE

“Art. 345. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.”

A possibilidade do manejo de tutelas provisórias pelos Tribunais de Contas representa, em última análise, mais uma ferramenta que conduz à integral execução do mister constitucionalmente conferido a estes Órgãos de Fiscalização das Contas e que decorre, implicitamente, da norma insculpida no art. 71 da Lei Fundamental da República.

Nesse viés, é o posicionamento do **Supremo Tribunal Federal**:

*“PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. **O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.** 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem.” (STF. MS 24510, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

em 19/11/2003, DJ 19-03-2004 PP-00018 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956) - Destaquei.

No julgamento do Mandado de Segurança nº 24510/DF, asseverou o Ministro **Celso de Mello**, do **Supremo Tribunal Federal**:

*“(...) a atribuição **de poderes explícitos**, ao Tribunal de Contas, **tais como enunciados** no art. 71 da Lei Fundamental da República, **supõe** que se lhe reconheça, a essa Corte, **ainda que por implicitude**, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção **de medidas cautelares** vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, **permitindo**, assim, **que se neutralizem** situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário.*

(...)

***É por isso** que entendo **revestir-se** de integral legitimidade constitucional a atribuição **de índole cautelar**, que, **reconhecida** com apoio na teoria dos poderes implícitos, **permite**, ao Tribunal de Contas da União, **adotar** as medidas **necessárias** ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, **diretamente**, pela própria Constituição da República.*

***Não fora assim**, e desde que adotada, na espécie, uma indevida perspectiva reducionista, **esvaziar-se-iam**, por completo, as atribuições constitucionais **expressamente** conferidas ao Tribunal de Contas da União.*

(...)

Na realidade**, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, **destina-se** a garantir a própria **utilidade** da deliberação final a ser por ele tomada, **em ordem a impedir



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

*que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine **por afetar, comprometer e frustrar** o resultado **definitivo** do exame da controvérsia.*

(...)

***Assentada** tal premissa, **que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade**, torna-se essencial reconhecer - especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, **e considerada**, ainda, a doutrina dos poderes implícitos - **que a tutela cautelar** apresenta-se como instrumento processual **necessário** e compatível com o sistema de controle externo, **em cuja concretização** o Tribunal de Contas desempenha, **como protagonista autônomo**, um dos mais relevantes papéis constitucionais **deferidos** aos órgãos e às instituições estatais”.*

– Destaques no original.

Esse entendimento tem sido reafirmado pela **Suprema Corte** em reiteradas decisões que envolvem, em maior ou menor medida, a discussão cautelar e meritória da abrangência do poder geral de cautela do TCU e, por conseguinte, de todos os Tribunais de Contas do país, a saber: MS 23.983, rel. min. Eros Grau, DJ 30.08.2004; MS 26.263 MC/DF, proferida pela ministra Ellen Gracie no exercício da Presidência (RISTF, art. 13, VIII), DJ 02.02.2007; MS 25481 AgR/DF, rel. min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 25.10.2011.

Registre-se, por oportuno, que a concessão de medida cautelar pelo Tribunal de Contas não constitui simples recomendação, mas, ao contrário, **detém força cogente determinatória à autoridade pública** a que for dirigido o seu cumprimento, como objetivamente assinalado pelo **Supremo Tribunal Federal**, no mesmo precedente anteriormente citado, *in verbis*:

*“Reconheço que a deliberação do E. Tribunal de Contas da União, no caso, analisada em seu conteúdo material, **não***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

*veicula mera recomendação (como sugere a ora impetrante), mas consubstancia, no ponto versado na presente impetração mandamental, **clara determinação** (v. itens ns. 9.4 e 9.5 do Acórdão 2338/2006 - fls. 58/59) dirigida à própria Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA. (...) Ocorre, no entanto, tal como por mim precedentemente assinalado, **que a deliberação do E. Tribunal de Contas da União, ora questionada nesta sede mandamental, traduz, na espécie em exame, determinação, que, por efeito de sua natureza mesma, revela-se impregnada de caráter impositivo.**” (STF. MS 26547/DF. Min. Relator Celso de Mello. DJU 29.5.2007). – Destaquei.*

Esclareço, ainda, que **a ordem cautelar deste Tribunal pode alcançar também o particular (pessoa física ou jurídica) e seu patrimônio.** Isso porque, como bem já assentou a nossa Suprema Corte, o particular que utiliza, arrecada, gerencia ou administra dinheiro público está sujeito à atividade fiscalizatória dos Tribunais de Contas (art. 70, parágrafo único, da CF). Nesses pronunciamentos decisórios, a Colenda Corte Suprema **foi peremptória no sentido de sedimentar o entendimento de que a competência dos Tribunais de Contas não é fixada pela natureza dos agentes envolvidos – se pública ou privada –, mas sim pela procedência – no caso, pública – dos recursos em jogo. Ou seja, por via de consequência, havendo recursos públicos, subsiste a competência dos Tribunais de Contas para a sua fiscalização, pouco importando se na apuração do dano ao erário há obrigatoriamente a participação de agentes públicos em conluio com particulares; ou só aqueles; ou só estes.** Esses aspectos, logo, não influenciam em nada na configuração da competência das Cortes de Contas. **Repita-se: o que a define é se o dinheiro é público ou não.**

Destarte, naturalmente o particular (pessoa física ou jurídica) também pode ser alcançado por decisões emanadas dos Tribunais de Contas, inclusive concessivas de tutelas provisórias e



de indisponibilidade de bens. Sobre o tema, colaciono precedentes do Pretório Excelso que revelam a consolidação de sua jurisprudência:

*“em decorrência da amplitude das competências fiscalizadoras da Corte de Contas, tem-se que **não é a natureza do ente envolvido na relação que permite, ou não, a incidência da fiscalização da Corte de Contas, mas sim a origem dos recursos envolvidos**, conforme dispõe o art. 71, II, da Constituição Federal” (STF. MS n. 24.379/DF, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJ 8.6.2015) - Destaquei.*

*“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. CONCURSO MATERIAL. FRAUDE. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. ADMINISTRADOR DE HOSPITAL. SIGILOS BANCÁRIO E FISCAL. PROVA EMPRESTADA. APLICAÇÃO RETROATIVA DE LEI. CARÁTER SANCIONADOR. 1. **A competência da TCU é fixada a partir da origem dos recursos públicos, logo independe da natureza do ente envolvido na relação jurídica**, inclusive na seara do Sistema Único de Saúde. 2. É possível a utilização em processo administrativo de provas emprestadas de processo penal, quando haja conexão entre os feitos. 3. A controvérsia relativa à retroatividade da aplicação da Lei 8.443/92 ao caso concreto cinge-se ao âmbito infraconstitucional. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF. RE 934233 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 14/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 03-11-2016 PUBLIC 04-11-2016) - Destaquei.*

*EMENTA: 1. O Tribunal de Contas **tem atribuição fiscalizadora acerca de verbas recebidas do Poder Público, sejam públicas ou privadas** (MS n° 21.644/DF), máxime porquanto implícito ao sistema constitucional a aferição da escorregia aplicação de recursos oriundos da União, mercê da interpretação extensiva do inciso II do art. 71 da Lei*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

Fundamental. 2. O art. 71, inciso II, da CRFB/88 eclipsa no seu âmago a fiscalização da Administração Pública e das entidades privadas. 3. É cediço na doutrina pátria que 'o alcance do inciso [II do art. 71] é vasto, **de forma a alcançar todos os que detenham, de alguma forma, dinheiro público, sem seu sentido amplo. Não há exceção e a interpretação deve ser a mais abrangente possível, diante do princípio republicano,** (...). (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 564). 4. O Decreto nº 200/67, dispõe de há muito que 'quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'. 5. O Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de sua atuação secundum constitutionem, atua com fundamento infraconstitucional, previsto no art. 8º da Lei Orgânica desse órgão fiscalizatório. 6. As instâncias judicial e administrativa não se confundem, razão pela qual a fiscalização do TCU não inibe a propositura da ação civil pública [...]” (STF. MS 26969, Primeira Turma, Relator Ministro LUIZ FUX, DJe 12.12.2014) - Destaquei.

“(...) 18. Ao Tribunal de Contas da União, no exercício da atribuição de auxiliar o Congresso Nacional, na atividade de controle externo, compete, por injunção do art. 71, II, da Constituição da República, “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. **Vale dizer que o fator preponderante, sob a ótica constitucional, para definir a sujeição de determinada**



pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, à atividade fiscalizatória do TCU, diz com a origem dos recursos por ela utilizados, arrecadados, gerenciados ou administrados (art. 70, parágrafo único, da Magna Carta). 19. Constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas de quaisquer agentes submetidos a sua fiscalização, compete ao TCU, nos termos do art. 71, VIII, da Lei Maior, aplicar aos responsáveis “as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”. (...). 21. **A reconhecer a atribuição do TCU para sindicarmos as contas de particulares contratantes com ente integrante da administração pública federal e, se verificada irregularidade ou ilegalidade,** aplicar-lhes as sanções previstas na Lei nº 8.443/1992, destaco os seguintes precedentes desta Suprema Corte: (...) EMENTA Mandado de segurança. Competência do Tribunal de Contas da União. Inclusão dos impetrantes em processo de tomada de contas especial. Responsabilidade solidária. Ressarcimento ao erário. Ilegalidade e abuso de poder não configurados. Denegação da segurança. 1. Ao auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, compete ao Tribunal de Contas da União a relevante missão de julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, II, da Constituição Federal). 2. Compete à Corte de Contas da União aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelece, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao Erário (art. 71, VIII, da Constituição Federal). 3. **Em decorrência da amplitude das competências fiscalizadoras da Corte de Contas, tem-se que não é a natureza do ente envolvido na relação que permite, ou não, a incidência da fiscalização da Corte de Contas, mas**



sim a origem dos recursos envolvidos, conforme dispõe o art. 71, II, da Constituição Federal. 4. Denegação da segurança. (MS 24379, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 07/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-108 DIVULG 05-06-2015 PUBLIC 08-06-2015). 22. À luz da teoria dos poderes implícitos, cuja origem remonta ao caso *McCulloch v. Maryland*, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América no ano de 1819, **a Constituição, quando confere atribuição a determinado órgão estatal, assegura, correlatamente, ainda que de modo não expresso, os meios necessários para o seu efetivo cumprimento.** 23. **Nessa perspectiva, as atribuições constitucionais conferidas ao Tribunal de Contas da União pressupõem a outorga de poder geral de cautela àquele órgão** (...). 29. A interpretação restritiva da norma veiculada no mencionado preceito legal, defendida pela impetrante, não aparenta merecer guarida. Estabelecidas as premissas de que (i) **o poder geral de cautela se destina a assegurar o resultado útil das decisões da Corte de Contas e (ii) as decisões daquele órgão podem contemplar a condenação de particulares contratantes com entes da administração pública federal, adequado concluir, ao menos em primeiro olhar, que a indisponibilidade de bens configura medida passível de aplicação, quando presentes os requisitos legais, a quaisquer pessoas sujeitas à fiscalização da autoridade impetrada, independentemente de serem, ou não, titulares de função pública.** 30. **Essa é a sinalização que extraio da jurisprudência majoritária desta Corte, com a vênia da posição externada nas decisões monocráticas proferidas nos mandados de segurança nºs 34.357, 34.392, 34.410 e 34.421. Também a acenar para a legitimidade do acórdão impugnado, registro abalizado escólio doutrinário: “No exercício de sua função constitucional, e ainda com lastro na Lei nº 8.443/1992, que o regula, pode o Tribunal de Contas usar seu poder geral de cautela e decretar a indisponibilidade**



de bens em processo de tomada de contas especial, desde que seja devidamente fundamentada a decisão. O objetivo é neutralizar, de forma imediata, situações de lesividade ao erário ou de gravame ao interesse público, as quais poderiam ser irreversíveis sem a promoção da medida de urgência.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 1.072)” (STF. MS 34446 MC, Relator(a): Min. ROSA WEBER, julgado em 22/11/2016, publicado em 25/11/2016) - Destaquei.

“(…). No que concerne à alegação de que o Tribunal de Contas da União não detém competência para decretar cautelarmente, inaudita altera pars, a indisponibilidade de bens suficientes para garantir o ressarcimento do erário, porque o artigo 44 da lei nº 8.443/1992 dirigir-se-ia somente aos responsáveis pelo dinheiro público, e não aos particulares. Esta Corte já assentara em julgados anteriores a plena possibilidade de que a Corte de Contas, no cumprimento de seu mister constitucional, possui competência para decretar a indisponibilidade de bens, diante de circunstâncias graves e que se justifiquem pela necessidade de proteção efetiva ao patrimônio público. Nesse sentido, em caso que também envolvia a apuração de superfaturamentos em contratos firmados pela Petrobras, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal entendeu, por votação unânime, no julgamento do Mandado de Segurança nº 33.092, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, que a medida cautelar estava devidamente justificada tanto pelo poder geral de cautela que detém o Tribunal de Contas, quanto pela excepcional gravidade dos fatos apurados (...) O Plenário desta Corte também já afirmara a plena possibilidade de que o TCU determine a aplicação de medidas cautelares, como verdadeira competência constitucional implícita para cumprimento de suas atribuições, da forma como previstas no artigo 71 da Carta Magna (...) Não desconheço as medidas liminares concedidas nos Mandados de Segurança nº 34.357 e 34.392, pelo I. Min. Marco Aurélio, citadas pela Impetrante e que foram concedidas em hipóteses



*semelhantes. **Contudo, entendo que, a despeito dessas decisões monocráticas, dos precedentes acima colacionados, não depreendo interpretação que exclua do âmbito de incidência das medidas cautelares impostas pelo TCU as empresas que firmem contratos com a Administração Pública e que façam uso de dinheiro público.** Como bem ressaltou a I. Min. Rosa Weber, na decisão de concessão parcial da medida liminar nos autos de MS nº 34.446, “**o fator preponderante, sob a ótica constitucional, para definir a sujeição de determinada pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, à atividade fiscalizatória do TCU, diz com a origem dos recursos por ela utilizados, arrecadados, gerenciados ou administrados (art. 70, parágrafo único, da Magna Carta)**”. Logo, em especial quando se analisa o rol constitucional de atribuições do Tribunal de Contas da União, é claramente perceptível que também se enquadram como responsáveis pela aplicação dos recursos públicos os particulares que **contratem com a Administração** (...) Assim, dispondo o próprio texto constitucional acerca daqueles que podem ter contas e mesmo condutas averiguadas pelo Tribunal de Contas da União, não antevejo na norma acima citada qualquer discrimen que permita a conclusão pela impossibilidade de decretar-se a medida cautelar de indisponibilidade de bens em face de empresa particular, que ao contratar com a Administração, viu seu contrato submetido à auditoria que detectou fortes indícios de sobrepreço e fraude à licitação (...) Finalmente, entendo que a Lei não prevê a necessidade de que se evidencie, de plano, a dissipação do patrimônio da pessoa física ou jurídica para a decretação cautelar da indisponibilidade dos bens (...)” (STF. MS 34793 MC, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, julgado em 29/06/2017, publicado em 01/08/2017) - Destaquei.*

"SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO NORTE. PODER



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

GERAL DE CAUTELA. BLOQUEIO DE BENS DA INTERESSADA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SEGURANÇA CONCEDIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA PARA ANULAR ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO NORTE. RISCOS DE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS CONFIGURADOS. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS" (STF. SS 5.205/RN MC, Relator(a): Min. CARMÉN LÚCIA, julgado em 12/12/2017, publicado em 13/12/2017).

Ademais, também se colhe da jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** entendimento de que é possível, ainda que excepcionalmente, a concessão, sem audiência da parte contrária, de medidas cautelares, por decisão fundamentada do Tribunal de Contas, sempre que se fizerem necessárias à neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou à garantia da utilidade prática de deliberações finais da Corte de Contas. Tal situação não viola, por si só, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Foi o que asseverou o Ministro **Celso de Mello** ao indeferir medida liminar no Mandado de Segurança nº 26547/DF. Vejamos:

“Vale referir, ainda, que se revela processualmente lícito, ao Tribunal de Contas, conceder provimentos cautelares “inaudita altera parte”, sem que incida, com essa conduta, em desrespeito à garantia constitucional do contraditório.

É que esse procedimento mostra-se consentâneo com a própria natureza da tutela cautelar, cujo deferimento, pelo Tribunal de Contas, sem a audiência da parte contrária, muitas vezes se justifica em situação de urgência ou de possível frustração da deliberação final dessa mesma Corte de Contas, com risco de grave comprometimento para o interesse público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

Não se pode ignorar que os provimentos de natureza cautelar - em especial aqueles qualificados pela nota de urgência - acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando-se, desse modo, não obstante em caráter provisório, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada pelo próprio Tribunal de Contas da União". - Destaques no original.

Em sentido semelhante, inclusive em caso que também discutia a alegação de suposta violação da ampla defesa e do contraditório em face de decretação de indisponibilidade de bens pelo TCU sem prévia oitiva da parte contrária, o Ministro **Joaquim Barbosa** indeferiu medida liminar no Mandado de Segurança nº 30593/DF (DJe 13/06/2011) impetrado junto ao **Supremo Tribunal Federal**, ocasião em que asseverou:

*"A alegação de que este direito deveria ter sido exercido antes da decretação de indisponibilidade de bens por ordem do relator do processo no TCU esbarra na **possibilidade, reconhecida àquele órgão de controle pela jurisprudência desta Corte, de se valer de medidas cautelares sem oitiva da parte contrária, quando assim for necessário para evitar dano ao erário.** (...)"*. - Destaquei.

Resta demonstrada, pois, a competência constitucional e legal desta Corte de Contas para determinar, por decisão fundamentada, tutelas provisórias.

FUMUS BONI IURIS E PERICULIM IN MORA PRESENTES. CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA SUGERIDA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA READEQUAÇÃO DO QUADRO FUNCIONAL, COM O REDIMENSIONAMENTO DO QUANTITATIVO DE SERVIDORES E A EXONERAÇÃO DE PARTE DOS SERVIDORES OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. PRECEDENTES DO STF E DO TCE/RN.



No item 2.2. do Relatório de Auditoria nº 08/2018-DDP/TCE/RN (evento 06), o Corpo Técnico da DDP apontou que o quadro funcional de servidores da **Câmara Municipal de Caicó/RN**, quando da execução dos trabalhos de auditoria, era composto majoritariamente por cargos comissionados, sendo *“51 (cinquenta e um) servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão, e 14 (quatorze) servidores efetivos, o que, descontando-se os agentes políticos e os inativos, representa aproximadamente 78% (setenta e oito por cento) do total de agentes públicos do órgão. (...). E mais. Considerando os 14 servidores efetivos, os 51 comissionados e ainda os 06 contratados temporariamente, já que também possuem vínculo precário com a administração pública, tem-se um total de 71 servidores, onde o grupo de comissionados e temporários representa 80% dos servidores da Câmara de Caicó/RN”*.

Tal quadro fático – de quantidade de servidores comissionados superior à de servidores efetivos – foi **confirmado pelo próprio órgão** auditado na manifestação preliminar acostada ao evento 42, protocolada neste Tribunal em 22/08/2019, quando afirmou que os Gabinetes Parlamentares possuem 32 (trinta e dois) servidores comissionados e, na área administrativa do Poder Legislativo Municipal, há 18 (dezoito) servidores comissionados e 15 (quinze) efetivos.

Por meio de **consulta ao SIAI-DP**, este Conselheiro Relator constatou que, em **agosto de 2019**, conforme dados encaminhados pela **Câmara Municipal de Caicó/RN** a este Tribunal em 04/09/2019, o Poder Legislativo caicoense contava com 100 (cem) pessoas em seu quadro funcional, sendo: 15 (quinze) Vereadores, 51 (cinquenta e um) cargos em comissão, 10 (dez) contratados temporariamente, 10 (dez) inativos e 14 (quatorze) servidores efetivos ativos. **São, portanto, dentre os servidores em atividade, 51 (cinquenta e um) comissionados, 10 (dez) contratados temporariamente e 14 (quatorze) servidores efetivos, além dos 15 (quinze) agentes políticos (Vereadores).**



Não é dotada de plausibilidade a tese suscitada na manifestação preliminar apresentada pela **Câmara Municipal de Caicó/RN** no evento 42 de que os 32 (trinta e dois) cargos comissionados lotados nos Gabinetes dos Vereadores e na Presidência da Casa Legislativa não podem ser incluídos no quadro funcional do Poder Legislativo para fins de verificação da proporcionalidade entre servidores comissionados e efetivos do órgão.

Ainda que esses 32 (trinta e dois) cargos comissionados lotados nos Gabinetes dos Vereadores e na Presidência da Casa Legislativa tenham **subordinação hierárquica aos agentes políticos** aos quais prestam assessoramento, não se pode negar que **integram o quadro funcional da Câmara Municipal de Caicó/RN e por esta são remunerados** – e não pelos Vereadores com seus recursos próprios.

A própria **Lei Municipal nº 4.919/2016**, invocada pela **Câmara Municipal de Caicó/RN** na manifestação preliminar do evento 42 e que se encontra, na íntegra, acostada ao evento 07, “*dispõe acerca dos cargos comissionados existentes no âmbito da Câmara Municipal de Vereadores de Caicó/RN e dá outras providências*” e, em seu art. 2º, prevê a **nomeação dos cargos em comissão dos Gabinetes Parlamentares pelo Presidente da Casa Legislativa**, ainda que mediante indicação do respectivo Vereador a ser assessorado.

Assim, deve-se considerar que a **Câmara Municipal de Caicó/RN**, em agosto de 2019, constava com **61 (sessenta e um) servidores com vínculo precário (51 comissionados e 10 contratados temporariamente) e apenas 14 (quatorze) servidores efetivos ativos**, além, é claro, dos 15 (quinze) agentes políticos, estes sim, não integrantes do cálculo da proporcionalidade entre os vínculos dos servidores ativos integrantes do quadro funcional da Casa Legislativa.



Com efeito, é consabido que a regra para provimento de cargos públicos deve ser a aprovação do seu ocupante em concurso público, conforme consagra o art. 37, II, da Constituição Federal, sendo excepcional a criação e o provimento de cargos em comissão, o que, à evidência, não é observado no âmbito do **Poder Legislativo de Caicó/RN**.

O tema dispensa maiores divagações quanto à configuração do **fumus boni iuris**, seja pela redação do próprio art. 37, II, da Constituição Federal, seja porque já decidiu o **Supremo Tribunal Federal** que a proporção de cargos efetivos, providos por meio de concurso público, que é a regra de ingresso no serviço público, deve ser superior à de cargos de provimento em comissão, o que evidentemente não tem sido observado na **Câmara Municipal de Caicó/RN**, apesar da edição de **Lei Municipal caicoense nº 4.919/2016**.

Vejamos o que nos tem dito o **Supremo Tribunal Federal** sobre o tema, inclusive em sede do Recurso do Extraordinário nº 1.041.210, cuja **tese fixada tem repercussão geral e configura precedente vinculante**:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO “CARGOS EM COMISSÃO” CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I, II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08; E DAS EXPRESSÕES “ATRIBUIÇÕES”, “DENOMINAÇÕES” E “ESPECIFICAÇÕES” DE CARGOS CONTIDAS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A legislação brasileira não admite desistência de ação direta de inconstitucionalidade (art. 5º da Lei n. 9.868/99). Princípio da Indisponibilidade. Precedentes. 2. A ausência de aditamento da inicial noticiando



as alterações promovidas pelas Leis tocaninenses ns. 2.142/2009 e 2.145/2009 não importa em prejuízo da Ação, pela ausência de comprometimento da essência das normas impugnadas. **3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocaninense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade. 4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes.** 5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais. 6. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República. Precedentes. 7. A delegação de poderes ao Governador para, mediante decreto, dispor sobre “as competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado”, é inconstitucional porque permite, em última análise, sejam criados novos cargos sem a aprovação de lei. 8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões “atribuições”, “denominações” e “especificações” de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1.950/2008. 9. Definição do prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da data de julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

Estado faça a substituição de todos os servidores nomeados ou designados para ocupação dos cargos criados na forma da Lei tocantinense n. 1.950.” (STF. ADI 4125, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2010, DJe-030 DIVULG 14-02-2011 PUBLIC 15-02-2011 EMENT VOL-02464-01 PP-00068) – Destaquei.

“EMENTA: AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II - 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. III - Agravo improvido.” (STF. RE 365368 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 22/05/2007, DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00049 EMENT VOL-02282-08 PP-01545 RTJ VOL-00204-01 PP-00385).

*“EMENTA Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. **A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.** 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: 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.” (STF. RE 1041210 RG, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019). – destaquei.

Esta Corte de Contas também já se posicionou sobre a matéria quando, nos autos do **Processo nº 012385/2015-TC**, de relatoria do **Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves**, sobre a situação funcional da **Câmara Municipal de Guamaré/RN**, a qual possuía a **integralidade** de seu quadro funcional composto por **servidores comissionados**, proferiu o **Acórdão nº 20/2016-TC**, **determinando cautelarmente que o Poder Legislativo daquele Município realizasse o redimensionamento do quadro funcional,**



a exoneração dos cargos em comissão em excesso, a criação de cargos efetivos, bem como a realização de concurso público para provimento desses cargos.

Assim restou redigido o **Acórdão nº 20/2016-TC, prolatado à unanimidade pela 2ª Câmara de Contas em 16/02/2016**, com votos dos **Conselheiros Paulo Roberto Chaves Alves** (Relator), **Renato Costa Dias** e **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior**:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO CAUTELAR EM CARÁTER SELETIVO E PRIORITÁRIO. INOBSERVÂNCIA ÀS REGRAS CONSTITUCIONAIS DE PROPORCIONALIDADE ENTRE CARGOS EFETIVOS E EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DA PRIMAZIA DO CONCURSO PÚBLICO. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. CONCESSÃO DE MEDIDAS CAUTELARES. Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação com Pedido Cautelar em caráter seletivo e prioritário postulada pela Diretoria de Despesa com Pessoal – DDP, visando sanear a inconstitucionalidade da composição do quadro funcional da Câmara Municipal de Guamaré, que se encontra em afronta à proporcionalidade e à primazia do concurso público e concordando com o proposto pelo Corpo Técnico e com o proposto pelo órgão Ministerial de Contas, ACORDAM os Conselheiros, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Relator, julgar com fulcro nos artigos 120, art. 121, inciso III concomitante com artigo 1º, inciso VII, da Lei Complementar 464/2012 pela determinação das seguintes medidas cautelares à Câmara Municipal de Guamaré: a) no prazo de 30 (trinta dias) a contar da ciência desta Decisão, que proceda o redimensionamento do quantitativo de seu quadro funcional, tendo em conta as reais necessidades da Câmara Municipal, dentro da realidade local e regional, bem como do paradigma constitucional de dimensionamento da casa legislativa municipal em função do quantitativo populacional,



consoante ao art. 29 da Constituição Federal; b) no prazo de 45 (quarenta e cinco dias) a contar da ciência desta Decisão, que após o redimensionamento, exonere os cargos comissão em excesso, extinguindo os mesmos, e crie, nos estreitos termos legais, os cargos para provimento efetivo por meio de concurso público; c) no prazo de 180 (cento e oitenta dias) a contar da ciência desta Decisão, inicie e finalize todos os procedimentos relativos a realização de concurso público, apresentando a esta Corte, ao término do prazo assinado, provas da conclusão do certame e da nomeação dos aprovados, atendendo todos os ditames da Resolução 008/2012 do TCE-RN; d) com base no art. 110 da Lei Complementar nº 464/2012, fixo pena de multa no valor de R\$ 100,00 (cem reais) ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Guamaré, por cada dia de atraso em relação a cada uma das medidas cautelares deferidas que não forem cumpridas nos devidos prazos. Voto ainda, para determina a custódia dos autos a cargo da DAE até o fim de todos os prazos fixados por esta Decisão. Sala das Sessões, 16 de Fevereiro de 2016.”

As medidas cautelares concedidas por meio do Acórdão nº 20/2016-TC foram posteriormente ratificadas pela 2ª Câmara de Contas quando do julgamento definitivo do Processo nº 012385/2015-TC, em 12/09/2017, ocasião em que prolatado, à unanimidade, pelos **Conselheiros Paulo Roberto Chaves Alves** (Relator), **Renato Costa Dias** e **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior**, o **Acórdão nº 252/2017-TC**:

“EMENTA: REPRESENTAÇÃO. SITUAÇÃO FUNCIONAL. EXCESSO DE CARGOS COMISSINADOS. DETERMINAÇÕES CAUTELARES. MANIFESTAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO. NÃO ALTERAÇÃO DA SITUAÇÃO FÁTICO-JURÍDICA DOS AUTOS. NÃO DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS CAUTELARES. APLICAÇÃO DE MULTA DIÁRIA PELO DESCUMPRIMENTO. IRREGULARIDADE DA MATÉRIA. MANUTENÇÃO DAS CAUTELARES. APLICAÇÃO DE MULTAS. Vistos, relatados e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

discutidos estes autos da Representação com Pedido Cautelar apresentada à inicial (fls. 01/10, evento 01), objetiva adequar o Quadro Funcional da Câmara Municipal de Guamaré/RN às normas constitucionais, considerando a manifestação emitida pelo Corpo Técnico e parecer do Ministério Público junto a esta Corte, ACORDAM os Conselheiros, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Relator, julgar: 1) Pela manutenção das medidas cautelares impostas pelo Acórdão nº 20/2016-TC (fls. 241, evento 03), quais sejam: a) proceder ao redimensionamento do quantitativo de seu quadro funcional, tendo em conta as reais necessidades da Câmara municipal, dentro da realidade local e regional, bem como do paradigma constitucional de dimensionamento da casa legislativa municipal em função do quantitativo populacional, consoante ao art. 29 da Constituição Federal; b) após o redimensionamento, exonerar os cargos em comissão em excesso, extinguindo os mesmos, e criar, nos estritos termos legais, os cargos para provimento efetivo por meio de concurso público; c) iniciar e finalizar todos os procedimentos relativos a realização de concurso público, apresentando a esta Corte provas de conclusão do certame, bem como a nomeação dos aprovados, em atenção aos ditames da Resolução nº 008/2012 -TCERN; 2) Pela Irregularidade da matéria na forma do artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 464/2012; 3) Pela aplicação de multa prevista no artigo 107, inciso II, "a" e "b", da Lei Complementar nº 464/2012, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), sendo mil reais por evento. 4) Pelo não cumprimento das medidas cautelares impostas pelo Acórdão nº 20/2016-TC (fls. 241, evento 03), a aplicação de multas ao gestor responsável e Presidente da Câmara Municipal de Guamaré, Sr. EUDES MIRANDA DA FONSECA, assim discriminadas: 4.a) 459 (quatrocentos e cinqüenta e nove) dias de atraso, até o dia 31/08/2017 (cabendo à DAE atualizar os valores até a data da decisão de mérito), com relação à primeira cautelar de redimensionamento do quadro funcional do órgão, cujo fim do prazo para cumprimento encerrou-se em 25/03/2017, totalizando R\$ 45.900,00 (quarenta e cinco mil e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

novacentos reais).; 4.b) 444 (quatrocentos e quarenta e quatro) dias de atraso, até o dia 31/08/2016 (cabendo à DAE atualizar os valores até a data da decisão de mérito), com relação à segunda cautelar de exoneração dos cargos comissionados em excesso, extinção desses cargos e criação de cargos de provimento efetivo por lei, cujo fim do prazo para cumprimento encerrou-se em 14/04/2016, totalizando R\$ 44.400,00 (quarenta e quatro mil e quatrocentos reais); 4.c) 369 (trezentos e sessenta e nove) dias de atraso, até o dia 31/08/2016 (cabendo à DAE atualizar os valores até a data da decisão de mérito), com relação à terceira cautelar de conclusão do procedimento administrativo para abertura de concurso público para prover os cargos efetivos criados por lei, cujo fim do prazo para cumprimento encerrou-se em 27/08/2016, totalizando R\$ 36.900,00 (trinta e seis mil e novecentos reais); 5) Pelo envio de cópia dos presentes autos ao Ministério Público Estadual para providências no âmbito de sua competência e atuação. Sala das Sessões, 12 de Setembro de 2017.”

Em decisão mais recente (**Acórdão nº 228/2018-TC**), prolatada em **11/07/2018**, o **Plenário deste Tribunal de Contas**, nos autos do **Processo nº 004801/2016-TC**, de minha relatoria, que trata de auditoria com vistas a examinar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão relativos ao quadro funcional e às despesas com pessoal da **Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (ALRN)**, ao constatar, dentre outras irregularidades, que o Poder Legislativo potiguar possuía em seu quadro funcional majoritariamente servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão, ofendendo, com isso, a regra do concurso público inserida no art. 37, II, da Constituição Federal, concedeu, à unanimidade, dentre outras medidas, tutela provisória:

*“para determinar que a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, no **prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da intimação pessoal de seu Presidente**, proceda **(i) ao redimensionamento do quantitativo de servidores da Casa***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

*Legislativa, com observância dos princípios da razoabilidade e da racionalidade administrativa, e tendo em conta a efetiva necessidade de pessoal para que o Poder Legislativo estadual exerça a sua competência definida constitucionalmente, bem como, **no mesmo prazo, (ii) exonere todos os ocupantes de cargos em comissão que excedam a quantidade de ocupantes de cargos de provimento efetivo**, de modo que “qualquer composição da Casa Legislativa em que a proporção entre servidores efetivos e comissionados não corresponda a maioria de servidores efetivos, ou seja, no mínimo, 50% mais um, resultará na permanência da irregularidade”, devendo **(iii) o Chefe do Poder Legislativo potiguar, no prazo de até 05 (cinco) dias** após ultimado o lapso de **120 (cento e vinte) dias** fixado para implementação desta medida cautelar, **comprovar o cumprimento da tutela provisória** nos presentes autos, com a juntada do(s) respectivo(s) ato(s) formal(is), tudo isso **sob pena de multa pessoal e diária de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte**”.*

Além disso, no último dia 25/07/2019, a 1ª Câmara deste Tribunal, à unanimidade, ocasião em que os **Conselheiros Paulo Roberto Chaves Alves e Maria Adélia Sales** seguiram voto proferido por **este Conselheiro Relator**, prolatou o **Acórdão nº 181/2019-TC** nos autos do **Processo nº 010049/2018-TC**, que trata de achado de auditoria análogo na **Câmara Municipal de São José de Mipibu/RN**, nos seguintes termos:

*“Vistos, relatados e discutidos estes autos de Auditoria que tem por objeto **atividade fiscalizatória para averiguar a legalidade da despesa com pessoal e do quadro funcional da Câmara Municipal de São José do Mipibu/RN** por meio dos dados da folha de pagamento enviados ao TCE/RN mediante o SIAI-DP, no período de julho a dezembro de 2018, conforme previsão do Plano de Fiscalização Anual deste Tribunal (ID 38/18), tendo como escopo prioritário “avaliar a*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

*despesa pública de pessoal executada na Câmara Municipal de São José de Mipibu/RN, notadamente quanto à integridade dos dados remetidos ao SIAI-DP, além de **apreciar a proporção do quadro funcional**, os indícios de acumulação irregular de cargos públicos e ainda a efetividade do controle de frequência adotado pelo órgão jurisdicionado”.*

*Em consonância com a sugestão do Corpo Técnico da DDP e em parcial consonância com o parecer do Ministério Público de Contas – do qual divergindo apenas quanto ao prazo para redimensionamento do quadro funcional, ACORDAM os Conselheiros, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Relator, julgar: nos termos dos arts. 120, caput e § 3º, da LCE nº 464/2012, e 345, caput e § 3º, do Regimento Interno do TCE/RN, pela **ratificação da tutela provisória** (medida cautelar) a que se referem os itens 2.2 e 3.3.1 do Relatório de Auditoria nº 02/2019-DDP/TCE-RN (evento 06) e concedida monocraticamente em 05/07/2019 por meio da Decisão prolatada junto ao evento 28, com vistas a referendar a **determinação para que a Câmara Municipal de São José de Mipibu/RN, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da intimação pessoal de seu Presidente acerca da Decisão singular prolatada junto ao evento 28, proceda (i) ao redimensionamento do quantitativo de servidores da Casa Legislativa, com observância dos princípios da razoabilidade e da racionalidade administrativa, e tendo em conta a efetiva necessidade de pessoal para que o Poder Legislativo municipal exerça a sua competência definida constitucionalmente, com realização e ultimação de concurso público, com nomeações dos aprovados, bem como, no mesmo prazo, (ii) **exonere todos os ocupantes de cargos em comissão que excedam a quantidade de ocupantes de cargos de provimento efetivo**, de modo que qualquer composição da Casa Legislativa em que a proporção entre servidores efetivos e comissionados não corresponda a maioria de servidores efetivos, ou seja, no mínimo, 50% mais um, resultará na permanência da***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

irregularidade objeto do achado de auditora ora examinado cautelarmente, devendo (iii) o Chefe do Poder Legislativo mipibuense, no prazo de até 05 (cinco) dias após ultimado o lapso de 180 (cento e oitenta) dias fixado para implementação da medida cautelar ora ratificada, comprovar o cumprimento da tutela provisória nos presentes autos, com a juntada do(s) respectivo(s) ato(s) formal(is), tudo isso sob pena de multa pessoal e diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais) ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de São José de Mipibu/RN. Sala das Sessões, 25 de julho de 2019.”

Igualmente evidente no caso em análise o **periculum in mora** na necessidade de imediata intervenção deste Tribunal de Contas no sentido de **fixar prazo para cessação da afronta à Constituição Federal**, a qual permanece até a presente data – conforme se vê nos dados fornecidos pelo Poder Legislativo caicoense a este Tribunal por meio do SIAI-DP, o que não é impugnado pelo gestor responsável em sua manifestação prévia.

Registre-se que aqui não se está a dizer que a **Câmara Municipal de Caicó/RN** não possa ter cargos de provimento em comissão para efetivo exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, seja em Gabinetes Parlamentares ou na área administrativa da Casa Legislativa. Apenas não podem estes exceder a quantidade de cargos de provimento efetivo do Poder Legislativo daquele Município.

Outrossim à **Câmara Municipal de Caicó/RN deve ser dado o mesmo tratamento dispensado à Assembleia Legislativa potiguar** quando da prolação do Acórdão nº 228/2018-TC pelo Plenário desta Corte de Contas, sendo, pois, **exíguo o prazo de 30 (trinta) dias sugerido pelo Ministério Público de Contas** para redimensionamento do quadro funcional do Poder Legislativo caicoense, notadamente porque poderá haver a **necessidade de deflagração de concurso público** para que tal quadro funcional seja redimensionado, haja vista que, apenas 14 (quatorze) servidores efetivos ativos constam da folha de pagamento de agosto de 2019,



informada pelo órgão jurisdicionado a este Tribunal por meio do SIAI-DP.

Razoável o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para redimensionamento do quadro funcional, eventual deflagração e conclusão de concurso público, bem como nomeação dos aprovados com vistas a dotar a **Câmara Municipal de Caicó/RN** de servidores públicos efetivos, notadamente porque, **(i)** em consulta ao último Relatório de Gestão Fiscal emitido pelo órgão (RGF do 1º quadrimestre de 2019), publicado no Diário Oficial da Federação das Câmaras Municipais do Rio Grande do Norte em 30/05/2019, verifico que **a despesa total com pessoal daquela Casa Legislativa correspondeu a 3% da receita corrente líquida** e, portanto, bem abaixo do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal; **(ii)** o mesmo prazo foi concedido pela 2ª Câmara deste Tribunal no **Acórdão nº 20/2016-TC**, prolatado à unanimidade em 16/02/2016 nos autos do Processo nº 012385/2015-TC, **quanto à Câmara Municipal de Guamaré/RN**, e pela 1ª Câmara, mais recentemente, no **Acórdão nº 181/2019-TC**, prolatado à unanimidade em 25/07/2019 nos autos do Processo nº 010049/2018-TC, **quanto à Câmara Municipal de São José de Mipibu /RN**; **(iii)** o prazo concedido à **Câmara Municipal de Caicó/RN** precisa ser superior ao fixado para a adoção da mesma medida na **Assembleia Legislativa potiguar** quando da prolação do **Acórdão nº 228/2018-TC**, em 11/07/2018, nos autos do Processo nº 004801/2016-TC, já que o Poder Legislativo Estadual dispõe de quadro de servidores efetivos muito superior aos do Poder Legislativo caicoense e, ademais, havia realizado recentemente concurso público e nomeado aprovados neste, situação fática que não se verifica quando se trata da **Câmara Municipal de Caicó/RN**.

Assim, **há de ser deferida a tutela provisória (medida cautelar)** a que se referem os itens 2.2 e 3.3.1 do Relatório de Auditoria nº 08/2018-DDP/TCE/RN (evento 06), com vistas a determinar que a **Câmara Municipal de Caicó/RN**, no **prazo de 180 (cento e oitenta) dias** a contar da intimação pessoal de sua



Presidente acerca da Decisão colegiada concessiva da medida cautelar, proceda **(i)** ao **redimensionamento do quantitativo de servidores** da Casa Legislativa, com observância dos princípios da razoabilidade e da racionalidade administrativa, e tendo em conta a efetiva necessidade de pessoal para que o Poder Legislativo municipal exerça a sua competência definida constitucionalmente, com **realização e ultimateção de concurso público e nomeações dos aprovados**, bem como, no mesmo prazo, **(ii) exonere todos os ocupantes de cargos em comissão** – seja de Gabinete Parlamentar, da Presidência ou da área administrativa – **que excedam a quantidade de ocupantes de cargos de provimento efetivo**, de modo que qualquer composição da Casa Legislativa em que a proporção entre servidores efetivos e comissionados não corresponda a maioria de servidores efetivos, ou seja, no mínimo, 50% mais um, resultará na permanência da irregularidade objeto do achado de auditora ora examinado cautelarmente, devendo **(iii)** a Chefe do Poder Legislativo caicoense, no **prazo de até 05 (cinco) dias** após ultimado o lapso de 180 (cento e oitenta) dias fixado para implementação da medida cautelar, **comprovar o cumprimento da tutela provisória** nos presentes autos, com a juntada do(s) respectivo(s) ato(s) formal(is), tudo isso **sob pena de multa pessoal e diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais) a Exma. Sra. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Caicó/RN.**

III – CONCLUSÃO.

Ante o exposto, em consonância com a sugestão do Corpo Técnico da DDP e em parcial consonância com o parecer do Ministério Público de Contas – do qual divirjo apenas quanto ao prazo para redimensionamento do quadro funcional – **VOTO**, nos termos dos arts. 120, *caput*, da LCE nº 464/2012, e 345, *caput*, do Regimento Interno do TCE/RN, pelo **deferimento da tutela provisória (medida cautelar)** a que se referem os itens 2.2 e 3.3.1



do Relatório de Auditoria nº 08/2018-DDP/TCE/RN (evento 06), com vistas a determinar que a **Câmara Municipal de Caicó/RN**, no **prazo de 180 (cento e oitenta) dias** a contar da intimação pessoal de sua Presidente acerca da Decisão colegiada concessiva da medida cautelar, proceda **(i)** ao **redimensionamento do quantitativo de servidores** da Casa Legislativa, com observância dos princípios da razoabilidade e da racionalidade administrativa, e tendo em conta a efetiva necessidade de pessoal para que o Poder Legislativo municipal exerça a sua competência definida constitucionalmente, com **realização e ultimação de concurso público e nomeações dos aprovados**, bem como, no mesmo prazo, **(ii)** **exonere todos os ocupantes de cargos em comissão** – seja de Gabinete Parlamentar, da Presidência ou da área administrativa – **que excedam a quantidade de ocupantes de cargos de provimento efetivo**, de modo que qualquer composição da Casa Legislativa em que a proporção entre servidores efetivos e comissionados não corresponda a maioria de servidores efetivos, ou seja, no mínimo, 50% mais um, resultará na permanência da irregularidade objeto do achado de auditora ora examinado cautelarmente, devendo **(iii)** a Chefe do Poder Legislativo caicoense, no **prazo de até 05 (cinco) dias** após ultimado o lapso de 180 (cento e oitenta) dias fixado para implementação da medida cautelar, **comprovar o cumprimento da tutela provisória** nos presentes autos, com a juntada do(s) respectivo(s) ato(s) formal(is), tudo isso **sob pena de multa pessoal e diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais) a Exma. Sra. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Caicó/RN**.

A Diretoria de Atos e Execuções (DAE) proceda às **citações**, nos termos dos arts. 37, c/c 45, §1º, II, ambos da LCE nº 464/2012:

- a) do ex-Presidente do **Poder Legislativo caicoense**, Vereador **Odair Alves Diniz**, para, em **20 (vinte) dias corridos**, apresentar defesa, sob pena de revelia, a respeito das pretensas irregularidades que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

- lhes são imputadas no Relatório de Auditoria nº 08/2018-DDP/TCE/RN (evento 06);
- b) da **Câmara Municipal de Caicó/RN**, na pessoa de sua Presidente, a Vereadora **Rosângela Maria da Silva**, para, em **20 (vinte) dias corridos**, apresentar defesa, sob pena de revelia, quanto às imputações e sugestões do Relatório de Auditoria nº 08/2018-DDP/TCE/RN (evento 06) que implicarão eventuais obrigações ao órgão auditado caso acolhidas quando do julgamento do mérito, **intimando Sua Excelência**, na mesma oportunidade, para cumprimento da presente Decisão nos prazos nela fixados.

Sala das Sessões, 26 de setembro de 2019.

(documento assinado digitalmente)

Carlos Thompson Costa Fernandes
Conselheiro Relator