Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

Este documento foi assinado digitalmente por LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA em 12/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: B9B1EAE1-2D731640-52998280-3ABA7C7C

PROCESSO Nº: 10330/2022
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE COARI
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO MEDIDA CAUTELAR
REPRESENTANTE: RAIONE CABRAL QUEIROZ
REPRESENTADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE COARI
ADVOGADO(A): FÁBIO NUNES BANDEIRA DE MELO - OAB/AM 4331, BRUNO VIEIRA DA ROCHA BARBIRATO - OAB/AM 6975, LÍVIA ROCHA BRITO - 6474, CAMILA PONTES TORRES - OAB/AM 12280, IGOR ARNAUD FERREIRA - OAB/AM 10428 E LAIZ ARAÚJO RUSSO DE MELO E SILVA - OAB/AM 6897
OBJETO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR INTERPOSTA PELO SR. RAIONE CABRAL QUEIROZ EM DESFAVOR DO SR. KEITTON WYLLYSON PINHEIRO BATISTA EM FACE DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA LEI MUNICIPAL N° 769, DE 06 DE JANEIRO DE 2022.
ÓRGÃO TÉCNICO: DICAPE
PROCURADORA: ELIZÂNGELA LIMA COSTA MARINHO
CONSELHEIRO-RELATOR: LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA

RELATÓRIO

Trata-se de Representação com pedido de medida cautelar formulada pelo Sr. Raione Cabral Queiroz contra a Prefeitura Municipal de Coari face apossíveis irregularidades da Lei Municipal nº 769, de 06 de janeiro de 2022, devido a criação de excessivos cargos comissionados; criação da Secretaria Municipal Extraordinária para exercício de atividades já contempladas por outras secretarias; indevido pagamento de gratificações aos Comissionados, além de pagamento de Gratificação de Produtividade COVID-19 sem a devida regulamentação.

Registre-se que a presidência desta Corte de Contas admitiu a Representação em exame por meio do Despacho nº 71/2022 - GP, que se infere às folhas 36 a 38, em vista do atendimento aos parâmetros previstos nos termos do art. 288 da Resolução nº 04/2002 - TCE/AM, determinando à Divisão de Medidas Processuais Urgentes - DIMU a publicação do despacho no Diário Oficial Eletrônico, e a consequente distribuição dos autos ao Relator das contas do órgão jurisdicionado.

Do cômputo dos autos, observa-se que na exordial o Representante solicitou, liminarmente, a suspensão da Lei Municipal N° 769, de 06 de janeiro de 2022, que cria, segundo ele, dentre outras providências, 2.494 cargos comissionados, gratificações e funções gratificadas aos servidores públicos da referida municipalidade, além de que obrigue o Município a realizar concurso público.

O Auditor Luiz Henrique, em substituição ao Conselheiro Relator, após apreciar defesa encaminhada pelos gestores daquela municipalidade, manifestou decisão no sentido de indeferir o pedido de medida cautelar, remetendo os autos à regular instrução processual.

Nesse ponto, com o escopo de garantir o efetivo cumprimento do contraditório e ampla defesa, foram expedidas as Notificações de nºs 103 e 104/2022-DICAPE (fls. 204/207), endereçadas aos Srs. KeittonWyllyson Pinheiro Batista e Edilson de Oliveira Lima, Prefeito e Vice-Prefeito Municipal de Coari, respectivamente, com AR nos autos às fls. 211 e 221.

Compareceram aos autos os responsáveis, encaminhando a esta Corte de Contas documentos e justificativas acostadas às fls. 230 a 271.

Em análise preliminar da documentação, a DICAPE, por meio do Laudo Técnico nº 147/2022, fls. 274/283, alertou que os temas citados na exordial já tem seus objetos em discussão em outros processos que tramitam nesta Casa. Ademais, a Unidade Técnica entendeu pela procedência parcial desta Representação em relação à ausência de concurso público e ao indevido pagamento da gratificação de produtividade Covid-19; improcedência quanto ao alegado excesso de criação de cargos comissionados por meio da Lei nº 769/2022, bem como pelo não atendimento de suspensão da citada Lei em virtude da inviabilidade do exercício de controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas.

O Parquet, por sua vez, no mesmo passo da DICAPE, sugeriu procedência parcial desta Representação, e seu arquivamento, vez que dentre os temas abordados na inicial, somente a ausência de concurso público não foi sanada, no entanto, é matéria analisada no Processo nº 10.256/2021.

Esta Relatoria, através do Despacho, às fls. 289-290, entendeu que os autos careciam de complementação da instrução, razão pela qual determinou a notificação do Prefeito e Vice Prefeito de Coari para apresentarem justificativas quanto aos pontos pendentes de esclarecimentos.

Este documento foi assinado digitalmente por LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA em 12/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: B9B1EAE1-2D731640-52998280-3ABA7C7C

Assim, foram encaminhadas as Notificações nº. 127 e 122/2023-DICAPE (fls. 291-292 e 293-294), respectivamente, ao Sr. Edilson de Oliveira Lima (Vice-Prefeito) e ao Sr. KeittonWyllyson Pinheiro Batista (Prefeito), que apresentou resposta, às fls. 307-334.

A Unidade Técnica em seu Laudo Conclusivo n. 94/2023-DICAPE (fls. 335/350) concluiu da seguinte maneira:

> Sugere-se o seguinte encaminhamento:
>
> a) **Procedência** quanto à ausência de concurso público e Excesso de Cargos comissionados;
>
> b) **Procedência e arquivamento** do item acerca da gratificação produtividade COVID-19;
>
> c) **Não atendimento do pedido de suspensão da Lei Municipal nº 769/2022**, em vista:
>
> * da atual inviabilidade do exercício de controle de constitucionalidade com efeitos erga omnes e vinculantes pelo Tribunal de Contas da União – TCU, o que revela modificação acerca da aplicação da Súmula 347 do STF.
>
> * A lei não ter criado cargos novos em comissão.
>
> d) Tendo em vista a flagrante inconstitucionalidade das leis municipais frente ao Art. 37, V, da CF/88, determinar à Câmara Municipal de Coari que adote medidas com vistas ao controle de Constitucionalidade pelo Judiciário.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, por meio de Parecer n. 4608/2023-MPC-ELCM (fls. 351/356) se manifestou nos seguintes termos:

> **CONCLUSÃO**
>
> Pelo exposto, com fulcro no art. 1º, inciso XXII e art. 279 e ss. da Resolução nº. 04/2002 TCE/AM, opino no sentido que o Egrégio Tribunal Pleno julguepela:
>
> 1. Não Concessão da Medida Cautelar pleiteada;
>
> 2. **Parcial Provimento da Representação** quanto à ausência de realização de concurso público, gerando desproporcionalidade na quantidade de cargos comissionados em relação a cargos efetivos na Prefeitura Municipal de Coari, exercício de 2022, e existência de cargos comissionados, com natureza diversa da de Direção, Chefia ou Assessoramento;
>
> 3. **Que seja recomendado** ao Senhor KeittonWyllyson Pinheiro Batista a adoção de providências para equalizar a quantidade de cargos comissionados em relação a cargos efetivos na Prefeitura Municipal de Coari, em conformidade

Este documento foi assinado digitalmente por LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA em 12/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: B9B1EAE1-2D731640-52998280-3ABA7C7C

com a regra do concurso público (art. 37, II, da CF/88), não apenas restrito à área de educação;

4. **Que seja recomendado** ao Senhor KeittonWyllyson Pinheiro Batista a adoção de providências para adequação dos cargos comissionados de acordo com o art. 37, V, da CF/88;

5. Aprove demais determinações/recomendações constantes no Laudo Técnico Conclusivo nº. 94/2023-DICAPE (fls. 335-350).

É o parecer

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre frisar que no âmbito desta Corte de Contas, a Representação está prevista no art. 288 da Resolução nº 04/2002 – TCE/AM (Regimento Interno desta Casa), sendo cabível em situações que se afirme ou requeira a apuração de ilegalidade ou má gestão pública, bem como nos casos expressos na Lei de Licitações e Contratos.

A Representação, em suma, é um instrumento de fiscalização e exercício do controle externo utilizado justamente para se exigir da máquina pública a investigação sobre determinados fatos que, aparentemente, ensejam prejuízos ao erário.

Considerando que a presente Representação tem como escopo apurar possível ilegalidade no âmbito do Poder Público, constata-se que o caso em comento se enquadra nas hipóteses elencadas no dispositivo normativo.

Quanto à legitimidade, a supracitada norma estabelece que qualquer pessoa, órgão ou entidade, pública ou privada, é parte legítima para oferecer Representação. Assim, em observância aos ditames desta Corte de Contas, resta evidente a legitimidade do ora Representante para ingressar com a presente demanda.

Ademais, de forma preliminar, faz-se oportuno pontuar que fora concedido o direito ao exercício do contraditório e ampla defesa, insculpido no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, estando os atos notificatórios válidos e eficazes, nos termos dos §§ 3° e 4º do art. 96 do RI-TCE/AM e art. 2º, §3º da Resolução TCE n. 02/2020-TCE, assim como pelas razões de defesa apresentadas.

Feitas as considerações acima elencadas, entendo salutar consignar o fato de que, na peça que iniciou o presente processo, o Representante se insurge contra a

Este documento foi assinado digitalmente por LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA em 12/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: B9B1EAE1-2D731640-52998280-3ABA7C7C

PREFEITURA MUNICIPAL DE COARI, alegando possíveis irregularidades da Lei Municipal N° 769, de 06 de janeiro de 2022, que cria, segundo ele, dentre outras providências, 2.494 cargos comissionados, gratificações e funções gratificadas aos servidores públicos da referida municipalidade, requerendo a esta Corte de Contas, em sede de cautelar, a suspensão da referida lei municipal e que obrigue o Município a realizar concurso público.

Nesse diapasão, cumpre aprofundar a apreciação dos fatos apresentados no presente feito.

O representado em sua defesa, apresentou justificativas alegando preliminarmente: a inépcia da inicial frente a ausência de comprovação documental, duplicidade de objeto e consequente vedação ao *bis in idem*, alegando que no processo nº 10.256/2021 houve a fixação de um cronograma de realização do concurso público. Quanto ao tema relacionado à Gratificação de Produtividade COVID19, alega que esse objeto já está em discussão através do processo nº. 16820/2021. Por fim, suscitou a superação da Súmula 347 do STF o que impossibilitaria o pedido de suspensão cautelar da Lei Municipal. Ademais, informou que a Lei Municipal n° 769/2022 tratou de uma reorganização administrativa, que não culminou na criação de novos cargos, mantendo-se o quantitativo de cargos já existentes no exercício anterior, sem majoração de ônus ao erário. Informa ainda quefoi cessado no exercício passado, o pagamento da Gratificação de Produtividade COVID19. Quanto à Secretaria Municipal Extraordinária, aduz que a mesma não está em efetivo funcionamento, motivo pelo qual não possui estrutura física, servidores nomeados a qualquer cargo, motivo pelo qual não gera acréscimo de despesas ao erário.

Pois bem.

A despeito da afirmação de que o objeto dos presentes autos se confunde com aquele do Processo nº 10.256/2021, entendo não assistir razão, visto estar aquele processo circunscrito à Relatoria das Contas de Coari no biênio de 2020/2021. Além disso, a matéria nele aventada orbita a esfera dos cargos da área da educação, já nestes autos são alcançados todos os cargos do Poder Executivo de Coari, vinculados aos órgãos citados na Lei Municipal nº 769, publicada em 6 de janeiro do exercício de 2022.

De igual forma, não procede a informação de que o pagamento de gratificação de produtividade Covid-19 seja matéria abordada no Processo nº 16820/2018, visto que, ao consultá-lo, observei tratar de aumento expressivo dos plantões dos médicos no período da pandemia. Indo além, ao perquirir no sistema Spede, fora identificado que o Processo nº 17550/2021 trata do objeto referido, no entanto, está circunscrito à Relatoria das contas de Coari no biênio 2020/2021, não alcançando o exercício de 2022, de minha Relatoria.

Este documento foi assinado digitalmente por LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA em 12/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: B9B1EAE1-2D731640-52998280-3ABA7C7C

Esclarecido o fato, passo à análise dos fatos apontados na exordial, assim como por meio do Despacho nº 27/2023 desta Relatoria, consignado às fls. 289/290, visto as irregularidades ali pontuadas revestir-se de potencial gravidade.

Análise meritória dos autos.

Conforme verificado na exordial, o objeto da representação visa a apuração dos seguintes indícios de irregularidades, em síntese:

a) **Irregularidades da Lei Municipal n° 769, de 06 de janeiro de 2022, que criou 2.494 cargos comissionados pela Prefeitura de Coari, assim como imensuráveis gratificações e funções gratificadas, em detrimento da realização de concurso público, além de criar a Secretaria Municipal Extraordinária, com funções inerentes à Secretaria Municipal de Governo, solicitando ao fim, a suspensão da Lei Municipal nº 769, de 06 de Janeiro de 2022.**

Analisada as justificativas de defesa do Sr. KeittonWyllyson Pinheiro Batista, Prefeito de Coari,observo que a Lei Municipal nº 769, de 06 de Janeiro de 2022, de fato não trata da criação de novos cargos comissionados, mas de uma reorganização administrativa do município, função inerente ao Chefe do Poder Executivo, a qual manteve o quantitativo de vagas do exercício anterior. Quanto à alegada falta de realização de concurso público nos últimos 16 anos, os representados fizeram prova de suas ações visando à realização de concurso público, com a publicação, no Diário Oficial dos Municípios do Estado, em 11.01.2022, do Aviso de Licitação com escopo de firmar contratação de instituição para realização de concurso público na área da educação, conforme se observa às fls. 115 dos autos.

No que tange à criação da Secretaria Extraordinária, avença os representados que esta foi criada para eventual necessidade, no entanto, não está em efetivo funcionamento, não possuindo estrutura física e nem servidores nomeados a qualquer cargo, motivo pelo qual entendo não haver acréscimo de despesa relacionado à citada pasta. Ademais, quanto ao alegado acerca a do pagamento de Gratificação de Produtividade COVID-19, inobstante a explicação dos Representados de que foi cessado o referido pagamento no exercício passado, não havendo mais o seu pagamento em 2022, salutar mencionar que essa matéria é objeto de análise no Processo TCE/AM n. 17550/2021, fugindo ao escopo de análise deste Relator dos presentes autos.

Outrossim, quanto à suposta irregularidade nas gratificações previstas na Lei Municipal n. 769/2022, observo que não se vislumbra a extensão de tais gratificações aos servidores comissionados, e também não há indícios de que esses servidores estejam percebendo quaisquer dessas gratificações. Quanto ao pleito cautelar requerido de suspensão da Lei Municipal nº 769/2022, como bem pontuado pelos órgãos técnico e ministerial, entendo restar impossibilitado aos órgãos administrativos, nestes inseridos os Tribunais de Contas, de

Este documento foi assinado digitalmente por LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA em 12/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: B9B1EAE1-2D731640-52998280-3ABA7C7C

declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, por não terem competência constitucional para tanto, haja vista inaplicabilidade da Súmula 347 ao feito, conforme entendimentos recentes do STF.

Superada essa fase, passo então à análise dos pontos elencadosna Notificação nº 122/2023-DICAPE, originada por força do Despacho nº 27/2023-GCFABIAN (fls. 289/290), com o intuito de subsidiar elementos para formação do livre convencimento deste Relator:

1) Desproporcionalidade na quantidade de cargos comissionados em relação a cargos efetivos na Prefeitura Municipal de Coari, exercício de 2022, em violação à regra do concurso público (art. 37, II, da CF/88) e aos vitais princípios constitucionais da proporcionalidade e da moralidade;

2) Existência de cargos comissionados, com natureza diversa da de Direção, Chefia ou Assessoramento, portanto, em descumprimento ao art. 37, V, da CF/88;

3) Pagamento de gratificação de produtividade Covid19, sem regulamentação específica, no exercício de 2022.

Instado a se manifestar, o Sr. KeittonWyllyson Pinheiro Batista, esclarece que, quanto ao item 1, informa não ser responsável por propor projeto de lei de criação de cargos comissionados em excesso, evidenciando tratar-se de problema crônico na Prefeitura de Coari desde 2016, decorrente de leis anteriores que criaram cargos comissionados não destinados à chefia, direção e assessoramento.

De igual maneira se posiciona o representado, no que tange ao item 2, ao confirmar que tal irregularidade advém de exercícios anteriores, decorrentes de leis que não criaram os cargos ora apontados.

Por fim, quanto ao item 3, o representado se limitou a comunicar que não houve pagamento de Gratificação de produtividade Covid19 no exercício de 2022.

Neste prisma, fica claro, no bojo desta análise, que os argumentos trazidos pelo Representado não foram capazes de demonstrar qualquer iniciativa no sentido de regularizar a situação do quadro de pessoal do Município, principalmente no tocante à necessária provocação à Câmara Municipal para modificação das leis vigentes, no sentido de normalizar as irregularidades perpetradas ao longo dos anos.

Assim, não obstante o problema não tenha se originado na atual gestão, nada impede que sejam tomadas medidas para a cessação das anomalias. Em razão disso, entendo que as alegações apresentadas pelo gestor se mostram nocivas para justificar a continuidade das irregularidades, motivo pelo qual entendo como necessário que seja recomendado ao Senhor KeittonWyllyson Pinheiro Batista a adoção de providências para equalizar a quantidade

Este documento foi assinado digitalmente por LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA em 12/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: B9B1EAE1-2D731640-52998280-3ABA7C7C

de cargos comissionados em relação a cargos efetivos na Prefeitura Municipal de Coari, em conformidade com regra do concurso público (art. 37, II, da CF/88), de forma a alcançar todas as áreas, não ficando apenas restrito à área de educação, devendo ainda ser observada a adequação desses cargos comissionados aos moldes do previsto no art. 37, V, da CF/88.

Por outro lado, no que tange ao pagamento, sem regulamentação específica, de gratificação de produtividade Covid19 no exercício de 2022, a Unidade Técnica desta Corte de Contas demonstrou, através do Relatório "Detalhamento Folha de Pagamento Servidor" que, em 2022, a gratificação em questão deixou de ser paga (fls. 346). Assim, quanto a este quesito, entendo pela improcedência e arquivamento.

Por derradeiro, ante ao cenário demonstrado no presente voto, quanto ao mérito, este Relator, coaduna com as manifestações das Unidades Técnicas e do *Parquet*, por entender que a presente Representação deve ser **conhecida e julgada parcialmente procedente**, considerando a ausência de concurso público e o excesso de cargos comissionados em relação aos cargos efetivos na Prefeitura Municipal de Coari, exercício de 2022, bem como a existência de cargos comissionados, com natureza diversa da de Direção, Chefia ou Assessoramento, recomendando à gestão municipal que envide esforços para a cessação das irregularidades apresentadas.

Deixo, contudo, de atender ao pedido de suspensão da Lei Municipal nº 769/2022, em vista da atual inviabilidade do exercício de controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas, haja vista a inaplicabilidade da Súmula 347 do STF, conforme exposto na fundamentação deste voto, bem como pelo fato de que a citada norma não criou novos cargos em comissão como alegado pelo Representante.

VOTO

Com base nos autos, em consonância com o Ministério Público de Contas e em consonância com o órgão técnico, VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

1- **Conhecer** a presente Representação formulada pelo Sr. Raione Cabral Queiroz contra a Prefeitura Municipal de Coari, face a possíveis irregularidades da Lei Municipal nº 769, de 06 de janeiro de 2022, por preencher os requisitos do art. 288 da Resolução n. 04/2002-TCE/AM;

2- **Julgar Parcialmente Procedente** a Representação formulada pelo Sr. Raione

Este documento foi assinado digitalmente por LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA em 12/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: B9B1EAE1-2D731640-52998280-3ABA7C7C

Cabral Queiroz contra a Prefeitura Municipal de Coari, uma vez que restou configurada a ausência de concurso público, excesso de cargos comissionados em relação aos cargos efetivos na Prefeitura Municipal de Coari, exercício de 2022, bem como a existência de cargos comissionados, com natureza diversa da de Direção, Chefia ou Assessoramento, conforme exposto no Relatório/Voto;

3- **Recomendar** à Prefeitura Municipal de Coari, na pessoa do Sr. Keitton Wyllyson Pinheiro Batista, Prefeito Municipal, a adoção de providências no sentido de:

3.1. Equalizar a quantidade de cargos comissionados em relação a cargos efetivos na Prefeitura Municipal de Coari, em conformidade com regra do concurso público (art. 37, II, da CF/88), de forma a alcançar todas as áreas, não ficando apenas restrito à área de educação;

3.2. Adequação dos cargos comissionados de acordo com o art. 37, V, da CF/88;

4- **Determinar** à Câmara Municipal de Coari que adote medidas necessárias com vistas ao controle de Constitucionalidade pelo Judiciário, tendo em vista a flagrante inconstitucionalidade das leis municipais frente ao Art. 37, V, da CF/88;

5- **Dar ciência** aos Srs. Raione Cabral Queiroz, Keitton Wyllyson Pinheiro Batista e demais interessados do decisório prolatado nestes autos;

6- **Arquivar** a presente Representação, após o cumprimento integral dos itens supracitados, nos termos e prazos regimentais.

É o voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus,12 de Setembro de 2023.

Luis Fabian Pereira Barbosa
Conselheiro-Relator

Este documento foi assinado digitalmente por LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA em 12/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: B9B1EAE1-2D731640-52998280-3ABA7C7C