



Tribunal de Contas
Mato Grosso



GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO

Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

Telefone: 3613-7167

e-mail: gab.luizcarlos@tce.mt.gov.br

TCE/MT

Fls. _____

Rub. _____

PROCESSO Nº	193208/2014
PRINCIPAL	CÂMARA MUNICIPAL DE TANGARÁ DA SERRA
INTERESSADO	WELITON UNGARO DUARTE
ASSUNTO	CONSULTA
RELATOR	CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA

RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO

Compulsando os autos, verifico que a presente consulta foi formulada em tese, por parte legítima, com apresentação objetiva dos quesitos e do dispositivo legal, sendo a matéria relativa à competência desta egrégia Corte de Contas, em consonância com os requisitos obrigatórios de admissibilidade elencados no artigo 232 da Resolução Normativa nº 14/2007 – TCE/MT (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso).

Quanto ao mérito, tem-se que a indagação feita pelo Consulente diz respeito à competência da Casa Legislativa Municipal para disciplinar a matéria relativa aos cargos comissionados de sua estrutura organizacional e a realização de pagamento destes por verba indenizatória.

De antemão, quanto aos itens 1, 3 e 4, cumpre esclarecer que a Constituição Federal, em seu artigo 37 estabelece que, em regra, a forma de ingresso no serviço público dar-se-á mediante a realização de concurso público. Entretanto, admite-se duas outras formas excepcionais de se atribuir o exercício de funções públicas, quais sejam, as nomeações para as funções de confiança e a investidura para os cargos em comissão, conforme previsto no inciso II do artigo 37 da Carta Magna.

Note-se que a ressalva final do inciso II (que trata das nomeações para os cargos em comissão), por ser regra de exceção, deve ser interpretada restritivamente, limitando-se seu alcance a situações especiais e peculiares, referentes a cargos cuja natureza especial justifique a dispensa do concurso público.

Estabelecida a premissa de que a regra é o concurso público, sob pena de afronta aos princípios da igualdade e da impessoalidade, sua dispensa deve ser ditada por questões de ordem objetiva, ligadas à especial natureza do cargo em comissão.

Nesse diapasão, tem-se que as funções de confiança serão exercidas exclusivamente por servidores efetivos, ao passo que os cargos comissionados devem ser preenchidos por servidores efetivos ou não, dependendo a regulamentação dos percentuais mínimos, ser estabelecida por meio de lei, conforme dispõe o inciso V do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, vejamos:

Art. 37. (...)

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Denota-se na previsão constitucional que o estabelecimento dos referidos percentuais mínimos é matéria relativa à estrutura do quadro de pessoal da Casa Legislativa e, nesse contexto, compete ao Poder Legislativo a organização do seu quadro de pessoal por intermédio da edição de ato normativo próprio, conforme estabelece o inciso IV do artigo 51 da Constituição Federal de 1988:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

(...)

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Simetricamente, a Constituição Estadual, em seu artigo 26, inciso XIV, atribui à Assembleia Legislativa a competência exclusiva para dispor sobre a criação de cargos de seus serviços, vejamos:

Art. 26. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

(...)

XIV - dispor sobre sua organização, funcionamento, poder de polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição;

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Tangará da Serra, determina que:

Art. 22 Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigidas esta, para o especificado nos Artigos 23 e 51, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre: (...)

XIV – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas municipais, bem como fixar respectivos vencimentos, inclusive os dos serviços da Câmara;

Art. 23 – À Câmara compete privativamente, entre outras as seguintes atribuições:

(...)

III – organizar os seus serviços administrativos;

(...)

XII – deliberar, mediante Resolução, sobre assunto de sua economia interna e nos demais casos de sua competência privativa, por meio de Decreto Legislativo;

Ademais, o artigo 48 da Constituição Federal é taxativo ao afirmar que:

Art. 48 - Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...)

Assim, infere-se dos dispositivos supracitados que a matéria de criação de cargos afetos ao Poder Legislativo é de competência privativa do próprio Poder, bem como a fixação de percentuais mínimos para o provimento de cargos em comissão, sem a alteração de remuneração.

Nesse sentido, reconhecida a competência privativa do Poder Legislativo, cumpre esclarecer acerca da espécie normativa a ser utilizada, se mediante Decreto Legislativo (art. 59, VI da CF) ou Resolução (art. Art. 59, VII da CF).

O decreto legislativo é a espécie normativa utilizada nas hipóteses de competência exclusiva do Congresso Nacional, e em obediência ao princípio da simetria, utilizado para tratar de matérias de competência exclusiva da Câmara Municipal. Por outro lado, por meio de resoluções regulamentar-se-ão as matérias de competência privativa do Poder Legislativo.

Corroborando tal entendimento o renomado autor Alexandre de Moraes¹, faz menção no sentido de que a “resolução é ato do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, tomado por procedimento diferente do previsto para a elaboração das leis, destinado a regular matéria de competência do Congresso Nacional ou de competência privativa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados”, concluindo que não há “participação do Presidente da República no processo legislativo de elaboração de resoluções, e conseqüentemente, inexistirá veto ou sanção, por tratar-se de matérias de competência do Poder Legislativo” (mesma obra, pg. 695).

O doutrinador também lembra que “a EC nº 19, de 4-6-1998 (Reforma Administrativa) alterou significadamente a redação do inciso IV, do art. 51, mantendo a competência da Câmara dos Deputados para criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços”.²

Ainda, em consonância com tal entendimento, Régis Fernandes de Oliveira³ destaca que “os cargos do Poder Executivo são criados e extintos por lei” e que “também por lei criam-se e extinguem-se cargos no Judiciário”, enquanto “no Legislativo podem sê-lo por Resolução do Senado (inc. XIII do art. 52) ou da Câmara (inciso IV do art. 51)”.

Ademais, quanto ao tema em questão, esta Corte de Contas assim concluiu:

Resolução de Consulta nº 20/2012 (DOE 06/11/2012). Câmara Municipal. Pessoal. Criação e extinção de cargos. Regulamentação

1 - MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Comentado*, Ed. Atlas, 23ª Ed., pg. 694

2 - MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada*, Ed. Atlas, 2ª Ed, pg. 1.010

3 OLIVEIRA, Régis Fernando de. *Servidores Públicos*, Ed. Malheiros, 2ª Ed., pg. 15.

por Resolução ou Decreto Legislativo. Vencimentos de servidores. Fixação ou alteração. Necessidade de Lei em sentido estrito de iniciativa da Câmara Municipal.

1) O Poder Legislativo pode dispor, por Resolução ou Decreto Legislativo, sobre sua organização, funcionamento, polícia, transformação, criação ou extinção dos cargos, empregos e funções, com base no princípio constitucional da autonomia dos Poderes (art. 2º e 51 da CF/88).

2) É obrigatória lei em sentido estrito de iniciativa da Câmara Municipal para a fixação ou alteração da remuneração de seus servidores nos termos do art. 37, X, da CF/88.

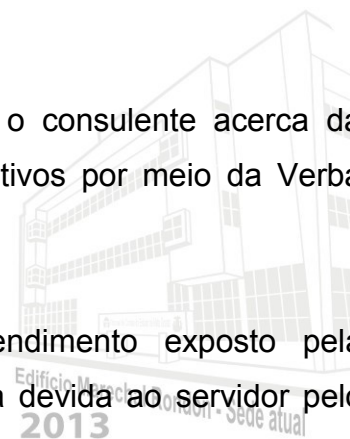
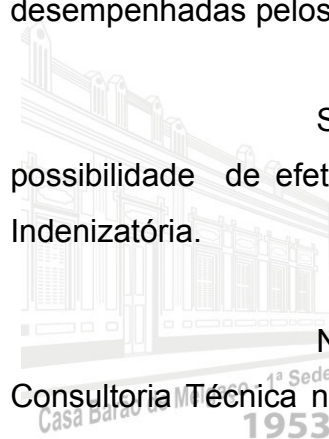
Assim, feitas tais considerações e, em resposta ao terceiro questionamento apresentado, concluo que a fixação de percentuais mínimos para provimento de cargos em comissão é de competência privativa dos Poderes Legislativos Municipais, mediante a edição de Resolução.

No que atine aos questionamentos apresentados nos itens 01 e 04, a Consultoria Técnica entendeu que, para maior objetividade e concisão das respostas a serem dadas nesta consulta, o quesito a ser respondido seria se os percentuais mínimos para provimento dos cargos em comissão devem ser os mesmos para a totalidade dos cargos desta natureza criados no Poder Legislativo.

Nesse sentido, coaduno com o entendimento da Equipe Técnica no sentido de que caberá à legislação editada pelo Poder Legislativo Municipal definir os percentuais mínimos dos cargos comissionados reservados aos servidores efetivos, conforme explanado alhures, podendo prescrever percentuais distintos para determinados cargos em comissão, tendo em vista as especialidades das funções a serem desempenhadas pelos ocupantes de cada cargo.

Sob outro enfoque, no item 02 perquire o consulente acerca da possibilidade de efetuar o pagamento dos assessores legislativos por meio da Verba Indenizatória.

Nesse aspecto, corroboro com o entendimento exposto pela Consultoria Técnica no sentido de que a retribuição pecuniária devida ao servidor pelo



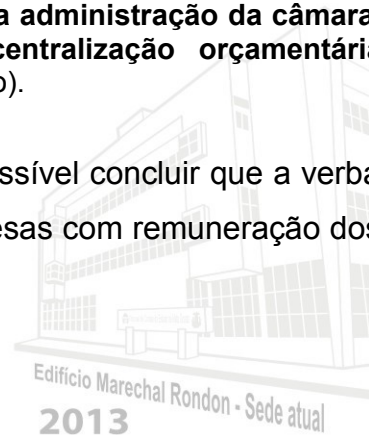
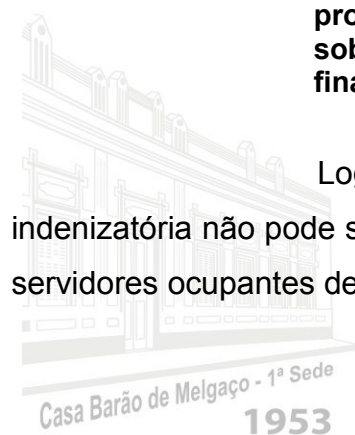
exercício de cargo em comissão tem natureza remuneratória, não podendo ser custeada por meio de verbas indenizatórias, independentemente de quem pague essa indenização, se vereadores ou se a Câmara Municipal.

Entendo oportuno mencionar que esta Corte de Contas já possui entendimento consolidado acerca do tema, conforme depreende-se das Resoluções de Consultas nº 05/2011 e 29/2011:

Resolução de Consulta nº 05/2011 (DOE 24/02/2011). Pessoal. Remuneração. Distinção entre remuneração, vencimento e vencimentos. Parcelas que compõem os institutos de vencimento, vencimentos e remuneração podem variar conforme definição prevista em cada lei específica, porém, em termos gerais, tais institutos podem ser conceituados da seguinte forma: a) Vencimento é a retribuição pecuniária básica pelo exercício de cargo ou emprego públicos, com valor fixado em lei; b) Vencimentos (no plural), ou remuneração em sentido estrito, é a soma do vencimento básico com as vantagens pecuniárias permanentes relativas ao cargo ou emprego públicos; e, c) Remuneração, em sentido amplo, é o gênero no qual se incluem todas as demais espécies de remuneração, compreendendo a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, com exceção das verbas de caráter indenizatório. (Grifo nosso).

Resolução de Consulta nº 29/2011 (DOE, 20/04/2011) e Acórdão nº 1.761/2006 (DOE, 14/09/2006). Câmara Municipal. Despesa. Verba de natureza indenizatória. Custeio de gastos no exercício do mandato. Possibilidade de instituição. 1) A verba indenizatória deve ser instituída mediante lei que especifique expressamente as despesas que serão objeto de ressarcimento e as atividades parlamentares desenvolvidas no interesse da Administração Pública, devendo haver um nexo de causalidade entre as despesas e as atividades previstas na lei. 2) **A verba indenizatória não deve ser utilizada para pagamento de despesas com gabinete do parlamentar, a exemplo de material de escritório e assessoria jurídica, as quais devem ser submetidas ao regular processo de planejamento e execução pela administração da câmara, sob pena de configurar indevida descentralização orçamentária financeira dos gastos públicos.** (Grifo nosso).

Logo, diante da normativa existente, é possível concluir que a verba indenizatória não pode ser utilizada para pagamento das despesas com remuneração dos servidores ocupantes de cargo em comissão.



Por derradeiro, verifico que a Consultoria Técnica, por intermédio do Parecer nº 68/2014, abordou exaustivamente, todas as dúvidas do jurisdicionado, concluindo conforme os seguintes esclarecimentos, a seguir transcritos:

a) o inciso V do artigo 37 da Constituição estabelece que as funções de confiança deverão, obrigatoriamente, ser providas por servidores com vínculo de efetividade com a Administração Pública;

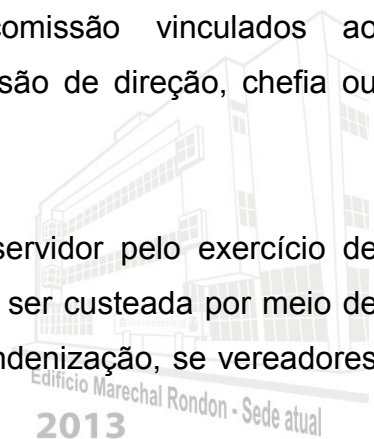
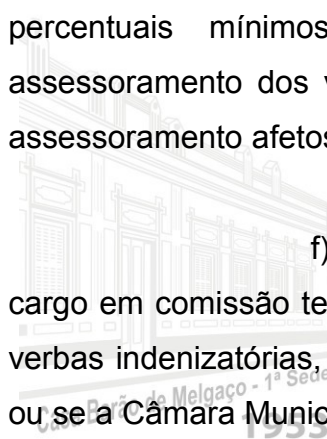
b) os cargos em comissão (incisos II e V do artigo 37 da CF/88) podem ser providos por pessoas, com ou sem vínculo efetivo com a Administração Pública, nas condições e nos percentuais previstos em lei;

c) tanto as funções de confiança quanto os cargos em comissão têm como características comuns: ser *ad nutum* (de livre nomeação e exoneração); criação mediante lei; necessitar da fidúcia (confiança da autoridade competente nomeante); e, vinculação exclusiva ao exercício de atribuições inerentes à direção, chefia ou assessoramento;

d) a fixação de percentuais mínimos para provimento dos seus cargos em comissão é prerrogativa dos Poderes Legislativos Municipais, que poderá fazê-la por meio de edição de ato normativo próprio, a exemplo de Decreto Legislativo ou Resolução;

e) a legislação editada pelo Poder Legislativo Municipal poderá fixar percentuais mínimos distintos para os cargos em comissão vinculados ao assessoramento dos vereadores e para os cargos em comissão de direção, chefia ou assessoramento afetos à gestão da Câmara Municipal;

f) a retribuição pecuniária destinada a servidor pelo exercício de cargo em comissão tem natureza remuneratória, não podendo ser custeada por meio de verbas indenizatórias, independentemente de quem pague a indenização, se vereadores ou se a Câmara Municipal.



Conclamado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 4746/2014, concluiu pelo conhecimento da consulta, ante a presença dos pressupostos de admissibilidade, e pela aprovação da resposta nos exatos termos sugeridos pela Consultoria Técnica.

Por derradeiro, coaduno com o entendimento exposto pela Consultoria Técnica, contudo, visando aprimorar a redação da Resolução de Consulta que ora submeto à apreciação, entendo pela alteração de alguns termos utilizados, sem que haja modificação substancial do texto originário.

Ante o exposto e de acordo com a competência estabelecida nos artigos 1º, XVII e § 3º do artigo 91 da Lei Orgânica do TCE/MT, **ACOLHO** o Parecer Ministerial nº 4746/2014, da lavra do Procurador Geral de Contas Gustavo Coelho Deschamps, e apresento **PROPOSTA DE VOTO**, no sentido de:

a) conhecer da presente Consulta formulada pela Câmara Municipal de Tangará da Serra;

b) no mérito, responder ao Consulente nos seguintes termos:

Resolução de Consulta nº__/2014. Câmaras Municipais. Pessoal. Cargos em comissão. Fixação de percentuais mínimos.

a) as funções de confiança devem ser providas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos para exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento; b) os cargos em comissão, são de livre nomeação e exoneração a serem exercidos por servidores efetivos ou não, para o desempenho exclusivo das atribuições de direção, chefia e assessoramento; c) as Câmaras Municipais, em respeito ao Princípio constitucional da Autonomia entre os Poderes (artigos 2º e 51 da CF/88), têm a competência legislativa privativa para a fixação dos percentuais mínimos destinados ao preenchimento dos seus cargos em comissão por

servidores de carreira, podendo fazê-la por meio da edição de Resolução; d) o ato normativo editado pelos Poderes Legislativos Municipais poderá fixar percentuais mínimos distintos para os cargos em comissão vinculados ao assessoramento dos vereadores e para os cargos de direção, chefia ou assessoramento afetos à gestão da Câmara Municipal.

Resolução de Consulta nº __/2014. Câmaras Municipais. Pessoal. Cargos em comissão. Vencimento. Caráter remuneratório. O pagamento efetuado a servidor em retribuição pecuniária ao exercício de cargo em comissão de assessor legislativo de vereador tem natureza de vencimento, revestindo-se em espécie remuneratória, não podendo ser custeado ou substituído por verbas indenizatórias.

c) atualizar a Consolidação de Entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos acima exarados.

É a proposta de voto.

Gabinete do Relator, Cuiabá - MT, 04 de março de 2015.

LUIZ CARLOS PEREIRA⁴

Conselheiro Substituto

