

**TERMO DE OCORRENCIA**

Processo TCM nº 11582e25

Denunciante: **01ª IRCE - Salvador**Denunciado(a): **José Moraes de Almeida Júnior (Presidente da Câmara) -****PRESIDENTE DA CÂMARA**Exercício Financeiro de **2024**Câmara Municipal de **DIAS DAVILA**Relator **Cons. Subst. Antonio Carlos da Silva****VOTO****I. RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos de **Termo de Ocorrência** lavrado pela **1ª Inspeção Regional de Controle Externo - IRCE**, em face do **Sr. José Moraes de Almeida Júnior, Vereador Presidente da Câmara Municipal de Dias D'Ávila, no exercício de 2024**, noticiando a *"inobservância às recomendações do TCM quanto à elaboração e execução de plano de ação para ajustar o quadro de pessoal, definido na Lei Municipal nº 458/2014, a fim de que atenda à regra do concurso público, estabelecida no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e aos princípios fundamentais da proporcionalidade e razoabilidade."*

Informa que no exercício de 2019 foi *"lavrado Termo de Ocorrência por esta 1ª Inspeção Regional de Controle Externo – 1ª IRCE, em data de 23 de janeiro de 2020, protocolado neste Órgão sob o número TCM 00978e20, contra a CÂMARA MUNICIPAL DE DIAS D'ÁVILA, na pessoa do seu Presidente, Vereador JOSÉ CARLOS PRADO CORREIA, em face da realização de pagamentos de despesas com cargos em comissão em número excessivo. O Relatório/Voto, datado de 09 de dezembro de 2021, fora pelo conhecimento do Termo de Ocorrência e pela sua procedência, em razão da desproporcionalidade e irrazoabilidade na nomeação de ocupantes de cargos em comissão, comparativamente aos servidores efetivos, violando o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal"*.

Alega que *"O Relatório/Voto determinou ao então Presidente da Câmara Municipal de Dias D'Ávila, Sr. Renato Henrique de Souza, a elaboração e execução de plano de ação para ajustar o quadro de pessoal, definido na Lei Municipal nº 458/2014, a fim de que atenda à regra do concurso público, estabelecida no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e aos princípios fundamentais da proporcionalidade e razoabilidade, devendo o cumprimento da determinação ser acompanhado pela 1ª Inspeção Regional de Controle Externo – IRCE. Note-se que, passados mais de 3 (três) anos após o julgamento deste termo de ocorrência, as determinações do TCM não foram cumpridas."*

Afirma que a análise da folha de pessoal da Câmara de Dias D'Ávila referente a janeiro de 2024 constatou um total de 148 servidores, *"todos eles estão ocupando cargo em comissão, sendo que a servidora, Sra. MARIA DAS GRAÇAS SANTOS MATOS, e o servidor, Sr. ANTÔNIO CARLOS DA SILVA, apesar de estarem ocupando os cargos em comissão, são funcionários efetivos, conforme ato de nomeação (doc. 2), comprovado pelo Gestor. Desta forma, 146 funcionários são ocupantes exclusivamente de cargo comissionado. Veja-se que os dados*

disponibilizados nesta consulta são declaratórios, informados ao Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA e de responsabilidade das respectivas entidades”.

Destaca que *“as despesas com funcionários que ocupam cargo em comissão são de, aproximadamente, 42 (quarenta e duas) vezes mais que as despesas com os funcionários efetivos.”*

Informa que as atividades burocráticas, rotineiras, ordinárias e técnico-operacionais do Legislativo devem ser realizadas por servidores efetivos contratados mediante concurso público, reservando-se os cargos comissionados para profissionais com elevado nível de qualificação para exercício de atividades de comando e assessoramento.

Por fim, registra que em 2022 foi publicado Edital de Concurso Público nº 01/2022 com apenas 8 vagas para funcionários efetivos, número insuficiente para sanar as irregularidades, persistindo a desproporcionalidade. Até o momento da lavratura do Termo, os funcionários concursados sequer haviam sido nomeados.

Diante desses fatos, recomenda a aplicação de multa e advertência ao gestor para que atenda ao princípio da proporcionalidade.

Com efeito, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, preconizados no inciso LV, do art. 5º, da Constituição Federal, foi o Denunciado notificado por meio do Edital nº 817/2025, publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCM/BA, em 22 de agosto de 2025, bem como por meio de disponibilização eletrônica de documentos (doc. 14 do e-TCM), para querendo, produzir esclarecimentos quanto ao mérito da Denúncia, no prazo regimental de 20 (vinte) dias.

Em 18 de junho de 2025, teve ingresso nesta Corte de Contas o arrazoado protocolado sob TCM nº **16302e25**, devidamente anexado à Denúncia, por meio do qual o gestor, **Sr. José Morais de Almeida Júnior**, apresentou sua manifestação, alegando em síntese que *“o referido Termo de Ocorrência adotou uma análise puramente quantitativa, desconsiderando a natureza e as atribuições específicas dos cargos comissionados atualmente existentes na estrutura da Câmara Municipal. A simples constatação de que 146 dos 148 cargos são comissionados não permite, por si só, concluir pela irregularidade, especialmente porque não houve a devida qualificação funcional dos cargos ou a identificação das respectivas competências e vínculos hierárquicos.”*

Alega que a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso V, autoriza expressamente o provimento de cargos em comissão para funções de direção, chefia e assessoramento, aplicando-se com ainda mais razão no âmbito do Poder Legislativo, cujas funções parlamentares exigem assessoria direta e permanente.

Sobre a natureza dos cargos comissionados, a defesa esclarece que grande parte dos cargos atualmente ocupados por servidores comissionados possui





Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

vínculo de subordinação direta aos Vereadores, *“tratando-se de funções de assessoramento político-parlamentar que, pela própria natureza, exigem relação de confiança e livre nomeação e exoneração, conforme previsto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal”*. I

Argumenta que, além dos cargos de assessoramento, o quadro também é composto por funções de direção e chefia administrativa, que igualmente se enquadram nas exceções constitucionais ao concurso público, autorizadas pelo artigo 37, inciso V, da Constituição Federal. Tais cargos possuem atribuições gerenciais compatíveis com a natureza comissionada e não se confundem com funções de caráter técnico-operacional ou burocrático.

Observa, contudo, *“que o Termo de Ocorrência, embora legítimo em sua função fiscalizatória, não promoveu a análise individualizada das funções exercidas pelos ocupantes de cargos comissionados, deixando de distinguir aqueles legitimamente destinados a atividades de direção, chefia e assessoramento. Essa generalização pode comprometer a compreensão da conformidade de parte relevante do quadro funcional com os ditames constitucionais”*.

Quanto ao cumprimento da determinação anterior e nomeação de efetivos, a defesa esclarece que, ao contrário do que consta no Termo de Ocorrência, a Câmara Municipal já promoveu a nomeação dos 8 candidatos aprovados no Concurso Público nº 01/2022, tendo, portanto, atendido à determinação contida no processo anterior. Tal providência comprova o esforço da administração em recompor o quadro de servidores efetivos, dentro dos limites legais e orçamentários disponíveis, sinalizando o compromisso da atual gestão com a regularidade e o aperfeiçoamento do corpo funcional da Casa Legislativa.

Destaca que, embora o concurso público tenha sido realizado ainda na gestão anterior, as medidas relativas à convocação e nomeação dos candidatos aprovados não haviam sido implementadas até o início da atual legislatura, razão pela qual a gestão em curso assumiu a responsabilidade de dar prosseguimento ao processo, promovendo as nomeações necessárias com base nos princípios da legalidade e da continuidade do serviço público, assegurando o respeito aos direitos dos candidatos regularmente aprovados. *“Tal providência comprova o esforço da administração em recompor o quadro de servidores efetivos, dentro dos limites legais e orçamentários disponíveis, sinalizando o compromisso da atual gestão com a regularidade e o aperfeiçoamento do corpo funcional da Casa Legislativa”*.

Ressalta que a gestão atual somente tomou conhecimento das notificações e termos de ocorrência anteriores, oriundos de gestões passadas, a partir da ciência formal deste processo. Afirma que tais ocorrências, embora relevantes e já registradas nos sistemas do Tribunal, não foram objeto de transição administrativa ou repasse formal de informações, o que justifica a ausência de medidas anteriores por parte da atual Presidência, que, tão logo teve ciência do histórico, passou a adotar providências administrativas com vistas a adequar a estrutura organizacional da Casa Legislativa às normas legais vigentes e às recomendações da Corte de Contas.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Reafirma o compromisso com a redução gradativa da dependência de cargos comissionados, promovendo, em médio prazo, a substituição de funções de natureza técnica por cargos efetivos, de forma planejada e responsável. *“Entretanto, destaca-se que a total reestruturação do quadro de pessoal exige planejamento, adequação legislativa e disponibilidade orçamentária, não sendo possível realizar mudanças abruptas sob pena de comprometer a continuidade dos serviços administrativos e legislativos, ou seja, seu funcionamento institucional”.*

Adicionalmente, manifesta formalmente o compromisso de elaborar e executar, ainda no exercício de 2025, um Plano de Ação com cronograma definido, contemplando as seguintes providências: *“1. Levantamento completo dos cargos atualmente ocupados e vagos, para definição do quantitativo de vagas a ser ofertado; 2. Reavaliação da estrutura dos cargos em comissão, objetivando sua adequação à legislação vigente; 3. Contratação de instituição especializada para organização do novo concurso público; 4. Publicação de edital com oferta de cargos efetivos previstos em lei, com previsão para o segundo semestre de 2025”.*

Por fim, requer que sejam reconsideradas as conclusões do Termo de Ocorrência, diante da ausência de análise qualitativa e funcional dos cargos existentes; que seja reconhecida a legalidade dos cargos comissionados voltados ao assessoramento parlamentar e à direção administrativa, conforme autoriza a Constituição Federal; que seja considerada a nomeação efetiva dos servidores concursados, como comprovação do cumprimento das determinações anteriores e do esforço da gestão atual em equilibrar a estrutura funcional da Casa Legislativa; e que seja afastada ou abrandada eventual responsabilização do gestor, diante da ausência de má-fé, da obediência progressiva às recomendações da Corte e da adoção de medidas concretas para a correção da situação apontada.

Recebido o recurso, foram os autos encaminhados ao d. Ministério Público Especial de Contas, para fins de cumprimento do disposto no inciso II, do art. 5º, da Lei Estadual nº 12.207/11, resultando na Manifestação MPC nº 1043/2025 (doc. 17 do e-TCM), que opinou pela *“procedência do termo de ocorrência, com aplicação de advertência ao gestor, recomendando que seja fixado prazo para a entidade apresentar plano de ação, nos moldes da Resolução TCM nº 1.463/20222, para ajustar o quadro de pessoal, a fim de que atenda a regra do concurso público, insculpida no art. 37, II da CRFB/88, bem como aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade”* e sugeriu *“que seja realizado o devido acompanhamento do plano de ação por parte da área técnica deste Tribunal de Contas, com vistas a verificar se os problemas apontados foram solucionados pelo gestor”.*

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A presente demanda envolve a apuração de irregularidades na composição do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Dias D'Ávila, especificamente



quanto à desproporcionalidade entre o número de cargos comissionados e cargos efetivos. O objeto central da controvérsia reside em verificar se a atual configuração funcional da Casa Legislativa atende aos ditames constitucionais que estabelecem o concurso público como regra para investidura no serviço público e reservam os cargos em comissão exclusivamente para funções de direção, chefia e assessoramento.

A Constituição Federal estabelece, de forma inequívoca, que a investidura em cargo ou emprego público depende de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração. Tal exigência não é meramente formal, mas visa tutelar princípios fundamentais da Administração Pública, notadamente a isonomia, a impessoalidade e a eficiência.

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;

(...)

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;

O concurso público é o instrumento que permite selecionar os candidatos mais qualificados e competentes para os cargos mediante avaliação objetiva e transparente, em substituição a práticas baseadas em indicações políticas.

As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão constituem exceções ao princípio do concurso público, destinando-se especificamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, conforme expressamente determina o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal. Dessa forma, não podem os cargos comissionados substituir a estrutura permanente da Administração Pública, sob pena de esvaziamento da regra constitucional do concurso público.

Conforme especificado no Termo de Ocorrência, através da análise da folha de pessoal da Câmara de Dias D'Ávila referente ao mês de janeiro de 2024, constatou-se o número total de 148 servidores, dos quais 146 são ocupantes exclusivamente de cargo comissionado. Analisando-se os autos e cotejando os argumentos expostos, resta evidente a desproporcionalidade existente entre o



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

número de cargos comissionados em detrimento do número de cargos efetivos. Ademais, as despesas com funcionários que ocupam cargo em comissão são de, aproximadamente, 42 vezes mais que as despesas com os funcionários efetivos, evidenciando não apenas uma distorção numérica, mas também um desequilíbrio financeiro significativo.

Tais fatos demonstram a desproporcionalidade e irrazoabilidade na nomeação de ocupantes de cargos em comissão comparativamente aos servidores efetivos, violando o disposto no art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal. A situação é agravada pelo fato de que esta Corte de Contas já havia determinado, em julgamento ocorrido em dezembro de 2021, a elaboração e execução de plano de ação para ajustar o quadro de pessoal, determinação que permaneceu descumprida por mais de três anos. Embora a atual gestão tenha promovido a nomeação de aprovados no concurso público realizado em 2022, tal providência, ainda que meritória, revela-se manifestamente insuficiente para corrigir a grave distorção estrutural identificada.

Considerando o número de servidores efetivos em comparação aos cargos comissionados, não é crível que todos os 146 comissionados exerçam genuinamente funções de chefia, direção e assessoramento. Afinal, praticamente inexistem servidores em nível hierarquicamente inferior. A defesa apresentada não logrou êxito em demonstrar, de forma concreta e individualizada, que todos os cargos comissionados foram criados e preenchidos para atividades de chefia, assessoramento e direção estabelecidas pela Constituição Federal.

O concurso público representa conquista do Estado Democrático de Direito, instrumento essencial para garantir que o interesse público prevaleça sobre interesses privados ou partidários na formação dos quadros da Administração Pública. O administrador público tem o dever de observar os princípios da impessoalidade e moralidade, assegurando que a prestação dos serviços públicos seja realizada por servidores selecionados por critérios técnicos e meritocráticos. A continuidade e a qualidade dos serviços públicos dependem fundamentalmente da existência de um corpo funcional permanente, estável e qualificado, vinculado à instituição e não a gestões transitórias. O concurso público é o instrumento constitucionalmente eleito para tutelar esses valores fundamentais, não podendo o gestor público, sob qualquer pretexto, substituir a estrutura permanente por quadro predominantemente comissionado.

Deste modo, resta constatada a existência de irregularidades na realização de pagamentos de despesas com cargos em comissão em número excessivo, bem como a desproporcionalidade e irrazoabilidade na nomeação de ocupantes de cargos em comissão comparativamente aos servidores efetivos. Contudo, considerando a circunstância atenuante de que o atual gestor assumiu compromisso expresso com a regularidade e o aperfeiçoamento do corpo funcional e de elaborar e executar, ainda no exercício de 2025, um Plano de Ação com cronograma definido, entende-se pela aplicação da penalidade de advertência, determinando-se ao atual gestor o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para apresentar plano de ação, nos moldes da Resolução TCM nº 1.463/2022, com o objetivo de ajustar o quadro de pessoal, a fim de que atenda



a regra do concurso público, insculpida no art. 37, II da Constituição Federal, bem como aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

III. VOTO

Diante do exposto e tudo o mais que consta dos autos, com fundamento nos artigos 10 e 23 da Resolução TCM nº 1.225/06, artigo 39 da Resolução TCM nº 1.419/20, assim como o art. 1º, inciso XX e art. 82 da Lei Complementar nº 06/91, combinado com § único, do art. 233, da Resolução TCM nº 1392/2018, é de se conhecer e, no mérito, deliberar no sentido da **PROCEDÊNCIA** do **Termo de Ocorrência nº 11582e25**, lavrado em face do **Sr. José Moraes de Almeida Júnior, Presidente da Câmara Municipal de Dias D'Ávila, no exercício de 2024**, determinando-se a aplicação da penalidade de **ADVERTÊNCIA** em razão das irregularidades verificadas na realização de pagamentos de despesas com cargos em comissão em número excessivo, bem como a desproporcionalidade e irrazoabilidade na nomeação de ocupantes de cargos em comissão, comparativamente aos servidores efetivos.

DETERMINO à SGE a notificação:

- a) do Denunciado, para que tome conhecimento da decisão;
- b) do atual gestor para que fique advertido acerca da determinação do prazo de 180 (cento e oitenta) dias para apresentar plano de ação, nos moldes da Resolução TCM nº 1.463/2022, com o objetivo de ajustar o quadro de pessoal, a fim de que atenda a regra do concurso público, insculpida no art. 37, II da Constituição Federal, bem como aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

DETERMINO à IRCE competente o devido acompanhamento do plano de ação, com vistas a verificar se os problemas apontados foram solucionados pelo gestor, comunicando o seu eventual descumprimento.

SESSÃO ELETRÔNICA DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 08 de outubro de 2025.

Cons. Subst. Antonio Carlos da Silva
Relator

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade desta deliberação/Acórdão, consulte o Sistema de Acompanhamento de Contas ou o site do TCM na Internet em www.tcm.ba.gov.br e acesse o formato digital assinado eletronicamente.