



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 502190/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE TERRA BOA
INTERESSADO: ADEMIR GALHARDO ROMERO, CÂMARA MUNICIPAL DE
TERRA BOA, VALDEMIR BASSO DE GODOY
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 161/26 - Tribunal Pleno

Representação. Câmara Municipal de Terra Boa. Função jurídica institucional. Ausência de provimento do cargo efetivo de Advogado após vacância. Designação de servidor comissionado para o exercício de atividades típicas da carreira, não restritas às de direção, chefia ou assessoramento. Violação ao artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal. Irregularidade configurada. Procedência. Determinações.

Relatório

Cuidam os autos de Representação formulada pelo Coordenador do Sistema de Controle Interno do Município de Terra Boa, Sr. Valdemir Basso de Godoy, em face da Câmara Municipal, por descumprimento da obrigação constitucional de realização de concurso público para provimento do cargo efetivo de Advogado da Casa Legislativa, criado pela Lei Municipal nº 1.388/2016.

Segundo relata o Representante, mesmo após notificações formais, inclusive por parte do Ministério Público de Contas, a Câmara Municipal de Terra Boa vem permitindo que as atribuições inerentes ao referido cargo efetivo sejam exercidas por servidor comissionado, sem que tenham sido adotadas providências concretas visando à regularização da situação.

Assim, diante da inércia reiterada e dos compromissos de resposta das comunicações expedidas não honrados, instaurou a presente Representação com o objetivo de que esta Corte adote as medidas cabíveis à apuração de possível irregularidade e à responsabilização dos agentes eventualmente envolvidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com a inicial, juntou documentos às peças 4 a 9.

Nos termos do Regimento Interno desta Corte, após distribuídos, foram os autos remetidos à Presidência para ciência (peças 10 e 11).

Por meio do Despacho nº 1163/25 – GCFAMG (peça 12), a presente Representação foi recebida para regular processamento, sendo determinada a citação dos interessados para o exercício do contraditório.

Em sede de defesa (peça 18), a Câmara Municipal de Terra Boa, por seu representante legal, Sr. Ademir Galhardo Romero, fazendo referência à Lei nº 1.388/2016, apresentou as atribuições do cargo de provimento efetivo de Advogado da Casa Legislativa e identificou o atual responsável pelo desempenho das atividades de natureza jurídica da Câmara, apontando que suas funções correspondem as previstas para o cargo efetivo de Advogado.

Por fim, noticiou a tramitação de procedimento para realização de concurso para provimento do cargo de Advogado da Câmara ainda em 2025, juntando à peça 19 a Lei Municipal nº 1.388/2016.

Submetidos os autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (Instrução nº 670/25 – peça 20), a unidade técnica opinou pela procedência da Representação, propondo determinações à Câmara Municipal para que realize concurso público destinado ao provimento do cargo de Advogado e promova a alteração da legislação referente ao cargo comissionado, de modo a restringir suas funções às de chefia, direção ou assessoramento, distintas das atribuições do cargo efetivo.

Fundamentou, para tanto, que o cargo efetivo de Advogado, criado pela Lei Municipal nº 1.388/2016, permanece vago desde sua instituição; que as atividades de natureza jurídica vêm sendo desempenhadas por servidor comissionado; e que, embora o gestor tenha alegado que os procedimentos para realização do concurso público estão em trâmite, não apresentou documentação que comprove as providências adotadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apontou, ademais, que, embora haja comunicações formais com solicitação de informações sobre a ausência de concurso, até o momento não houve alteração da situação, não sendo apresentada justificativa plausível para a falta de regularização.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou pela procedência da Representação (peça 21), com aplicação de penalidades e emissão de determinações, manifestando que a Câmara Municipal de Terra Boa mantém cargo comissionado para o exercício da função de advogado sem a realização de concurso público em afronta à Lei Municipal nº 1.388/2016, descumprindo reiteradas determinações deste Tribunal de Contas.

Nessa linha, ressaltou a ausência de informações formais sobre a regularização da situação, evidenciando omissão, pois, embora haja informação de que o concurso seria realizado, não houve publicação de edital nem comprovação de providências concretas a esse respeito.

Reforçou, assim, que a manutenção do cargo ocupado por comissionado viola diretamente a legislação municipal, os princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal, além de contrariar jurisprudência consolidada desta corte, que veda a ocupação de funções técnicas permanentes por comissionados, configurando o não atendimento às exigências legais infração punível com multa, independentemente de prejuízo ao erário, de modo que, para restabelecer a legalidade e a transparência, impõe-se determinação para que a Câmara realize concurso público para provimento do cargo efetivo de advogado.

À peça 23, a Câmara Municipal de Terra Boa, por intermédio de seu Presidente, apresentou manifestação intermediária com o objetivo de esclarecer equívoco apontado na Instrução nº 670/25-CAIS e no parecer do Ministério Público de Contas, alegando que tais opinativos indicaram a existência de provimento comissionado no cargo de Advogado da Casa Legislativa desde 2016.

Na oportunidade, a Representada informou que em 2016 promoveu concurso público para o cargo de Advogado (Edital nº 1/2016), do qual resultou a nomeação de servidor efetivo em 03/04/2017, que permaneceu na função até 30/05/2023, afirmando, assim, que houve regularidade no período, sendo a vacância



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

verificada apenas em 2023, quando o servidor requereu exoneração para assumir outro posto público, de modo que, para assegurar a continuidade dos serviços jurídicos da Câmara, foi designado, na ocasião, servidor comissionado, a título de solução temporária.

Acrescentou que o edital para um novo concurso destinado ao provimento do cargo de Advogado encontra-se em fase de elaboração, em conformidade com as exigências legais e orientações deste Tribunal de Contas.

Ao final, requereu a retificação do marco temporal indicado no opinativo técnico, reafirmando que não houve irregularidade contínua desde 2016 e reiterando seu compromisso com a legalidade, transparência e cumprimento das determinações desta Corte. Para comprovar suas alegações, juntou documentos às folhas 4 a 51 da peça 23.

Nos termos do Despacho ° 1797/25 – GCFAMG (peça 24), a petição intermediária foi recebida.

É o relatório.

Fundamentação

O mérito da controvérsia posta no presente expediente cinge-se à análise da opção institucional da Câmara Municipal de Terra Boa de manter o exercício das funções jurídicas ordinárias da Casa Legislativa sem o regular provimento do cargo efetivo de Advogado, valendo-se, para tanto, de cargo em comissão, a despeito da existência de necessidade permanente e da previsão legal do referido cargo na Lei Municipal nº 1.388/2016.

Sob essa perspectiva, para a adequada análise do objeto em exame, é preciso considerar o que prevê a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso II¹, que impõe o concurso público como regra geral de investidura

¹ 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:
(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em cargos e empregos públicos, enquanto mecanismo estrutural de profissionalização e neutralidade. Assim, uma vez criado o cargo por lei, com suas correspondentes atribuições voltadas ao adequado funcionamento do órgão, surge para a Administração Pública o dever jurídico de provê-lo mediante certame público, não sendo lícito substituí-lo por soluções precárias e reiteradas.

Nessa linha, cumpre esclarecer que a exceção a essa regra — admitida também em sede constitucional, nos limites do artigo 37, inciso V² — autoriza a criação de cargos em comissão apenas para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento. Tal exceção, contudo, não legitima a utilização desses cargos para o desempenho de atividades técnicas, burocráticas ou operacionais, sendo igualmente inconstitucional o seu emprego para o exercício de atribuições desproporcionais ou desvinculadas de uma efetiva relação de confiança.

Incidindo tais diretrizes diretamente sobre as assessorias jurídicas institucionais, verifica-se que, ainda que se atribua aos seus ocupantes o rótulo de assessor, chefe ou diretor, o regime constitucional aplicável ao cargo é definido pela natureza material das funções exercidas. Portanto, quando essas atividades consistem em emitir pareceres jurídicos, representar o órgão em juízo, controlar a legalidade de atos e orientar tecnicamente a atuação administrativa ou legislativa, está-se diante de atividade técnica permanente, incompatível com o regime de livre nomeação e exoneração próprias dos cargos em comissão.

Nesse sentido, no Tema 1010 de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que os cargos em comissão devem ser utilizados apenas para funções de direção, chefia e assessoramento, vedando seu uso para atividades técnicas ou operacionais. Senão, vejamos:

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

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;

² (...) 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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. (RE 1041210 RG, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27-09-2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)

Outro, pois, não é o entendimento desta Corte de Contas, em especial quando se faz referência aos Prejulgados nº 6 e nº 25, cuja análise conjunta permite concluir ser vedada a contratação de advogado para o exercício de atividade permanente e contínua sem concurso, admitida apenas em hipóteses excepcionais, visto que, se as funções integram o núcleo funcional do órgão, devem ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desempenhadas por servidor efetivo, não podendo a exceção se converter em regra de funcionamento.

Em detida análise dos autos, bem como em consulta ao Portal da Transparência da Câmara Municipal de Terra Boa, verifica-se que, de fato, a Representada promoveu, em 2016, concurso público para o cargo de Advogado (Edital nº 1/2016), do qual resultou a nomeação de servidor efetivo em 03/04/2017, que permaneceu no exercício da função até 30/05/2023, quando requereu exoneração para assumir outro posto público, ocasião em que, a fim de assegurar a continuidade dos serviços jurídicos da Casa Legislativa, foi designado servidor comissionado para exercer, de forma temporária, as atividades jurídicas da entidade.

Não obstante o caráter provisório da medida, desde a vacância verificada em 2023 até a presente data, o cargo efetivo de Advogado da Câmara Municipal de Terra Boa permanece vago, e as atividades jurídicas ordinárias da Casa Legislativa vêm sendo desempenhadas por servidor comissionado que ocupa o cargo de Diretor Jurídico, cujas atribuições se revelam idênticas às do cargo de Advogado de provimento efetivo (peça 18).

Ainda, apesar das comunicações da Coordenadoria de Controle Interno do Município de Terra Boa e do Ministério Público de Contas, não restou demonstrado nos autos quais providências concretas foram adotadas para a realização de concurso público destinado ao provimento do cargo efetivo de Advogado, com vistas a sanar a situação irregular, sendo apresentadas tão somente solicitações de orçamentos e minuta de edital, ao que tudo indica desvinculadas de um processo administrativo formal (peça 23 – fls. 16 a 51).

Assim, corroborando o opinativo da unidade técnica e o parecer ministerial quanto ao desvio do modelo constitucional cometido pela Câmara Municipal de Terra Boa, ao manter, desde 2023 até o presente momento, o exercício de suas funções jurídicas sem prover o cargo efetivo de Advogado, legalmente instituído para esse fim, conclui-se que, à luz dos parâmetros normativos e jurisprudenciais expostos, a recomposição imediata da legalidade, com a adequada estruturação e o provimento regular da função jurídica da Casa Legislativa, é medida que se impõe.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por sua vez, embora reconhecida a desconformidade da situação apurada, a imposição imediata de multa ao gestor, como proposto pelo Ministério Público de Contas, não se apresenta, no caso concreto, juridicamente adequada, visto que a irregularidade decorre de matéria estrutural, institucionalmente consolidada, que transcende a atuação pessoal do gestor no período fiscalizado.

Desse modo, à luz dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da finalidade do controle, revela-se juridicamente apropriada, por ora, a não aplicação de multa ao gestor, com a advertência formal e inequívoca de que a situação apresentada é irregular e de que sua permanência, a partir deste pronunciamento, poderá caracterizar conduta desidiosa e omissa, apta a ensejar responsabilização pessoal.

Em face do exposto, voto pela procedência da Representação, com determinação à Câmara Municipal de Terra Boa para que, no prazo de 180 dias, adote as seguintes medidas:

i. realizar concurso público para o provimento do cargo de Advogado, criado pela Lei nº 1.388/2016, mediante comprovação nos presentes autos;

ii. alterar a legislação referente ao cargo em comissão de Diretor Jurídico da Casa Legislativa, de modo a descrever funções de chefia, direção ou assessoramento, distintas daquelas previstas em lei para os ocupantes dos cargos efetivos.

Transcorrido o prazo sem o cumprimento do quanto determinado, sejam aplicadas as multas previstas no artigo 87, inciso I, alínea 'b', inciso II, alínea 'c', e inciso III, alínea 'f', da Lei Orgânica desta Corte de Contas, ao Sr. Ademir Galhardo Romero.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, para monitoramento das determinações (art. 175-S, IV, RITCE-PR), à Coordenadoria de Medidas Executórias, para registro (art. 513 do RITCE-PR), e, posteriormente, à Diretoria de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Protocolo, para encerramento do processo (art. 398, § 1º, e art. 168, VII, do RITCE-PR).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I - Julgar **PROCEDENTE** a Representação, com **determinação** à Câmara Municipal de Terra Boa para que, no prazo de 180 dias, adote as seguintes medidas:

(i) realizar concurso público para o provimento do cargo de Advogado, criado pela Lei nº 1.388/2016, mediante comprovação nos presentes autos;

(ii) alterar a legislação referente ao cargo em comissão de Diretor Jurídico da Casa Legislativa, de modo a descrever funções de chefia, direção ou assessoramento, distintas daquelas previstas em lei para os ocupantes dos cargos efetivos;

II – aplicar, caso transcorrido o prazo sem o cumprimento do quanto determinado, as multas previstas no artigo 87, inciso I, alínea ‘b’, inciso II, alínea ‘c’, e inciso III, alínea ‘f’, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, ao Sr. Ademir Galhardo Romero;

III-encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, para monitoramento das determinações (art. 175-S,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV, RITCE-PR), à Coordenadoria de Medidas Executórias, para registro (art. 513 do RITCE-PR), e, à Diretoria de Protocolo, para encerramento do processo (art. 398, § 1º, e art. 168, VII, do RITCE-PR).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente