ACÓRDÃO - AC00 - 605/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/4796/2018
PROTOCOLO	: 1894965
TIPO DE PROCESSO	: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO	: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL
JURISDICIONADOS	: 1. FABIO EDIR DOS SANTOS COSTA 2. LAÉRCIO ALVES DE CARVALHO
REPRESENTANTE	: PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA PAULO CEZAR DOS PASSOS – 16ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA - COMARCA DE DOURADOS
RELATOR	: CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DESCUMPRIMENTO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. CARGOS EM COMISSÃO DESPROVIDOS DE ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DEFINIDAS EM LEI. ILEGALIDADE EM CONCESSÃO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA. DESVIO DE FUNÇÃO. INOBSERVÂNCIA AO PERCENTUAL MÍNIMO DE PREENCHIMENTO DOS CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO POR SERVIDORES EFETIVOS. PROCEDÊNCIA. MULTA. DETERMINAÇÃO. MONITORAMENTO.

1. A inexistência de atribuições específicas definidas em lei para cargos em comissão viola o art. 37, V, da CF/1988 e o art. 3º, II, da Lei Estadual n. 1.102/1990.

2. É ilegal a concessão da função de confiança sem previsão em lei em sentido estrito, critério expressamente estabelecido em disposição legal vigente (art. 5º, § 1º, da Lei Estadual n. 1.102/1990).

3. Caracteriza desvio de função o desempenho de atividades por servidores nomeados em cargos em comissão e funções de confiança que não relacionadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

4. Configura irregularidade a inobservância do percentual mínimo de cargos de provimento em comissão a ser preenchidos por servidores detentores de cargo de provimento efetivo, em descumprimento ao Plano de Cargos e Carreiras (art. 18 da Lei n. 2.230/2001).

5. Procedência da representação. Aplicação de multa aos responsáveis por grave infração à norma legal (art. 42, IX, da LCE n. 160/2012). Determinação ao atual gestor para adoção de providências e encaminhamento de plano de ação em até 30 dias. Realização de monitoramento pela unidade técnica competente.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 19 a 22 de maio de 2025, ACORDAM os Senhores

Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, dar **procedência** à Representação para o fim de penalizar os Responsáveis em relação às irregularidades apontadas no Relatório de Inspeção RDI - DFAPP - 42/2022, nos termos do art. 42, I, II e IX, da Lei Complementar nº 160/2012; **aplicar multa** de 300 (trezentas) UFERMS para **Fábio Edir dos Santos Costa** e 300 (trezentas) UFERMS para **Laércio Alves de Carvalho** por grave infração à norma legal, nos termos no art. 42, IX, da Lei Complementar nº 160/12; **determinar** ao atual Gestor da UEMS que sejam adotadas medidas de regularização dos achados contidos no Relatório de Inspeção RDI - DFAPP - 42/2022: **1) Adoção** de providências para alteração legislativa estabelecendo e delimitando as atribuições e responsabilidades dos cargos de provimento em comissão, observando as hipóteses de direção, chefia e assessoramento; **2) Imediata** adequação das liquidações e pagamentos das despesas relativas às funções gratificadas aos termos do art. 5º, § 1º da Lei Estadual n. 1.102, de 1990, ou seja, que somente sejam liquidadas e pagas as funções de confiança previstas em lei em sentido estrito; **3) Imediato** cumprimento do percentual previsto no art.18 da Lei Estadual nº 2.230, de 2001 (Plano de Cargos e Carreiras da Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul), designando no **mínimo** 70% das funções de confiança para servidores detentores de cargo de provimento efetivo; e **4) Encaminhamento** de um plano de ação, em até 30 (trinta) dias, com cronograma para no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias estarem adequadas todas as ocorrências indicadas anteriormente; decidir pela realização de **monitoramento** pela Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Previdência; e **comunicar** o resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012; com a **quebra do sigilo** por não ser mais necessário.

Campo Grande, 22 de maio de 2025.

Conselheiro Substituto **Leandro Lobo Ribeiro Pimentel** – Relator

(Ato Convocatório n. 02/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formalizada por intermédio do Ofício n° 415/2018/GAB-PGJ (p. 7), visando a apurar indícios de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS, consubstanciados na desproporcionalidade do quantitativo de cargos de confiança, docentes em cargos de confiança possuem gratificações e acúmulo de bolsas, especialmente do Programa Institucional de bolsa de Iniciação à Docência – PIBID e desvios no Programa de Educação a Distância, com desígnio de garantir custos extras para funcionamento e campanha da gestão atual; diminuição no tempo de hora aulas; ausência do coordenador nos horários letivos; práticas de corrupção, dentre outras irregularidades.

Juízo de admissibilidade realizado nos termos do expediente (p. 2-4).

Determinada a remessa ao Ministério Público de Contas para parecer, o *parquet* propôs a realização de inspeção na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, sugestão acolhida pelo DSP - G.RC - 5349/2020 (p. 337/338),

A Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Previdência realizou inspeção na Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, identificando os seguintes achados, descritos no RDI - DFAPP - 42/2022 e anexos (p. 339-462).

Devidamente intimados os senhores Fábio Edir dos Santos Costa CPF 123.548.048-81 e Laércio Alves de Carvalho CPF 904.658.225-68 não apresentaram resposta (p. 467).

Instado a se manifestar (p. 468), o Ministério Público de Contas emitiu o parecer PAR - 1ª PRC - 10375/2023 (p. 469-473).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

II – FUNDAMENTO

O relatório de fiscalização RDI - DFAPP - 42/2022 e anexos (p. 339-462) indicou os seguintes achados:

a) Cargos em Comissão sem atribuições específicas definidas em lei;

b) Ilegalidade na concessão da Função Comissionada de Gestor Administrativo;

c) Ilegalidade no desempenho das atribuições dos Cargos em Comissão e Funções de confiança;

d) Número de servidores comissionados superior ao previsto em Lei; e

e) Regularidade na proporção entre o quantitativo de servidores efetivos e comissionados.

A partir dos achados, indicou a realização de estudo técnico para alteração legislativa das normas que regulamentam a estrutura de cargos para estabelecer e delimitar as atribuições dos cargos comissionados e estabelecer as funções de confiança da UEMS, instauração de procedimento administrativo para levantamento e identificação, em todos os cargos comissionados e funções comissionadas, de servidores que não estão desempenhando atividades de direção, chefia e assessoramento e promoção das diligências necessárias para o estrito cumprimento do art.18 da Lei nº 2.230/2021.

O Ministério Público de Contas emitiu parecer manifestando:

I – Pela **PROCEDÊNCIA** da Representação para o fim de penalizar os Responsáveis em relação às irregularidades apontadas no Relatório de Inspeção RDI - DFAPP - 42/2022, nos termos do art. 42, I, II e IX, da Lei Complementar nº 160/2012;

II – Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao responsável por grave infração à norma legal, nos termos no art. 42, IX, da Lei Complementar nº 160/12;

III – Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual Gestor da UEMS no sentido que sejam adotadas, na maior brevidade possível, as seguintes medidas de regularização dos achados contidos no Relatório de Inspeção RDI - DFAPP - 42/2022:

a) Realização de estudo técnico para análise de eventual alteração na lei que regulamenta os cargos da estrutura da UEMS, com o intuito de solicitar ao Chefe do Poder Executivo o início do competente processo legislativo para estabelecer e delimitar as atribuições dos cargos comissionados e das funções comissionadas a serem desempenhadas pelos servidores efetivos, definindo suas denominações, atribuições e valores.

IV – Pela **DETERMINAÇÃO** ao atual Gestor da UEMS no sentido que sejam adotadas, na maior brevidade possível, as seguintes medidas de regularização dos achados contidos no Relatório de Inspeção RDI - DFAPP - 42/2022:

a) Instauração de procedimento administrativo para levantamento e identificação, em todos os cargos comissionados e funções comissionadas, de servidores que não estão desempenhando atividades de direção, chefia e assessoramento, com posterior exoneração/dispensa desses servidores e/ou

adequação das atividades para atendimento aos ditames consignados na Constituição Federal;

b) Promoção das diligências necessárias que lhe incumbe para o estrito cumprimento do art.18 da Lei nº 2.230/2001 (Plano de Cargos e Carreiras da Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul), promovendo se o caso, a exoneração de comissionados puros e a nomeação de servidores de carreira;

c) Adoção de medidas para fazer cessar os pagamentos das funções de confiança sem amparo legal, uma vez que a manutenção dos pagamentos indevidos poderá causar prejuízos ao erário estadual; e

V – Pela **DETERMINAÇÃO** ao atual Gestor da UEMS no sentido que sejam comprovadas as diligências, processos e procedimento administrativos realizados para correção das ilegalidades apontadas.

VI – Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

Passa-se para a apreciação dos achados.

II.1 – Cargos em comissão sem atribuições específicas definidas em lei

O achado indicado pela fiscalização, indica inobservância do disposto no art. 3º, inciso II da Lei Estadual n. 1.102, de 1990 define:

> II - Cargo público, como unidade básica de estrutura organizacional, é o conjunto de atribuições e responsabilidades, cometidas ao funcionário, criado por lei, com denominação própria, número certo e pago pelos cofres públicos;

A ausência de definição de atribuições e responsabilidades é prejudicial a verificação de adequado desempenho pelo servidor, visto que a Administração não tem critério para exigir o cumprimento de tarefas pelo agente público, ao passo que também pode gerar insegurança para o interessado, visto que o mesmo não sabe suas atribuições e responsabilidade.

Outrossim, ausência de descrição das atribuições e responsabilidades impossibilita verificar a adequação dos cargos de provimento em comissão com as hipóteses de atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V da Constituição Federal.

Portanto, assiste razão à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas quanto à irregularidade sobre cargos em comissão sem atribuições específicas definidas em lei, sendo necessária adoção de providências para alteração legislativa estabelecendo e delimitando as atribuições e responsabilidades dos cargos de provimento em comissão, observando as hipóteses de direção, chefia e

assessoramento, cargos estes a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, nos termos do art. 37, inciso V da Constituição Federal, sem prejuízo da aplicação de sanção aos responsáveis.

II.2 – Ilegalidade na concessão da Função de confiança de Gestor Administrativo;

De acordo com o relatório de fiscalização, no mês de abril de 2022) foram identificados 153 (cento e cinquenta e três) servidores efetivos recebendo a função de confiança denominada “Gestor Administrativo (DGA 5)”, sem previsão em lei em sentido estrito.

Não obstante os argumentos e precedentes jurisprudências indicados pela unidade técnica, tem-se que o critério está expressamente estabelecido no art. 5º, § 1º da Lei Estadual n. 1.102, de 1990:

> Art. 5º Função de Confiança é a que envolve atividade de chefia intermediária, de livre designação e dispensa, satisfeitos os requisitos legais e regulamentares. § 1º As Funções de Confiança são criadas por Lei, observados os recursos orçamentários para esse fim.

Assim, configurada a irregularidade, sendo necessária a imediata adequação das liquidações e pagamentos das despesas relativas às funções gratificadas aos termos do art. 5º, § 1º da Lei Estadual n. 1.102, de 1990, ou seja, que as funções de confiança sejam objeto de lei em sentido estrito, sem prejuízo da aplicação de sanção aos responsáveis.

II.3 – Ilegalidade no desempenho das atribuições dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança – Desvio de Função

A unidade técnica, a partir de entrevista com servidores, identificou ilegalidades e irregularidades no desempenho das atividades dos cargos em comissão e funções de confiança, eis que não estão relacionados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, conforme relação (p. 353), sugerindo providências para regularização.

Avaliando as atividades descritas, verifica-se não haver relação com atribuições de direção, chefia e assessoramento, sendo necessárias providências para a adequação da situação, materializando a hipótese indicada no primeiro achado, visto que a ausência de descrição de atribuições e responsabilidades do servidor impossibilita saber ao certo suas obrigações, podendo resultar em desvio de função.

Configurada a irregularidade relativa ao desvio de função, sendo necessária imediata adoção de providências para adequação, sem prejuízo da aplicação de sanção aos responsáveis.

II.4 – Inobservância do percentual de cargos de provimento em comissão para servidores efetivos

Conforme bem pontuou a unidade técnica, a Lei nº 2.230, de 2021 (Plano de Cargos e Carreiras da Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul) em seu art. 17 e 18 traz a seguinte previsão:

> Art. 17. Os cargos isolados de provimento em comissão da Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul comporão o grupo Direção, Gerência e Assessoramento, com as atribuições que lhe são específicas.
>
> Art. 18. Os cargos de que trata o artigo anterior serão classificados em níveis, com base na complexidade e responsabilidade das respectivas atribuições. Parágrafo único. **Ficam reservados, para fins do disposto no inciso V do art. 37 da Constituição Federal, o mínimo de 70% (setenta por cento) dos cargos em comissão para provimento privativo de servidores de carreira.**

A unidade técnica, sobre a observância do referido percentual, anotou que:

> Verificando os dados constantes na tabela acima, podemos constatar que a quantidade total de cargos comissionados prevista é de 59 (cinquenta e nove), - Anexo XVIII da Lei n. 5.305/2018. No mês de Abril/22 constavam 57 (cinquenta e sete) servidores ocupando cargos comissionado.
>
> Ainda, no mesmo mês de abril/2022, existiam 57 servidores ocupando cargos comissionados, sendo 42 (quarenta e dois) servidores comissionados puros e 15 (quinze) sendo ocupados por servidores efetivos o que corresponde a apenas 26% (vinte e seis por cento), aproximadamente, dos cargos em comissão sendo ocupados por servidores efetivos, desrespeitando o previsto no Art. 18 da Lei nº 2.230/2021.
>
> Em assim sendo, temos que a UEMS vem descumprindo com o disposto na Lei nº 2.230/2001, haja vista que não observa o percentual mínimo de 70% de ocupação dos cargos em comissão por servidores efetivos.
>
> Cumpre ressaltar que a função gratificada “gestor administrativo” só pode ser desempenhada por servidores efetivos e, por tal razão não existem percentuais mínimos.
>
> Ante a ilegalidade assinalada, tem-se que deve ser determinado ao Gestor Responsável pela UEMS que promova, na maior brevidade possível, as diligências que lhe incumbe para o cumprimento do art.18 da Lei nº 2.230/2021

> (Plano de Cargos e Carreiras da Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul), promovendo se o caso, a exoneração de comissionados puros e a nomeação de servidores de carreira.

O Ministério Público de Contas, sobre esse tema, consignou:

> Essa ilegalidade, além de multa ao Gestor Responsável pela UEMS, desafia a recomendação para que sejam adotadas medidas visando ao cumprimento do parágrafo único do art. 18 da Lei nº 2.230/2001, inclusive com a exoneração, se a situação concreta assim o exigir, de comissionados puros e nomeação de servidores de carreira.

Inegavelmente o percentual de cargo de provimento em comissão privativo de servidores efetivos previsto em lei, cuja disposição tem esteio na Constituição Federal é de observância obrigatória, nos termos do princípio da legalidade, não havendo margem de discricionariedade para o gestor, configurando irregularidade.

Desse modo, configurada a irregularidade relativa à inobservância do percentual mínimo de cargos de provimento em comissão a ser preenchidos por servidores detentores de cargo de provimento efetivo, sendo necessária adoção de providências para imediata adequação, sem prejuízo da sanção aos responsáveis.

II.5 – Proporção entre o quantitativo de cargos de provimento efetivo e comissionado

Conforme relatório de fiscalização:

> In casu, observa-se que a UEMS possui a previsão normativa de possuir até 1729 servidores, dentre os quais 1170 cargos efetivos de Professor de Ensino Superior, 500 efetivos do quadro de Técnicos da Educação Superior e, 59 cargos em comissão, conforme se extrai das Leis de números 2230/2001 e 5770/2021.
>
> No mês de julho/2022, verificamos da análise dos dados da folha de pagamento encaminhado ao SICAP, a existência de 1308 servidores públicos em seu quadro de pessoal, sendo 1002 efetivos, 58 comissionados e 248 contratados temporariamente.
>
> Analisando os quantitativos previstos e ocupados, temos que o número de servidores comissionados não se mostra exagerado ou exorbitante, haja vista que o a quantia de efetivos é majoritariamente superior, senão vejamos:

	Efetivos	Comissionados	Percentual comissionados
Previstos na Legislação	1670	59	3,53%
Cargos Ocupados 07/22	1002	58	5,78%

Por outro lado, apesar de inexistente a previsão legislativa fixando o quantitativo das funções de confiança no órgão, tem-se que foram identificados 153 servidores efetivos desempenhando essas atribuições (Gestor Administrativo), o que perfaz 15,16% dos cargos efetivos ocupados em junho/2022. Logo, essa quantia também se apresenta como razoável e equilibrada ao bom desenvolvimento da UEMS.

Dessa forma, concluímos que o número de servidores comissionados guarda proporcionalidade e razoabilidade com o número de servidores efetivos, não se vislumbrando excesso no quantitativo dos cargos em comissão.

Neste ponto, verificamos que a organização e estruturação dos cargos mostram-se adequadas à boa gestão administrativa, uma vez que não existem a previsão de número exacerbado de cargos em comissão, sendo a maioria do quadro formado por servidores efetivos, cujo provimento de ingresso se dá por meio de concurso público.

Assiste razão à unidade técnica sobre a ausência de elementos que indiquem número desarrazoado de cargos de provimento em comissão frente aos cargos de provimento efetivo, sendo desnecessária medida sobre esse ponto.

III – DOSIMETRIA

No caso, configuradas as irregularidades relativas a *1) Cargos em comissão sem atribuições específicas definidas em lei; 2) Ilegalidade na concessão da Função de confiança de Gestor Administrativo; 3) Ilegalidade no desempenho das atribuições dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança – Desvio de Função; e, 4) Inobservância do percentual de cargos de provimento em comissão para servidores efetivos*.

Afiguram-se graves as infrações descritas, visto que tratam, em alguns casos de previsões constitucionais que foram descumpridas. Ademais, em alguns casos podem impossibilitar o exercício do pleno controle externo, como ocorre em ralação à ausência de atribuições e responsabilidades e desvio de função.

As irregularidades, não evidenciam, em princípio, ocorrência de dano efetivo, sendo possível acarretar dano potencial, tendo em vista as irregularidades podem comprometer a eficiência da atividade administrativa, visto a precariedade dos critérios para avaliação do desempenho dos servidores.

Não havendo antecedentes a serem considerados, em razão da peculiaridade do caso.

Por todo exposto, propõe a aplicação de penalidade de multa de 300 (trezentas) UFERMS para cada gestor responsável.

DISPOSITIVO

IV – PROPOSTA DE VOTO

Por todo o exposto, em consonância com manifestação técnica e parecer do Ministério Público de Contas, voto no sentido da:

1) – **PROCEDÊNCIA** da Representação para o fim de penalizar os Responsáveis em relação às irregularidades apontadas no Relatório de Inspeção RDI - DFAPP - 42/2022, nos termos do art. 42, I, II e IX, da Lei Complementar nº 160/2012;

2) – **APLICAÇÃO DE MULTA** de 300 (trezentas) UFERMS para Fábio Edir dos Santos Costa – CPF 123.548.048-81 e 300 (trezentas) UFERMS para Laércio Alves de Carvalho – CPF 904.658.225-68 por grave infração à norma legal, nos termos no art. 42, IX, da Lei Complementar nº 160/12;

3) – **DETERMINAÇÃO** ao atual Gestor da UEMS no sentido que sejam adotadas medidas de regularização dos achados contidos no Relatório de Inspeção RDI - DFAPP - 42/2022:

3.1) adoção de providências para alteração legislativa estabelecendo e delimitando as atribuições e responsabilidades dos cargos de provimento em comissão, observando as hipóteses de direção, chefia e assessoramento.

3.2) Imediata adequação das liquidações e pagamentos das despesas relativas às funções gratificadas aos termos do art. 5º, § 1º da Lei Estadual n. 1.102, de 1990, ou seja, que somente sejam liquidadas e pagas as funções de confiança previstas em lei em sentido estrito;

3.3) Imediato cumprimento do percentual previsto no art.18 da Lei Estadual nº 2.230, de 2001 (Plano de Cargos e Carreiras da Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul), designando no **MÍNIMO** 70% das funções de confiança para servidores detentores de cargo de provimento efetivo; e

3.4) Encaminhamento de um plano de ação, em até 30 (trinta) dias, com cronograma para no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias estarem adequadas todas as ocorrências indicadas anteriormente;

4) – Realização de **MONITORAMENTO** a ser realizado pela Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Previdência.

5) – **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

6) – QUEBRA do sigilo por não ser mais necessário.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela procedência da representação, pela aplicação de multa aos responsáveis, pela determinação ao atual gestor, pela realização de monitoramento e pela comunicação do resultado do julgamento ao interessado.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

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

Campo Grande, 22 de maio de 2025.

Conselheiro Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato Convocatório n. 02/2023)

TST / VAB