ACÓRDÃO - AC00 - 1770/2022

PROCESSO TC/MS	**:** TC/12921/2019
PROTOCOLO	**:** 2009367
TIPO DE PROCESSO	**:** REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE
JURISDICIONADO	**:** MARCOS MARCELLO TRAD
REPRESENTANTE/	DIRETOR GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS- EDUARDO DOS SANTOS DIONÍZIO
INTERESSADO	CONTROLADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE
RELATOR	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: REPRESENTAÇÃO – TRANSFORMAÇÃO DOS CARGOS EFETIVOS DE CONTADOR E TÉCNICO ESPECIALIZADO EM CONTABILIDADE PARA OS DE AUDITOR DE CONTROLE INTERNO E DE TÉCNICO DE CONTROLE INTERNO – OFENSA AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO – REQUISITOS E FUNÇÕES DIFERENTES – TRANSPOSIÇÃO OU ASCENSÃO DE CARGO PÚBLICO – SÚMULA VINCULANTE N. 43/STF – ADI 4883/MS – IRREGULARIDADE – RECOMENDAÇÃO – PROCEDÊNCIA.

1. É irregular a transformação dos cargos efetivos de Contador e Técnico Especializado em Contabilidade para os de Auditor de Controle Interno e de Técnico de Controle Interno, respectivamente, por meio da Lei Municipal n. 5.084, de 4 de julho de 2012, sem a realização de concurso público, uma vez que os cargos possuem requisitos e funções diferentes, demonstrando a flagrante violação ao artigo 37, II, da CF/88, e desacordo com o entendimento da Súmula Vinculante n. 43 e da posição sedimentada na ADI 4883/MS do STF.
2. A ausência de qualquer vantagem remuneratória pela transformação irregular dos cargos permite aplicar como medida suficiente a recomendação ao atual Prefeito para que tome as medidas necessárias para revogar o art. 4º da Lei Municipal n. 5.084/2012, em respeito ao Princípio da Proporcionalidade.
3. Procedência da representação, em face da ilegalidade do art. 4º da Lei Municipal n. 5.084/2012, com recomendação.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 15 a 18 de agosto de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **procedência** da **Representação** feita pelo então **Diretor Geral deste Tribunal de Contas**, **Sr. Eduardo dos Santos Dionízio**, a partir de informações do Controlador Interno do Município de Campo Grande, em face da ilegalidade do **art. 4º da Lei Municipal n.**

5.084/2012, do **Município de Campo Grande**; e pela **recomendação** ao Prefeito Municipal de Campo Grande para que tome as medidas necessárias para **revogar** o art. 4º da Lei Municipal n. 5.084/2012, nos termos do inciso IV do art. 185 do RITCE/MS. **Retirada do sigilo (peça 27).**

Campo Grande, 18 de agosto de 2022.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata-se de **Representação** formulada pelo Diretor Geral deste Tribunal de Contas, senhor Eduardo dos Santos Dionízio, a partir de informações do Controlador Interno do Município de Campo Grande, sobre a **transformação** dos cargos efetivos de **Contador e Técnico Especializado-Contabilidade** para os de **Auditor de Controle Interno e Técnico de Controle Interno**, respectivamente, sem a realização de concurso público, por meio da Lei Municipal n. 5.084, de 4 de julho de 2012.

O expediente foi recebido pelo presidente deste Tribunal de Contas (peça 1), por considerar preenchidos os requisitos e se tratar de assunto de competência desta Corte, distribuindo os autos a este Conselheiro Relator e solicitando parecer preparatório à Assessoria Jurídica.

No seu parecer, a Assessoria Jurídica desta Corte informou que em Auditoria realizada no Fundo Municipal de Saúde de Campo Grande/MS, abrangendo o período de 1º de janeiro a 12 de março de 2014, foi identificada, dentre outras, irregularidade relacionada com o "enquadramento dos Contadores em Auditores de Controle Interno, sem concurso público, caracterizando ascensão funcional", resultando no Acórdão do Tribunal Pleno n. 1038/2018 no processo **TC/3772/2015**, determinando ao Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Campo Grande que tornasse sem efeito o ato de ascensão funcional dos Srs. Cleonice de Almeida e José Valter Dutra de Souza, do cargo de Técnico Especializado "Contabilidade" cuja lotação era junto a Secretaria de Saúde do Município, para Técnico de Controle Interno (peça 4). Contra tal decisão foi interposto Recurso Ordinário, ainda não julgado.

A Assessoria Jurídica também opinou pelo apensamento destes autos ao TC/3772/2015 e oitiva da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo, mas este Relator optou por rejeitar essas medidas, determinando a manifestação da Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Gestão Previdenciária (peça 5).

A Divisão de Fiscalização de Ato de Pessoal posicionou-se no sentido de que a transformação dos referidos cargos violou o artigo 37, I e II, da Constituição da República de 1988 (peça 6), mantendo a mesma opinião após a oitiva do jurisdicionado, sugerindo a revogação do art. 4º da Lei Municipal 5.084 de 04 de julho de 2012 (peça 20).

Em seu parecer conclusivo, **PAR-2ªPRC-11918/2021**, o Ministério Público de Contas opinou pela procedência da Representação, pela determinação ao

jurisdicionado para que torne sem efeito o ato de ascensão funcional dos Srs. Cleonice de Almeida e José Valter Dutra de Souza, pela sugestão para que a municipalidade proceda à revogação do art. 4º da Lei Municipal n. 5.084/2012 e pela aplicação de multa ao atual gestor (peça 21).

Em sua resposta às manifestações dos órgãos técnicos, o jurisdicionado apresentou suas justificativas, negando qualquer irregularidade (peças 14-16).

É o relatório. Passo à fundamentação.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Inicialmente, esclarece-se que foram observadas as disposições descritas no art. 126 e seguintes do RITCE/MS, passando-se ao exame da irregularidade apontada, tendo em vista a presença dos elementos necessários nestes autos.

No caso, impõe-se verificar se houve ou não irregularidade na transformação dos cargos efetivos de **Contador e Técnico Especializado-Contabilidade** para os de **Auditor de Controle Interno e Técnico de Controle Interno**, respectivamente, sem a realização de concurso público, por meio do **art. 4º da Lei Municipal n. 5.084/2012**, sancionada pelo então prefeito Nelson Trad Filho. Eis o dispositivo legal:

> *Art. 4º. Os cargos efetivos de Contador e de Técnico Especializado - Contabilidade do Quadro de Pessoal do Poder Executivo passam a denominar-se, respectivamente, Auditor de Controle Interno e Técnico de Controle Interno.*

Tanto a Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal quanto o Ministério Público de Contas consideram que o art. 4º da Lei Municipal n. 5.084/2012, do Município de Campo Grande, violou o artigo 37, II, da CF/88, que trata do **Princípio do Concurso Público**. Citaram, ainda, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

O Prefeito de Campo Grande, Sr. Marcos Marcello Trad, porém, defendeu a transformação dos cargos, fazendo a seguinte alegação:

> *Em conformidade com a Suprema Corte, convém destacar que a reestruturação administrativa não resulta obrigatoriamente em afronta à necessidade de concurso público.*
>
> *A propósito, já decidiu o STF:*

"CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL N. 2.144/2000. MODIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIA DOS SERVIDORES DO GRUPO TRIBUTAÇÃO, ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO. AFRONTA À NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO. NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme sobre a possibilidade de reestruturação administrativa quando esta não possibilita a transposição de servidores ou qualquer outro meio de provimento de cargos sem concurso público. 2. O legislador constitucional deixou a cargo da legislação infraconstitucional a definição das carreiras componentes da "administração tributária" a que se refere o inciso XXII, do art. 37, da Constituição. 3. Ação direta julgada improcedente." (STF, ADI 4883, Relator (a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-131 DIVULG 27-05-2020, pub. 28- 05-2020)"

De acordo com informações prestadas pela Secretaria Municipal de Gestão (Seges) e pela Controladoria-Geral do Município (documentos anexos), os atuais ocupantes dos cargos de auditor de controle interno e técnico de controle interno são servidores concursados, cujas denominações anteriores eram de contador e técnico especializado (contabilidade), respectivamente. Em decorrência da transformação dos cargos, não houve aumento salarial. Acresça-se, ainda, que o art. 5º da Lei n. 5.084/2012 cria o cargo de auditor de controle interno nas áreas de Ciências Contábeis, Direito, Administração, Economia, Engenharia ou Tecnologia da Informação, e o Município de Campo Grande abrirá concurso para auditores de controle interno nas áreas específicas do parágrafo único, do art. 5º, da Lei n. 5.084/2012.

Atualmente, alguns desses servidores continuam exercendo funções inerentes ao cargo de contador e outros de auditoria. Insta destacar que o Município de Campo Grande fará a lotação de todos os servidores, que atualmente são 20 auditores de controle interno e 7 técnicos de controle interno, na CGM que é a Unidade Central de Controle. Em seguida, serão realizadas as designações para atender a outros órgãos e entidades, efetuar as suas funções como um elemento da CGM, atuando em atenção ao Sistema de Controle Interno, que está sendo implantado na CGM.

Com relação ao questionamento sobre o Projeto de Lei n. 9.057/18, esclarecemos que, segundo informações da SEGES, houve aumento significativo da demanda. Salientamos também que, com alocação dos servidores na CGM, por força da Lei n. 5.084/2012, e em atenção ao sistema de controle interno, os profissionais de contabilidade a que alude o Projeto de Lei se fazem imperiosos para um bom desempenho da gestão.

Assiste razão à Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e ao Ministério Público de Contas, pois a Constituição Federal (CF) e a Lei Orgânica do Município de Campo Grande (LOM) estabelecem o **Princípio do Concurso Público** como

regra geral para a investidura em cargo ou emprego público, ressalvando apenas a nomeação de comissionados. Vejamos os dispositivos:

> **Art. 37, II, da CF**
>
> *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 ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;*
>
> **Art. 10, II, da LOM**
>
> *Art. 10. A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Município obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e, também, ao seguinte: (Emenda n. 09, de 19/11/98)*
>
> *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 legal, cujo edital obedecerá rigorosamente as condições e os requisitos contidos na lei ou regulamento específico para as respectivas carreiras; (Emenda n. 28, de 14/07/09).*

Corroborando esse entendimento, a norma que estabeleceu o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos de Campo Grande, Lei Complementar nº 190/2011, além de dispor sobre a regra geral de ingresso por concurso público (art. 10 e ss.), não prevê **transposição ou ascensão** como forma de provimento, como se vê a seguir no art. 16:

> **Art. 16.** São formas de provimento de cargo público efetivo:
>
> **I -** nomeação;
>
> **II -** recondução;
>
> **III -** reintegração;
>
> **IV -** reversão;
>
> **V -** aproveitamento;
>
> **VI -** promoção;
>
> **VII -** readaptação definitiva.

Portanto, taxativamente, as formas de provimento de cargo público no Município de Campo Grande são **nomeação** (prévia aprovação em concurso); **recondução** (retorno ao cargo anteriormente ocupado); **reintegração** (reinvestidura do servidor anteriormente demitido); **reversão** (retorno do servidor aposentado); **aproveitamento** (retorno daquele colocado em disponibilidade); **promoção** (movimentação do servidor para outro cargo da mesma carreira); e **readaptação** (servidor é alocado para cargo com tarefas mais compatíveis com sua capacidade física e mental).

A **ascensão e a transposição** constituem formas inconstitucionais e ilegais de provimento derivado de cargos por violarem o princípio do concurso público. *Transposição ou ascensão* de cargo *público* é o ato pelo qual o *funcionário ou servidor* passa de um cargo a outro de conteúdo ocupacional diverso.

Extremamente comum antes da CF/88, a transposição funcional, forma de provimento derivado vertical, ocorria quando o servidor chegava ao último nível de uma carreira e ascendia para o primeiro nível de carreira diversa (e superior) sem necessidade de concurso público, com remuneração mais elevada.

A matéria, como bem apontou o Ministério Público de Contas, é pacificada pela jurisprudência do STF por meio da Súmula n. 685, corroborada pela **Súmula Vinculante n. 43** (com o mesmo texto), concebida nos seguintes termos:

> *É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.*

Este tipo de provimento por transposição ou ascensão ofende também o art. 10, II, da Lei Orgânica do Município de Campo Grande, que tem quase a mesma redação do art. 37, II, da CF, e não está previsto no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos de Campo Grande, Lei Complementar nº 190/2011 (art. 16).

Relevante destacar que a jurisprudência citada pelo gestor, ADI 4883/MS do STF, traz como sedimentada a posição de que é ampla a possibilidade de **reestruturação administrativa**, desde que esta não resulte em **transposição** ou provimento de cargo sem concurso público. Então, essa Ação Direta de Inconstitucionalidade não se enquadra no caso concreto deste processo, que se refere à transformação de cargos de “Contador e de Técnico em Contabilidade”, respectivamente, em cargos de “Auditor de Controle Interno e Técnico de Controle Interno”.

Tratam-se de cargos com requisitos e funções diferentes, conforme apontou a Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal, recorrendo ao Anexo único ao decreto

n. 9.589, de 10 de abril de 2006 publicado no Diário Oficial Campo Grande nº 2.036 de 11 de abril de 2006, a seguir reproduzido:

No exemplo apresentado acima, vê-se que para o cargo de Contador o requisito de escolaridade é graduação em Ciências Contábeis (e registro no conselho de classe), enquanto para o cargo de Auditor abrange Ciências Contábeis, mas também Economia ou Administração. Aliás, em vários concursos públicos, inclusive o último realizado neste Tribunal de Contas, sequer há exigência de graduação específica, bastando ter formação em curso superior em razão da multidisciplinariedade do cargo de auditor, seja de controle interno ou externo.

Contador	14	- Curso de Graduação em Ciências Contábeis - Registro no Conselho de Classe	• execução de trabalhos contábeis, levantamentos, balanços e balancetes; • execução de registros contábeis; • coordenação da realização de atividades contábeis; • realização de auditoria e perícias contábeis; • execução de trabalhos técnicos na área de tributação; • assessoria e assistência técnica na área de atuação; • elaboração de relatórios e pareceres técnicos.

Auditor	14	- Curso de Graduação em Ciências Contábeis ou em Economia ou em Administração - Registro no Conselho de Classe	• realização de auditorias internas de caráter preventivo ou especial; • auditagem dos procedimentos e registros contábeis, orçamentários e de execução financeira; • análises de contratos, acordos e convênios; • verificação de inventários físicos dos materiais e bens patrimoniais; • elaboração de relatórios e pareceres técnicos.

As funções dos referidos cargos também são diferentes. O Contador realiza funções mais executivas da contabilidade, como registros contábeis, balanços e balancetes, enquanto o Auditor realiza atividade voltada ao controle da regularidade, que é interdisciplinar e abrange, além de aspectos financeiros, análise de legalidade e de normas técnicas de áreas variadas.

Outro aspecto que denota que a transformação dos cargos pelo art. 4º da Lei Municipal n. 5.084/2012 foi irregular é que **a extinção dos cargos de Contador foi anulada pela Lei nº 9.057/2018** (fruto do projeto de lei nº 9.057?2018, do Poder Executivo), que criou 10 cargos de Contador na Prefeitura de Campo Grande. Também corrobora essa constatação o fato de que a própria administração admitiu, em sua resposta, que parte dos 20 contadores e 7 técnicos em contabilidade que foram alocados nos cargos de Auditoria Interna continuam exercendo as funções originárias, não tendo sido lotado nas Controladoria Geral do Município (CGM).

Assim, a irregularidade dessa transformação de cargos é patente, o que levou o Ministério Público de Contas a pugnar pela aplicação de multa ao prefeito Marcos Marcello Trad. Aqui, contudo, é preciso levar em conta que não foi o atual gestor que

sancionou a Lei Municipal n. 5.084/2012 e sim o ex-prefeito Nelson Trad Filho. Além disso, embora sejam incompatíveis as funções dos cargos que foram objeto de transformação, seu vencimento básico é idêntico, com o de Contador e Auditor de Controle Interno, na referência 14-B, variando de R$ 2.688,33 (classe A) a R$ 3.537,66 (classe H) e o de Técnico em Contabilidade e Técnico de Controle Externo, na referência 13, oscilando de R$ 1.280,82 (A) a R$ 1685,47 (H).

Essencialmente, portanto, não houve, ao menos pelo que consta dos autos, qualquer vantagem remuneratória resultante da transformação dos referidos cargos, não sendo o caso de aplicação de multa ou impugnação de valores, mas apenas de recomendação ao atual Prefeito Municipal de Campo Grande para que tome as medidas necessárias para revogar o art. 4º da Lei Municipal n. 5.084/2012. Eis aqui a aplicação do **Princípio da Proporcionalidade**.

Na aplicação de qualquer penalidade é preciso levar em conta que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018, abusa de termos como “necessidade e adequação da medida imposta” (Parágrafo único do art. 20), “modo proporcional e equânime” (Parágrafo único do art. 21) ou “natureza e gravidade da infração” e “circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” (§ 2º do art. 22).

O Ministério Público de Contas também pugna pela determinação para que seja tornado sem efeito o ato de ascensão funcional dos Srs. Cleonice de Almeida e José Valter Dutra de Souza. Não obstante, tal providência já está contemplada no Acórdão do Tribunal Pleno n. 1038/2018 do **TC/3772/2015**. Some-se a isto que a revogação do art. 4º da Lei Municipal n. 5.084/2012 também torna sem efeito a ascensão dos servidores citados.

Por fim, além da **inconstitucionalidade**, também está presente a patente **ilegalidade** do art. 4º da Lei Municipal n. 5.084/2012 em relação à Lei Orgânica do Município de Campo Grande (art. 10, II) e **inconformidade** quanto à norma que estabeleceu o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos de Campo Grande, Lei Complementar nº 190/2011 (art. 16).

Como não houve determinação de sigilo neste processo (peça 1), a tramitação ordinária deve continuar.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, subsidiado pela análise da equipe técnica e da Assessoria Jurídica e acolhendo parcialmente o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I - pela **PROCEDÊNCIA** da Representação feita pelo então **Diretor Geral deste Tribunal de Contas**, Sr. Eduardo dos Santos Dionízio, em face da ilegalidade do **art. 4º da Lei Municipal n. 5.084/2012**, do **Município de Campo Grande**;

II - pela **RECOMENDAÇÃO** ao Prefeito Municipal de Campo Grande para que tome as medidas necessárias para **revogar** o art. 4º da Lei Municipal n. 5.084/2012, nos termos do inciso IV do art. 185 do RITCE/MS;

III - pela **COMUNICAÇÃO** do resultado deste julgamento aos responsáveis e demais interessados, nos termos do art. 50, I e II, da Lei Complementar nº 160/2012, bem como ao Ministério Público Estadual a fim de que adote as medidas que considerar necessárias.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela procedência da representação e pela recomendação ao Prefeito Municipal.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 18 de agosto de 2022.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator