



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**CURSO DE BACHERELADO EM DIREITO**

**BRUNO DIAS MARTINS PEREIRA**

**O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO QUADRO DE PESSOAL  
DAS CÂMARAS MUNICIPAIS PARAIBANAS E O POSICIONAMENTO DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO.**

**SANTA RITA - PB**  
**2023**

**BRUNO DIAS MARTINS PEREIRA**

**O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO QUADRO DE  
PESSOAL DAS CÂMARAS MUNICIPAIS PARAIBANAS E O  
POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO.**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito do Centro  
de Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal da Paraíba como requisito para a  
obtenção do Grau de Bacharel em Ciências  
Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Vieira de Moura

**SANTA RITA - PB  
2023**

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

P436e Pereira, Bruno Dias Martins.

O estado de coisas inconstitucional no quadro de pessoal das câmaras municipais paraibanas e o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado / Bruno Dias Martins Pereira. - João Pessoa, 2023.  
56 f.

Orientação: Paulo Vieira de Moura.  
Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ/SANTA RITA.

1. Controle Externo. 2. Tribunal de Conta do Estado da Paraíba. 3. Câmaras Municipais Paraíba. 4. Direito constitucional. I. Moura, Paulo Vieira de. II. Título.

UFPB/CCJ

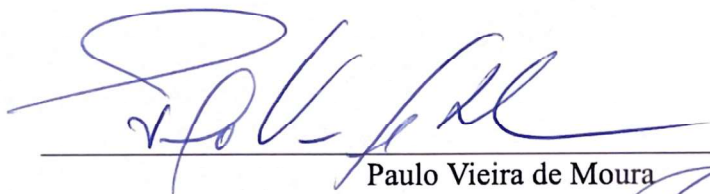
CDU 34

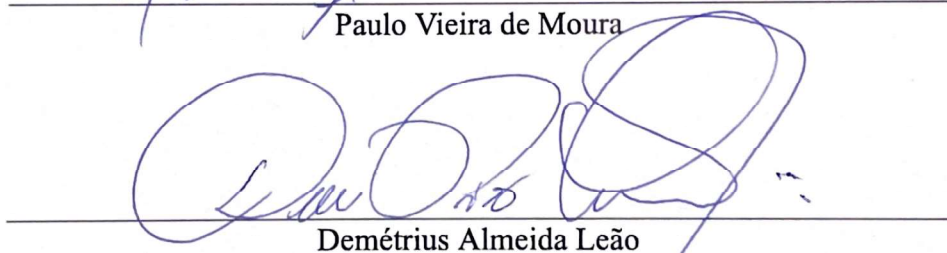


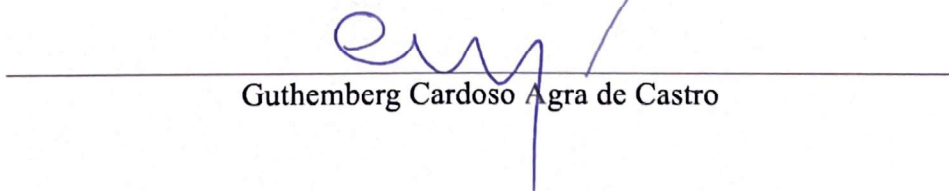
**DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – TCC**

**ATA DA BANCA EXAMINADORA DA DEFESA PÚBLICA DO TRABALHO DE  
CONCLUSÃO DE CURSO**

Ao trigésimo primeiro dia do mês de Maio do ano de dois mil e vinte três, realizou-se a sessão de Defesa Pública do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito intitulado “A burla ao instituto do concurso público nas câmaras municipais paraibanas e o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado”, sob orientação do(a) professor(a) Paulo Vieira de Moura que, após apresentação oral, foi arguido pelos integrantes da Banca Examinadora que se reuniram, reservadamente, e decidiram emitir parecer favorável à APROVAÇÃO, de acordo com o art. 33, da Resolução CCGD/02/2013, do(a) aluno(a) Bruno Dias Martins Pereira com base na média final de 4,00 ( DEZ ). Após aprovada por todos os presentes, esta ata segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.

  
Paulo Vieira de Moura

  
Demétrius Almeida Leão

  
Guthemberg Cardoso Agra de Castro

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, em primeiro lugar, por me possibilitar a realização de um sonho.

À minha esposa Júlia, pela paciência, amor e compreensão em momentos de ausência. Você foi importante para mim nesta trajetória.

À minha filha Milena, por ser minha motivação diária e por me ensinar o significado do amor incondicional.

À minha enteada Marina, pela companhia diária e pelo compartilhamento de bons momentos em família.

Ao meu pai Inaldo, pelo entusiasmo declarado por minha trajetória até aqui e que me serviu de combustível para continuar firme no percurso.

À minha mãe Claudete, por sempre acreditar em mim e por estar comigo em todos os momentos.

Ao meu avô Inaldo (*in memorian*), pelos ensinamentos e valores disseminados na família Martins Pereira.

Às minhas avós, Maria e Regina, pela resiliência com que enfrentam a vida, fonte de inspiração.

À minha Chefe e amiga, Dra. Isabella Barbosa Marinho Falcão, e aos meus companheiros de gabinete (Agda, Camila e Marko), pelas conversas enriquecedoras, tanto da perspectiva pessoal quanto da profissional. Agradeço, também, a ajuda que foi a mim prestada na organização dos dados coletados do Sagres por parte de Emmanuelle (Manu), suas habilidades com planilhas me ajudaram bastante na elaboração do presente trabalho. Muito obrigado!

Ao meu amigo, Procurador de Contas, Dr. Manoel Antônio dos Santos Neto, pela oportunidade na minha trajetória profissional no TCE/PB, por acreditar em meu potencial e ser um incentivador no meu trajeto no mundo dos concursos públicos. Em breve, seremos colegas de profissão. Muito obrigado!

Ao meu orientador, Professor Dr. Paulo Vieira de Moura, pela atenção, paciência e eficiência na missão de orientação acadêmica. Com sua ajuda, a elaboração do meu trabalho de conclusão de curso foi mais leve. Muito Obrigado!

Aos meus amigos do curso de direito de Santa Rita/UFPB, merecendo especial menção minha amiga Gisele Monteiro, pelas conversas diárias, risadas, trabalhos e muito companheirismo ao longo do curso; meus amigos Miguel e Nathália, pela aproximação e companheirismo na reta final do curso; à turma lá do fundo: João Victor, Daniel, Willians, Artur, Bruno Romão, Kléberson, Ellyda e Caio Honorato.

## RESUMO

A regra de ingresso no funcionalismo público é por meio do instituto do concurso público, previsto constitucionalmente. No entanto, ainda hoje, passados mais de 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, diversos órgãos públicos recrutam servidores, majoritariamente ou exclusivamente, para o exercício de cargos em comissão, que prescinde de submissão ao concurso público de provas ou de provas e títulos. Ao lado desse cenário, floresce a figura do controle externo, no exercício do julgamento de contas relativas aos atos e aplicação de recursos públicos, o que abrange as despesas com pessoal e a observância das regras aplicáveis. O objetivo do presente trabalho, portanto, é o de analisar a possibilidade de estado de coisas inconstitucional nas Câmaras Municipais do Estado da Paraíba em face da ausência total ou parcial de servidores efetivos nos seus quadros funcionais e em virtude da vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; descrever o quadro fático da gestão de pessoal no âmbito das câmaras municipais paraibanas, a partir de coleta informacional em sistema de controle social (Sagres), instituído pelo próprio TCE/PB, e examinar o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado, diante das irregularidades levantadas, no julgamento das contas dos gestores dessas instituições. Trata-se de uma pesquisa descritiva, bibliográfica e documental, de modo que foi possível coletar informações acerca da composição do funcionalismo público dos poderes legislativos municipais da Paraíba. Ao final do estudo ficou demonstrado que a maioria das câmaras municipais paraibanas não realiza ou não tem realizado concurso público para o recrutamento de servidores e quase metade delas possuem apenas servidores comissionados, mas que tal fato não reverbera em um julgamento contrário à aprovação das contas, resultando, quando muito, na expedição de recomendações.

**Palavras Chave:** Estado de Coisas inconstitucional; Tribunal de Contas da Paraíba; Julgamento de contas; Concurso público; Controle externo.

## SUMÁRIO

|          |                                                                                                                                                               |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                                                       | <b>08</b> |
| <b>2</b> | <b>CONTROLE EXTERNO: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....</b>                                                                                                 | <b>12</b> |
| 2.1      | O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....                                                                                                                      | 13        |
| 2.2      | A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....                                                                                                 | 16        |
| <b>3</b> | <b>O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E A DESPROPORCIONALIDADE PRINCIPOLÓGICA E QUANTITATIVA NA GESTÃO DE PESSOAL DAS CÂMARAS MUNICIPAIS PARAIBANAS.....</b> | <b>21</b> |
| 3.1      | O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DIANTE DA INEXISTÊNCIA OU DESPROPORCIONALIDADE DE SERVIDORES EFETIVOS.....                                                | 22        |
| 3.2      | O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE COMO BALIZA PARA A AFERIÇÃO DA REGULARIDADE NA CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS NOS ENTES PÚBLICOS.....                       | 29        |
| <b>4</b> | <b>ANÁLISE DO QUADRO DE PESSOAL DAS CÂMARAS MUNICIPAIS NO ESTADO DA PARAÍBA.....</b>                                                                          | <b>34</b> |
| 4.1      | CENÁRIO EM NÚMEROS: O QUADRO DE PESSOAL DAS CÂMARAS MUNICIPAIS NO ESTADO DA PARAÍBA.....                                                                      | 34        |
| 4.2      | A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA NO ENFRENTAMENTO DA PROBLEMÁTICA: O JULGAMENTO DAS CONTAS E AS RECOMENDAÇÕES.....                        | 41        |
|          | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                                                                              | <b>51</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                                                                                      | <b>53</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública dispõe de todo um aparato estrutural para o desempenho de suas atividades. Para pôr em movimento, portanto, a “máquina pública”, necessário se faz o elemento humano, de modo a personalizar o Estado no exercício de suas atribuições constitucionais.

Considerando o regime democrático vigente no Brasil, tem-se que o acesso das pessoas aos cargos públicos se dá a partir do concurso público, de forma a possibilitar uma igualdade de condições por parte dos interessados e, ao mesmo tempo, recrutar aqueles mais preparados para o desempenho das funções públicas.

Acontece, porém, que há determinadas funções que necessitam do atributo da confiança do superior hierárquico para com os seus subordinados, considerando que parte das decisões dos administradores públicos são pautadas no exercício do poder discricionário, no qual o agente dispõe de mais de uma opção política (ou administrativa) para o alcance da mesma finalidade, que é o interesse da coletividade.

Para essas funções, abre-se exceção ao instituto do concurso público, de modo a possibilitar o ingresso de servidores em cargos públicos comissionados, também conhecidos como “*ad nutum*”, de livre nomeação e de livre exoneração.

Além disso, diante de demandas não previstas, decorrentes de eventos de força maior ou sazonais, o poder público dispõe da prerrogativa de captar mão de obra a partir de um processo mais simples do que o concurso público, por meio de uma seleção simplificada, pautada nos princípios da legalidade e da impessoalidade, de forma que os selecionados por tal meio são chamados de servidores temporários.

Resumindo os fatos, a Administração Pública dispõe de servidores efetivos, que é a regra, para o desempenho das atividades habituais dos órgãos, selecionados mediante concurso público de provas ou de provas e títulos; de servidores comissionados, para o desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, quando diante da necessidade de confiança por parte do superior hierárquico; e, por fim, dos temporários, para o atendimento das necessidades extraordinárias dos órgãos, a exemplo dos recenseadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quando da realização do censo demográfico.

Todos esses servidores são regidos pelo regime estatutário, uma vez que a regência das disposições aplicáveis é disposta em lei, geralmente denominada de “estatuto dos servidores”.

Há, ainda, quando o Estado faz as vezes do Estado Empresário, por meio de empresas públicas ou de sociedades de economia mista (administração indireta), os empregados públicos,

que são admitidos por meio de concurso público, mas o regramento aplicável a esses é aquele aplicado aos demais empregados da esfera privada, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

No presente estudo, a análise será pautada nos servidores efetivos e nos comissionados, tendo em vista que correspondem a maior parte dos agentes públicos lotados nas câmaras municipais, uma vez que, geralmente, esses órgãos não apresentam demanda de serviço extraordinário, não justificando, pois, a seleção de temporários, e que as atividades desenvolvidas são típicas de Estado, não se aplicando o regime celetista.

Assim, considerando que a regra do ingresso de pessoal na Administração Pública é por meio de concurso público e que há um controle externo sobre os órgãos e entidades públicas, por meio dos tribunais de contas, com poderes de imposição de penalidade e do julgamento de contas, o objetivo do presente trabalho é demonstrar a composição do funcionalismo público existente nas Câmaras Municipais do Estado da Paraíba e como esse cenário se reflete no julgamento das contas desses órgãos por parte do Tribunal de Contas do Estado (TCE).

A delimitação do reflexo dos fatos evidenciados no julgamento das contas por parte do TCE se justifica porque o julgamento das contas é anual, de modo que se exerce um controle contínuo dos atos e da gestão da Administração Pública, com a realização de auditoria do setor público em todos os órgãos.

Diferentemente, o controle exercido por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público, apesar de ser contínuo e perene, apresenta um direcionamento das atividades institucionais para as demandas mais emergentes, de modo a não apresentar um periodicidade de controle tão regular quanto o que é realizado por parte das Cortes de Contas, visto que os gestores públicos têm o dever da prestação de contas todos os anos, o que, por sua vez, reverbera no poder-dever de julgamento dessas contas por parte dos órgãos competentes, que, no caso, se consubstanciam na figura dos tribunais de contas.

Será possível, desse modo, obter conclusões sobre se o instituto do concurso público tem sido respeitado por parte dos órgãos legislativos municipais paraibanos e de que forma isso é refletido no julgamento das contas dessas entidades.

Para tanto, considerando a impossibilidade prática de abarcar todos os casos do universo do presente trabalho, que corresponde a um total de 223 câmaras legislativas municipais (delimitação espacial), o objeto de análise será composto das duas maiores câmaras legislativas municipais do Estado (João Pessoa e Campina Grande), além daquelas que foram evidenciadas como de maior estado crítico, a partir do parâmetro do quantitativo de servidores comissionados ao lado da ausência de servidores efetivos, quais sejam: Câmara Municipal de Conde; Câmara Municipal Boqueirão; Câmara Municipal de Pitimbu.

Além da delimitação espacial, proceder-se-á com um recorte temporal, em relação às decisões do TCE/PB, que tem por fim a limitação do estudo em face de, ao menos, três gestões, o que corresponde ao número de três exercícios financeiros, de forma a observar a alternância de relatoria dos processos de julgamento de contas, buscando com isso, minimizar a tendenciosidade de conclusões do Tribunal de Contas em relatorias específicas.

Cabe pontuar, por oportuno, que as relatorias dos processos são alternadas em cada gestão da presidência do TCE/PB, com duração de dois anos, de modo que os jurisdicionados são subdivididos em lotes, no caso dos municípios, em áreas contíguas, e tais lotes são sorteadores entre os conselheiros do Tribunal para fins de relatoria, em conformidade com os artigos 79 e 80 do Regimento Interno, além de resolução normativa específica, editada ao longo das gestões.

Já no que tange à coleta dos dados para fins de apresentação do cenário fático estudado, de forma a obter a composição do funcionalismo das câmaras legislativas municipais paraibanas, o mês de referência escolhido para fins de coleta foi o de dezembro do exercício financeiro de 2021, considerando que tal período foi o último no qual foram disponibilizadas informações das gestões públicas municipais na versão antiga do sistema Sagres online, que apresenta melhores condições práticas de coleta dos dados que serão objeto do presente estudo.

Por fim, considerando as delimitações geográficas e temporais, será evidenciado de que modo é composto o funcionalismo público existente nas câmaras municipais paraibanas e o posicionamento do TCE/PB diante do cenário apresentado, de modo a possibilitar, no presente estudo, a classificação dos cenários em três tipologias, sendo essas as seguintes: a) quadro funcional regular, quando da existência de mais servidores efetivos do que comissionados; b) quadro funcional de gravidade moderada, quando da existência de mais servidores comissionados do que efetivos; c) quadro funcional de maior gravidade, quando da existência de servidores comissionados, exclusivamente.

Ao lado da coleta de dados exposta acima, com as delimitações inerentes (espacial e temporal), buscou-se na doutrina, por meio de pesquisa bibliográfica, a conceituação do exercício de controle na Administração Pública e qual o papel dos tribunais de contas nessa função, notadamente a questão da natureza jurídica de suas decisões.

No âmbito dos precedentes, por sua vez, por meio de pesquisa documental, buscou-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal na importação e aplicação do conceito de estado de coisas inconstitucional, apontando para a origem do termo na Suprema Corte Colombiana e sua primeira utilização em nosso país quando do enfrentamento da questão carcerária brasileira.

Todo esse estudo está dividido em três capítulos. O primeiro deles, enumerado de capítulo 2, aborda a temática do controle da administração pública, situando o papel dos tribunais de contas e a natureza jurídica de suas decisões. O segundo, apresentado como capítulo 3, tem por objeto o estudo do conceito do estado de coisas inconstitucional e o princípio da proporcionalidade como parâmetro utilizado pelo STF para o aferimento da irregularidade do quadro de determinado quadro funcional de servidores públicos. Por fim, o último capítulo, aqui apresentado como capítulo 4, adentra no cenário fático paraibano, com a evidenciação da composição do quadro funcional dos servidores públicos das câmaras legislativas municipais e o reflexo desse cenário no posicionamento do Tribunal de Contas do Estado no julgamento das contas dos presidentes desses órgãos legislativos.

## **2 CONTROLE EXTERNO: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

O termo controle aponta para uma ideia de conformidade, de forma a possibilitar que determinadas ações resultem em como foram planejadas. Desse modo, o Estado, a partir da tripartição de poderes, em executivo, legislativo e judiciário, estabelecidos de modo harmônico no texto constitucional, para além das funções precípua de administrar, de legislar e de julgar, respectivamente, exercem funções atípicas quando exercem atividades que originalmente estariam dispostas na competência de outro poder.

Desse modo, o Poder Executivo legisla quando edita uma medida provisória ou um regulamento e exerce função de julgamento quando exonera um servidor a partir de um processo administrativo disciplinar (embora não em caráter definitivo). Do outro lado, o Legislativo, por sua vez, julga o presidente da república, nos crimes de responsabilidade e executa atividades de administração, quando da realização de um concurso público ou da realização de um procedimento licitatório. Por fim, o Poder Judiciário administra no exercício da organização de suas secretarias, como realização de concurso público e de compras públicas com feitura de procedimento licitatório, além de legislar, na elaboração de seus regimentos internos e, dependendo da interpretação, na criação de súmulas vinculantes, que possuem poder coercitivo e de obrigatoriedade.

Todos esses Poderes de Estado estão em exercício concomitantemente, de modo a promover: uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; redução das desigualdades sociais e regionais. Nesse exercício simultâneo dos poderes (de forma a evitar a sobreposição de um sobre o outro ou de modo a evitar a preponderância de um deles no exercício de poder, gerando a promoção de arbitrariedades), um poder controla o outro, naquele que é conhecido como sistema de freios e contrapesos.

O Poder Executivo controla o Poder Judiciário a partir da indicação de magistrados e controla o Poder Legislativo a partir do poder de veto em face da atividade legiferante. O Poder Judiciário, por sua vez, controla o Poder Legislativo quando do controle concentrado de constitucionalidade de leis e controla os atos do Poder Executivo por meio da apreciação da legalidade e legitimidade das ações desse poder. Por fim, na exemplificação posta, o Poder Legislativo controla o Poder Judiciário a partir da sabatina de magistrados por parte do Senado Federal e controla o Poder Executivo na sustação de atos que exorbitem do poder regulamentar.

Assim, o termo controle apresenta por abrangência todas as facetas dispostas no parágrafo precedente, de modo a harmonizar os Poderes do Estado na finalidade a que se propõem.

No entanto, especificamente no âmbito da Administração Pública, existe um controle específico, que é apresentado na Carta Constitucional de 1988, a partir do art. 70 desse normativo maior.

Há, portanto, o controle interno, a cargo de cada Administração Pública, como forma de assessorar a chefia de cada órgão e entidade no cumprimento de suas competências legais.

Como exemplo do controle interno, citado no parágrafo precedente, pode-se citar, na órbita Federal e no âmbito do Poder Executivo, a Controladoria Geral da União; e o Conselho Nacional de Justiça, no cenário do Poder Judiciário.

Há, também, o controle externo, que é o realizado pelo Poder Legislativo em face das Administrações Públicas com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas. Lembrando que a função de auxiliar das Cortes de Contas não pode gerar uma interpretação de submissão hierárquica, uma vez que existem funções que são precípua destas Cortes, com realização de atividades específicas e especializadas de auditoria.

Existe controvérsia, no entanto, acerca da terminologia do conceito de controle externo. Para alguns administrativistas aquele poder exercido por um poder sobre outro seria uma forma de controle externo, uma vez que originário de um poder “externo” em relação ao outro. Porém, tecnicamente, a partir da Constituição Federal de 1988, e segundo outra parte dos administrativistas, o conceito de controle externo significa exclusivamente o controle exercido por parte do Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Tal temática será melhor abordada e aprofundada nos itens seguintes.

## 2.1 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inicialmente, convém pontuar que o Estado, como instituição formada para o atendimento das necessidades coletivas e com o objetivo da pacificação social, no sentido formulado pela doutrina constitucionalista moderna, demanda, para tais fins, um aparato de recursos materiais e humanos.

Nesse sentido, observa Lima (2019, p. 1-2) que o desenvolvimento dos Estados, inicialmente, foi viabilizado a partir de um acúmulo e organização de recursos materiais, de maneira a atender suas finalidades e que, com o aumento natural do volume de recursos (em excedente), passou-se a existir uma necessidade cada vez maior de controle e de gerenciamento desses meios.

Aponta ainda, o referido autor, que seja qual for o regime de governo adotado por determinado Estado, monárquico absolutista ou democrático social, a regra, em observação histórica, é a não tolerância de desvios ou de desperdícios de riquezas.

Como exemplificação do que acima foi relatado, Lima (2019, p. 2) citando Paulino, apresenta o seguinte relato fático acerca da atividade de controle por parte do Estado:

Na capital grega havia uma Corte de Contas, composta de dez oficiais eleitos anualmente pela assembleia geral do povo (Eclésia, que se reunia na Ágira), que tomava as contas dos arcontes, estrategas, embaixadores, sacerdotes e a todos quantos giravam com dinheiros públicos. (PAULINO, 1961, apud LIMA, 2019, p. 2)

O controle da administração pública moderna, do modo como está posto nas constituições dos estados, é originário da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, considerando a positivação do seguinte preceito normativo (Art. 15): “A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração”. (MEDAUAR, 2023, p. 379).

Por outro lado, a sistematização da atividade de controlar o exercício das atividades da administração pública nos estados é organizada, hodiernamente, por meio de Entidades de Fiscalização Superior (EFS). (LIMA, 2019, p. 10-12)

Tais entidades, por sua vez, são organizadas ou por meio de Auditorias Gerais ou por meio de Cortes de Contas. A primeira espécie funciona como uma espécie de assessoria do responsável pela administração pública e desempenha um papel predominantemente consultivo, de análise da eficiência, além de que seu titular é singular, ou seja, formado por um agente público, denominado, geralmente, de Auditor Geral. (LIMA, 2019, p. 12-14)

Já a segunda espécie, as Corte de Contas, são órgãos colegiados e possuem poder coercitivo, tendo em vista a possibilidade de imputação de débito e cominação de multa, apresentando um viés de controle mais pautado pela legalidade, com desvinculação a qualquer dos poderes. Normalmente, ainda que se encontre, em alguns Estados, a inserção dessas cortes no âmbito do poder judiciário (Portugal) ou no âmbito do poder legislativo, nunca estão situadas no poder executivo. (LIMA, 2019, p. 12-14)

Por sua vez, a atividade de controle pode ser classificada de inúmeras formas, a depender do autor, a exemplo da classificação do controle quanto ao momento (prévio, concomitante, posterior); quanto ao aspecto, em controle de legalidade ou de mérito (a boa gestão, eficiência), dentre outros.

Há, porém, uma classificação basilar para o direito administrativo e para as atividades de controle em geral. É a classificação quanto ao posicionamento: em controle externo ou em controle interno.

De maneira geral, o controle externo pode ser entendido como um controle realizado por uma entidade distinta do ente controlado. Por essa perspectiva, então, o sistema de freios e contrapesos, previsto na Constituição Federal de 1988, pode ser considerado um controle externo, uma vez que há o controle da atividade de um poder sobre o outro, como na indicação de magistrados pelo poder executivo e como o julgamento das contas dos chefes do executivo pelo poder legislativo. Esse é o posicionamento, por exemplo, de Hely Lopes Meirelles, de Frederico Pardini e outros.

O último autor acima listado, no entanto, pondera que, na terminologia adotada pela Constituição Federal, apenas o controle exercido pelo Congresso Nacional com o apoio do Tribunal de Contas é que se denomina, jurídico-constitucionalmente, de controle externo. (PARDINI, 1992, apud BUGARIN, 2004, p. 40).

Do outro lado, controle interno é aquele exercido por meio de estrutura inserida no âmbito do mesmo poder controlado, a exemplo da Controladoria Geral da União (CGU), na órbita do Poder Executivo Federal.

Convém mencionar, por fim, as contribuições da teoria da agência para o entendimento do controle da administração pública.

A ideia acima pontuada é apresentada por Matias-Pereira (2010, p. 110-135) no contexto de governança pública, a partir da reforma do aparelho do Estado, desencadeada na década de 1990, que será melhor delineada abaixo.

Em sentido geral, governança consiste na capacidade de implementação de políticas públicas. Capacidade, portanto, de colocar em prática os planos de governo, de modo a promover segurança para investimentos internacionais, em um cenário de um mundo globalizado e da expansão de capitais para países ditos em desenvolvimento.

Nesse cenário, a ideia é a de que o principal (aquele que dispõe da coisa) detém uma organização e não possui, dada a magnitude do empreendimento, a capacidade de gerenciamento autônomo. Precisa-se, portanto, de administradores, de modo que esses gerenciem os empreendimentos em prol dos interesses do principal, do dono do capital. Acontece que, o agente, aquele que administra em nome do principal (em nome do dono e de acordo com os interesses deste) goza de maior controle informacional e apresenta uma tendência de tomar decisões em favor de interesses próprios, contrários ao interesse do principal.

Entra em cena a figura do “auditor”, como aquele que ouve e relata. O auditor verifica as atividades exercidas pelo agente e elabora relatório endereçado para o principal (o proprietário, o titular dos direitos), de modo a possibilitar que esse último obtenha segurança

de que as atividades de seus empreendimentos estão sendo desenvolvidas em prol de seu interesse.

Transladando os elementos (principal, agente, auditor e administração de bem alheio) para o cenário da Administração Pública, tem-se que o principal é povo (titular da coisa pública), ainda que representados por representantes eleitos.

Os agentes, por sua vez, são os chefes das administrações públicas, os gestores públicos, que detém o poder de direcionar a aplicação dos recursos públicos em prol da coletividade (interesse do principal, povo). O auditor público é representado pelos Tribunais de Contas, que “ouvem” os gestores e relatam os fatos para o principal efetuar o julgamento (Congresso Nacional) ou julgam as contas, nos casos especificados na Carta Maior, na seara Federal, que tem o modelo reproduzido para os entes inferiores, tendo por fundamento o princípio da simetria.

Conclui-se, portanto, que a origem do controle da Administração Pública se dá a partir do desenvolvimento do Estado, o qual acumula riquezas para o desenvolvimento de suas atividades. Com a Revolução Francesa, por sua vez, nascedouro da Administração Pública e do direito público moderno, há a evidenciação do dever de prestar contas, de modo que todo aquele que gerencie recursos de outrem, do povo, deve explicar como esses estão sendo aplicados, se estão sendo usados nos interesses da coletividade. A partir disso, tem-se a teoria da agência na explicação de como o contexto do controle é efetuado, de modo a demandar a atuação de um terceiro na fiscalização dos interesses do principal, com a figura dos auditores, personificados no cenário pátrio na figura dos Tribunais de Contas.

## 2.2 A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Antes de adentrar precipuamente na questão atinente à natureza jurídica das decisões dos tribunais de contas, convém pontuar acerca do sistema jurídico adotado no Brasil, denominado de sistema de jurisdição única ou sistema inglês.

Em referido sistema, fundamentado no teor do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, o poder de dizer o direito, em última instância, cabe o judiciário, excepcionando-se, todavia, alguns pontos, como o julgamento do Presidente da República, em processo de impeachment, por parte do Senado Federal.

Do lado oposto ao sistema acima mencionado, tem-se o sistema do contencioso administrativo ou, também como é conhecido, sistema francês. Nesse sistema existe a possibilidade de julgamento, em definitivo, de controvérsia jurídica, sob os aspectos formal e

material, em órgão que não pertence ao Poder Judiciário, dando azo a coisa julgada administrativa.

Todavia, um ponto pacífico na doutrina é no sentido da inexistência de sistema puro, legítimo, de modo que, no mundo dos fatos, existe uma simbiose entre um e outro sistema. O que há, em verdade, é uma preponderância de um sobre o outro, tal qual na separação do direito, que é uno, em direito público e direito privado.

A partir do cenário exposto, conclui-se, portanto, que prepondera, no Brasil, o “dizer o direito” por parte do Judiciário, existindo, todavia, órgão com a incumbência, como já adiantado, de decidir questões jurídicas em caráter material, com prerrogativa de definitividade.

Para além da função julgadora do Senado, já pontuada como de exercício jurisdicional, convém sinalizar para importante estudo de Jacoby Fernandes (2016, p. 120-219) acerca das competências constitucionais albergadas para os Tribunais de Contas.

Referido autor pontua que o texto normativo constitucional se utiliza de diversas nomenclaturas para delimitar as atribuições inerentes ao exercício do controle externo. Dentre os termos utilizados, tem-se os seguintes (dispostos nos incisos do art. 71 da CF/88): apreciação das contas do chefe do executivo mediante parecer prévio; julgamento das contas dos demais administradores públicos; apreciação, para fins de registro, dos atos de pessoal; poder fiscalizatório; cominar penalidades de multa e imputação de débito.

O posicionamento apresentado pelo autor em debate é no sentido de que os termos utilizados apresentam precisão técnica, de modo a distinguir a natureza das funções exercidas pelas cortes de contas. E que, nesse sentido, o exercício do julgamento de contas dos administradores públicos se constitui no exercício do poder jurisdicional, de modo que os tribunais de contas, a partir de uma análise constitucional, possuem o poder de “dizer o direito” em caráter definitivo.

Convém aclarar, nesse ponto, que o autor se refere ao julgamento das contas dos administradores públicos, não abarcando, portanto, as contas dos chefes dos poderes executivos. Daí a diferenciação dos termos: julgamento e apreciação para fins de emissão de parecer.

No caso das contas dos chefes dos poderes executivos, as cortes de contas não farão julgamento, mas sim um parecer prévio, que será remetido para o titular do controle externo que é o Poder Legislativo, consoante a competência prevista no inciso I do art. 71 da Constituição Federal, que é aplicado simetricamente para os demais entes subnacionais.

Especificamente em relação ao processo de contas nos municípios, o parecer prévio do TCE em face das contas do prefeito municipal só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da respectiva câmara municipal.

Por outro lado, quando do julgamento das contas dos demais administradores, excetuando-se, como já apontado, as contas dos chefes dos poderes executivos, os tribunais de contas julgam essas contas em caráter definitivo, sem a submissão dessa decisão ao órgão legislativo e sem possibilitar ao judiciário se imiscuir no mérito de tal decisão, nos termos do inciso II do art. 71 da Constituição Federal.

Conclui-se, assim, a partir do entendimento do autor analisado, que a atribuição do julgamento de contas dos administradores públicos por parte dos tribunais de contas é competência exclusiva e se constitui em exercício do dizer o direito (atividade jurisdicional). Corroborar com tal posicionamento o próprio texto da Constituição Federal, em outra passagem, quando dispõe que as decisões do Tribunal de Contas de que resulte em imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (art. 71, § 3º, da CF/88).

Partindo da conclusão pontuada, pode-se chegar ao entendimento de que as decisões dos tribunais de contas, no exercício do julgamento de contas, possuem natureza jurisdicional, uma vez que goza do atributo da definitividade no julgamento das contas de administradores públicos (art. 71, II, CF/88), constituindo-se, pois, em decisão irreformável. Salvo, convém pontuar, diante da constatação de ilegalidade. Ainda assim, não cabe ao Poder Judiciário se imiscuir no mérito de tais decisões.

No entanto, o posicionamento acima não é pacífico, sendo contraposto por grandes nomes do direito administrativo, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Hely Lopes Meirelles.

Para a primeira, o conceito de coisa julgada deve ser interpretado de forma distinta no âmbito do Poder Judiciário e no âmbito da Administração Pública. No cenário do Poder Judiciário, há uma análise de determinada controvérsia por meio de um terceiro imparcial, o juiz, de modo que a esse é conferido o poder de dizer o direito ao caso concreto de forma definitiva. Por outro lado, na Administração Pública, não há um terceiro julgador, dotado de imparcialidade, de forma que descabe o “dizer o direito” por parte da própria Administração Pública, sendo o termo coisa julgada administrativa no sentido, apenas, de impossibilidade de reforma de determinado ato pela própria Administração Pública, nada mais do que isso, cabendo, portanto, na possibilidade de lesão ou ameaça de lesão ao direito, ao Poder Judiciário dizer o direito no caso concreto e em definitivo. (DI PIETRO, 2019, p. 1675-1679).

Ainda a mesma autora, a partir dos fundamentos dispostos no parágrafo precedente, apresenta o seguinte entendimento acerca da função julgadora dos tribunais de contas, positivada no art. 71, II, da CF/88:

“de julgamento, quando “julga” as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário Público; embora o dispositivo fale em “julgar” (inciso II do art. 71), não se trata de função jurisdicional, porque o Tribunal apenas examina as contas, tecnicamente, e não aprecia a responsabilidade do agente público, que é de competência exclusiva do Poder Judiciário; por isso se diz que o julgamento das contas é uma questão prévia, preliminar, de competência do Tribunal de Contas, que antecede o julgamento do responsável pelo Poder Judiciário;” (DI PIETRO, 2019, p. 1685).

Do outro lado, Hely Lopes Meirelles adota posicionamento mais brando, de modo a caracterizar parte das atribuições dos tribunais de contas como de natureza jurisdicional administrativa, considerando precedente do STF que decidiu que na hipótese do art. 71, II, da CF, o julgamento do Tribunal de Contas não é submetido à apreciação do Legislativo, sendo, assim, definitivo, administrativamente. (MEIRELLES, 2016, p. 884).

A partir dos posicionamentos apresentados, por distintos autores, entende-se que a atribuição prevista no inciso II do art. 71 da Constituição Federal é de natureza exclusiva e que o vocábulo utilizado (julgar) não foi posto aleatoriamente, uma vez que distinto de outros utilizados nos demais incisos do mesmo artigo, a caracterizar atribuições de diferente natureza.

Concorda-se, no entanto, com o termo empregado por Hely Lopes Meirelles (natureza jurisdicional administrativa) diante da possibilidade de revisão dos julgamentos de contas realizados pelos Tribunais de Contas por parte do Poder Judiciário, sob o prisma da legalidade, dizendo o direito em definitivo acerca da existência de vícios que maculem determinado acórdão julgador exarado por determinado tribunal de contas.

No tocante as outras atividades, de consulta, de fiscalização, de informação, de sanção, de correção e de ouvidoria (DI PIETRO, 2019, p. 1684-1686), todas previstas na Constituição Federal, não há controvérsia acerca da descaracterização do exercício jurisdicional delas, tendo em vista que não gozam de definitividade e que decisão do Poder Judiciário pode reformar os efeitos práticos de determinado posicionamento apresentado por parte das cortes de contas, a exemplo da denegação de registro à ato de aposentadoria na seara dessas instituições e manutenção do mesmo ato por parte do judiciário, prevalecendo este último posicionamento.

Trazendo o contexto apresentado para o escopo da presente pesquisa, tem-se que os atos de provimento de pessoal em cargos comissionados não merecem apreciação por parte das

cortes de contas, uma vez que não se constituem em despesas permanentes ao erário, visto que são demissíveis a qualquer tempo, tornando mais fácil o manejo dos gastos de pessoal frente aos direitos subjetivos de servidores públicos.

No entanto, ainda que o provimento destes cargos esteja alheio ao exercício da apreciação, para fins de registro, por parte dessas casas de contas, o ato de burla ao instituto do concurso público constitui em infração à norma constitucional, aos princípios regentes da administração pública e podem, sim, reverberar (ou poderiam) em um julgamento pela reprovação das contas.

Por outro lado, ainda na questão da natureza jurídica das decisões dos tribunais de contas, tem-se a possibilidade de inserção, dentre os pontos de julgamento, da expedição de recomendações, de modo que o gestor possa prosseguir com sua gestão em harmonia com as regras postas no ordenamento jurídico. No entanto, a partir da própria nomenclatura, evidencia-se que não gozam de poder coercitivo, uma vez que, a partir do poder discricionário, o gestor poderá adotar as medidas que entender cabíveis para o saneamento de possíveis irregularidades levantadas em determinada instrução processual.

Ainda assim, caso diante de recomendações emitidas em acórdãos do tribunal, em processo de julgamento de contas, e que, no exercício seguinte, o gestor não as siga e nem adote outras medidas pertinentes, poderá, sim, o não saneamento de irregularidades, de modo reincidente (considerando que já alertado por meio de recomendação), reverberar em um julgamento desfavorável no processo de prestação de contas, no qual as cortes de contas exercem sua função jurisdicional, jurisdicional administrativa ou não jurisdicional (a depender da corrente adotada), nos termos da Constituição Federal.

Para fins do presente estudo, a corrente adotada será a que considera a atividade do julgamento de contas como de natureza jurisdicional administrativa, consoante posicionamento adotado pelo administrativista Hely Lopes Meirelles, considerando que tais julgamentos podem ser revistos na seara do Poder Judiciário para fins do exame da existência de vícios legais.

### **3 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E A DESPROPORCIONALIDADE PRINCIPOLÓGICA E QUANTITATIVA NA GESTÃO DE PESSOAL DAS CÂMARAS MUNICIPAIS PARAIBANAS**

As Constituições, elencadas como norma máxima do ordenamento jurídico, dispõem de uma série de requisitos constituidores dos Estados, além dos direitos fundamentais inerentes aos seus cidadãos, assegurando-os em face do próprio poderio estatal. Assim, as demais normas do ordenamento jurídico devem obediência aos termos constitucionais. A atuação do estado, por sua vez, deve ser pautada no ordenamento jurídico e, consequentemente pelos termos da Constituição.

Referida atuação estatal, por sua vez, se dá a partir do exercício das funções precípua do Estado, quais sejam: legislar, administrar e julgar. Especificamente na função de administrar e para a implementação das outras duas funções, dispõe-se da Administração Pública, como um instrumentário (órgãos, entidades e servidores) para o exercício das decisões políticas e das políticas públicas.

Assim, no exercício de suas funções, a Administração Pública não deve se desgarrar da lei, uma vez que o princípio da legalidade, disposto no art. 37 da Constituição Federal, deve ser interpretado no sentido de que os agentes públicos (assim entendidos com todos aqueles que atuam em nome do estado) só podem atuar de acordo com o prescrito em lei, de modo que o silêncio da norma se constitui em óbice para o exercício de atividade não prevista, diferentemente de como o mesmo princípio é encarado pelos particulares, sendo a esses tudo permitido em face de ausência de proibição legal.

Quando o modo de agir da administração pública, no entanto, não é rotineiramente de acordo com a lei e com os preceitos do ordenamento jurídico (princípios elencados no art. 37 da CF/88), ou seja, quando a praxe administrativa (prática reiterada e de conhecimento público) na condução das atividades públicas não esteja pautada na lei, vislumbra-se a possibilidade de um termo que abarca esse cenário: estado de coisas inconstitucional.

Esse “estado de coisas inconstitucional”, que será melhor explicado no item seguinte, representa, assim, uma atuação normal e sistemática do Estado às margens da Constituição Federal.

No âmbito do nosso país, tal conceito foi importado de juristas da Colômbia e utilizado, pela primeira vez, para conceituar o cenário dos presídios brasileiros, que descumprem, indisfarçavelmente, vários dos direitos da pessoa humana encarcerada, elencados na Constituição Federal, como o fundamento da dignidade da pessoa humana; como a não

submissão à tortura ou tratamento desumano ou degradante; e como, por fim, o necessário respeito à integridade física e moral dos presos.

A definição do conceito de estado de coisas inconstitucional pode ser sintetizada como um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos humanos fundamentais, gerado pela inércia ou incapacidade do Estado na modificação da realidade dos fatos, de modo que apenas a atuação conjunta de vários atores do poder público pode modificar e estruturar o estado de coisas para uma situação constitucional.

Apropriando-se do conceito acima exposto (estado de coisas inconstitucional), o presente estudo irá utilizá-lo para descrever o cenário apresentado do descumprimento da obrigatoriedade da realização de concurso público para o recrutamento de pessoal. Tal obrigatoriedade está prevista na Constituição de 1988 e está fundamentada nos princípios da legalidade, isonomia, eficiência e moralidade.

Do outro lado, para a verificação do estado de coisas inconstitucional, o presente estudo irá buscar as balizas nas quais se apoiou o Supremo Tribunal Federal para a subsunção do cenário dos presídios a esse conceito, a partir do exame da ADPF 347 MC/DF.

Será levantado, portanto, os pontos que podem possibilitar a configuração de um estado de coisas inconstitucional e que será aplicado no cenário evidenciado no presente trabalho, a partir da coleta de informações em portal de controle social, disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

### **3.1 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DIANTE DA INEXISTÊNCIA OU DESPROPORCIONALIDADE DE SERVIDORES EFETIVOS**

Os ordenamentos jurídicos dos estados contemporâneos estão, normalmente, dispostos de modo escalonado, de modo que uma norma maior baliza o desenvolvimento e a produção das demais normas de determinado ambiente jurídico. Tal ideia pode ser melhor visualizada a partir da popularizada “Pirâmide de Kelsen”, a qual apresenta no ápice as cartas constitucionais, seguida pelas normas infraconstitucionais e, por fim, em menor nível hierárquico, as normas infralegais.

Hans Kelsen (2019, p. 247), desse modo, pontua que o ordenamento jurídico não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas sim uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas.

Percebe-se, portanto, que a constituições se constituem em maestro do sistema jurídico, de modo que todo o ordenamento deve seguir à fio seus mandamentos. No Brasil, tem-se a Constituição Federal de 1988 como a norma mãe do direito doméstico.

Partindo para o escopo da presente pesquisa, verifica-se a positivação de que a regra de ingresso no serviço público é via concurso público, de provas ou de provas e títulos, consoante o seguinte dispositivo constitucional:

“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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)” (BRASIL, 2023).

A exceção, portanto, se constitui na possibilidade de ingresso de servidores públicos sem a realização de concurso público, para funções que demandem uma relação de confiança perante os superiores hierárquicos, destinando-se, assim, para o exercício das atribuições de direção, chefia e assessoramento. Além dessa possibilidade, existe o meio de contratação via processo seletivo simplificado, de modo a atender as necessidades temporárias de excepcional interesse público, com previsão no inciso IX do art. 37 da CF/88:

“IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)” (BRASIL, 2023).

Acerca dos cargos em comissão, como exceção de provimento mediante concurso público, Odete Medauar (2023, p. 277) apresenta a consideração de que cargo em comissão é o que é preenchido com pressuposto de temporariedade, que também é denominado de cargo de confiança, e que se essa confiança deixa de existir ou se a autoridade nomeante muda, em geral, o ocupante do cargo em comissão também é desprovido.

Percebe-se, pois, a partir das considerações da autora, que o cargo em comissão está ligado à confiança da autoridade nomeante, de modo a se ligar ao superior hierárquico por meio do elemento da confiança e do tempo, ou seja, enquanto durar o exercício de poder por parte desse último.

Já no que tange aos contratos por excepcional interesse público, Hely Lopes Meirelles (2016, p. 547) assevera que se faz imprescindível que essas funções tenham o caráter da

temporariedade, de modo a se afastarem das funções que devem ser destinadas aos servidores efetivos.

A partir do que foi exposto, pode-se concluir que os entes públicos, por determinação constitucional, devem prover seus cargos por meio de concurso público, em regra, possibilitando-se, dentro das hipóteses previstas, o recrutamento de servidores sem o instituto do concurso, respaldado em uma relação de confiança profissional, inerentes às atribuições de direção, chefia e assessoramento ou diante de alguma demanda extraordinária de serviço que fundamente a contratação de pessoal por excepcional interesse público.

Do outro prisma, no mundo dos fatos, quando há práticas reiteradas e disseminadas que vão de encontro ao que disposto na constituição, pode-se vislumbrar um “estado de coisas inconstitucional”.

Referido conceito, segundo Beatriz Bastide Horbach (2022), foi desenvolvido inicialmente pela Corte Constitucional Colombiana, que reconheceu a sua existência diante de quadros de violação massiva e generalizada de direitos e garantias fundamentais, por ação ou omissão de diversos entes do estado.

Originalmente, a controvérsia do processo que resultou na conceituação do que seria um “estado de coisas inconstitucional” foi decorrente da vedação de participação de 45 professores das cidades colombianas de Zambrano e Maria La Baja ao fundo previdenciário a eles inerentes e, ainda, mesmo diante da vedação, da ocorrência de descontos previdenciários em face dos salários dos docentes em questão. Referido litígio foi solucionado a partir da Sentencia de Unificación – SU 559, de 06 de novembro de 1997, da Suprema Corte Colombiana. (COSTA; FERREIRA; 2021).

Posteriormente, ainda no âmbito da Suprema Corte Colombiana, outros casos foram enfrentados a partir do conceito de “estado de coisas inconstitucional”, a exemplo da questão carcerária desse país (Sentença T-153, de 28 de abril de 1998), sendo mais destacada a decisão acerca da população deslocada (Sentença T-025, de 22 de janeiro de 2004), na qual a Corte Colombiana considerou que as políticas públicas então existentes não eram capazes de superar o estado de coisa inconstitucional em que se encontravam os “deslocados”, tanto por causa da insuficiência de recursos quanto em razão das capacidades das instituições envolvidas. (GUIMARÃES, 2017, p. 83-87).

Por outro lado, verifica-se que a conceituação do “estado de coisas inconstitucional” se constitui em uma técnica, no qual determinado órgão julgador reconhece o estado de coisas inconstitucional e impõe aos demais poderes de estado e entidades estatais, ligadas ao problema

enfrentado, a adoção de providências no sentido da superação da violação massiva de direitos fundamentais. (GAVARITO; FRANCO, 2010, p. 15-16).

Outra conceituação do “estado de coisas inconstitucional” pode ser observada a partir dos ensinamentos de Carlos Alexandre Azevedo Campos (2015):

“Quando declara o Estado de Coisas Inconstitucional, a corte afirma existir quadro insuportável de violação massiva de direitos fundamentais, decorrente de atos comissivos e omissivos praticados por diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia continuada dessas mesmas autoridades, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público podem modificar a situação inconstitucional. Ante a gravidade excepcional do quadro, a corte se afirma legitimada a interferir na formulação e implementação de políticas públicas e em alocações de recursos orçamentários e a coordenar as medidas concretas necessárias para superação do estado de inconstitucionalidades.” (CAMPOS, 2015).

No âmbito do ordenamento jurídico pátrio, já houve a utilização desse conceito por parte do Supremo Tribunal Federal, conforme pode se demonstrado a partir de excerto de ementa de julgado desse tribunal (ADPF 347 MC/DF):

SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional. (BRASIL, 2016)

Conclui-se, então, que o conceito de “estado de coisas inconstitucional” pode ser resumido a partir de violação massiva de direitos fundamentais – falhas estruturais – por parte dos órgãos do estado encarregados da tutela de tais direitos.

Interligando os pontos, com a junção do princípio da isonomia (previsto no caput do art. 5º da Constituição Federal) e do dever da realização de concursos públicos no recrutamento de pessoal na administração pública, constata-se, como será demonstrado ao longo do presente estudo, um “estado de coisas inconstitucional” na gestão de pessoal das câmaras municipais existentes no território paraibano, uma vez que existe violação massiva e generalizada ao princípio da isonomia com a não realização de concurso público, que oportuniza igualdade de condições aos interessados no ingresso do serviço público (considerando isonomia como direito fundamental), e ao princípio da moralidade, de modo que o uso da máquina pública está sendo desvirtuado de suas finalidades, com o recrutamento de pessoas para o exercício de funções

públicas como moeda de troca em face de interesses privados, além da facilitação da ocorrência de nepotismo.

Embora conceito utilizado originariamente seja no sentido de infringência massiva e generalizada de direitos fundamentais, como o respeito à integridade física e moral dos presos, de forma a abarcar direitos mais sensíveis e ligados, precipuamente, à questão da dignidade da pessoa humana, de modo a afastar, em um primeiro momento, a possibilidade de subsunção desse conceito ao âmbito do cenário retratado por este estudo (da burla ao instituto do concurso público), vislumbra-se a possibilidade de aplicação.

Ao menos em forma, todavia, o conceito é aplicável, uma vez que, no âmbito do cenário estadual, constata-se que, de modo massivo e generalizado, as câmaras municipais não realizam concurso público (em regra) para a seleção de servidores, resultando em um não respeito ao princípio da isonomia, com a impossibilidade de disputa igualitária no acesso ao funcionalismo público, além da infringência, como já falado, do princípio da moralidade no uso da estrutura pública para o atendimento de interesses privados.

Destaca-se - para fundamentar a possibilidade da extensão da aplicabilidade do conceito de “estado de coisas inconstitucionais” para outras searas, que, em tese, não estariam diretamente ligadas aos direitos fundamentais e humanos mais sensíveis - o posicionamento no voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Dias Toffoli, propalado no âmbito da ADI 5.529, que teve por fim a declaração de inconstitucionalidade de dispositivo da Lei de Propriedade Intelectual que dispunha acerca de prazos de patentes (Parágrafo único do art. 40, da Lei 9.279, de 14 de maio de 1996).

O objeto da ADI acima pontuada teve por finalidade a declaração de inconstitucionalidade de dispositivo da Lei de Propriedade Intelectual que alargava o prazo inicialmente estipulado para as patentes, de modo a contrariar o privilégio temporário de propriedade industrial disposto no art. 5, inciso XXIX, da Constituição Federal.

Os prazos estipulados no art. 40 da lei em comento são de 20 anos para invenções e de 15 anos para modelos de utilidade, contados a partir da data do depósito no órgão competente. Acontece que o parágrafo único do dispositivo acresceu aos prazos inicialmente estipulados, um prazo mínimo de privilégio que deve ser contabilizado a partir da concessão da patente, sendo de 10 anos para invenções e de 7 anos para modelos de utilidade.

A justificativa para a positivação dos prazos adicionais foi a ocorrência de “backlog”, que seria o acúmulo de pedidos de patentes no órgão responsável.

Exemplificando, um pedido de patente, na modalidade invenção, goza do prazo de privilégio de 20 anos a partir do depósito do pedido no órgão competente. Caso o trâmite de tal

requerimento leve um tempo de 15 anos, restariam 5 anos residuais para o gozo do privilégio. Com os prazos adicionais, no caso, o requerente após o deferimento em 15 anos, gozaria de mais 10 anos, uma vez que esse último prazo só é contabilizado a partir da concessão do pedido requerido, totalizando um total de 25 anos nesse caso hipotético.

Buscou-se combater, portanto, esses prazos adicionais, uma vez que contrários ao previsto na CF/88, que preceitua privilégio temporário para os inventos industriais.

Diante desse caso, o Ministro Dias Toffoli, em voto no julgamento, pontuou pela inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 40 da Lei de Propriedade Intelectual, que positivou prazos adicionais, entendendo que “além do parágrafo único do artigo 40 ser, por si só, inconstitucional, há hoje um estado de coisas inconstitucional no que tange à vigência das patentes no Brasil”. (BRASIL, 2021, p.4).

Constata-se, pois, que o julgado das patentes trata da forma, ou seja, dos prazos, de modo que, materialmente, não haveria ofensa aos direitos fundamentais, visto que são temporários, ao menos formalmente, como já pontuado. Todavia, evidente que se faz necessário a análise dos aspectos materiais, de sorte que um prazo que poderia ser estendido em até 30 anos, de acordo com os dispositivos atacados, não encontra razoabilidade e não se mostra, materialmente, temporário.

Já no que se refere ao objeto do presente estudo, do mesmo modo que o julgado, se trata da forma, ou seja, do modo de ingresso de servidores públicos no âmbito dos Poderes Legislativos municipais.

Ora, nas patentes se está infringindo um prazo que vai de encontro ao privilégio temporário positivado na Constituição Federal; do mesmo modo, o ingresso majoritário no serviço público por meio da exceção (cargos comissionados) se constitui em afronta ao preceito constitucional do ingresso mediante concurso público.

Por outro aspecto, o prazo da patente sendo apenas formalmente temporário afronta o princípio da isonomia no que tange ao acesso de inventos e tecnologias industriais; de modo semelhante, a não realização de concurso público para ingresso de servidores atinge o princípio da isonomia na medida em que não possibilita o acesso igualitário a esses cargos por parte dos cidadãos.

Portanto, a partir do que acima foi pontuado, verifica-se a possibilidade de extensão do conceito de “estado de coisas inconstitucional” para a conceituação de fatos relacionados aos direitos fundamentais, ainda que de modo formal (direito formal essencial como garantia do direito material), como o caso dos prazos das patentes (forma do prazo) e como no caso da não realização de concurso público.

Do outro lado, no que tange aos critérios adotados por parte do STF na aplicação do conceito de “estado de coisas inconstitucional”, tem-se que a Suprema Corte Brasileira adotou, a exemplo do julgamento da ADPF 347, os mesmos critérios postos pela Suprema Corte Colombiana, que podem ser resumidos nos seguintes pontos (COLÔMBIA, apud MAGALHÃES, 2017, p. 81-82):

- a) a vulneração massiva e generalizada de vários direitos fundamentais que afetam um número significativo de pessoas;
- b) a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantir esses direitos;
- c) a não adoção de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a vulneração dos direitos;
- d) a existência de um problema social cuja solução demanda a intervenção de várias entidades, requer a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações bem como compromete significativos recursos orçamentários;
- e) a possibilidade de se lotar o Poder Judiciário com ações repetitivas acerca das mesmas violações de direitos.

Trazendo os pontos para o caso em estudo no presente trabalho, no que tange ao aspecto da questão da disseminação e generalidade, o fato aqui estudado está limitado ao Estado da Paraíba, de modo que poderia parecer, a princípio, em uma não constituição de um contexto generalizado e disseminado, uma vez que de âmbito estadual. No entanto, indo em busca do julgamento colombiano que deu origem ao conceito de “estado de coisas inconstitucional” (Sentencia de Unificacion nº. 559, lavrada pela Corte Constitucional Colombiana no ano de 1997), verifica-se que o fato do litígio foi limitado ao contexto de 45 professores, em duas cidades colombianas, de modo a se vislumbrar uma não disseminação e uma não generalização dos fatos. No entanto, a Corte Constitucional da Colômbia apresentou o entendimento de que, apesar da limitação processual ao universo de 45 professores, em duas cidades, o fato evidenciado nos autos era generalizado e disseminado no contexto fático, de modo a firmar o conceito de “estado de coisas inconstitucional”. De modo semelhante, o quadro retratado no âmbito do Estado da Paraíba, acredita-se, pode ser vislumbrado na maior parte dos órgãos legislativos municipais dos demais estados brasileiros.

Sobre o aspecto da prolongada omissão das autoridades responsáveis, o estudo aqui apresentado se fundamenta em uma exigência da Carta Constitucional de 1988, da realização de concurso público para o ingresso de servidores, como regra. No entanto, até o ano de 2021 (recorte temporal da pesquisa) vários órgãos legislativos nunca realizaram concurso público para o ingresso de servidores, passados mais de 34 anos de vigência do atual texto constitucional.

No que se refere a não adoção das medidas, o só fato relatado no parágrafo precedente já responde à questão, considerando o fato de que órgãos legislativos municipais até hoje não realizaram concursos públicos para o ingresso de servidores efetivos. Pode se mencionar, também, a inexistência de ações por parte dos diversos órgãos de controle (Tribunais de Contas; Poder Judiciário; Ministério Público) na resolução do problema abordado no presente estudo.

Solução que demanda a intervenção de vários órgãos, uma vez que os fatos estão disseminados em boa parte dos legislativos municipais paraibanos, tendo em vista que 78% do funcionalismo desses órgãos é de servidores comissionados, necessitando-se, todavia, de um órgão de coordenação para a realização das tratativas necessárias.

Por fim, os casos relatados poderiam ser enfrentados individualmente, no âmbito, por exemplo, das Prestações de Contas Anuais a cargo do Tribunal de Contas do Estado. No entanto, uma sistematização das ações seria mais recomendada, visto que os fatos são semelhantes nas diversas câmaras municipais do estado da Paraíba, merecendo, portanto, uma abordagem estrutural. Possibilidade, inclusive, prevista na seara dos tribunais de contas, consoante os exemplos citados por Edilson Vitorelli, em obra que estuda os processos estruturais (VITORELLI, 2022, p. 527-528).

### 3.2 O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE COMO BALIZA PARA A AFERIÇÃO DA REGULARIDADE NA CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS NOS ENTES PÚBLICOS

A partir do que foi exposto no tópico anterior, no sentido de que a regra do recrutamento de pessoal na administração pública é por intermédio do instituto do concurso público e de que a dispensa desse procedimento se constitui em exceção, nas hipóteses previstas constitucionalmente, comissionados e temporários, convém analisar o parâmetro que tem sido utilizado pelo Supremo Tribunal Federal para fins da apreciação da constitucionalidade do quadro de pessoal de determinado ente público.

O julgado de referência é o RE 1041210 SP, que teve repercussão geral reconhecida, entendida esta como de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos das partes (Art. 322, parágrafo único, do Regimento Interno do STF).

Para fins de melhor demonstrar o entendimento da Suprema Corte, convém a reprodução da ementa, por partes, do citado precedente judicial para fins de análise.

Veja-se o primeiro item da ementa:

“Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.” (BRASIL, 2019, p.1)

A partir do excerto acima apontado, o entendimento do Supremo Tribunal Federal se cristaliza no sentido de que os cargos em comissão só deverão ser destinados para as funções de direção, chefia ou assessoramento, consoante previsão expressa no inciso V, do art. 37 da Constituição Federal.

Não há, portanto, possibilidade de criação de tais cargos para funções ordinárias e burocráticas das entidades públicas, uma vez que perenes e que devem ser desenvolvidas por servidores efetivos. Corrobora com esse posicionamento, o entendimento de Odete Medauar (2023, p. 277) ao dispor que cargo efetivo é aquele preenchido com o pressuposto de continuidade e permanência do ocupante, de modo que há o pressuposto da permanência do servidor no cargo no qual foi provido.

O segundo item da ementa do julgado em análise, por sua vez, se apresenta nos seguintes termos:

“2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.” (BRASIL, 2019, p. 1)

Sobre o item acima, além de corroborar com o item anterior, da necessária destinação dos cargos em comissão para as funções de direção, chefia e assessoramento, há a evidenciação da necessidade da relação de confiança, que justifica a excepcionalidade da não submissão ao concurso público, e que, por serem cargos públicos, o quantitativo e a descrições das atividades devem estar previstas em lei, além da necessária proporcionalidade com o quantitativo de cargos públicos efetivos, não se vislumbrando razoável a existência de mais funções de chefia, direção ou assessoramento do que funções ordinárias e burocráticas dos órgãos.

A respeito do tema em específico, convém mencionar passagem da obra de Odete Medaur (2023), citando outra decisão do STF, acerca da destinação dos cargos comissionados e da necessária relação de confiança:

“Ainda a respeito de cargos em comissão, o STF, na ADIn 3.602/GO, pub. DJe 07.06.2011, rel. Ministro Joaquim Barbosa, declarou ‘inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuam caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandem relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Repórter Fotográfico, Perito, Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação’.” (MEDAUR, 2023, p.278).

Por fim, os itens 3 e 4, abaixo demonstrados e que serão analisados conjuntamente:

“3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.

4. Fixada a seguinte tese: 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.” (BRASIL, 2019, p. 1)

Verifica-se que a temática dos cargos comissionados tem repercussão geral, uma vez que seus efeitos irradiam para além dos interesses subjetivos das partes do Recurso Extraordinário em apreço.

O item 4 sintetiza a tese de repercussão geral, evidenciando, a partir dos termos postos, que o caso foi apreciado a partir de múltiplas vertentes, sendo elas as seguintes: a) Constitucionalidade; b) Proporcionalidade; c) Legalidade.

Em resumo, sobre o primeiro aspecto, pelo viés da constitucionalidade, tem-se que os cargos em comissão, criados por lei, devem ser destinados, exclusivamente, por força constitucional, para as atribuições de direção, chefia ou assessoramento, não se permitindo, desse modo, a criação desses para o exercício de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais.

Por outro lado, pelo prisma da proporcionalidade (e proporção), ponto que merece relevo no presente estudo, uma vez que as constatações evidenciadas tiveram por base o critério quantitativo, houve um entendimento de que deve existir uma proporção entre os cargos

comissionados e os efetivos (questão numérica), além da “necessidade” de criação destes (princípio da proporcionalidade).

Por fim, no que tange à legalidade, de modo a se verificar que os cargos cumprem os requisitos constitucionais (direção, chefia ou assessoramento), tem-se a exigibilidade de que as atribuições dos cargos comissionados devem estar descritas, de modo claro e objeto, na lei de criação.

Para fins do presente estudo, interessa estudar o parâmetro da proporção e da proporcionalidade, considerando que a pesquisa realizada foi a partir de números, do quantitativo de servidores comissionados frente aos servidores efetivos.

Importante se faz, desse modo, conceituar e delimitar o significado jurídico de proporcionalidade e do termo proporção.

Partindo das considerações de Humberto Ávila (2019, p. 205-207), tem-se que o termo proporcionalidade deriva, de forma simples, do vocábulo proporção. Além desse fato, o autor pontua que a proporcionalidade no sentido de proporção está irradiada em todos os ramos do direito, a exemplo do direito penal, na proporção entre crimes e penas; no direito tributário na proporção entre o valor da taxa e o serviço público ou poder de polícia correlato etc.

No entanto, o citado autor argumenta que o princípio da proporcionalidade no direito não se confunde, necessariamente, com a ideia de proporção, em suas variadas formas. O entendimento correto, em verdade, continua o autor, é no sentido de relação de causalidade entre dois elementos empiricamente discerníveis, um meio e um fim, de modo que se possa proceder aos três exames fundamentais, para fins da constatação do atendimento ou não ao princípio em exame: a) o exame da adequação; b) o exame da necessidade; c) exame da proporcionalidade em sentido estrito.

No primeiro exame, o objetivo é aferir se o meio utilizado persegue o fim proposto. O segundo, por sua vez, busca verificar se dentre os meios disponíveis e igualmente adequados para promover o fim, não há outro meio menos restritivo dos direitos fundamentais afetados. Por fim, o último exame tem por finalidade a verificação da ponderação entre vantagens e desvantagens, de modo a evidenciar qual destas prepondera (sendo proporcional o ato que apresente maiores vantagens).

Amoldando as conceituações acima postas aos fatos constatados e evidenciados no capítulo seguinte, pode-se concluir que o meio de movimentação (funcionamento) da máquina pública é por intermédio de agentes, de servidores públicos, ou, alternativamente, para alguns casos, por meio de terceirização. No âmbito do quadro de pessoal das câmaras municipais existentes no Estado da Paraíba se verifica que houve o recrutamento de servidores,

independente se por meio de concurso ou não, para a realização de suas atividades. O meio, então, ainda que usado distorcidamente, uma vez que não encontra guarida no texto constitucional o recrutamento de pessoal exclusiva ou majoritariamente sem concurso público (esse exame é pelo viés constitucional), foi adequado para a movimentação da máquina pública, o que conseqüentemente, no caso, reverberou no funcionamento das atividades administrativas necessárias ao funcionamento das atividades legislativas dos municípios.

Do outro lado, sob a ótica do exame da necessidade, constata-se que o meio utilizado não foi o menos restritivo, uma vez que a não utilização ou utilização de forma excepcional do instituto do concurso público resulta em descumprimento ao princípio da isonomia no recrutamento de servidores públicos, que proporciona igualdade de condições na disputa por acesso ao exercício das funções públicas.

Já no exame da necessidade em sentido estrito, a não utilização do recrutamento de servidores via concurso público resulta em maiores desvantagens para o serviço público, tendo em vista que facilita a ocorrência de nepotismo; recruta pessoal menos eficiente, ao menos teoricamente, tendo em vista que o ingresso de servidores não é precedido de exames intelectuais para a aferição dos conhecimentos necessários ao exercício das funções; refuta o princípio da impessoalidade, de modo que os servidores indicados para o exercício de cargos em comissão tendem a exercer suas atribuições voltadas aos interesses dos superiores, quando deveriam ser direcionadas ao fim do interesse público, imperativo em um estado democrático de direito.

Além do não atendimento ao princípio da proporcionalidade, verifica-se, também, o não atendimento da proporção numérica entre servidores comissionados e efetivos, considerando que tal critério também foi utilizado por parte do Supremo na verificação da regularidade na criação de cargos comissionados.

Portanto, em arremate, conclui-se que o quadro de pessoal das câmaras municipais existentes no território paraibano não atende o princípio da proporcionalidade e não é proporcional em termos quantitativos, critérios utilizados como parâmetros na análise de quadro de pessoal por parte do Supremo Tribunal Federal, uma vez que não se mostra necessário e não é proporcional em sentido estrito, tampouco é proporcional quantitativamente, consoante as considerações propostas por Humberto Ávila (2019, p. 206).

## **4 ANÁLISE DO QUADRO DE PESSOAL DAS CÂMARAS MUNICIPAIS NO ESTADO DA PARAÍBA**

No presente capítulo, realiza-se uma análise do quadro fático estudado, possibilitada por meio de portal para o controle social, disponibilizado pelo próprio Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, denominado Sagres on-line.

Com isso, realizou-se um levantamento em face da totalidade dos órgãos legislativos municipais do estado paraibano, de forma a obter um parâmetro geral e poder classificar a composição do quadro funcional das câmaras municipais do estado da Paraíba.

Assim, verificou-se a existência de órgãos legislativos municipais nos quais inexistem servidores públicos efetivos, sendo todos comissionados. Por outro lado, vislumbrou-se a existência de casos nos quais a maior parte dos servidores existentes era de natureza comissionada, sendo minoria os servidores efetivos. Ainda, constatou-se a existência de câmaras nas quais havia mais servidores efetivos do que comissionados, em atendimento, portanto, aos preceitos constitucionais da política de pessoal do estado.

Os cenários acima pontuados, portanto, foram classificados do seguinte modo: a) quadro de maior gravidade (inexistência de efetivos); b) gravidade moderada (mais comissionados do que efetivos); c) regularidade (mais efetivos do que comissionados).

Além da apresentação do cenário relatado, a partir dos dados coletados, foi possível direcionar o estudo para os casos dito de maior gravidade, sendo esses considerados os quadros funcionais com o maior número de comissionados e com nenhum servidor efetivo.

Por outro lado, considerando a relevância dos municípios de João Pessoa e de Campina Grande, sob os vieses políticos e econômicos, além do fato de possuírem as câmaras municipais com maior quantitativo de servidores no estado, buscou-se, também, a análise do quadro de pessoal desses órgãos.

Os pontos acima relatados serão melhor estudado nos itens seguintes.

### **4.1 CENÁRIO EM NÚMEROS: O QUADRO DE PESSOAL DAS CÂMARAS MUNICIPAIS NO ESTADO DA PARAÍBA**

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) possui um eficaz instrumento de controle social, denominado *Sagres online* – Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade.

No referido sistema, que se encontra no sítio eletrônico do órgão de contas, são disponibilizadas as principais informações acerca da disponibilidade e da aplicação dos recursos públicos por parte dos entes jurisdicionados (recursos estaduais e municipais).

Para fins de melhor esclarecimento acerca das potencialidades do recurso citado, faz-se oportuno elencar, abaixo, a descrição disposta em cartilha de apresentação do *Sagres online* (PARAIBA, 2023), vejamos:

O SAGRES on line é uma importante ferramenta de controle social que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE-PB oferece a sociedade, para que esta possa fiscalizar a aplicação dos recursos públicos do Estado e dos municípios.

Com esta iniciativa, o TCE, no exercício de sua competência, viabiliza o controle social ao pôr em prática o princípio da transparência, disponibilizando, em seu site (<http://portal.tce.pb.gov.br>), as principais informações relativas à gestão pública fornecidas pelos respectivos gestores, sem que sobre ela haja emitido qualquer juízo de valor.

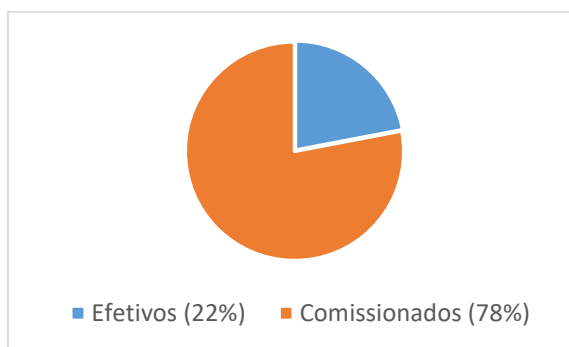
Através desta ferramenta, qualquer cidadão pode acompanhar a execução orçamentária do Estado e dos Municípios Paraibanos, sem precisar sair de casa, bastando, para tanto, que possua ou tenha acesso a um computador conectado à rede mundial de computadores – INTERNET. (PARAÍBA, 2023).

A partir do uso da referida ferramenta, foi possível a coleta de dados acerca do universo do funcionalismo público no âmbito das câmaras municipais existentes no Estado da Paraíba, no total de 223 municípios.

Assim, foi possível obter o dimensionamento do objeto a ser estudado, de forma que se constatou que o universo do funcionalismo público existente nas câmaras municipais inseridas no Estado corresponde ao total de 3.784 servidores, dentre comissionados e efetivos, tendo por referência o mês de dezembro do exercício financeiro de 2021.

Diante do universo analisado, constatou-se que do total dos servidores existentes, 2.974 são comissionados, o que corresponde ao percentual de 78% do total, que pode ser melhor visualizado a partir do gráfico demonstrado abaixo:

Gráfico 1 – Servidores Públicos efetivos e comissionados



Fonte: PARAÍBA, 2023.

Percebe-se, então, que os vínculos funcionais estabelecidos entre as casas legislativas municipais e seus servidores é, majoritariamente, precário e transitório, e que não segue a regra

constitucional de que o padrão do recrutamento de servidores é pela via do concurso público, prescrita no 37, inciso II, da CF/88.

Além dessa constatação, foi possível a obtenção de informações que puderem evidenciar cenários distintos dos quadros funcionais das câmaras municipais, sendo eles os seguintes:

- a) Câmaras Municipais que não possuem servidores efetivos: 99 do total de 223 Câmaras Municipais, correspondendo ao percentual de 44%;
- b) Câmaras Municipais que possuem mais servidores comissionados do que efetivos: 71 do total de 223, correspondendo ao percentual de 32%;
- c) Câmaras Municipais que possuem mais efetivos do que comissionados: 53 do total de 223, correspondendo ao percentual de 24%.

Depreende-se, portanto, que apenas 53 câmaras municipais (24%), do total de 223, possuem um quadro funcional regular, tendo por parâmetro a existência de maior quantitativo de servidores efetivos, ingressantes pela via do concurso público, do que servidores comissionados, ligados por meio de um vínculo de confiança necessário ao desempenho das funções laborais.

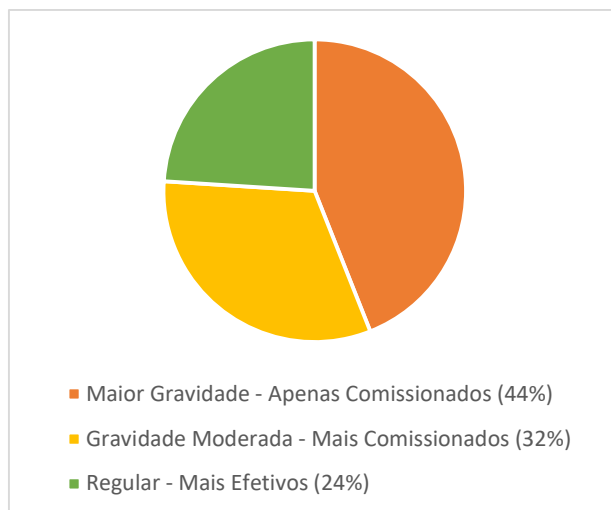
Pode-se inferir, também, que além do quadro regular acima evidenciado, há dois outros que podem ser considerados como de maior gravidade e de gravidade moderada.

No primeiro caso, de maior gravidade, tem-se as câmaras municipais que não possuem nenhum servidor efetivo, de modo que seus quadros funcionais são formados apenas por servidores comissionados, ao arrepio da Constituição Federal, que prevê a regra de ingresso no funcionalismo pela via do concurso público. Esse cenário corresponde ao percentual de 44% do universo analisado.

Por outro lado, o cenário de gravidade moderada, no sentido da existência de mais servidores comissionados do que efetivos, corresponde ao percentual de 32%, indo de encontro aos princípios da proporcionalidade e da isonomia, ambos regentes da administração pública, consoante o regramento jurídico pátrio.

Para fins de melhor visualização das constatações acima apresentadas, segue abaixo gráfico que representam os cenários dos quadros funcionais das câmaras municipais existentes em território paraibano:

Gráfico 2 – Câmaras Municipais



Fonte: PARAÍBA, 2023.

De outro prisma, convém pontuar acerca dos cenários das Câmaras Legislativas dos dois maiores municípios do Estado da Paraíba (João Pessoa e Campina Grande), bem como elencar os piores cenários encontrados nos demais municípios, de modo a evidenciar os maiores desvios em face do instrumento do concurso público, previsto na seara constitucional.

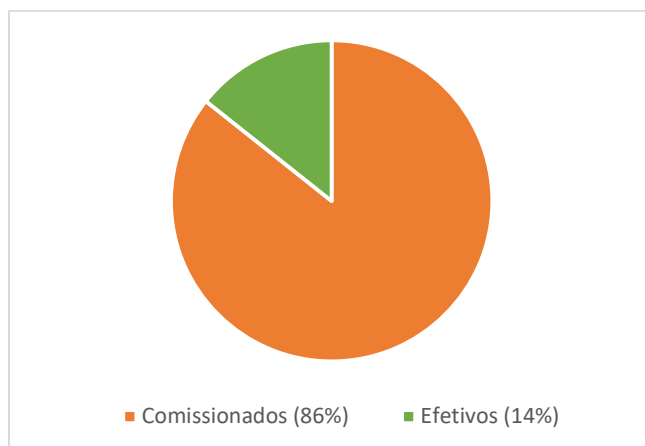
Pois bem. No que tange ao Município de João Pessoa, constatou-se que a Câmara Municipal, em dezembro de 2021, apresentava um universo de 684 servidores, dos quais 586 eram de servidores comissionados (86%), cenário no qual se enquadra, pelos critérios já apresentados, como de gravidade moderada, tendo em vista a existência de mais servidores comissionados do que servidores efetivos, com infringência ao princípio da proporcionalidade e ao entendimento jurisprudencial exarado pelo Supremo Tribunal Federal na Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1041210 SP.

No precedente comentado, o Supremo Tribunal Federal considerou que a criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou de provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para a sua instituição (funções de direção, chefia e assessoramento), além do fato de que se deve guardar proporcionalidade com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos, o que inexistiu no quadro funcional analisado da Câmara Municipal de João Pessoa.

Apesar do quadro acima apontado, tem-se que o Órgão Legislativo Municipal realizou concurso público para o provimento de cargos de provimento efetivo nos anos de 2007 e 2012, tendo nomeado servidores para todas as vagas ofertadas em edital (Processo TC nº. 06700/07 e Processo TC nº.16469/12, respectivamente), não sendo o suficiente, todavia, para que o cenário evidenciado no presente estudo estivesse de acordo com a Constituição Federal e com o entendimento prevalecente no STF sobre o tema.

O quadro funcional da Câmara Municipal de João Pessoa pode ser melhor visualizado a partir do gráfico demonstrado abaixo:

Gráfico 3 – Câmara Municipal de João Pessoa



Fonte: PARAÍBA, 2023.

Para além da questão da constitucionalidade dos fatos, vislumbra-se que o quadro funcional nessa descrição evidencia um cenário político no qual os detentores do poder se utilizam da máquina pública para o atendimento de interesses pessoais, uma vez que grande parte dos servidores são indicados pelos agentes políticos, em um contexto que pode propiciar corrupção, como o famoso caso das “rachadinhas” ou como o caso de servidores fantasmas, e nepotismo, com a indicação de pessoas para cargos por critério de vínculos pessoais. Já pelo viés social, a formação de um quadro funcional que coloca de lado o mérito e eficiência das pessoas ocupantes, uma vez que formado majoritariamente por servidores indicados, descredibiliza o profissionalismo no serviço público e repercute de forma negativa na imagem do órgão, no sentido de que os servidores comissionados estão no cargo pela compensação de favores prestados aos agentes políticos que os indicaram.

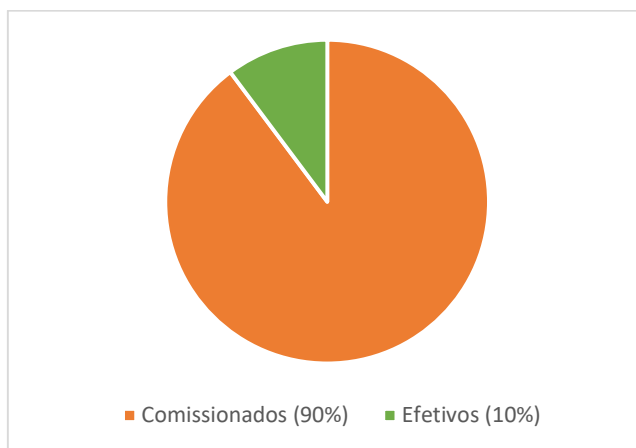
Do outro lado, a Câmara Municipal de Campina Grande apresentou, em dezembro de 2021, o total de 333 servidores, dos quais 299 eram de servidores comissionados (90%), enquadrando-se, tal qual o município de João Pessoa, como um quadro de gravidade moderada e indo de encontro ao princípio da proporcionalidade e de precedente do STF já citado.

A Câmara Municipal de Campina Grande realizou concurso público para o provimento de cargos efetivos no exercício financeiro de 2018, com a oferta de 31 vagas. Até o primeiro trimestre do exercício financeiro de 2023 tinha realizado 72 nomeações (Processo TC nº. 18452/18).

Apesar da realização do certame, o quadro de servidores relatado no presente estudo, em dezembro de 2021, não estava de acordo com a Constituição Federal e com o posicionamento do STF sobre o tema.

O cenário do funcionalismo do legislativo campinense pode ser melhor evidenciado a partir do gráfico demonstrado abaixo:

Gráfico 4 – Câmara Municipal de Campina Grande



Fonte: PARAÍBA, 2023.

Do mesmo modo como se pontuou acerca do funcionalismo da câmara pessoense, o quadro funcional da câmara municipal de Campina Grande, formado majoritariamente por servidores comissionados, rememora o estágio patrimonialista da administração pública, no qual os cargos públicos eram distribuídos como prebendas. Pelo viés social, passa-se uma imagem do não profissionalismo da administração pública, tendo em vista que não são levadas em consideração as aptidões profissionais e intelectuais dos ocupantes dos cargos comissionados, como regra, sendo o critério da pessoalidade preponderante nesses casos.

Já no que tange aos cenários dos demais municípios paraibanos, verifica-se que o caso mais crítico, a partir do parâmetro do maior quantitativo de servidores comissionados diante da ausência de servidores efetivos, é o do Município de Conde, uma vez que se constata a existência de 77 servidores comissionados e nenhum servidor efetivo, sendo, portanto, a maior discrepância dentre as câmaras municipais que não possuem servidores efetivos no período de tempo definido com recorte temporal da pesquisa (dezembro/2021).

A câmara de Conde realizou concurso público no ano de 2022, período posterior ao cenário evidenciado no presente estudo. O certame ofertou 8 vagas e já promoveu a nomeação de 7 servidores, todas realizadas no exercício financeiro de 2023 (Processo TC nº. 08924/22).

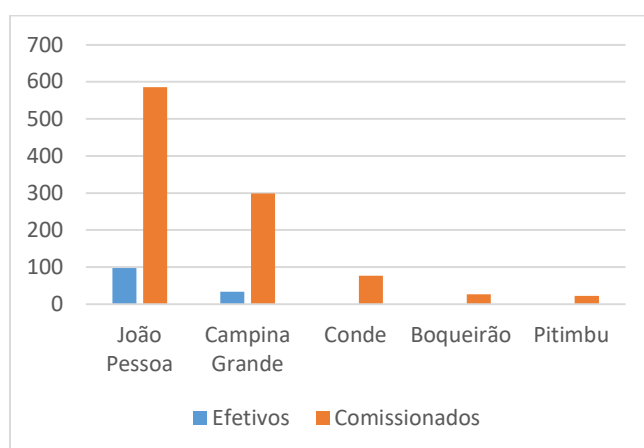
Ao lado do Município de Conde segue o Município de Boqueirão, com 27 servidores comissionados e nenhum efetivo, e o Município de Pitimbu, com 22 servidores comissionados e nenhum efetivo.

As câmaras desses dois últimos municípios não realizaram concurso público na vigência da Carta Constitucional de 1988.

O quadro de pessoal dos três últimos municípios analisados, com ausência de servidores públicos efetivos (no período de tempo definido como recorte temporal da pesquisa), afloram a permanência forte do patrimonialismo na administração pública brasileira, sobretudo nos municípios mais interioranos, nos quais ainda se encontram a maior parte da população carente, alheia aos recursos educacionais necessários para a formação de cidadãos conhecedores dos seus direitos e dos deveres do estado para com eles. Nesses municípios menores, como visto em relação ao quadro funcional, a finalidade primária da lei se constitui em elemento secundário diante dos interesses pessoais dos agentes políticos, de modo que o descumprimento do regramento de seleção de pessoal, estatuído constitucionalmente, demonstra o desinteresse no cumprimento do ordenamento jurídico por parte dos agentes do estado.

Os cenários apresentados, no que tange aos municípios analisados, inclusive com relação aos municípios de João Pessoa e Campina Grande, podem ser melhor visualizados a partir do gráfico demonstrado abaixo:

Gráfico 5 – Quadro de Pessoal - Câmaras Municipais de João Pessoa, Campina Grande, Conde, Boqueirão e Pitimbu.



Fonte: PARAÍBA, 2023.

Deduz-se, portanto, a partir dos dados apresentados, que os quadros funcionais das câmaras municipais do território paraibano se encontram em um estado de coisas inconstitucional, tendo em vista que, em regra, não atendem ao preceito do concurso público

no recrutamento de servidores públicos, apresentando-se em um dos seguintes cenários apresentados: i) maior gravidade, quando da ausência de servidores efetivos; ii) gravidade moderada, quando o quantitativo de servidores comissionados supera o número de servidores efetivos; iii) regularidade, quando o número de servidores efetivos supera o número de servidores comissionados.

#### 4.2 A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA NO ENFRENTAMENTO DA PROBLEMÁTICA: O JULGAMENTO DAS CONTAS E AS RECOMENDAÇÕES

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) foi instituído por meio da Lei Estadual nº. 3.627, de 31 de agosto de 1970. A instalação do órgão propriamente dita, contudo, ocorreu em 1º de março do ano seguinte.

Apresenta como missão o exame das contas anuais dos chefes dos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário e a dos entes a eles vinculados. Essa missão tem por abrangência o julgamento de ações atinentes ao uso do dinheiro, bens e valores públicos, além da conferência dos atos de gestão de pessoal no âmbito do Estado e dos Municípios.

Antes de adentra no teor das decisões do TCE, convém pontuar, de forma sintética, os critérios elencados na Lei Orgânica do Órgão (art. 16 e seguintes) para o julgamento das contas anuais, que pode resultar em contas regulares; em contas regulares com ressalvas; em contas irregulares.

No primeiro caso, serão assim julgadas quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do gestor responsável.

As contas serão julgadas como regulares com ressalva quando evidenciarem a impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário.

Por fim, a irregularidade das contas será a decisão do TCE quando for comprovada a não prestação de contas; a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Partindo para a abordagem da Câmara Municipal de João Pessoa, em ordem cronológica, serão analisados os julgamentos das contas do órgão referentes aos seguintes exercícios financeiros: 2017; 2018, 2019 e 2020 (último exercício financeiro já julgado pelo TCE).

Seguindo para a análise do julgamento das contas da câmara de João Pessoa, tem-se que a relatoria das contas de 2017 e de 2018 diferem das dos exercícios seguintes, de modo a abranger a análise de contas por meio de diferentes relatorias, evitando-se tendenciosidade, dentro das limitações existentes no âmbito do presente estudo. Sendo as Prestações de Contas Anuais de 2017 e de 2018 de relatoria do Conselheiro Antônimo Nominando Diniz Filho e a dos exercícios seguintes (2019 e 2020) sob a relatoria do Conselheiro André Carlo Torres Pontes.

Na instrução processual das contas do exercício financeiro de 2017 (Processo TC nº. 05670/2018), verifica-se que foi levantado por parte da equipe de auditoria do TCE/PB irregularidade relativa à contratação de servidores terceirizados para fins da realização de atividades rotineiras do órgão legislativo, em violação ao princípio do concurso público.

Não foi enfrentado, portanto, a questão da desproporção de servidores comissionados face ao quantitativo de servidores efetivos, apesar da existência desse quadro fático no exercício em questão, uma vez que se verificou, em consulta ao Sagres on line (referente ao mês de dezembro de 2017) a existência de 631 servidores comissionados ao lado de 113 servidores efetivos.

De qualquer modo, a irregularidade de pessoal apontada (terceirizados) refletiu no julgamento das contas, que foi pela regularidade com ressalvas, com a expedição de recomendações no seguinte sentido:

“3. RECOMENDAR à atual Mesa Diretora da Câmara de João Pessoa no sentido de obedecer ao limite de despesas orçamentárias, previsto no Art. 29-A da Magna Carta de 1988, assim como ao princípio do concurso público deixando de contratar terceirizados para exercer atividades permanentes da Câmara Municipal e realizando a correta classificação da despesa;” (PARAÍBA, 2019, p. 662)

Verifica-se, pois, a expedição de recomendação para realização de concurso público, no sentido do provimento de cargos públicos de acordo com o regramento constitucional.

Já no que se refere ao exercício financeiro de 2018 (Processo TC nº. 06090/2019), houve a mesma constatação apontada nas contas do exercício anterior, no sentido da existência de contratação irregular de terceirizados para a realização de atividades rotineiras do órgão.

Tal qual a instrução do exercício anterior, não houve o apontamento da desproporcionalidade dos comissionados face aos efetivos, apesar da existência dessa irregularidade no período, consoante informação coletada no Sagres on line da existência de 548 comissionados e de 103 efetivos (dezembro). Não houve, portanto, o enfrentamento da questão dos comissionados por parte do Tribunal.

O julgamento das contas do legislativo pessoense, referente ao exercício financeiro de 2018, foi pela regularidade com ressalvas, com a expedição de recomendações no sentido da realização de concurso público para o saneamento da irregularidade de pessoal apontada (terceirizados), consoante o Acórdão AC2 TC – 02973/2019, publicado na edição nº. 2336 do Diário Oficial Eletrônico, disponibilizado em 29/11/2019.

Por outro lado, em análise dos autos que tem por objeto o exame das contas referentes ao exercício de 2019 (Processo TC nº. 08475/20), houve um apontamento inicial por parte da Auditoria, no sentido da existência de desproporcionalidade do quantitativo de servidores comissionados frente aos efetivos (570 comissionados x 103 efetivos).

No entanto, após apresentação de defesa, o Órgão Auditor acatou os argumentos apresentados, no sentido de que o órgão legislativo realizou concurso público no exercício financeiro de 2011, nomeando todos os aprovados (28 candidatos), de que todos os cargos comissionados atendem aos preceitos constitucionais de que são destinados para funções de direção, chefia ou assessoramento, e de que no exercício em análise extinguiu 56 cargos da comissionados, de modo a diminuir a desproporção apontada, afastando a irregularidade inicialmente observada, de modo que esse ponto não refletiu no julgamento das contas, que foi pela regularidade com ressalvas, sendo as “ressalvas” em virtude de falha relativa ao recolhimento da contribuição patronal (PARAÍBA, 2020, p. 3004).

Para fins de melhor elucidação, segue trecho no qual o entendimento da Auditoria foi pelo afastamento da irregularidade suscitada, que diz respeito ao quantitativo de comissionados, veja:

“Em relação à “Composição do Quadro de Pessoal evidenciando violação ao princípio do Concurso Público, conforme item 2.11 do RPPCA”, o defendente argumenta: “A alegação de violação ao preceito constitucional do concurso público não merece prosperar. A Câmara Municipal de João Pessoa realizou concurso público no ano de 2012 (Anexo 11), no qual ofertou 28 (vinte e oito) vagas, tendo sido todos os aprovados no concurso devidamente nomeados para os cargos disponibilizados. Além de não haver, na estrutura atual da Casa Legislativa, cargos efetivos ocupados por servidores comissionados, todos os cargos comissionados atendem o definido pela Constituição Federal, na medida em que estão limitados às funções de chefia e assessoramento, conforme as atribuições definidas nas leis que os instituíram. Ressalte-se, ainda, que com a finalidade de reduzir o número de cargos em comissão, recentemente a Câmara Municipal de João Pessoa, através das Leis nº 13.905/2019 e 13.906/2019, extinguiu 56 (cinquenta e seis) cargos desta espécie (Anexo 12). Assim, resta claro não apenas que os cargos comissionados da estrutura da Câmara Municipal de João Pessoa estão de acordo com os preceitos da Constituição Federal, como também que há iniciava da atual gestão em diminuir a sua quantidade, a fim de satisfazer o princípio da eficiência na administração pública. Não há, portanto, o que se

falar em violação a preceito constitucional, não merecendo prosperar o relatório de auditoria no que diz respeito a este ponto.” (PARAÍBA, 2020, p. 2104)

Por fim, em relação ao exercício financeiro de 2020, o julgamento das contas foi pela regularidade (Processo TC nº. 07265/2021, Acórdão AC2 TC nº. 01389/22, disponibilizado na edição nº. 2959 do Diário Oficial Eletrônico, com data de publicação em 17/06/2019), apesar do levantamento de irregularidade existente diante do quantitativo desproporcional de servidores comissionados (586 comissionados x 99 efetivos).

Em tal processo, na exposição do voto, o Relator pontou da existência de processo de denúncia relativo à temática, que julgou improcedente, além do enfrentamento da matéria por parte do MPPB, argumentando, ainda, que a realidade do quadro de pessoal da Câmara de João Pessoa está dentro da realidade de outros órgãos legislativos municipais.

Verifica-se, pois, a partir dos comentários aos julgados acima apontados, que o fato da não realização de concurso público não resulta em mácula no julgamento das contas, não reverberando, pois, em julgamento de regularidade com ressalva ou de irregularidade. Mesmo que, de fato, o ponto considerado isoladamente não tenha o condão de propor um julgamento pela irregularidade, ao menos a regularidade com ressalva caberia, bem como a fixação de prazo, dentro das possibilidades orçamentárias, para a realização de concurso público e que tal fato, poderia, em análise futuras, tangenciar para um possível julgamento pela irregularidade das contas anuais.

Do outro prisma, no que tange ao Órgão Legislativo de Campina Grande, a análise será voltada para os exercícios financeiros de 2019, 2020 e 2021.

Convém pontuar que cada exercício financeiro analisado possui uma relatoria distinta, de modo que se configura em melhor cenário para fins de análise não tendenciosa. Sendo a Prestação de Contas Anuais de 2019 sob a relatoria do Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos; a do exercício de 2020 sob a relatoria do Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho; e as contas de 2021 sob a relatoria do Conselheiro André Carlo Torres Pontes.

Em análise ao exercício financeiro de 2019 (Processo TC nº. 08756/2020), verifica-se que não houve nenhum apontamento acerca da desproporcionalidade existente entre o número de servidores comissionados face ao quantitativo de efetivos, mesmo considerando que tal contexto fático foi a realidade do exercício financeiro em tela, consoante consulta realizada no Sagres on line (292 comissionados x 21 efetivos).

Já no que tange ao exercício financeiro de 2020 (Processo TC nº. 06197/21), houve o levantamento da questão do excesso de comissionados no legislativo campinense, diante do

quadro de 174 servidores comissionados e de apenas 26 servidores efetivos (dezembro de 2020).

O Relator dos autos entendeu pertinente o posicionamento técnico, lavrado pela Auditoria, mas ponderou que o fato não é isolado, sendo realidade em outros órgãos legislativos municipais do estado, não sendo razoável exigir o saneamento apenas em um exercício financeiro, de modo que tal fato não deve reverberar em julgamento pela desaprovação das contas, pontuando, ainda, a vigência de concurso público (2018) que está sendo objeto de análise pelo Tribunal em autos próprios (Processo TC nº. 18452/18) e que as nomeações continuam ocorrendo, pelo menos até o exercício financeiro de 2022.

Verifica-se, por fim, que apesar do julgamento pela irregularidade das contas da Câmara Municipal de Campina Grande (decisão inicial), referente ao exercício financeiro de 2020, a questão do excesso de comissionados não refletiu nesse julgamento, sendo colocada à margem da decisão da Corte de Contas.

Por fim, a análise das contas referentes ao exercício financeiro de 2021, objeto do Processo TC nº. 04019/22, resultou em julgamento pela regularidade com ressalvas, apesar da evidenciação da irregularidade relativa ao quadro de pessoal, em vista do excesso de comissionados no órgão.

O Relator, ao proferir seu voto, pontuou que a mácula foi objeto de denúncia encaminhada ao Tribunal, sendo objeto do Processo TC 10188/21, no qual a houve a determinação para o aperfeiçoamento do quadro de pessoal do órgão, no sentido do cumprimento ao regramento de regência, devendo tal decisão ser acompanhada, para fins de verificação de cumprimento, no curso do exercício financeiro de 2022. Segue trecho do voto do Relator, para fins de esclarecimento, do que aqui foi relatado:

“A matéria foi objeto de análise por esta Câmara, através do exame de denúncia apresentada pelo Sindicato dos Servidores do Legislativo Municipal de Campina Grande – SINLEGIS, tendo o Tribunal naqueles autos (Processo TC 10188/21, anexado aos presentes), determinado o aperfeiçoamento do quadro de pessoal da Câmara com fundamento nos preceitos constitucionais e jurisprudenciais sobre os cargos em comissão (direção, chefia e assessoria) e sua proporcionalidade, durante o exercício de 2022, e remetido a decisão à Auditoria para fins de, no Processo de Acompanhamento da Gestão de 2022 da Câmara Municipal de Campina Grande, dar continuidade na avaliação da gestão de pessoal, com a realização de diligência in loco quando oportuna.”

Em harmonia com os comentários apresentados em face do contexto fático da câmara municipal de João Pessoa, tem-se que a questão de pessoal, em si só considerada, não tem o condão de promover um julgamento pela irregularidade, mas que quando da provocação, por

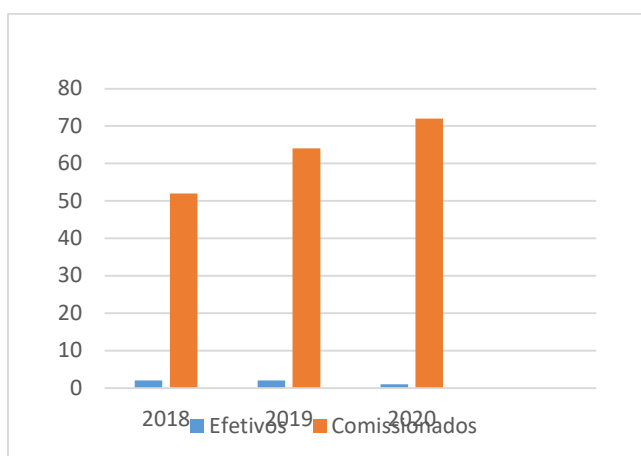
meio do controle social (denúncia), há uma ênfase maior ao problema, de modo a resultar em um acompanhamento mais de perto por parte do TCE. O efeito prático de um acompanhamento mais incisivo resulta em um maior cumprimento por parte dos gestores do ordenamento jurídico, visto que a Câmara Municipal de Campina Grande, apesar de ter realizado concurso público em 2018, só passou a dar provimento aos aprovados no certame a partir do exercício financeiro de 2022, período no qual houve uma maior aproximação da Equipe Técnica (Auditores) do TCE no acompanhamento da gestão do órgão, como enfatizado no trecho do voto do Relator colacionado acima.

Do outro lado, indo para a análise dos julgamentos das contas das câmaras municipais que não dispõem de servidores efetivos, será feito um levantamento, como já anteriormente afirmado, dos julgamentos das contas referentes aos municípios de Conde, Boqueirão e Pitimbu.

Pois bem. Em relação ao Órgão Legislativo do Município do Conde, o recorte temporal terá por abrangência os exercícios financeiros de 2018, 2019 e 2020 (última exercício julgado pelo TCE/PB).

Verifica-se, nos autos TC de números 06022/2019, 07358/20 e 06185/21, referentes aos exercícios financeiros de 2018, 2019 e 2020, respectivamente, sendo o primeiro de relatoria distinta dos dois seguintes, que não foi levantado, em nenhum dos exercícios de análise, o ponto de irregularidade que está sendo tratada no âmbito do presente estudo (excesso de comissionados), apesar do seguinte contexto fático apresentado, consoante consulta realizada no Sagres on line:

Gráfico 6 – Quadro de Pessoal da Câmara Municipal do Conde



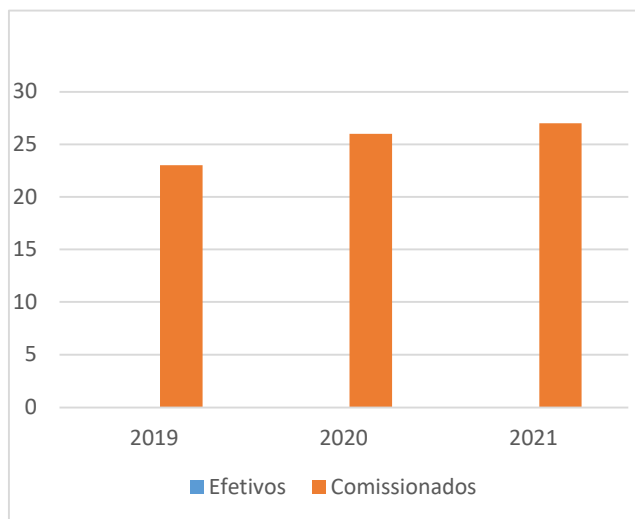
Fonte: PARAÍBA, 2023.

Já em relação ao Órgão Legislativo do Município de Boqueirão, o recorte temporal terá por abrangência os exercícios financeiros de 2019, 2020 e 2021, sendo este último de relatoria distinta dos dois primeiros.

Os processos de julgamento de contas analisados são os seguintes: Processo TC nº. 06470/20, 05915/21 e 04335/22, referentes, respectivamente, aos exercícios financeiros de 2019, 2020 e 2021.

Nos dois últimos exercícios financeiros analisados (2020 e 2021), apontou-se, na instrução processual, para o problema da questão de pessoal, tendo em vista a inexistência de servidores efetivos ao lado da existência de servidores comissionados. O quadro fático relatado pode ser melhor visualizado a partir do gráfico abaixo demonstrado:

Gráfico 7 – Quadro de Pessoal da Câmara de Boqueirão



Fonte: PARAÍBA, 2023.

Já no exercício financeiro de 2019, apesar do cenário demonstrado no gráfico acima, não houve menção ao problema e as contas foram julgadas regulares.

No exercício financeiro seguinte (2020), no entanto, houve o levantamento da problemática, que reverberou, aliado juntamente com outros pontos de irregularidades, no julgamento pela regularidade com ressalvas, além da cominação de multa, com expedição de recomendações no seguinte sentido:

“Acórdão AC1 TC nº. 0333/2022 (julgamento das contas de 2020)

(...)

4) RECOMENDAR à atual Gestão da Câmara Municipal de Boqueirão, no sentido de guardar estrita observância aos termos da legislação aplicável, evitando reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, bem como providências no sentido de providenciar a realização de concurso

público, para prover adequadamente, o quadro de pessoal da Câmara, nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.”

Do mesmo modo, no exercício financeiro de 2021, houve o levantamento da problemática da questão de pessoal, que reverberou no julgamento, aliado a outros pontos, pela regularidade com ressalvas, com aplicação de multa e expedição de recomendações:

“Acórdão AC2 TC nº. 02580/2022 (julgamento das contas de 2021)  
(...)

III. RECOMENDAR à gestão da Câmara Municipal de Boqueirão no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, às normas infraconstitucionais pertinentes e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e especificamente para que: (a) nas próximas prestações de contas encaminhadas a este Tribunal, a gestão da Câmara Municipal observe, na íntegra, as exigências da Resolução RN TC nº 03/2010 e atualizações; (b) identifique o veículo locado nos históricos das notas de empenho correspondentes, bem como, que o inclua na relação de veículos encaminhada nas Prestações de Contas Anuais; e (c) adote providências no sentido da realização de concurso público, para prover, adequadamente, o quadro de pessoal do Município, nos termos do artigo 37, inciso II, da CF/88.”

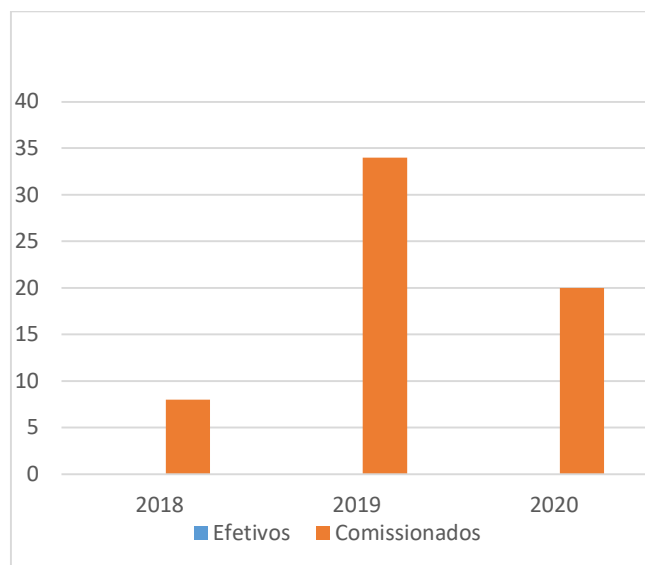
Conclui-se, a partir dos julgados acima, que o posicionamento do TCE no caso foi o da correta averiguação na política de pessoal do órgão, aplicando multa e expedindo recomendações para fins do cumprimento dos preceitos constitucionais. No entanto, essa não tem sido a posição uniforme da Corte de Contas, uma vez que no Município de Conde, com situação semelhante, não foi apontada qualquer falha nesse sentido e que pudesse tangenciar os critérios para o julgamento desfavorável das contas.

Por fim, em análise derradeira, passa-se para a análise do quadro funcional da Câmara Municipal de Pitimbu, cujo recorte temporal terá por abrangência os exercícios financeiros de 2018, 2019 e 2020 (último julgado pelo TCE/PB), que são objeto, respectivamente, dos seguintes autos: Processo TC nº. 06346/19; Processo TC nº. 08808/20; Processo TC nº. 06833/21.

Salienta-se que o primeiro exercício financeiro analisado é de relatoria distinta dos dois seguintes, de modo a manter um padrão de análise afastado, dentro do possível, de qualquer tendenciosidade.

Verifica-se, em análise dos autos referentes aos exercícios financeiros de 2018, 2019 e 2020, que não foi levantado o ponto de irregularidade que está sendo tratado no âmbito do presente estudo (excesso de comissionados), apesar do seguinte contexto fático apresentado, consoante consulta realizada no Sagres on line:

Gráfico 8 – Quadro de pessoal da Câmara Municipal de Pitimbu



Fonte: ESTADO DA PARAÍBA, 2023.

Ora, como já comentado, diante do mesmo fato, há dois posicionamentos distintos, uma vez que a câmara de Pitimbu apresenta cenário semelhante ao do município de Boqueirão e, diferentemente desse, não se evidenciou o ponto da questão de pessoal, que passou alheia de ponderações no julgamento das contas.

Conclui-se, portanto, em face dos levantamentos realizados, que a irregularidade objeto do presente estudo (excesso de comissionados) não reverberou, em nenhum dos casos concretos evidenciados, em julgamento pela desaprovação das contas, observando-se, em poucos casos, uma valoração que propiciou, levando em consideração outras irregularidades, no julgamento pela regularidade com ressalvas e cominação de multa.

No entanto, observa-se que, na maior parte dos casos, o ponto não é nem levantado e quando é, não se faz valoração que reverbere no julgamento, sob o argumento, dentre outros, de que tal fato não é isolado de determinado órgão em específico e de que a irregularidade se mostra difícil de se resolver em um exercício financeiro.

Tem-se, por fim, que a atuação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba não tem se mostrado eficaz na resolução do problema de excesso de comissionados no âmbito dos órgãos legislativos municipais existentes no Estado, uma vez que o problema se encontra disseminado pelos entes e não há nenhuma abordagem estrutural, salvo evidenciação em sentido contrário, na resolução de tal cenário.

Apesar de tal constatação, nos casos analisados, verifica-se que a câmara municipal de Campina Grande começou a prover seus cargos, no exercício financeiro de 2022, motivada por denúncia encaminhada ao TCE, em concurso público realizado no exercício financeiro de 2018.

Já a câmara municipal de Conde, apesar de nenhuma decisão do TCE com enfrentamento do tema com os efeitos daí decorrentes, como julgamento regular com ressalvas, cominação de multa ou recomendações, realizou concurso público para o provimento de servidores no exercício financeiro de 2022, com a nomeação de 7 das 8 vagas ofertadas em edital.

Depreende-se, a partir da explanação, pela ineficiência prática das decisões do Tribunal de Contas acerca da composição do quadro de pessoal das câmaras legislativas municipais do estado da Paraíba, seja pela não abordagem do tema no âmbito das Prestações de Contas Anuais ou por uma abordagem do tema que não resulta em valoração negativa na apreciação das contas, quando muito, reverberando na expedição de recomendações, desprovidas de poder coercitivo. Convém ponderar, ainda, que o exame isolado da gestão de pessoal de cada um dos órgãos legislativos não permite vislumbrar o cenário que foi aflorado no presente estudo, de que 78% dos servidores desses órgãos são de natureza comissionada, de modo a se constituir em um estado de coisas inconstitucional de burla ao instituto de concurso público.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado teve por fim compreender o quadro de pessoal das câmaras municipais do estado da Paraíba tendo como parâmetro o concurso público, forma republicana de ingressar no serviço público e o possível estado de coisas inconstitucional nesses órgãos da administração pública.

Ao longo da pesquisa, constatou-se que o quadro de pessoal desses órgãos é majoritariamente formado por servidores comissionados, o que vai de encontro a regra do concurso público prevista na seara constitucional e que não atende aos princípios da isonomia e da eficiência no serviço público, além de contrariar o princípio da moralidade, uma vez que este visa restringir as possibilidades de nepotismo.

A atuação do TCE, por sua vez, não é uniforme, uma vez que apresenta posicionamento distinto em face de cenários iguais, ora com julgamento pela regularidade com ressalvas, aplicando multa e recomendando, ora nem verificando o cenário de irregularidade existente.

À primeira vista, a não uniformidade pode ser explicada em face das relatorias distintas. No entanto, mesmo que por relatores distintos, as decisões do Tribunal de Contas são colegiadas, merecendo, portanto, apreciação pelos pares, ainda que de modo mais superficial.

Percebe-se, pois, e se pode concluir que a atividade do controle externo, a cargo do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, não tem sido eficaz para a condução da política de pessoal das câmaras legislativas municipais existentes no estado para o cumprimento dos preceitos constitucionais.

Tal constatação poderia ser suplantada a partir de uma maior sistematização dos julgados, com a apreciação de pontos uniformes em todos os órgãos fiscalizados, e, naturalmente, com a elaboração de súmulas com o fim de ratificar e consolidar o entendimento do Tribunal, a ser aplicado de modo semelhante em face dos jurisdicionados.

Porém, é verdade, que parte das recomendações tem surtido efeito prático, de modo a influenciar os gestores das câmaras municipais no cumprimento dos preceitos constitucionais, a exemplo da câmara municipal de Campina Grande que, após denúncia endereçada ao TCE, passou a prover os cargos com os candidatos aprovados em concurso público anteriormente realizado.

De outro modo, também é verdade que parte das ações dos gestores na condução da coisa pública não necessita de posicionamento do TCE, como é o caso da câmara municipal de Conde, que realizou, recentemente, concurso público para o provimento de servidores efetivos, ainda que o Tribunal de Contas não tenha apontado mácula nesse sentido quando da análise das prestações de contas desse órgão.

Pode-se concluir, por fim, que é existente um estado de coisas inconstitucional no quadro de pessoal das câmaras municipais existentes no Estado da Paraíba, uma vez que a regra que ingresso de servidores nesses órgãos não é por meio de concurso público, mas sim mediante o recrutamento de pessoal ao arbítrio do poder discricionário dos dirigentes públicos responsáveis por esses atos.

E que apesar da vascularidade do controle externo, de modo a analisar, anualmente, os atos de gestões praticados por gestores público, de toda a administração pública, os fatos evidenciados não são substratos necessários e suficientes para a ponderação de medidas coercitivas e que devem promover a atuação da máquina pública aos ditames constitucionais.

A conclusão pela ineficácia do controle externo paraibano, no alinhamento dos entes legislativos municipais, para fins do cumprimento dos preceitos constitucionais pode ser corroborada a partir dos seguintes dados levantados:

- a) 78% dos servidores dos legislativos municipais paraibanos são formados por servidores comissionados;
- b) 44% dos legislativos municipais paraibanos não possuem servidores efetivos;
- c) 32% dos legislativos municipais paraibanos possuem mais servidores comissionados do que efetivos;
- d) 24% dos legislativos municipais paraibanos possuem mais servidores efetivos do que comissionados.

Esses dados, portanto, demonstram a necessidade da adoção de medidas sistemáticas e coordenadas, que tenham o condão de resolver o problema, de modo estrutural, uma vez que disseminados por diversos órgãos que são interdependentes entre si e diante do fato que a abordagem individualizada, muitas vezes, no âmbito dos processos de prestação de contas anuais, não permite uma melhor visualização do contexto apresentado no presente estudo.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 17 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº. 9.279, de 14 de maio de 1996**. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19279.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm). Acesso em: 17 mai. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5529. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4984195>. Acesso em: 13 mai. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 347. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 17 mai. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº. 1041210. Recorrente: Sebastião Alves de Almeida. Recorrido: Ministério Público de São Paulo. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5171382>. Acesso em: 12 mai. 2023.

BUGARIN, Maurício Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O estado de coisas inconstitucional e o litígio estrutural**. Revista Consultor Jurídico, 1º set. 2015. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural#\\_ftn3](https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural#_ftn3). Acesso em: 16 mai. 2023.

COSTA, Leonardo Pereira Santos; FERREIRA, Marcus Vinicius Vita. **O estado de coisas inconstitucional na jurisprudência do STF**. Revista Consultor Jurídico, 23 jul. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-23/opinio-estado-coisas-inconstitucional-jurisprudencia-stf>. Acesso em: 15 mai. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social** – como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado em Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia e Sociedad, Dejusticia, 2010.

GUIMARÃES, Mariana Rezende. **O estado de coisas inconstitucional**: a perspectiva de atuação do Supremo Tribunal Federal a partir da experiência da Corte Constitucional colombiana. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 16 – n. 49, p. 79-111 – jan/jun. 2017. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-49-janeiro-junho-2017/o-estado-de-coisas-inconstitucional-a-perspectiva-de-atuacao-do-supremo-tribunal-federal-a-partir-da-experiencia-da-corte-constitucional-colombiana>. Acesso em: 16 mai. 2023.

HORBACH, Beatriz Bastide. **Estado de coisas inconstitucional**: o que esperamos da ADPF?. Revista Consultor Jurídico, 30 jul. 2022. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2022-jul-30/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-esperamos-adpf#\\_ftn1](https://www.conjur.com.br/2022-jul-30/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-esperamos-adpf#_ftn1). Acesso em: 16 mai. 2023.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: teoria e jurisprudência para tribunais de contas. São Paulo: Editora Método, 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p.110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 20 mar. 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 23. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. 8.ed. São Paulo: Editora WMF/Martins Fontes, 2009.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC1 TC 00837/19**. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro Fernando Rodrigues Catão. Sessão de 16/05/2019. Diário Oficial Eletrônico nº. 2204, João Pessoa, PB, 21 mai. 2019.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC1 TC 01085/20**. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho. Sessão de 23/07/2020. Diário Oficial Eletrônico nº. 2495, João Pessoa, PB, 30 jul. 2020.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC1 TC 01442/20**. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho. Sessão de 08/10/2020. Diário Oficial Eletrônico nº. 2545, João Pessoa, PB, 13 out. 2020.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC1 TC 00333/22**. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho. Sessão de 03/03/2022. Diário Oficial Eletrônico nº. 2890, João Pessoa, PB, 08 mar. 2021.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC2 TC 02973/19**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho. Sessão de 26/11/2019. Diário Oficial Eletrônico nº. 2336, João Pessoa, PB, 29 nov. 2019.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC2 TC 02019/20**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes. Sessão de 03/11/2020. Diário Oficial Eletrônico nº. 2562, João Pessoa, PB, 09 nov. 2020.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC2 TC 00699/21**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos. Sessão de 01/06/2021. Diário Oficial Eletrônico nº. 2702, João Pessoa, PB, 03 jun. 2021.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC2 TC 00995/21**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro em exercício Oscar Mamede Santiago Melo. Sessão de 06/07/2021. Diário Oficial Eletrônico nº. 2732, João Pessoa, PB, 15 jul. 2021.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC2 TC 01288/21**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro em exercício Oscar Mamede Santiago Melo. Sessão de 10/08/2021. Diário Oficial Eletrônico nº. 2759, João Pessoa, PB, 23 ago. 2021.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC2 TC 00860/22**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro em exercício Oscar Mamede Santiago Melo. Sessão de 26/04/2022. Diário Oficial Eletrônico nº. 2924, João Pessoa, PB, 29 abr. 2022.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC2 TC 01389/22**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes. Sessão de 14/06/2022. Diário Oficial Eletrônico nº. 2959, João Pessoa, PB, 17 jun. 2022.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC2 TC 02580/22**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos. Sessão de 01/11/2022. Diário Oficial Eletrônico nº. 3056, João Pessoa, PB, 14 nov. 2022.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC2 TC 02659/22**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho. Sessão de 22/11/2022. Diário Oficial Eletrônico nº. 3064, João Pessoa, PB, 25 nov. 2022.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC2 TC 02890/22**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes. Sessão de 20/12/2022. Diário Oficial Eletrônico nº. 3082, João Pessoa, PB, 26 dez. 2022.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão AC2 TC 0613/23**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro em exercício Oscar Mamede Santiago Melo. Sessão de 14/03/2023. Diário Oficial Eletrônico nº. 3143, João Pessoa, PB, 23 mar. 2023.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão APL TC 00007/19**. Plenário. Relator: Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho. Sessão de 23/01/2019. Diário Oficial Eletrônico nº. 2128, João Pessoa, PB, 28 jan. 2019.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Sagres online**. João Pessoa: TCE, 2023.  
Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/sagres-online>. Acesso em 10 abr. 2023.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**. Tese apresentada no Curso de Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022.