Prefeitura Municipal de Sales Oliveira – SP
Praça Domingos Tavares Barradas, s/n – Centro – Sales Oliveira/SP – CEP. 14.660-000
Fone: (16) 3852-0200 – Site Oficial: www.salesoliveira.sp.gov.br
CNPJ: 46.756.029/0001-07 – IE: 597.061.245.116

Ofício nº. 065/2022 – ECM
Ref.: Encaminha Projeto de Lei

Sales Oliveira, 25 de abril de 2022.

À Excelentíssima Senhora
Cláudia H. F. Paganini
Presidente da Câmara
Sales Oliveira/SP

Excelentíssima Senhora,

Com meus cordiais cumprimentos, venho por meio deste, submeter à apreciação dessa Colenda Câmara o Projeto de Lei anexo, que " Dispõe sobe a criação do Sistema de Controle Interno no âmbito do Município de Sales Oliveira e dá outras providências."

Por isso, solicito a apreciação e consequente aprovação do Projeto em Regime de Urgência, nos termos do art. 29 da Lei Orgânica do Município.

Sem mais para o momento, aproveito a oportunidade para apresentar votos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

FÁBIO GODOY GRATON
Prefeito Municipal

Nº 1978
Câmara Municipal de Sales Oliveira
Protocolo - Em 27/04/22
Emerson F. Camelucci
às 15h

PROJETO Nº 58, DE 25 DE ABRIL DE 2022

Dispõe sobre a criação do Sistema de Controle Interno no âmbito do Município de Sales Oliveira e dá outras providências.

FÁBIO GODOY GRATON, Prefeito Municipal de Sales Oliveira, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais:

PROPÕE à Câmara Municipal de Sales Oliveira, Estado de São Paulo, o seguinte Projeto de Lei:

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Controle Interno no município de Sales Oliveira, que abrange a Administração Direta e a Administração Indireta do Poder Executivo, nos termos do que dispõe o artigo 31 da Constituição Federal, artigo 59 da Lei Complementar nº 101/00, o artigo 34 da Lei Orgânica do Município e o Comunicado nº 35/2015, da SDG do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Art. 2º O Controle Interno do Município compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados pela administração para salvaguardar os ativos, desenvolver a eficiência nas operações, avaliar o cumprimento dos programas, objetivos, metas e orçamentos e das políticas administrativas, verificar a exatidão e a fidelidade das informações e assegurar o cumprimento da lei.

Art. 3º Entende-se por Sistema de controle Interno o conjunto de atividades de controle exercidas no âmbito do Poder Executivo Municipal, incluindo as Administrações Direta e Indireta que verifica a pertinência e a eficiência de todos os controles setoriais.

Art. 4º O Sistema de Controle Interno do Município, com atuação prévia, concomitantemente e posterior aos atos administrativos, visa à avaliação da ação governamental e da gestão fiscal dos administradores municipais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, e economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, e, em especial, têm as seguintes atribuições:

I) Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados;
II) Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
III) Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados;
IV) Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;
V) Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional;
VI) Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal;

VII) Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

Art. 5º. As diversas unidades componentes da estrutura organizacional do Poder ou Órgão, incluindo as Administrações Direta e Indireta, no que tange ao Controle Interno, têm as seguintes responsabilidades:

I) exercer os controles estabelecidos nos diversos sistemas administrativos afetos á sua área de atuação, no que tange a atividades específicas ou auxiliares, objetivando a observância à legislação, a salvaguarda do patrimônio e a busca da eficiência operacional;

II) exercer o controle, em seu nível de competência, sobre o cumprimento dos objetivos e metas definidas nos Programas constantes do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Orçamento Anual e no cronograma de execução mensal de desembolso;

III) exercer o controle sobre o uso e guarda de bens pertencentes ao Poder ou Órgão, incluindo suas administrações Direta e Indireta, colocados à disposição de qualquer pessoa física ou entidade que os utilize no exercício de suas funções;

IV) avaliar, sob o aspecto da legalidade, a execução dos contratos , convênios e instrumentos congêneres, afetos ao respectivo sistema administrativo, em que o Poder ou o Órgão;

V) comunicar à Unidade de controle Interno do respectivo Órgão de Poder ou Órgão indicado no caput do artigo 3º, qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenha conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 6º. A função de Controlador Interno deverá ser obrigatoriamente preenchida por servidor público do quadro permanente de pessoal que preencha as qualificações para o exercício, o qual responderá como titular da correspondente Unidade de Controle Interno.

Parágrafo único. Fica criado no quadro permanente de pessoal o cargo denominado Controlador Interno, cujas funções ficam descritas no Anexo I desta Lei e com a carga horária, vencimentos e requisitos descritos a seguir:

Número de Vagas	Nomenclatura	Carga Horária	Nível Salarial	Requisitos
1 (um)	Controlador Interno	40 horas	XIII	Ensino Superior Completo em Direito ou Contabilidade

Art. 7º. É vedada a investidura para o exercício de função ou cargo relacionado com o Sistema de Controle Interno, de pessoas que tenham sido, nos últimos 5 (cinco) anos:

I) responsabilizadas por atos julgados irregulares, de forma definitiva pelos Tribunais de Contas;

II) punidas por decisão da qual não caiba recurso na esfera administrativa, em processo disciplinar, por ato lesivo ao patrimônio público, em qualquer esfera de governo;

III) condenadas em processo por prática de crime contra a Administração Pública, capitulado nos Título II e XI da parte especial do Código Penal Brasileiro, na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, ou por ato de improbidade administrativa previsto na Lei n º 8.429, de 02 de junho de 1992.

Art. 8º Além dos impedimentos capitulados no artigo anterior é vedado aos servidores com função nas atividades de Controle Interno exercer atividade político- partidária; assim como patrocinar causa contra a Administração Pública Municipal.

Art. 9º. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos serviços de Controle Interno, No exercício das atribuições inerentes às atividades de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.

Parágrafo único. O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação do sistema de controle interno no desempenho de suas funções institucionais ficará sujeito às responsabilizações administrativa, civil e penal.

Art. 10. O servidor que exercer funções relacionadas com o Sistema de Controle Interno deverá guardar sigilo sobre dados e informações obtidas em decorrência do exercício de suas atribuições e pertinentes aos assuntos sob sua fiscalização, utilizando-os para elaboração de relatórios e pareceres destinados ao titular da Unidade de Controle Interno, ao titular da unidade administrativa ou entidade na qual se procederam as constatações e ao Tribunal de Contas do Estado, se for o caso.

Art. 11. Nos termos da legislação, poderão ser contratados especialistas para atender as exigências de trabalho técnico necessárias ao processo de implantação e implementação do Sistema de Controle Interno.

Art. 12. As despesas com a execução da presente Lei correrão à conta de dotações próprias fixadas anualmente no Orçamento do Município, suplementadas se necessário.

Art. 13. Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especificamente a Lei Municipal nº. 1.750/2014.

Sales Oliveira/SP, 25 de abril de 2022.

FÁBIO GODOY GRATON
Prefeito Municipal

ANEXO I
ATRIBUIÇÕES DO CARGO CONTROLADOR INTERNO

I – Coordenar as atividades relacionadas com o Sistema de controle Interno da Prefeitura Municipal, abrangendo as administrações Diretas e Indiretas, promover a integração operacional e orientar a elaboração dos atos normativos sobre os procedimentos de controle;
II – Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, supervisionado e auxiliando as unidades executoras no relacionamento com o Tribunal de Contas do Estado, quanto ao encaminhamento de documentos e informações, atendimento ás equipes técnicas, recebimento de diligências, elaboração de respostas, tramitação dos processos e apresentação dos recursos;
III – Assessorar a administração nos aspectos relacionados com o controle interno e externo e quanto á legalidade dos atos de gestão, emitindo relatórios e pareceres sobre os mesmos;
IV – Interpretar e pronunciar-se sobre a legislação concernente à execução orçamentária, financeira e patrimonial;
V - Medir e avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos procedimentos de controle interno, através das atividades de auditoria interna a serem realizadas, mediante metodologia e programação próprias, nos diversos sistemas administrativos da Prefeitura Municipal, abrangendo as administrações Direta e Indireta, expedindo relatórios com recomendações para o aprimoramento dos controles;
VI – Avaliar o cumprimento dos programas, objetivos e metas espalhadas no Plano Plurianual, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária, inclusive quanto a ações descentralizadas executadas á conta de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscais e Investimentos;
VII – Exercer o acompanhamento sobre a observância dos limites constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal e os estabelecidos nos demais instrumentos legais;
VIII – Estabelecer mecanismos voltados a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e economicidade na gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional da Prefeitura Municipal, abrangendo as administrações Direta e Indireta, bem como, na aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
IX – Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Ente;
X – Supervisionar as medidas adotadas pelos Poderes, para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, caso necessário, nos termos dos artigos 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
XI - Tomar as providências, conforme o disposto no art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
XII – Aferir a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei de Responsabilidade Fiscal;
XIII – Acompanhar a divulgação dos instrumentos de transparência da Gestão Fiscal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial quanto ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal, aferindo a consistência das informações constantes de tais documentos;
XIV- Participar do processo de planejamento e acompanhar a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária;
XV – Manifestar-se, quando solicitados pela administração, acerca da regularidade e legalidade de processo licitatório, sua dispensa ou inexigibilidade e sobre o cumprimento e/ou legalidade de atos, contratos e outros instrumentos congêneres;

XVI – Propor a melhoria ou implantação de sistema de processamento eletrônico de dados em todas as atividades de administração pública, com o objetivo de aprimorar os controles internos, agilizar as rotinas e melhorar o nível das informações;
XVII – Instituir e manter sistema de informações para o exercício das atividades finalísticas do Sistema de Controle Interno;
XVIII – Verificar os atos de admissão de pessoal, aposentadoria, reforma, revisão de proventos e pensão para posterior registro no Tribunal de Contas;
XIX – Manifestar através de relatórios, auditorias, inspeções, pareceres e outros pronunciamentos voltados a identificar a sanar as possíveis irregularidades;
XX – Alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure imediatamente a Tomada de Constas, sob pena de responsabilidade solidária, as ações destinadas a apurar os atos ou fatos, inquinados de ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que resultem em prejuízo ao erário, praticados por agentes públicos, ou quando não forem prestadas as contas ou, ainda, quando ocorrer desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;
XXI - Revisar e emitir parecer sobre os processos de tomadas de Contas Especiais instaurados pela Prefeitura Municipal, incluindo suas administrações Diretas e Indiretas, determinadas pelo Tribunal de Constas do Estado de São Paulo;
XXII – Emitir parecer conclusivo sobre as contas anuais prestadas pela administração;
XXIII - Realizar outras atividades de manutenção e aperfeiçoamento do sistema de Controle Interno.

PROJETO DE LEI Nº _____, DE __ DE ____ DE ____.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Senhora Presidente,
Senhores Vereadores,

Senhora Presidente, Senhores Vereadores,

Com meus cordiais cumprimentos e na forma mais atenciosa, submeto à apreciação dos nobres vereadores o presente Projeto de Lei que **"Dispõe sobre a criação do Sistema de Controle Interno no âmbito do Município de Sales Oliveira e dá outras providências"**.

Atendendo às solicitações do Ministério Público do Estado de São Paulo, sobretudo em virtude do novo posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no RE 1264676 – Santa Catarina, cujo texto da decisão segue anexo, reformula-se o Sistema de Controle Interno do Município de Sales Oliveira, adequando-o à nova normativa do Tribunal de Contas e estabelece a necessidade de a função ser desempenhada por um servidor concursado especificamente para o cargo denominado Controlador Interno.

Atualmente a legislação municipal não possui em seu quadro permanente de pessoal o cargo denominado Controlador Interno, ficando prejudicada a realização de concurso público para a função.

O intuito da presente propositura é regularizar a atuação do Controle Interno no âmbito da Prefeitura de Sales Oliveira, conferindo independência ao cargo.

Desta forma, diante do exposto, apresenta-se o presente Projeto de Lei, submetendo-o a apreciação dessa digna edilidade a fim de que seja apreciado e aprovado EM REGIME DE URGÊNCIA por Vossa Excelência e pelos demais Senhores Vereadores.

Atenciosamente,

FÁBIO GODOY GRATON
Prefeito Municipal

DECISÃO

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

Na origem, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina ajuizou Ação Direta de inconstitucionalidade em face dos arts. 2º, 3º e 4º da Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte - SC, por violação aos arts. 16, *caput*; e 21, incisos I e IV, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que reproduzem o art. 37, *caput*, II e V, da Constituição Federal. Para tanto, aduziram que:

> (a) as normas impugnadas "instituíram os cargos de Diretor de Controle Interno e Controlador Interno na modalidade comissionada, em afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência e em contradição com os critérios de chefia, direção e assessoramento que justificam a criação de cargos de livre nomeação e exoneração no âmbito da administração pública" (fl. 2, Vol. 1)
>
> (b) "os cargos de Diretor de Controle Interno e Controlador Interno, enfrentam uma problemática referente a instituição do seu provimento em comissão, a qual não se refere exclusivamente com a existência da descrição de atribuições de chefia, direção ou assessoramento, mas principalmente com o desempenho das funções de controle interno do município" (fl. 4, Vol. 1); e
>
> (c) "revela-se indispensável que os cargos de Diretor de Controle Interno e Controlador Interno, em razão de seu caráter eminentemente fiscalizador e da ausência de funções de chefia, direção ou assessoramento, seja ocupado por servidor aprovado em concurso público, motivo pelo qual se afigura inconstitucional a sua criação como cargo de provimento em comissão, em observância aos princípios da impessoalidade, da moralidade administrativa, e da eficiência, e às regras que restringem a criação de cargos de provimento em comissão"(fl. 7, Vol. 1).

Ao final, postularam a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º da Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de

Belmonte/SC.

Eis o teor das normas impugnadas:

> "LEI COMPLEMENTAR N. 22/2017, DE 03 DE ABRIL DE 2017.
>
> EXTINGUE OS CARGOS DE COORDENADOR DE CONTROLE INTERNO E DE ASSESSOR CONTÁBIL, DISPOSTOS PELA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 004/2008, CRIA OS CARGOS DE DIRETOR DE CONTROLE INTERNO, DE CONTROLADOR INTERNO E DE GERENTE MUNICIPAL DE CONVÊNIOS E CONTÉM OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
>
> O PREFEITO MUNICIPAL DE BELMONTE, Estado de Santa Catarina, faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte lei:
>
> (...)
>
> Art. 2° Ficam criados, de acordo com o que prescrevem os arts. 10 e 14, da Lei Complementar Municipal n. 004/2014, os cargos de Diretor de Controle Interno (com carga horária de 30 horas), de Controlador Interno (com carga horária de 40 horas) e de Gerente Municipal de Convênios (com carga horária de 30 horas), com número de vagas e remuneração constantes no anexo único desta Lei.
>
> Art. 3° Ao titular do cargo de Diretor de Controle Interno, que poderá ser de natureza comissionada (CC), ou gratificada (FG), incumbe a tarefa de conduzir os trabalhos institucionais do Órgão de Controle Interno perante a Administração Municipal, sempre com a colaboração direta do Controlador Interno.
>
> Art. 4º Ao titular do cargo de Controlador Interno, que poderá ser natureza comissionada (CC), ou gratificada (FG), incumbe as seguintes atribuições:
>
> I – Supervisionar, coordenar e executar trabalhos de avaliação de metas do Plano Plurianual, bem como dos programas e orçamento do governo municipal;

II – Examinar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos da Administração Municipal, bem como, dá aplicação de recursos públicos e subsídios em benefícios de empresas privadas;

III – Exercer controle das operações, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres do Município;

IV – Subsidiar, através de recomendações, o exercício do cargo do Prefeito, dos Secretários e dirigentes dos órgãos da Administração, objetivando o aperfeiçoamento da gestão pública;

V – Verificar e controlar, periodicamente, os limites e condições relativas às operações de crédito, assim como os procedimentos e normas sobre restos a pagar e sobre despesas com pessoal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Regimento Interno do Sistema de Controle Interno do Município;

VI – Prestar apoio ao Diretor de Controle Externo no exercício de suas funções institucionais e legais;

VII – Auditar os processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, para as contratações de obras, serviços, fornecimentos e outros;

VIII – Auditar a investidura nos cargos e funções públicas, a realização de concursos públicos, publicações de editais, prazos e bancas examinadoras;

IX – Auditar as despesas com pessoal, limites, reajustes, aumentos, reavaliações, concessão de vantagens, previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, plano plurianual e orçamento;

XI – Acompanhar, quando for o caso, procedimentos relativos a processos disciplinares, publicidade, portarias e demais atos;

XII – Auditar lançamento e cobrança de tributos municipais, cadastro, revisões, reavaliações e prescrição;

XIII - Examinar e analisar os procedimentos da tesouraria, saldo de caixa, pagamentos, recebimentos, cheques, empenhos, aplicações financeiras, rendimentos, planos de contas, escrituração contábil e balancetes;

XIV – Exercer outras atividades inerentes ao sistema de controle interno.

(...)"

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

julgou parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do provimento em comissão dos cargos de Diretor de Controle Interno e Controlador Interno; **admitindo a designação, todavia, por meio de função de confiança.**

O acórdão encontra-se assim ementado (fls.1-2, Vol. 4):

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE —CARGO COMISSIONADO — CONTROLADORIA INTERNA — FUNÇÕES TÉCNICAS — SUJEIÇÃO INDESEJADA AO AUDITADO — INVALIDADE.
>
> Como exceção, para situações que se imaginem especificamente justificáveis, se permite a nomeação de pessoas sem concurso no pressuposto de que delimitadas atribuições reclamam uma relação de fidúcia entre o superior e o servidor. Será, novamente em sentido elevado, um comprometimento ideológico e de extrema proximidade entre o ascendente e aquele que exercerá missão de "direção, chefia e assessoramento" (como se diz no art. 21 da Constituição Estadual).
>
> Esses desígnios são incompatíveis com a delegação do encargo de controle interno — por razões que não precisam ser muito esmiuçadas. Tudo o que se exige nesse campo é a ausência de comprometimento — fiduciário ou ideológico com o Chefe do Poder Executivo. Caso contrário, em inversão lógica formidável, seria admissível que aquele a ser auditado pudesse escolher livremente o auditor. Livremente mesmo, usando dos critérios mais mundanos imagináveis.
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE —FUNÇÃO GRATIFICADA — ESPECIALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS POR SERVIDORES EFETIVOS — ALTERNATIVA VIÁVEL À COMPOSIÇÃO DO SETOR DE AUDITORIA.
>
> Lei local previu, além da modalidade comissionada, o posto de diretor de controle interno e controlador interno como função gratificada.
>
> Nessa hipótese, servidor passa a exercer transitoriamente encargo ligeiramente distinto das atribuições habituais do cargo efetivo que ocupa. Na demanda por uma atividade administrativa singular, por vezes inclusive se exigindo certa especialização técnica, a conveniência (no sentido nobre do termo) pode contraindicar a instituição de Carreira própria a responder pela área. Isso pode ser bem imaginado em

municípios menores (como na espécie), seja pela escassez de pessoal disponível, seja de recursos. Dai que implementar uma gratificação, dentre os titulares de cargos efetivos, por essa distinção funcional pode se mostrar adequado - e vantajoso - à Administração.

Malgrado de fato exista a perspectiva de exoneração *ad nutum* da nova ocupação, e se exija certo grau de confiança no vínculo entre o superior hierárquico e o respectivo subordinado para fins de nomeação, inegavelmente se consagra uma maior estabilidade no exercício em se tratando de função. É uma alternativa viável à formulação da equipe de auditoria interna do Poder Público, inclusive adotada neste Tribunal de Justiça quanto a seus serviços administrativos.

ADI julgada procedente em parte para declarar a inconstitucionalidade do provimento em comissão aos cargos de Diretor de Controle Interno e Controlador Interno, mas sem a mesma mácula quanto à designação mediante gratificação."

Defendendo a existência de omissão e contradição no julgado, o Ministério Público interpôs Embargos de Declaração, aduzindo que, "seja para o cargo comissionado, seja na hipótese de função de confiança, se exige o desempenho de atribuições de direção, chefia e assessoramento" (fl. 4, Vol. 13).

Entretanto, os referidos embargos foram rejeitados aos seguintes fundamentos (fl. 1, Vol. 13):

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PROCEDÊNCIA QUANTO AOS CARGOS EM COMISSÃO DE DIRETOR DE CONTROLE INTERNO E CONTROLADOR INTERNO – IMPROCEDÊNCIA QUANTO À DESIGNAÇÃO MEDIANTE FUNÇÃO DE CONFIANÇA – ARGUIÇÃO DE CONTRADIÇÃO E OMISSÃO – ACÓRDÃO EXPRESSAMENTE FUNDAMENTADO – REJEIÇÃO DOS ACLARATÓRIOS.

Este Órgão Especial ratificou que os cargo relacionados ao controle interno não podem ser providos mediante livre comissão; mas admitiu - enfrentando explicitamente o assunto - que houvesse designação por meio de função de confiança.

Foi dito entre outras palavras: *"Malgrado de fato exista a perspectiva de exoneração ad nutum da nova ocupação, e se exija certo*

grau de confiança no vínculo entre o superior hierárquico e o respectivo subordinado para fins de nomeação, inegavelmente se consagra um maior estabilidade no exercício em se tratando de função. É uma alternativa viável à formulação da equipe de auditora interna do Poder Público, inclusive adotada neste Tribunal de Justiça quanto a seus serviços administrativo."

Rever o pensamento dependeria de alteração plena dos critérios de julgamento – e a tanto não se prestam os embargos.

Recurso desprovido."

No apelo extremo (Vol. 17), interposto com amparo no art. 102, III, "a", da Constituição Federal, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina sustenta que o acórdão recorrido, ao julgar apenas parcialmente procedente a ação e reconhecer como legítimas as funções de confiança de "Diretor de Controle Interno" e "Controlador Interno", violou os artigos 37, *caput*, II e V, da Constituição Federal, pois:

(a) "segundo o art. 37, caput, II e V, da CR, os atos da Administração Pública devem ser pautados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e a regra do concurso público, voltada justamente ao atendimento desses preceitos, é excepcionada apenas pelas nomeações para os chamados cargos em comissão e funções de confiança, cujo preenchimento se reserva, exclusivamente, às atribuições de direção, chefia e assessoramento" (fls. 12-13, Vol. 17);

(b) (...) "os cargos de "Diretor de Controle Interno" e "Controlador Interno" não se destinam ao exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento, de modo que, assim como não podem ser providos por comissão, também não podem ser exercidos por servidores com função de confiança, já que as tarefas a eles inerentes têm cunho nitidamente técnico, e devem, portanto, ser cumpridas por servidores devidamente capacitados e admitidos por concurso público específico para esse mister" (fl. 13, Vol. 17);

(c) "a necessidade de realização de concurso público é constitucionalmente assegurada, e as exceções a esse postulado devem ser compreendidas de modo eminentemente estrito" (fl. 14, Vol. 17);

(d) "a jurisprudência dessa Corte Suprema, a seu turno, orienta-se no mesmo viés das anotações doutrinárias já citadas, delimitando o caráter excepcional da criação de cargos em comissão e funções de confiança, a impossibilidade de que tais posições sejam destinadas a atividades de ordem meramente técnica ou burocrática e, por corolário, a necessidade de que as atribuições inerentes ao cargo ou função estejam voltadas a atividades de chefia, direção e assessoramento, exigindo liame de confiança entre o servidor e a autoridade nomeante"(fls. 14-15, Vol. 17); e

(e) "uma vez firmado pela Corte *a quo* o entendimento de que as atividades inerentes aos cargos de "Diretor de Controle Interno" e "Controlador Interno" não envolvem funções de direção, chefia e assessoramento, sendo inviável, ainda, a existência de vínculo de confiança entre o servidor nomeado e a autoridade nomeante, sob pena de comprometimento da isenção da auditoria, tem-se por evidente a inconstitucionalidade dos arts. 3º e 4º da Lei Complementar Municipal n. 22/2017, de Belmonte, também quando prescrevem a possibilidade de ocupação dos aludidos postos por servidores de carreira, com função de confiança" (fl. 17, Vol. 17).

Requer, ao final, o provimento do Recurso Extraordinário, a fim de que seja reformado o acórdão recorrido, para declarar a inconstitucionalidade das funções de confiança de "Diretor de Controle Interno" e de "Controlador Interno".

Sem contrarrazões (Vol. 19).

Após o julgamento de mérito do RE 592.581-RG (Tema 1010), sob a sistemática da repercussão geral, a Vice-Presidência do TJSC determinou a remessa dos autos à Turma Julgadora, para eventual juízo de retratação (fl. 1, Vol. 21).

Por sua vez, o Tribunal de origem, em juízo de retratação negativo, manteve o acórdão anteriormente prolatado, em razão da "distinção das situações jurídicas". Eis a ementa do julgado (fls. 1-2, Vol. 6):

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

—FUNÇÃO GRATIFICADA DE DIRETOR DE CONTROLE INTERNO E CONTROLADOR INTERNO — RETORNO DOS AUTOS PARA JUIZO DE RETRATAÇÃO — RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL ALHEIO AO OBJETO— DISTINÇÃO — JULGAMENTO MANTIDO.

1. O art. 1.030, Inc. II, do CPC permite que, sobrestados recursos extraordinário ou especial, os autos voltem para avaliar se é o caso de modificar o decidido, agora à luz da jurisprudência firmada em casos repetitivos pelo STF ou STJ.

2. Foi julgado procedente em parte o pedido na ação direta de inconstitucionalidade para declarar a invalidade do cargo comissionado de Diretor de Controle Interno e Controlador Interno. Considerou-se viável, por outro lado, que as tais atribuições sejam desempenhadas por servidores efetivos no exercício de funções gratificadas.

Já o Supremo Tribunal Federal ao se deparar com o Tema 1010 da Repercussão Geral definiu que: "*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.*"

3. A divergência pacificada pela Suprema Corte faz referência aos pressupostos para criação de cargos comissionados. Só que a polêmica que remanesce acesa nesta ação direta, latente no recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público, tem outra conotação: quer-se saber se as atribuições de Diretor de Controle Interno e Controlador Interno podem ser executadas por função gratificada.

Quer dizer, a discussão a respeito da manutenção do cargo comissionado de controlador já foi superada nesta demanda. É sobre essa particularidade que a decisão do Supremo Tribunal Federal tem afinidade. O dispositivo firmado no julgamento daquele recurso extraordinário paradigma nada aborda sobre os critérios para conformação das funções no serviço público.

Não é o caso de renegar a jurisprudência do STF, mas

apenas de reconhecer que não existe relação de prejudicialidade com o deliberado no acórdão precedente.

4. Acórdão mantido em razão da distinção entre as situações jurídicas."

É o relatório. Decido

Assiste razão ao recorrente.

No caso, o Colegiado de origem decidiu que o exercício dos cargos de Diretor de Controle Interno e de Controlador Interno do Município de Belmonte/SC por meio de provimento em comissão viola o disposto no art. 37, V, da CF/1988, tendo em vista o "*nítido desvio dos critérios de direção, chefia e assessoramento, que deve pautar a eleição das fileiras da Administração suscetíveis de provimento da modalidade comissionada*" (fl. 12, Vol. 4).

Todavia, assentou cabível o desempenho dessas atividades por funções gratificadas, desde que exercidas por servidores efetivos, nos seguintes termos (fls. 13-14, Vol. 4):

"A lei complementar controvertida igualmente faz referência à possibilidade de nomeação do diretor de controle interno e controlador interno em funções gratificadas.

(...)

Nessa hipótese, servidor passa exercer transitoriamente encargo ligeiramente distinto das atribuições habituais do posto efetivo que ocupa. Na demanda por uma atividade administrativa singular, por vezes inclusive se exigindo certa especialização técnica, talvez não seja conveniente (no sentido nobre do termo) instituir carreira própria a responder pela área. Isso pode ser imaginado em municípios menores (como na espécie), seja pela escassez de pessoal disponível, seja de recursos. Daí que implementar uma gratificação, dentre os titulares de cargos efetivos, por essa distinção funcional pode se mostrar adequado – e vantajoso – à Administração.

(...)

A legislação local, neste aspecto, não merece censura."

Pois bem: assim dispõe o art. 37, *caput*, II e V, da Carta da República:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de

qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

V - as **funções de confiança**, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os **cargos em comissão**, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de **direção, chefia e assessoramento**;(Grifo nosso)

Da interpretação da norma constitucional, está claro que tanto os cargos em comissão, como as funções de confiança, se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se podendo incluir, nesse contexto, atividades meramente burocráticas, operacionais ou técnicas. Pressupõem, ainda, uma relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.

Nesse sentido, vejam-se os seguintes precedentes, ambos de relatoria do ilustre Ministro LUIZ FUX:

"DOIS AGRAVOS REGIMENTAIS NO SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FUNÇÕES GRATIFICADAS OU DE CONFIANÇA. NOMEAÇÃO DE SERVIDORES SEM VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DA CORTE. AGRAVOS REGIMENTAIS NÃO PROVIDOS.

1. Funções públicas ou de confiança são plexos unitários de atribuições, criados por lei, correspondentes a encargos de direção, chefia ou assessoramento, a serem exercidas por titular de cargo efetivo, da confiança da autoridade que as preenche.

Ditas limitações ao preenchimento de cargos e funções na Administração Pública visam conferir efetividade aos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da eficiência administrativa.

2. **A Constituição Federal, no inciso V do artigo 37, preceitua as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, sendo inconcebível que a exigência constitucional do concurso público não possa ser contornada pela criação arbitrária de cargos em comissão para o exercício de funções que não pressuponham o vínculo de confiança que explica o regime de livre nomeação e exoneração que os caracteriza, bem assim que, a título de preenchimento provisório de vaga ou substituição do titular do cargo – que deve ser de provimento efetivo, mediante concurso público -, se proceda à livre designação de servidores ou ao credenciamento de estranhos ao serviço público.**

3. *In casu*, a Lei nº 8.221/91 criou o Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, tendo sido proposta ação civil pública por suposta prática de atos de improbidade administrativa, visando a anulação dos atos de nomeações para exercício das funções gratificadas, as quais somente poderiam ser preenchidas por servidores do Quadro do referido Tribunal. Precedentes: ADI nº 1.141/GO-MC, Tribunal Pleno, relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 4.11.94; RE nº 557.642/SP, relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe de 17.12.2010; RE nº 510.605/SP, relator Ministro Celso de Mello, DJe de 4.08.2010; RE nº 376.440/DF, relator Ministro Dias Toffoli, DJe de 05.08.2010. 4. Agravos regimentais não providos." (RE 503.436-AgR-Segundo, Relator Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 6/5/2013) (Grifo nosso)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11 DA LEI FEDERAL 10.869/2004, LEI DE CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 163/2004. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL. COORDENAÇÃO E FOMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ATRIBUIÇÕES DE CHEFIA, DIREÇÃO E

ASSESSORAMENTO. PROPORCIONALIDADE ENTRE CARGOS EM COMISSÃO E CARGOS EFETIVOS. INEXISTÊNCIA DE BURLA À EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO PARA A INVESTIDURA EM CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS (ARTIGO 37, II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). ARTIGO 14 DA LEI FEDERAL 10.869/2004. EFICÁCIA EXAURIDA. PREJUDICIALIDADE PARCIAL DO FEITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO. 1. **Cargos em comissão e funções de confiança pressupõem o exercício de atribuições atendidas por meio do provimento em comissão, que exige relação de confiança entre a autoridade competente para efetuar a nomeação e o servidor nomeado. Tais atribuições são aquelas que apresentam poder de comando, inerente aos cargos de chefia e direção, ou configuram assessoria técnica aos membros do Poder nomeante (artigo 37, II e V, da Constituição Federal). 2. Atribuições meramente executivas ou operacionais não autorizam a criação de cargos em comissão e funções de confiança, sob pena de burla à obrigatoriedade de concurso público, instrumento de efetivação dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade, que garante aos cidadãos o acesso aos cargos públicos em condições de igualdade.** Precedentes: ADI 1.269, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 28/8/2018; ADI 3.602, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJe de 7/6/2011; ADI 3.706, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 5/10/2007; ADI 3.233, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ de 14/9/2007; ADI 2.427, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 10/11/2006; ADI 1.141, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 29/8/2003; ADI 2.364-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 14/12/2001. 3. O número de cargos em comissão deve guardar relação de equilíbrio com a quantidade de cargos efetivos, em respeito ao princípio da proporcionalidade. Precedentes: ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 15/2/2011; RE 365.368-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJ de 29/6/2007. 4. In casu, o artigo 11 da Lei federal 10.869/2004, Lei de Conversão da Medida Provisória 163/2004, respeitou os lindes constitucionais ao criar 1.321 cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e 1.472 funções gratificadas – FG no âmbito da Administração Pública

federal, destinados à ocupação por fomentadores e coordenadores de políticas públicas. Apesar do número elevado, esses cargos guardaram relação de proporcionalidade e equilíbrio com o quantitativo de cargos efetivos do Poder Executivo federal, que contabilizava, à época, 495.464 vínculos. 5. Resta exaurida a eficácia normativa do artigo 14 da Lei federal 10.869/2004, que autorizou o Poder Executivo federal a remanejar, transpor, transferir ou utilizar as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2004 em favor de órgãos extintos, transformados, transferidos, incorporados ou desmembrados, o que prejudica o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade no ponto. Precedentes: ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015; e ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014; ADI 4.620-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 1º/8/2012; ADI 1.445-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 29/4/2005; e ADI 709, Rel. Min. Paulo Brossard, Plenário, DJ de 20/5/1994. 6. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgado improcedente o pedido, para declarar a constitucionalidade do artigo 11 da Lei federal 10.869/2004, Lei de Conversão da Medida Provisória 163/2004." (ADI 3.145, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2019). (Grifo nosso)

No voto condutor desse último julgado (ADI 3.145, DJe de 25/10/2019), o Ministro LUIZ FUX assim se manifestou:

> "O artigo 37, II, da Constituição Federal determina que 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.
>
> A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, que garante aos cidadãos o acesso aos cargos públicos, em condições de igualdade e mediante prévia averiguação de conteúdos disciplinares pertinentes (ADI 2.364-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 14/12/2001).
>
> Contudo, a parte final do dispositivo constitucional ressalva dessa exigência a nomeação para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. **Por sua vez, o**

artigo 37, V, da Constituição Federal dispõe que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Nesse contexto, a criação de cargos em comissão e de funções gratificadas pressupõe o exercício de atribuições que sejam atendidas por meio do provimento em comissão, no qual se exige relação de confiança entre a autoridade competente para efetuar a nomeação e o servidor nomeado. Tais funções são aquelas a que se atribui poder de comando, inerente aos cargos de chefia e direção, ou que configuram assessoria técnica, a auxiliar os membros do Poder nomeante no exercício de suas funções.

Assim, não se admite a criação de tais cargos e funções para o exercício de atribuições meramente executivas ou operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, sob pena de burla ao texto constitucional. As funções permanentes ou de rotina administrativa são próprias das carreiras regulares e dos cargos efetivos." (Grifo nosso)

Feitas essas breves explanações, passo agora, de forma individualizada, à análise dos cargos questionados.

DO CARGO DE CONTROLADOR INTERNO

Quanto às atribuições do cargo de Controlador Interno, o art. 4º da LC 22/2017 estabelece que:

"Art. 4º Ao titular do cargo de Controlador Interno, que poderá ser de natureza comissionada (CC), ou gratificada (FG), incumbe as seguintes atribuições:

I – Supervisionar, coordenar e executar trabalhos de avaliação de metas do Plano Plurianual, bem como dos programas e orçamento do governo municipal;

II – Examinar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos da Administração Municipal, bem como, dá aplicação de recursos públicos e subsídios em

benefícios de empresas privadas;

III – Exercer controle das operações, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres do Município;

IV – Subsidiar, através de recomendações, o exercício do cargo do Prefeito, dos Secretários e dirigentes dos órgãos da Administração, objetivando o aperfeiçoamento da gestão pública;

V – Verificar e controlar, periodicamente, os limites e condições relativas às operações de crédito, assim como os procedimentos e normas sobre restos a pagar e sobre despesas com pessoal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Regimento Interno do Sistema de Controle Interno do Município;

VI – Prestar apoio ao Diretor de Controle Externo no exercício de suas funções institucionais e legais;

VII – Auditar os processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, para as contratações de obras, serviços, fornecimentos e outros;

VIII – Auditar a investidura nos cargos e funções públicas, a realização de concursos públicos, publicações de editais, prazos e bancas examinadoras;

IX – Auditar as despesas com pessoal, limites, reajustes, aumentos, reavaliações, concessão de vantagens, previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, plano plurianual e orçamento;

XI – Acompanhar, quando for o caso, procedimentos relativos a processos disciplinares, publicidade, portarias e demais atos;

XII – Auditar lançamento e cobrança de tributos municipais, cadastro, revisões, reavaliações e prescrição;

XIII - Examinar e analisar os procedimentos da tesouraria, saldo de caixa, pagamentos, recebimentos, cheques, empenhos, aplicações financeiras, rendimentos, planos de contas, escrituração contábil e balancetes;

XIV – Exercer outras atividades inerentes ao sistema de controle interno."

Ora, da leitura acima, verifica-se que o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando,

direção, chefia ou assessoramento.

Além disso, o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento do RE 1.041.210/SP-RG (Tem 1010, Rel. Min. DIAS TOFFOLI), tratando de caso bem semelhante ao destes autos, em que se discutia os requisitos constitucionais do art. 37, II e V, da CF/1988, para a criação de cargos em comissão, fixou 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."

Veja-se a ementa do precedente paradigma:

> "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.
>
> 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.

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."

Desse modo, ainda que o acórdão recorrido defenda que o entendimento firmado por esta CORTE no Tema 1010 deva ser aplicado apenas na hipótese de cargo em comissão, o fato é que o artigo 37 da Constituição Federal não faz qualquer distinção ao limitar o exercício tanto dos cargos em comissão, quanto das funções de confiança/gratificadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Assim, considerando a natureza técnica do cargo de Controlador Interno criado pela Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte – SC, mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição República, segundo a qual "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".

DO CARGO DE DIRETOR DE CONTROLE INTERNO

Por outro lado, quanto ao cargo de Diretor de Controle Interno, o

art. 3º da LC 22/2017 não descreve, de forma clara e objetiva, as atribuições a serem exercidas pelo seu titular. Senão, vejamos:

> "Art. 3° Ao titular do cargo de Diretor de Controle Interno, que poderá ser de natureza comissionada (CC), ou gratificada (FG), incumbe a tarefa de conduzir os trabalhos institucionais do Órgão de Controle Interno perante a Administração Municipal, sempre com a colaboração direta do Controlador Interno."

No ponto, a jurisprudência desta CORTE se consolidou no sentido de que a criação de cargos em comissão e/ou de confiança exige a descrição de suas respectivas atribuições na própria lei. No mesmo sentido, citem-se os seguintes precedentes:

> "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO SEM INDICAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES CORRESPONDENTES. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO." (RE 752.769-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe de 24/10/2013)

> "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DA DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES CORRESPONDENTES. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. MATÉRIA COM REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA PELO PLENÁRIO DO STF NO ARE Nº 748.371. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93, IX, DA CF/88. INEXISTÊNCIA. 1. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais pela Municipalidade exige a descrição de suas respectivas atribuições na própria lei. Precedente: ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 15/2/2011. 2. Os princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e dos limites da coisa julgada, quando debatidos sob a ótica infraconstitucional, não revelam repercussão geral apta a tornar

> o apelo extremo admissível, consoante decidido pelo Plenário Virtual do STF, na análise do ARE nº 748.371, da Relatoria do Min. Gilmar Mendes. 3. A decisão judicial tem que ser fundamentada (art. 93, IX), ainda que sucintamente, sendo prescindível que o *decisum* se funde na tese suscitada pela parte. Precedente: AI-QO-RG 791.292, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2010. 4. In casu, o acórdão recorrido assentou: "Ação Direta de Inconstitucionalidade – Leis Complementares nºs. 38 (de 06 de agosto de 2008), 45 (de 27 de julho de 2009), 55 (de 15 de março de 2010), do Município de Buritama (Dispõem sobre 'criação de cargos de provimento em comissão' - Imprescindibilidade da descrição de atribuições para os cargos de assessoramento, chefia e direção – Afronta ao princípio da legalidade – Inconstitucionalidade declarada – Ação julgada procedente". 5. Agravo regimental DESPROVIDO." (RE 806.436-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 17/9/2014)

Citem-se, ainda, as seguintes decisões monocráticas: RE 702.202/SC, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 11/12/2014; RFE 1.070.805/SP, Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe de 4/11/2019; e RE 1.133.512/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 4/6/2018.

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º da LC 22/2017, do Município de Belmonte/SC, na parte em que estabeleceu o provimento dos cargos de Diretor de Controle Interno e de Controlador Interno por meio de cargo em comissão ou função gratificada.

Publique-se.

Brasília, 8 de junho de 2020.

Ministro **Alexandre de Moraes**
Relator
Documento assinado digitalmente