



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal

PROCESSO: 1.092.461
NATUREZA: Denúncia
ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Itacarambi
DENUNCIANTE: Ramon Campos Cardoso – Ex-Prefeito municipal de Itacarambi
DENUNCIADO: Nívea Maria de Oliveira - Prefeita municipal de Itacarambi
RELATOR: Conselheiro em exercício Telmo Passareli

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia apresentada pelo Sr. Ramon Campos Cardoso, ex-prefeito do Município de Itacarambi, em razão de supostas irregularidades no contrato firmado com a empresa Jadel Construções Elétricas Ltda – EPP e nos pagamentos correlacionados, decorrentes da Tomada de Preços nº 03/2018 - Processo Licitatório nº 44/2018 (peça 06), com pedido de suspensão liminar de todo e qualquer pagamento relativo ao referido processo, que teve como objeto a “contratação de empresa especializada para execução de obras de extensão de redes e iluminação pública, distribuição e utilização de energia com aquisição de materiais e serviços no loteamento Tancredo Neves no município de Itacarambi”, conforme petições anexadas nas peças nº 01/02 e 06 do SGAP.

O denunciante apresentou outros apontamentos alusivos à suposta ilegalidade na nomeação de servidores e acumulação ilícita de cargos (peça nº 02, item nº 08).

No relatório técnico inicial (peça nº 14), a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (1ª CFM), concluiu que não foram apresentados documentos indispensáveis à análise conclusiva dos fatos denunciados, razão pela qual requereu a intimação da Sra. Nívea Maria de Oliveira - Prefeita e subscritora do edital, do Sr. Dênio Humberto Santos - Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos e do Sr. Adenor Gonçalves de Souza - Presidente da Comissão Permanente de Licitação para que apresentassem cópia do Processo Licitatório nº 44/2018 – Tomada de Preços nº 03/2018, (fase interna e externa), constando cópia da sessão pública do certame, cópia dos contratos e termos aditivos dele decorrente, cópia da documentação comprobatória da despesa (notas de empenho, notas de liquidação, notas

fiscais, termos de medição, relatório fotográficos, e outros), bem como esclarecimentos e/ou justificativas que entendessem necessários.

Nesses termos, o Relator determinou a intimação dos referidos gestores para que encaminhassem a documentação arrolada pela 1ª CFM, conforme despacho (peça nº 15).

Devidamente intimada, a prefeita municipal apresentou esclarecimentos (peça nº 48) relativos à contratação da empresa Jadel Construções Elétricas Ltda. – EPP por meio do Processo Licitatório nº 44/2018 e encaminhou documentação anexada nas peças nº 32/47 e 49/56.

No relatório técnico (peça nº 62), a 1ª CFM examinou as questões atinentes à sua competência e concluiu pela citação dos responsáveis para se manifestarem sobre as irregularidades apontadas no Processo Licitatório nº 44/2018, deflagrado pelo Município de Itacarambi. E, ainda, sugeriu o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria e a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (1ª CFOSE), para o exame das questões atinentes às suas respectivas competências.

Após o exame dos autos (peça nº 64), esta Coordenadoria sugeriu a realização de diligência consistente na intimação dos responsáveis legais para o esclarecimento das seguintes irregularidades:

Em relação aos cargos de advogado e de contador serem cargos comissionados e não efetivos, entende esta Unidade Técnica que o gestor do Município deve ser intimado para que esclareça o motivo pelo qual os cargos de contador e de advogado não são cargos efetivos e sim comissionados e quais as funções são realizadas por esses profissionais no Município.

Quanto ao acúmulo das funções de contadora no cargo do Município e do IPREMI- Instituto de Previdência de Itacarambi, convém que seja encaminhado a comprovação de qual o vínculo efetivo ou temporário da Sra. Alessandra Bavosi com o Município, bem como a legislação que regulamenta o Plano de Cargos e Salários do Município e do IPREMI.

Consoante o indício de acumulação indevida de funções públicas pela Sra. Joselita Vieira Mendes nos Municípios de São Francisco e do Município Itacarambi, convém que sejam intimados os respectivos gestores para que informem qual a função pública é exercida pela Sra. Joselita Vieira Mendes nos Municípios, com as respectivas datas de ingresso e de dispensa, se for o caso, a fim de verificar se existe acumulação indevida de cargos ou funções públicas.

Devidamente intimados, a Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal de Itacarambi, e o Sr. Miguel Paulo Souza Filho, Prefeito Municipal de São Francisco, não se manifestaram, conforme certidão anexada na peça nº 69.

Em seguida, os autos foram encaminhados para a CFOSEP para manifestação acerca das irregularidades de sua competência técnica, conforme despacho (peça nº 72).

Após a análise dos autos, a CFOSE entendeu que havia a necessidade de realização de diligência junto à Administração Municipal para complementação da instrução processual, conforme relatório (peça nº 73).

No exercício da competência delegada por intermédio da Portaria nº 01/2021/GAB/JAV do Gabinete do Conselheiro José Alves Viana, a Diretoria de Fiscalização de Materiais Especiais solicitou a intimação da Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal de Itacarambi, para que enviasse a este Tribunal de Contas a documentação arrolada pela CFOSE, referente ao Contrato nº 322/2018, decorrente do Procedimento Licitatório nº 044/2018 – Tomada de Preços nº 003/2018, conforme despacho (peça nº 75).

Devidamente intimada, a referida gestora não se manifestou, conforme certidão (peça nº 78).

A CFOSE concluiu pela procedência parcial da denúncia e sugeriu a citação dos responsáveis para apresentarem as suas razões de defesa, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados, conforme relatório (peça nº 79).

Diante da ausência de manifestação dos responsáveis, o Relator determinou a **reiteração** da intimação da Sra. Nívea Maria de Oliveira, **Prefeita Municipal de Itacarambi**, para que esclareça e envie a este Tribunal a documentação arrolada por esta Unidade Técnica e pela CFOSEP, conforme o despacho (peça nº 81).

Quanto à questão envolvendo a admissão de servidores do Município de Itacarambi, matéria de competência desta Coordenadoria, foi requerido os seguintes esclarecimentos:

a) o motivo pelo qual os cargos de contador e de advogado não são cargos efetivos e sim comissionados e quais as funções são realizadas por esses profissionais no Município, devendo ser encaminhado, inclusive, eventual legislação que ampare a justificativa;

b) o vínculo, se efetivo ou temporário, da Sra. Alessandra Bavosi, apresentando ato de nomeação ou contrato, bem como a legislação que regulamenta o Plano de Cargos e Salários do Município e do IPREMI ou autoriza a contratação temporária;

c) a função pública ou o cargo exercido pela Sra. Joselita Vieira Mendes, com as respectivas datas de ingresso/nomeação e de dispensa/exoneração, se for o caso, e envie ato de nomeação ou contrato (se houver), bem como a legislação que autorize o respectivo vínculo, a fim de verificar se existe acumulação indevida de cargos ou funções públicas.

Por fim, no que tange ao suposto acúmulo indevido de funções pela Sra. Joselita Vieira Mendes, o Relator determinou a reiteração da intimação do Sr. Miguel Paulo Souza Filho, **Prefeito do Município de São Francisco**, para que enviasse a este Tribunal relação contendo as datas de eventual nomeação/contratação e exoneração/dispensa da referida agente, bem como os respectivos atos de nomeação/contratação e exoneração/dispensa, nos termos do mencionado despacho (peça nº 81).

Devidamente intimados, a Sra. Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal de Itacarambi e o Sr. Miguel Paulo Souza Filho, Prefeito do Município de São Francisco, não se manifestaram, conforme certidão (peça nº 86).

Diante do descumprimento reiterado das determinações do Relator, a Segunda Câmara desta Corte aplicou multa aos referidos agentes públicos, nos termos do artigo 85, inciso III, da Lei Complementar nº 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, conforme acórdão (peça nº 89).

O Município de São Francisco, representado pelo Sr. Miguel Paulo Souza Filho, prefeito municipal, requereu a juntada do instrumento de procuração (peças nº 92/93, 96 e 100/101).

O Município de São Francisco apresentou manifestação (peça nº 102) acerca da cessão da servidora Joselita Vieira Mendes, ocupante do cargo efetivo de Assistente Técnico Administrativo (Auxiliar de Administração II), para exercer o cargo em comissão de Procuradora Geral do Município de Itacarambi/MG e encaminhou documentação (peças nº 104 e 107).

A prefeita municipal de Itacarambi solicitou a dilação de prazo para cumprimento da diligência requerida (peça nº 112) e, em seguida, apresentou manifestação sobre os fatos denunciados (peça nº 136), anexando documentação (peças nº 116/135 e 137).

Nesses termos, os autos retornaram a esta Unidade Técnica para o reexame, conforme o despacho anexado na peça nº 115.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Das irregularidades apontadas pelo denunciante (peça nº 02, item 08)

II.1.1 Da inexistência dos cargos efetivos de contador e advogado

O denunciante alega que não existe no Município de Itacarambi os cargos efetivos de contador e advogado, sendo que isso favorece fraudes, pois esses profissionais são contratados conforme a “conveniência” do gestor, na medida que ficam submetidos à sua vontade, que tem o poder de demiti-los a qualquer momento. Dessa forma, conclui que há insegurança total de controle nessas áreas da Administração.

Ressalta, ainda, que existe um **assessor jurídico** que, se intitula “jornalista investigativo”, bloguista (<http://blogdofabiooliva.blogspot.com/>), que critica e denuncia todas as Administrações da região norte, exceto a que ele assessoria, pois recebe vencimento integral e sem atrasos, **em cargo comissionado**, residindo a cerca de 200 km de sua mesa de trabalho, no Município de Montes Claros e, portanto, sem nunca cumprir sua jornada legal de trabalho.

No exame inicial (peça nº 64), essa Coordenadoria concluiu que os cargos de contador e advogado devem ser cargos **efetivos**, providos obrigatoriamente por concurso público, conforme determina o art. 37, II, da Constituição Federal, não podendo, assim, serem preenchidos por meio de cargos comissionados.

Nesses termos, sugerimos a intimação da prefeita municipal para esclarecer o motivo pelo qual os cargos de contador e de advogado não são cargos efetivos e sim comissionados e quais as funções são realizadas por esses profissionais no Município, devendo ser encaminhado, inclusive, eventual legislação que ampare a justificativa

Da defesa apresentada pela Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal de Itacarambi (peça nº 136):

Inicialmente, a prefeita municipal informa que o plano de cargos vigente no município está previsto na Lei Municipal nº 1.695, de 01 de dezembro de 2015, que reformula o Plano de Cargos, Vencimentos e Carreiras dos Servidores da Prefeitura Municipal de Itacarambi, fixa suas diretrizes e dá outras providências.

Salienta que o referido plano foi elaborado e sancionado na gestão do ex-prefeito, Sr. Ramon Campos Cardoso (2013-2016), ora denunciante.

Informa, ainda, que no Quadro de Cargos da Lei nº 1.695/2015 **não há previsão para o cargo efetivo de contador**, mas apenas para os cargos de Auxiliar de Contabilidade, Auxiliar de Tesouraria, e Técnico em Contabilidade, com exigência de formação no nível médio completo, com atribuições detalhadas no quadro transcrito.

Nesses termos, reitera que o plano de cargos regulamentado pela citada legislação não prevê o cargo efetivo de contador, com exigência de formação em curso superior completo em Ciências Contábeis e registro no Conselho Regional de Contabilidade (CRC).

Assim, considerando que os serviços contábeis são atividades técnicas essenciais para a gestão municipal, e diante da ausência de servidor efetivo, a defesa informa que a contratação dos serviços contábeis se dá por meio de **processo licitatório**, que tem como objeto a contratação de pessoa física ou jurídica com formação em ciências contábeis, devidamente habilitada no Conselho Regional de Contabilidade para supervisão dos serviços da contabilidade municipal, procedimento também adotado pelos gestores anteriores, inclusive na gestão do ora denunciante.

No tocante ao cargo de advogado, a defesa esclarece que somente com o advento da Lei Municipal nº 1.695/2015, é que **foi criado o cargo efetivo de Advogado**.

Todavia, informa que ainda **não** houve concurso público para o provimento do cargo efetivo de advogado, vez que o último concurso para provimento de cargos efetivos ocorreu no ano de 2014.

Ressalta que no último concurso realizado no **ano de 2014**, na gestão do ex-prefeito Ramon Campos Cardoso, ora denunciante, não foi adequado ou alterado o Quadro de Cargos para incluir os cargos de Contador e Advogado como cargo efetivo, a fim de viabilizar o provimento do cargo por meio de concurso público, conforme demonstra o Anexo I, do **Edital nº 01/2013**, no qual contém o quadro com a especificação dos cargos e vagas, disponível no link (https://cotec.fadenor.com.br/concursos/itacarambi2013/AnexoI_ret.pdf).

A prefeita esclarece que as informações acerca do último concurso público realizado no Município de Itacarambi para provimento de cargos efetivos do seu quadro de pessoal estão disponíveis no *link* acima especificado.

Informa que a Lei Municipal nº 1.695/2015 prevê no seu Anexo I, **os Cargos em Comissão de Assessor Jurídico e Procurador do Município**, tendo sido criado o cargo

efetivo de Advogado somente na indigitada lei, não tendo havido até o momento concurso público para o provimento do cargo efetivo de Advogado.

Reitera que no último concurso realizado no ano de 2014, na gestão do ex-prefeito Ramon Campos Cardoso, ainda não havia sido adequado ou alterado o Quadro de Cargos para incluir os cargos de Contador e Advogado como cargo efetivo, a fim de viabilizar o provimento no cargo por meio de concurso público.

Assim, em resumo, a prefeita reitera que no citado Plano de Cargos e Carreira há previsão para os Cargos em Comissão de Assessor Jurídico e Procurador, tendo sido criado o cargo efetivo de Advogado somente com o advento da Lei 1.695/2015, não tendo havido até o momento concurso público para o provimento do cargo efetivo de Advogado.

Por todo o exposto, a prefeita conclui que causa estranheza a denúncia trazida pelo Sr. Ramon Campos Cardoso, gestor à época dos fatos, responsável pela realização do concurso público no município no ano de 2014, para provimento de cargos efetivos, bem como responsável pela reestruturação do plano de cargos, vencimentos e carreiras, no ano de 2016, oportunidades em que não previu o cargo de Contador e Advogado no quadro de cargos, e autorizou a nomeação de Assessor Jurídico e Procurador por meio de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, e a esta altura traz questionamentos a esta Corte de Contas a partir de legislação por ele mesmo elaborada e sancionada, o que evidencia que a denúncia possui cunho eminentemente político, sem amparo fático, pelo que não merece prosperar, devendo ser julgada improcedente.

Análise:

No relatório técnico da 1ª CFM (peça nº 62), destaca-se o trecho acerca dessa irregularidade:

No que tange à ausência de contador ou advogado efetivos no município, conforme apontou o denunciante, após consulta à legislação do município, disponível no *site* <https://www.itacarambi.mg.gov.br/leis/>, acesso em 31/03/2022, constatou-se, de acordo com a Lei nº 1.424/2006, de 21/12/2006, **a existência de cargos em comissão, recrutamento amplo, no Anexo I para contador e advogado:**

- Assessor II, 01 (uma vaga) - Contábil;
- Assessor III, 01(uma) vaga - Jurídica.

Constatou-se ainda que a Prefeitura não possui em seu quadro de funcionários o cargo em provimento efetivo de contador e de advogado, contrariando a Constituição Federal, que em seu art. 37, II, determina que o provimento de

funcionário em cargo efetivo da administração pública deve ser precedido de concurso público.

Vale ressaltar que esses tipos de serviços são próprios da Administração Pública, devendo ser realizado por servidor da Prefeitura, detentor de cargo efetivo, e nesse sentido citam-se os prejulgados do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

Prejulgado 1277

"Em face do caráter contínuo de sua função, o cargo de contador deve estar previsto nos quadros de servidores efetivos da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores, quando esta administrar seus próprios recursos, pois a atividade não se coaduna com cargos de livre nomeação e exoneração.

O provimento do cargo de contador requer obrigatoriamente prévia aprovação em concurso público, conforme determina o art. 37, II, da Constituição Federal." (Relatório n.º 146/2007, da Prestação de Contas do Presidente da Câmara de Vereadores referente ao ano de 2005 - Citação, item 5.1.1) (...)

Prejulgado 1501

"1. Os cargos da Câmara de Vereadores, cujas atividades sejam típicas, permanentes e contínuas, tais como de contador, advogado, analista (nível superior) e técnico legislativo (nível médio), devem ser ocupados por servidores efetivos e providos mediante concurso público.

Cargos comissionados são destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição Federal) e serão criados e extintos na quantidade necessária ao cumprimento das funções institucionais do Órgão, limitados ao mínimo possível, evitando-se a criação desmensurada e sem critérios técnicos, obedecendo-se também aos limites de gastos com pessoal previstos pela Lei Complementar nº 101/00.

Excepcionalmente é admissível a contratação de profissional habilitado em caráter temporário, em razão da inexistência de cargo efetivo, desde que autorizado por lei municipal, determinando o prazo máximo da contratação, até a criação e o provimento do cargo, em atendimento ao disposto no art. 37, IX, da Constituição Federal." (Relatório n.º 146/2007, da Prestação de Contas do Presidente da Câmara de Vereadores referente ao ano de 2005 - Citação, item 5.1.2) (...) (Grifo nosso)

Conforme o relatório técnico inicial **(peça nº 64)**, verificamos, em consonância com a análise da 1ª CFM, que as funções de contador, bem como o de advogado são atividades que possuem **caráter permanente e contínuo**, portanto, necessários para a gestão municipal. Desse modo, esses cargos (funções) devem constar na estrutura administrativa como **cargos efetivos**, providos por meio de concurso público, conforme determina o art. 37, II da Constituição Federal (CF/88).

Foi acentuado ainda que os cargos de contador e advogado não podem ser providos por meio de cargos em comissão, uma vez que tais cargos são destinados apenas as atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V da Constituição Federal.

No caso concreto, a prefeita reconheceu que **não** há o cargo de contador e que os serviços contábeis são contratados por meio de licitação, conforme o Pregão Presencial nº 023/2017, Processo Licitatório nº 047/2017, anexado na **peça nº 137**.

Compulsando o referido procedimento licitatório, constata-se que a Sra. Alessandra Bavose de Souza Fernandes se sagrou vencedora do certame e foi contratada para a prestação de serviços de contabilidade do Município de Itacarambi.

De fato, analisando a Lei nº 1.695/2015 (**peça nº 135**) que dispõe sobre o Plano de Cargos, Vencimentos e Carreiras dos Servidores da Prefeitura Municipal de Itacarambi, constata-se a **inexistência** do cargo de contador. Há apenas os cargos efetivos de nível médio de Auxiliar de Contabilidade, Auxiliar de Tesouraria, e Técnico em Contabilidade.

Por se tratar de função permanente e de caráter contínuo da Administração, entendemos que o cargo de contador deve constar na legislação municipal como cargo efetivo, a ser preenchido por meio de concurso público, nos termos do art. 37, II, da CF/88.

Assim, a Constituição exige que as atividades contínuas e permanentes da Administração Pública sejam exercidas por servidores públicos efetivos, previamente aprovados em concurso público, processo destinado a selecionar, de forma isonômica, as pessoas mais qualificadas para atuar no serviço público.

Ademais, admite-se a contratação de serviços contábeis em caráter **temporário** por meio de processo de inexigibilidade de licitação, quando se tratar de serviços singulares, nos termos da legislação licitatória até que a Administração crie o cargo efetivo de contador, a ser provido por concurso público, nos termos do citado dispositivo constitucional.

Além disso, no campo da responsabilidade, cumpre assinalar que o art. 89 do Decreto-lei nº 200/67, dispõe que todo aquele que tiver a seu cargo o serviço de contabilidade é “pessoalmente” responsável pelas atividades inerentes ao mesmo, responsabilidade esta que não pode ser atribuída a empresa contratada.

Nesse sentido, esta Corte decidiu que os serviços contábeis são serviços técnicos e corriqueiros, executados de forma continuada, para suprir as necessidades permanentes da Administração. Assim, não podem ser executados por empresa contratada e sim por servidor efetivo:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA. RECOMENDAÇÃO.

Os serviços contábeis dizem respeito a serviço técnico corriqueiro, afeto ao dia a dia da Administração Pública, executados de forma continuada e permanente, não devendo, assim, ser executados por empresa contratada e sim por servidor do quadro efetivo da Entidade, aprovado em concurso público, nos termos do inciso II do art. 37 da CR/88.

(...)

Registro inicialmente que, segundo o art. 89 do Decreto-lei nº 200/67, todo aquele que tiver a seu cargo o serviço de contabilidade é “pessoalmente” responsável pelas atividades inerentes ao mesmo, responsabilidade esta que não pode ser atribuída a empresa contratada.

Tendo em vista que os serviços contábeis dizem respeito a serviço técnico corriqueiro, afeto ao dia a dia da Administração Pública, executados de forma continuada e permanente, não devem ser executados por empresa contratada e sim por servidor do quadro efetivo da Entidade, aprovado em concurso público, nos termos do inciso II do art. 37 da CR/88, o qual estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II – a investidura em cargo e 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;

Acerca da contratação de contador pela Administração Pública, destaco que este Tribunal, ao apreciar os autos de nº 769.080 – Inspeção Ordinária – Atos de Admissão, sessão de 23/06/2015, da Primeira Câmara, posicionou-se no sentido de:

(...) Na Constituição da República, atribui-se a execução das atividades típicas e permanentes da Administração Pública aos servidores do seu quadro de pessoal, sejam eles efetivos ou **comissionados**.

A estes, porém, são destinadas apenas as funções de direção, chefia ou assessoramento, nos moldes do art. 37, incisos II e V, da Lei Maior. É indubitável que funções como “Contador”, e “Auxiliar Administrativo” não se caracterizam como de direção, chefia ou assessoramento, devendo ser criadas por lei e providas por concurso público, nos termos da norma constante no inciso II do art. 37 da Carta Magna.

Ressalto que a contratação de empresa é possível, por meio de procedimento licitatório, para prestação de serviços de natureza singular, os quais, por sua especificidade, diferem dos que, habitualmente, são afetos à Administração. Esse foi o entendimento firmado por este Tribunal na Súmula nº 106 (publicada no “MG” de 22/10/08 - pág. 40 – mantida no “MG” de 26/11/08 – pág. 72 - mantida no D.O.C. de 05/05/11 – pág. 08 - mantida no D.O.C. de 07/04/14 – pág. 04), *in verbis*:

Nas contratações de serviços técnicos celebradas pela Administração com fundamento no artigo 25, inciso II, combinado com o art. 13 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, é indispensável a comprovação tanto da notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas como da singularidade dos serviços a serem prestados, os quais, por sua especificidade, diferem dos que, habitualmente, são afetos à Administração.

Acerca do assunto, destaco o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina no Prejulgado nº 1277, reformado pelo Tribunal Pleno em sessão de 24.08.2009, mediante a Decisão nº 3000/09, exarada no Processo CON-08/00526490, senão vejamos:

Em face do caráter contínuo de sua função, o cargo de contador deve estar previsto nos quadros de servidores efetivos da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores, quando esta administrar seus próprios recursos, pois a atividade não se coaduna com cargos de livre nomeação e exoneração.

O provimento do cargo de contador requer obrigatoriamente prévia aprovação em concurso público, conforme determina o art. 37, II, da Constituição Federal.

A prática de registros contábeis e demais atos afetos à contabilidade são atribuições que devem ser acometidas a contabilista habilitado e registrado no Conselho Regional de Contabilidade, sob pena de infração à norma regulamentar do exercício profissional.

Excepcionalmente, **caso não exista o cargo de contador nos quadros de servidores efetivos da Prefeitura Municipal ou da Câmara de Vereadores**, ou houver vacância ou afastamento temporário do contador ocupante de cargo efetivo, **as seguintes medidas podem ser tomadas, desde que devidamente justificadas e em caráter temporário, até que se concluam, em ato contínuo, os procedimentos de criação e provimento do cargo de contador da unidade:**

1 - edição de lei específica que autorize a contratação temporária de contador habilitado e inscrito no CRC e estipule prazo de validade do contrato, justificando a necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme preceitua o art. 37, IX, da Constituição Federal.

2 - Realização de licitação para a contratação de pessoa física para prestar serviço de contabilidade, conforme as diretrizes estabelecidas na Lei Federal nº 8.666/93.

3 - **Atribuir a responsabilidade pelos serviços contábeis a servidor efetivo do quadro de pessoal do Poder Executivo, Legislativo ou na administração indireta**, com formação superior em Contabilidade, devidamente inscrito no Conselho Regional de Contabilidade e regular em suas obrigações - que não o Contador desses órgãos - sendo vedada a acumulação remunerada, permitido, no entanto, o pagamento de gratificação atribuída por lei municipal e de responsabilidade do órgão que utilizar os serviços do servidor.

Em qualquer das hipóteses citadas nos itens 1, 2 e 3, acima, **a contratação deverá ser por tempo determinado, com prazo de duração previamente fixado, para atender a uma necessidade premente; sendo que em ato contínuo deve ser criado e provido por via do concurso público o cargo efetivo de Contador da Prefeitura e da Câmara Municipal**, ou ainda até

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal

que se regularize eventual vacância ou afastamento temporário de contador já efetivado.

O Contador da Prefeitura não pode responsabilizar-se pela contabilidade da Câmara, em face da vedação de acumulação de cargos (art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal) e independência de Poderes. É vedada a contratação de escritórios de contabilidade, pessoa jurídica, para a realização dos serviços contábeis da Prefeitura ou da Câmara Municipal, ante o caráter personalíssimo dos atos de contabilidade pública."

Destaco, também, o entendimento do Tribunal de Contas do Mato Grosso, firmado nas Resoluções de Consulta n°s 37/2011 e 10/2017, *in verbis*:

Resolução de Consulta n° 37/2011:

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ. CONSULTA. PESSOAL. ADMISSÃO. PROFISSIONAIS COM PROFISSÃO REGULAMENTADA. CONTADOR. REGRA: PROVIMENTO EM CARGO EFETIVO ESPECÍFICO. EXCEÇÃO: ATRIBUIÇÕES DA RESPONSABILIDADE PELOS SERVIÇOS CONTÁBEIS A SERVIDOR EFETIVO. RESPONDER AO CONSULENTE NOS TERMOS DO VOTO DO REVISOR. O cargo de contador deve estar previsto nos quadros de servidores efetivos dos respectivos entes, a ser provido por meio de concurso público, conforme prescreve o art. 37, inciso II, da Constituição Federal, não sendo possível a nomeação de contador em cargo de livre nomeação e exoneração, e tão pouco a atribuição da responsabilidade pelos serviços contábeis a prestadores de serviços contratados sob o regime da lei de licitações.

Resolução de Consulta n° 10/2017:

Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA N° 31/2010. PESSOAL. ADMISSÃO. EXECUTIVO MUNICIPAL. CONTADOR. PROVIMENTO EM CARGO EFETIVO. RPPS. PROGRAMA AMM-PREVI. O cargo de contador do Poder Executivo Municipal deverá ser criado por lei e provido por meio de concurso público, sendo que o mesmo será responsável por todos os órgãos e unidades orçamentárias vinculados ao Poder Executivo, o que inclui o RPPS, salvo no caso de ente federativo cuja organização administrativa comporte um contador por órgão ou unidade orçamentária, e, ressaltando ainda, os casos da prestação de serviços contábeis pelo Consórcio Previmuni no âmbito do Programa AMM-Previ.

Assim, considero irregular a realização dos serviços contábeis da Fundação Municipal de Saúde de Moeda por empresa contratada e determino ao atual gestor que tome as providências necessárias à regularização da situação, inclusive, se for o caso, quanto à criação, por lei, do cargo de Contador e a realização de concurso público para seu provimento, nos termos do inciso II do art. 37 da CR/88. (Grifo nosso)

No mesmo sentido, ao responder consulta sobre a matéria, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás decidiu que:

1. a) face o caráter de atividade administrativa permanente e contínua, o serviço de contabilidade deve ser cometido à responsabilidade de profissional habilitado e em situação de regularidade perante ao Conselho Regional de Contabilidade, integrante do quadro de cargos efetivos do ente público, com provimento mediante concurso público, em conformidade com o art. 37, II, da Constituição Federal. Assim, via de regra, não só deve se abster a administração municipal de realizar contratação de assessoria contábil sem licitação, como deverá criar cargo de provimento efetivo para tais profissionais.

b) de forma excepcional poderá ser afastada a mencionada regra, nos casos de vacância, afastamento temporário do titular do cargo efetivo de contador, ou quando não existirem aprovados no concurso público, é admissível, até novo provimento do cargo a contratação de profissional, através de procedimento licitatório, observada a normatização da Lei nº 8.666/1993, ou ainda, a contratação de profissional em caráter temporário, autorizada por lei municipal específica, que deverá estipular as condições da contratação, inclusive forma de seleção e prazo máximo de contratação, em atendimento ao disposto no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. **(Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, Acórdão AC-CON Nº 00007/2015, Relator Conselheiro Substituto Irany de Carvalho Júnior)** (Grifo nosso)

Ressalte-se que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso emitiu o enunciado de Súmula nº 02, segundo o qual “o cargo de contador deve ser criado por lei e provido por meio de concurso público, independentemente da carga horária de trabalho”.

E, por fim, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina decidiu ser vedada a contratação de escritórios de contabilidade, pessoa jurídica, para a realização dos serviços contábeis da Prefeitura ou da Câmara Municipal, **ante o caráter personalíssimo dos atos de contabilidade pública:**

A contratação de escritório contábil ou profissional autônomo estranho ao quadro de servidores para a elaboração da contabilidade da Câmara mostra-se indevida, tendo em vista que a função deve ser exercida por contador próprio daquele Poder. Esse cargo é tipicamente de provimento efetivo, considerando que tem caráter permanente e corresponde a serviço técnico profissional, o qual só pode ser executado por profissional legalmente habilitado.

Com efeito, o serviço contábil é imprescindível para a Administração Pública, não apenas pelo caráter permanente que possui, como também pela consequência que gera: a emissão de atos administrativos. É por meio dessa atividade que são emitidas informações indispensáveis ao gerenciamento da coisa pública e também dos controles internos, auxiliando no controle externo exercido por este Tribunal de Contas. Assim, a contabilidade exige qualificação adequada do profissional e, principalmente, a sua continuidade, a fim de conferir segurança aos trabalhos.

Daí ser a contratação temporária inadequada para esses fins. Somente lançando mão da efetividade do provimento dos cargos públicos, com a realização de processo seletivo mediante concurso, é que aquelas condições poderão ser atendidas.

Como bem observou o Auditor Fiscal de Controle Externo Clóvis Coelho Machado, às fls. 66-80 do PCA nº 03/01010188,

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal

A efetividade do provimento dos cargos públicos é que direciona e estabiliza a Administração Pública e dota de alguma sequência as políticas públicas, que não podem ser passageiras como os dirigentes dos órgãos estatais. A efetividade dota, ainda, de segurança funcional o servidor público, por garantir a ele a continuidade de sua condição profissional. Nesse sentido, não é qualquer cargo que pode ser definido legalmente como sendo de prestação de serviço. Por exemplo, o cargo de Contador possui atribuições que lhe são típicas em caráter definitivo, por isso consta na estrutura da Unidade Administrativa como permanente.

Foi desconsiderado, pois, o comando constitucional que exige a realização de concurso público:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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. [...]”[4]

A Consultoria mencionou os prejulgados n. 1501, 1277 e 0996, os quais, por tratar do tema, poderiam ter sido consultados e observados pelo gestor antes da realização da contratação irregular.

Desta feita, o órgão consultivo concluiu a sua manifestação da seguinte maneira:

“[...] Como se vê, quando ainda não foi criado o cargo de contador no quadro efetivo da Câmara, excepcionalmente se admite editar lei específica ou promover licitação para contratá-lo por determinado tempo, até que se tomem as devidas providências no sentido de inserir o cargo no quadro de pessoal. Também se permite atribuir gratificação ao Contador da Prefeitura para exercer a função, observado o caráter excepcional, justificado e temporário. **(TCE/SC, Processo REC-06/00353826, Parecer GC/WRW/2008/91/ES, Câmara Municipal de Quilombo)**

Nesses termos, entendemos que a escrituração contábil da Administração e a elaboração dos balancetes nos prazos previstos em lei são atividades de rotina ínsitas ao setor de contabilidade da Prefeitura, que não devem ser transferidas a empresa privada, pois o cargo de contador tem de estar previsto entre aqueles constantes do quadro de servidores efetivos do Município, a ser preenchido por meio de concurso público.

Assim, dado o caráter definitivo e permanente das atividades exercidas pelo Contador, seu vínculo com a administração deve ser regido pelas normas do art. 37 da CF/88, ou seja, deve ocupar cargo público, ofertado mediante concurso público para provimento em caráter efetivo.

Por todo o exposto, concluímos pela irregularidade quanto a inexistência do cargo efetivo de contador na estrutura administrativa do Município de Itacarambi, conforme a legislação e a jurisprudência colacionadas.

Nesses termos, sugerimos que a Administração municipal adote as medidas necessárias para que o cargo de “contador” conste do quadro de servidores efetivos do órgão, cujas atribuições deverão abranger todos os atos necessários ao acompanhamento e operacionalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Municipal, observando-se, ainda, a exigência de concurso público para a respectiva investidura.

Passamos a analisar a alegação da denúncia relativa à inexistência do cargo efetivo de advogado na estrutura administrativa do Município de Itacarambi.

Conforme visto, a prefeita reconheceu que existe o cargo **efetivo** de advogado, criado por meio da Lei nº 1.695/2015 e que o mesmo ainda não foi provido por meio de concurso público. Aduziu ainda que existem os cargos **comissionados** de Assessor Jurídico e Procurador Geral do Município.

De fato, constata-se que a Lei nº 1.695/2015 (peça nº 135) criou o cargo efetivo de Advogado, com a seguinte descrição: “trabalho de escritório, de média complexidade, que consiste em executar tarefas de escrituração, digitação, atendimento, serviços externos e correlatos” e com as seguintes atribuições:

- ⇒ Postular em juízo.
- ⇒ Prestar assessoria jurídica extrajudicialmente.
- ⇒ Realizar estudos específicos sobre temas e problemas jurídicos de interesse da Instituição.
- ⇒ Formalizar parecer técnico-jurídico.
- ⇒ Analisar, fatos, relatórios e documentos.
- ⇒ Realizar auditorias jurídicas.
- ⇒ Definir natureza jurídica da questão.
- ⇒ Redigir ou formatar documentos jurídicos.
- ⇒ Auxiliar nos trabalhos das comissões instituídas.
- ⇒ Analisar a legislação e orientar a sua aplicação no âmbito da Instituição.
- ⇒ Preparar relatórios, planilhas, informações para expedientes e processos sobre matéria própria.
- ⇒ do Órgão e proferir despachos interlocutórios e preparatórios de decisão superior.
- ⇒ Participar de programa de treinamento, quando convocado.
- ⇒ Participar, conforme a política interna da Instituição, de projetos, cursos, eventos, convênios e
- ⇒ programas de ensino, pesquisa e extensão.
- ⇒ Executar tarefas pertinentes à área de atuação, utilizando-se de equipamentos e programas de
- ⇒ informática.
- ⇒ Executar outras tarefas compatíveis com as exigências para o exercício da função.

Nesse ponto, afasta-se a irregularidade apontada relativa à ausência do cargo efetivo de advogado na estrutura administrativa municipal.

Por outro lado, a Lei nº 1.695/2015 (peça nº 135) criou ainda os cargos comissionados de Assessor Jurídico e Procurador Geral.

Na descrição das funções do cargo comissionado de **Assessor Jurídico** consta a seguinte descrição: “exercer atividades próprias de advocacia, na defesa dos interesses do Município”, constando as seguintes atividades:

TAREFAS TÍPICAS
⇒ Representar a Prefeitura Municipal, em juízo ou fora dele, prestando serviços de natureza jurídica, por delegação de autoridade competente; ⇒ Examinar e estudar documentos de natureza complexa e variada, de interesse da Prefeitura Municipal, emitindo os devidos pareceres; ⇒ Assessorar o prefeito e secretários municipais em assuntos jurídicos, opinando e elaborando pareceres; ⇒ Examinar os atos jurídicos que lhe forem submetidos pelo prefeito; ⇒ Elaborar contratos, convênios, acordos e ajustes de natureza jurídica em que a prefeitura for parte, em articulação com órgãos setoriais; ⇒ Realizar trabalhos de assessoria e consultoria jurídicas nos diversos órgãos da Prefeitura; ⇒ Elaborar documentos de natureza jurídica ou com implicações jurídicas, relativas a direitos e obrigações em que a prefeitura seja titular ou interessada; ⇒ Defender judicialmente o Município em Ações Cíveis, Trabalhistas ou Fiscais; ⇒ Realizar outras tarefas afins, de acordo com as atribuições próprias da Prefeitura e da natureza do cargo.

Observa-se, portanto, que as atividades atribuídas tanto ao cargo de advogado quanto ao de assessor se assemelham, isto é, representar em juízo, emitir parecer, prestar assessoria jurídica. Não se verifica, essencialmente, atribuições que guardam vínculo de confiança.

Nessa linha, cita-se trecho de voto em Ação Direta de Inconstitucionalidade, em que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais¹ reconheceu a inconstitucionalidade da lei do município de Ibiritoga que havia criado o cargo em comissão de assessor jurídico com atribuições semelhantes à de Procurador:

(...)

Pontue-se que, na esteira do entendimento jurisprudencial sobre a questão, para justificar a criação de cargos em comissão como exceção à regra ao concurso público, faz-se necessário que a legislação demonstre que as atribuições de aludidos cargos se harmonizam com a regra da livre nomeação e exoneração e com a destinação constitucional desses postos. **Apenas a nomenclatura do cargo não é suficiente para esse fim, na medida em que somente a**

¹ TJMG - Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.22.031205-2/000. Relator Desembargador WANDERLEY PAIVA, Órgão Especial, julgamento em 08/11/2022.

definição legal de atribuições e responsabilidades do cargo é apta a comprovar se ele é jurídica e administrativamente apropriado para provimento em comissão. No caso em debate, verifica-se que houve a criação do cargo em comissão de Assessor Jurídico no âmbito do Município de Ibiriti. Da análise das atribuições do cargo de Assessor Jurídico **constata-se a inconstitucionalidade do dispositivo que o considerou como cargo em comissão. Isso porque o cargo tem como atribuição a representação jurídica da defesa dos interesses da autarquia municipal na esfera judicial, além de apoiá-la nos processos administrativos e emitir pareceres.** (Grifos nossos).

Já para o cargo comissionado de Procurador Geral constam as seguintes atribuições:

- ▣ Assessorar juridicamente o Prefeito e demais órgãos do Poder Executivo Municipal;
- ▣ Representar o Município em juízo;
- ▣ Elaborar e/ou revisar anteprojetos de Lei, de Decreto e demais atos normativos;
- ▣ Promover a cobrança judicial dos créditos tributários do Município;
- ▣ Orientar sindicâncias, inquérito e processo administrativo, disciplinar e tributário;
- ▣ Elaborar minuta de contratos, convênios e outros atos administrativos;
- ▣ Preparar veto ou sanção das proposições de lei;
- ▣ Coligir e organizar informações relativas à jurisprudência, doutrina e legislação federal, estadual e municipal;
- ▣ Encarregar-se do controle de registro e arquivamento dos atos normativos do governo municipal;
- ▣ Vistar pareceres administrativos, atos normativos, contratos, convênios, ou quaisquer peças processuais judiciais;
- ▣ Observar o fiel cumprimento de leis e outros atos normativos por parte dos órgãos e entidades da administração direta e indireta;
- ▣ Efetuar defesas judiciais dos administradores junto ao Tribunal de Contas e demais órgãos estaduais e federais, relativos à prestação de contas diversas.
- ▣ Executar tarefas afins e complementares relacionadas ao cargo.

Da leitura do dispositivo, verifica-se que algumas das atividades se relacionam com atribuições de direção como orientar sindicâncias, inquérito e processo administrativo. No entanto, há vários elementos inerentes à função permanente, técnica e burocrática, tais como: coligir e organizar informações relativas à jurisprudência; encarregar-se registro e arquivamento de atos; promover a cobrança judicial dos créditos tributários.

Conforme exposição do item anterior deste relatório, depreende-se do comando do art. 37, II da CF/88 que os serviços contínuos e permanentes da Administração Pública devem ser prestados por servidores ocupantes de cargos efetivos e previamente aprovados em concurso público, sendo as exceções à regra taxativamente previstas na própria Constituição: **cargos em comissão (exclusivamente para atribuições de direção, chefia ou assessoramento)** e contratação temporária para atender excepcional interesse público, conforme o art. 37, incisos V e IX da CF/88, respectivamente.

O art. 37, inciso V, da CF/88 trata dos cargos em comissão e das funções de confiança:

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;** (Grifo nosso)

Da leitura do dispositivo, nota-se que os cargos em comissão, assim como as funções de confiança, destinam-se apenas às atribuições de chefia, direção e de assessoramento. Assim, não podem ser ocupados para o desempenho de atividades rotineiras da administração, ou de atribuições de natureza técnica, operacional ou meramente administrativa, as quais não pressupõem uma relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.

Nesse sentido, colacionamos a seguinte jurisprudência:

TJMG. AÇÃO DIRETA INCONST N° 1.0000.20.586037-2/000 - COMARCA DE MERCÊS – REQUERENTE(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA - REQUERIDO(A)(S): MUNICÍPIO DE MERCÊS, CÂMARA MUNICIPAL. 10/09/2021:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL N° 1.013/2010 - MUNICÍPIO DE MERCÊS - ARTIGOS 21, §1º E 23 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - ATRIBUIÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO - NÃO VERIFICAÇÃO - VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS - OCORRÊNCIA. - Nos termos dos artigos 21 e 23 da Constituição Estadual, em simetria com o artigo 37 da Constituição Federal, **os cargos em comissão** declarados em lei de livre nomeação e exoneração **destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.** - Conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal "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". (RE 1041210 RG, Relator Ministro Dias Toffoli). - **A lei 1.013/2010 do Município de Mercês contraria dispositivos constitucionais ao criar cargos em comissão para atividades meramente burocráticas, técnicas e operacionais e que não exigem relação de confiança entre a autoridade e o subordinado.** (TCEMG. Representação n. 958343. 38ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, realizada no dia 06/12/2016. Município de Contagem. Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão)

REPRESENTAÇÃO. PRELIMINAR DE PERDA DE OBJETO. AFASTAMENTO. MÉRITO. APRECIÇÃO DE LEGALIDADE DAS DESPESAS DECORRENTES DA CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. NÃO DEVOLUÇÃO DE VALORES AO ERÁRIO. **AUSÊNCIA DE FUNÇÃO DE DIREÇÃO CHEFIA OU ASSESSORAMENTO.** INCONSTITUCIONALIDADE. DETERMINAÇÃO DE DESLIGAMENTO DE SERVIDORES. REDUÇÃO DE VENCIMENTOS. IRREGULARIDADE. RECOMENDAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA.

1. A competência desta Corte de Contas restringe-se à aferição da legalidade das despesas efetuadas com base nas admissões de detentores de cargos em comissão. O Tribunal não está autorizado a apreciar a legalidade de tais admissões para fins de registro, diante do disposto no inciso V do art. 76 da Constituição Estadual e no art. 53, I, da Lei Orgânica do Tribunal.
2. Não tendo nenhum indício nos autos de que não houve contraprestação em serviços pelo valor despendido pela Administração Pública municipal, não é cabível a determinação do ressarcimento de valores ao erário.
3. O reconhecimento da inconstitucionalidade de **leis municipais que criam cargos em comissão para os quais não foram fixadas atribuições relacionadas a funções de direção, chefia e assessoramento** enseja a determinação da adoção de medidas com vistas ao desligamento dos servidores ocupantes dos referidos cargos, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.
4. A redução do vencimento de servidores detentores de cargos em comissão mediante decreto é irregular por afrontar o disposto no art. 37, X e XV, da Constituição da República. (Grifo nosso)

Por outro lado, nos termos da Consulta nº 888.126, esta Corte decidiu que os serviços rotineiros, permanentes e não excepcionais devem, em regra, ser realizados pelo corpo jurídico do próprio ente:

EMENTA: CONSULTA – **CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA JURÍDICA** – EXCEPCIONALIDADE – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – OBRIGATORIEDADE, SALVO COMPROVADA SINGULARIDADE DO SERVIÇO E A NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO PROFISSIONAL – CONFIANÇA EM RELAÇÃO AO CONTRATADO – ELEMENTO NÃO CONFIGURADOR DA INEXIGIBILIDADE – OPÇÃO POR CREDENCIAMENTO – POSSIBILIDADE – SISTEMA DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO – OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, LEGALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE

E ÀS NORMAS DA LEI N. 8.666/93 – CONSULTAS N. 765192, 735385, 708580, 688701, 684672, 183486, 746716, 812006, 652069 – RESUMO DE TESE REITERADAMENTE ADOTADA.

a) Os serviços rotineiros, permanentes e não excepcionais devem, em regra, ser realizados pelo corpo jurídico do próprio ente. Consultas n. 765.192 (27/11/2008), 735.385 (17/10/2007), 708.580 (08/11/2006), 688.701 (15/12/2004), 684.672 (01/09/2004) e 183.486 (21/09/1994).

b) Admite-se a contratação de serviços advocatícios, por meio de licitação, quando não houver procuradores suficientes para representar o órgão em juízo e promover ações de sua competência. Consultas n. 746.716 (17/09/2008), 735.385 (17/10/2007), 708.580 (08/11/2006), 688.701 (15/12/2004) e 684.672 (01/09/2004). **(TCE/MG, Consulta nº 888.126, Pleno, Relator Conselheiro Wanderley Ávila, j. em 08/08/2013) (Grifo nosso)**

Conforme a jurisprudência do STF, os municípios não são obrigados a possuir Procuradorias Municipais, organizadas em carreira, mediante concurso público, para o desempenho das funções de representação judicial e consultoria jurídica.

No entanto, realizada a opção política municipal de instituição de órgão próprio de procuradoria, a composição de seu corpo técnico está vinculada à incidência das regras constitucionais, dentre as quais o inafastável dever de promoção de concurso público (art. 37, II, da CF/88). **(STF. Plenário. ADI 6.331/PE, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 09/04/2024)**

No caso concreto, conforme visto, o Município de Itacarambi optou pela criação do cargo de advogado, o que pressupõe a existência de uma Advocacia Pública (Procuradoria Municipal) na estrutura administrativa municipal. Assim, impõe-se que a administração municipal realize concurso público para preenchimento do cargo de advogado.

Pelo exposto, concluímos pela irregularidade na criação dos cargos comissionados de Procurador Geral e Assessor jurídico, para os quais não foram fixadas, essencialmente, atribuições relacionadas a funções de direção, chefia e assessoramento, mas sim atividades técnicas, típicas de cargos efetivos, que devem ser providos por meio de concurso público.

II.1.2 Da acumulação irregular de cargo de contador no Município de Itacarambi e no IPREMI

O denunciante alega que a contadora do Município de Itacarambi, Sra. Alessandra Bavosi, acumula também a contabilidade do IPREMI – Instituto de Previdência do Município de Itacarambi.

Da defesa apresentada pela Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal de Itacarambi (peça nº 136):

No tocante ao vínculo da Sra. Alessandra Bavose de S. Fernandes com o IPREMI – Instituto de Previdência e Assistência Social de Itacarambi, a prefeita informa que a contratação também se deu por meio de **processo licitatório**, conforme documentação anexada (**peça nº 128**).

Conforme solicitado, a defesa anexou a legislação que regulamenta o Plano de Cargos e Salários do IPREMI:

- Lei 1.352/2005 que reestrutura o Instituto de Previdência Municipal de Itacarambi e dá outras providências (**peça nº 131**);
- Lei 1.363/2005 que institui o Plano de Cargos e Salários do Instituto de Previdência e Assistência Social de Itacarambi (**peça nº 130**);
- Lei 1.821/2019 que altera o padrão salarial do pessoal comissionado e efetivo do Instituto de Previdência e Assistência Social de Itacarambi, estabelecido pela Lei 1.363/2005 (**peça nº 129**).

Assim, nos termos da Lei 1.363/2005 que institui o Plano de Cargos e Salários do Instituto de Previdência e Assistência Social de Itacarambi, a prefeita informa que o cargo de contador **não** compõe o quadro de cargos efetivos do IPREMI.

Aduz que há apenas a previsão do cargo de Assessor Contábil no quadro de cargos **comissionados**, de livre nomeação e exoneração do Diretor-Superintendente.

Por fim, esclarece que **não** há servidor nomeado para o cargo comissionado de Assessor Contábil no IPREMI, sendo que os serviços contábeis são prestados por meio de contrato de prestação de serviços, decorrente de **processo licitatório**.

Por todo o exposto, a prefeita conclui que não há que se falar em acumulação indevida de cargos e funções públicas, vez que o vínculo da Sra. Alessandra Bavose de S. Fernandes, contadora, com o Município de Itacarambi e com o IPREMI, decorre de contratos de prestação de serviços, originados de processos licitatórios distintos, pelo que requer seja julgada improcedente a denúncia.

Análise:

Em relação a acumulação de cargos da contadora do Município com a função de contadora do IPREMI – Instituto de Previdência de Itacarambi, o relatório técnico da 1ª CFM (peça nº 14) assinalou:

Quanto ao fato da contratada Alessandra Bavosi, acumular a contabilidade do IPREMI – Instituto de Previdência de Itacarambi, **se não existir contador efetivo no regime próprio de previdência, a responsabilidade pela contabilidade será do contador efetivo do Poder Executivo, conforme súmula do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso: SÚMULA Nº 3 (DOC, 20/12/2013).** Inexistindo contador efetivo no regime próprio de previdência, a responsabilidade pela contabilidade será do contador efetivo do Poder Executivo.

Dessa forma, como não existe cargo de provimento efetivo para contador, entende-se que (não) existe irregularidade quanto ao fato do **contador contratado atuar na contabilidade da Prefeitura e do IPREMI – Instituto de Previdência de Itacarambi**, mas, faz-se necessário que seja encaminhada documentação a respeito da contratação da Sra. Alessandra Bavosi – se efetiva ou não, bem como informações a respeito do Plano de Cargos e Salários do município e do IPREMI – Instituto de Previdência de Itacarambi. Quanto à informação de que a contratada Sra. Bavosi é parceira do Sr. Miguel Sérgio de Seixas Ferro, ambos investigados pelo ME em fraude a licitação em processo de contratação na Câmara Municipal de Itacarambi, cumpre esclarecer que não se localizou na documentação qualquer informação a respeito do Sr. Miguel Sérgio de Seixas Ferro bem como da parceria formada entre eles, de modo que o apontamento em tela pode ser considerado improcedente. (Grifo nosso)

De fato, na Lei nº 1.363/2005 (peça nº 130), que institui o plano de cargos e salários do IPREMI, consta apenas o cargo **comissionado** de Assessor Contábil, com as seguintes atribuições:

Atribuições Específicas

- Elaboração da proposta orçamentária do Instituto no prazo estipulado pela Lei.
- Realizar a execução orçamentária: empenho e liquidação da despesa, e registro dos créditos adicionais suplementares e especiais.
- Controle das operações financeiras e patrimoniais: contabilização dos fatos (Lei 4.320/64); escrituração; elaboração de balancetes mensais; elaboração dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, anexos e adendos (Lei 4.320/64); instrução do Processo de Prestação de Contas e apresentação de justificativas perante o Prefeito e Câmara municipais e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.
- Guarda e conservação de livros, documentos e peças contábeis.

Compulsando os autos do Pregão Presencial nº 001/2019, Processo Licitatório nº 002/2019 (peça nº 128) instaurado pelo IPREMI, constata-se que a Sra. Alessandra Bavoce de

Souza Fernandes se sagrou vendedora do certame e foi contratada pelo instituto para a prestação de serviços de supervisão e manutenção das atividades contábeis.

Conforme acentuado no item anterior deste relatório, a Sra. Alessandra também foi contratada para a realização de serviços contábeis junto à Prefeitura Municipal de Itacarambi, mediante o Pregão Presencial nº 023/2017, Processo Licitatório nº 047/2017.

Portanto, conclui-se que a referida contadora foi contratada para a prestação de serviços contábeis para a Prefeitura Municipal de Itacarambi e pelo IPREMI, mediante processos licitatórios distintos.

Conforme a documentação da fase interna da citada licitação, o objeto da licitação foi descrito de forma pormenorizada, constando o seguinte:

CONTRATAÇÃO DE CONTADOR OU EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBIL NO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ITACARAMBI, DESEMPENHAR TAREFAS INERENTES À ÁREA CONTÁBIL, RESPONSABILIZANDO-SE PELOS SERVIÇOS DE CONTABILIDADE PÚBLICA EM NÍVEL INSTITUCIONAL ELABORAR A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO INSTITUTO NO PRAZO ESTIPULADO PELA LEI; REALIZAR A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: EMPENHO E LIQUIDAÇÃO DA DESPESA, E REGISTRO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES E ESPECIAIS; CONTROLAR AS OPERAÇÕES FINANCEIRAS E PATRIMONIAIS; CONTABILIZAÇÃO DOS FATOS (LEI 4.320/64); ESCRITURAÇÃO; ELABORAÇÃO DE BALANCETES MENSIS; ELABORAÇÃO DOS BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO E PATRIMONIAL, ANEXOS E ADENDOS (LEI 4.320/64); INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS PERANTE O EXECUTIVO MUNICIPAL, CÂMARA MUNICIPAL E TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS; CONSERVAR OS LIVROS, DOCUMENTOS E PEÇAS CONTÁBEIS.

No caso concreto, conforme visto, a prefeita informou que o cargo de contador **não** compõe o quadro de cargos efetivos do IPREMI, conforme a Lei 1.363/2005 que instituiu o Plano de Cargos e Salários do Instituto de Previdência e Assistência Social de Itacarambi.

No entendimento desta Unidade Técnica, portanto, não há de se falar em acúmulo irregular de cargos, visto que a Sra. Alessandra foi contratada tanto pelo Município quanto pelo IPREMI, mediante processo licitatório, para prestação de serviços contábeis, razão pela qual, nesse ponto, concluímos pela **improcedência** da denúncia.

Por outro lado, **em consonância com a fundamentação constante da análise do item II.1.1 deste relatório**, entendemos que o Município de Itacarambi deve criar o cargo efetivo de contador, a ser provido por concurso público, com fundamento no art. 37, II, da CF/88, considerando que os serviços contábeis se caracterizam como serviços contínuos e permanentes da administração municipal.

II.1.3 Da acumulação irregular de cargos pela Sra. Joselita Vieira Mendes

O denunciante alega que a Sra. Joselita Vieira Mendes, nomeada para o cargo comissionado de Procuradora Jurídica do Município de Itacarambi, é servidora efetiva no Município de São Francisco, havendo a suspeita de que esteja acumulando as funções (servidora efetiva e procuradora).

Da defesa apresentada pela Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal de Itacarambi (peça nº 136):

A defendente esclarece que a Sra. Joselita Vieira Mendes é servidora efetiva do Município de São Francisco/MG, ocupante do cargo efetivo de Assistente Técnico Administrativo (Auxiliar de Administração II), e foi **cedida** para exercer o cargo em comissão de Procuradora Geral do Município de Itacarambi/MG, a contar de 17/03/2017, conforme Decreto nº 10/2017 (**peça nº 126**) e Portaria nº 170/2017 (**peça nº 127**), vínculo que perdurou até o dia 31/12/2020, tendo sido exonerada a pedido conforme Portaria nº 259/2020.

Sustenta que a nomeação para o cargo em comissão de Procuradora Geral do Município é autorizada pela Lei nº 1.695/2015 (**peça nº 135**) que reestrutura o Plano de Cargos, Vencimentos e Carreiras dos Servidores do Município de Itacarambi.

E, assim conclui que, tendo sido a servidora **cedida** para o exercício de cargo em comissão no Município de Itacarambi, a mesma se afastou do cargo efetivo ocupado no Município de São Francisco, não havendo que se falar em acumulação indevida de cargos ou funções públicas, pelo que requer seja julgada improcedente a denúncia.

Da defesa apresentada pelo Município de São Francisco, representado pelo Sr. Miguel Paulo Souza Filho, Prefeito Municipal de São Francisco (peça nº 102):

Em consonância com a defesa oferecida pela prefeita de Itacarambi, o prefeito de São Francisco informa que a servidora Joselita Vieira Mendes, ocupante do cargo efetivo de Assistente Técnico Administrativo (Auxiliar de Administração II), com posse em 01/10/1996, foi **cedida** para exercer cargo em comissão de Procuradora Geral do Município de Itacarambi/MG, a contar de 17/03/2017, conforme o Decreto nº 10/2017 **(peça nº 104)**, e vínculo que perdurou até o dia 31/12/2020, conforme portaria de exoneração nº 259/2020 **(peça nº 107)**, retomando o exercício do cargo perante o Município de São Francisco a contar de 01/01/2021, conforme consta das informações encaminhadas ao Portal de Transparência Municipal.

Análise:

De fato, o Decreto nº 010, de 17/03/2017 **(peça nº 126)** autorizou a cessão da Sra. Joselita Vieira Mendes, servidora do Município de São Francisco, para o exercício da função de confiança no Município de Itacarambi.

E, com fundamento no citado decreto, a referida servidora foi nomeada para o cargo em comissão de Procuradora Geral do Município de Itacarambi, conforme a Portaria nº 170, de 27/03/2017 **(peça nº 127)**.

Nesses termos, conclui-se que não houve a acumulação de cargos por parte da Sra. Joselita Vieira Mendes, uma vez que ela foi regularmente cedida pelo Município de São Francisco para desempenhar as funções de Procuradora Geral no Município de Itacarambi, razão pela qual o apontamento deve ser considerado improcedente.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, esta Unidade Técnica manifesta-se pela procedência **parcial** da denúncia e sugere a citação Sra. Nívea Maria de Oliveira para apresentar defesa em relação às seguintes irregularidades:

a) inexistência do cargo efetivo de contador na estrutura administrativa do Município de Itacarambi;

b) irregularidade na criação dos cargos comissionados de Procurador Geral e Assessor jurídico, para os quais não foram fixadas atribuições relacionadas às funções de direção, chefia e assessoramento, mas sim atividades técnicas, típicas de cargos efetivos, em violação ao comando do art. 37, incisos II e V, da CF/88;

Esclareça-se que as irregularidades apontadas são passíveis de aplicação de multa à Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal de Itacarambi à época, responsável pelas irregularidades apontadas, por ter praticado atos com grave infração à norma legal, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar nº 102, de 2008).

À consideração superior,

Leonardo Barreto Machado
Analista de Controle Externo
TC 2466-7

À Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE,

De acordo com o relatório técnico.

Em 19/07/2024, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à peça n. 115 do SGAP.

Atenciosamente,

Mariana Claret Rodrigues
Analista de Controle Externo
Coordenadora da CFAA, em exercício
TC 3498-1