



PROCESSO Nº : 189.171-5/2024

UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
ASSUNTO : DENÚNCIA
RESPONSÁVEL : JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO -EX-PREFEITO
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTÔNIO MALUF

PARECER Nº 895/2025

DENÚNCIA. LEIS COMPLEMENTARES Nºs 480/2024. 481/2024, 482/2024, 483/2024, 484/2024, 485/2024 E 486/2024. CRIAÇÃO DE 116 CARGOS EM COMISSÃO NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA DE RONDONÓPOLIS. IMPUGNAÇÃO DE LEIS EM TESE. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE POR TRIBUNAL DE CONTAS. CONTROLE DIFUSO. IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE ABSTRATO. MANIFESTAÇÃO PELA EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de **denúncia** encaminhada à Ouvidoria do Tribunal de Contas, registrada pelo Chamado nº 693/2024, em face do Município de Rondonópolis, apontando irregularidade na criação de 116 (cento e dezesseis) cargos comissionados pelas Leis Complementares nºs 480/2024, 481/2024, 482/2024, 483/2024, 484/2024, 485/2024 e 486/2024.

2. A denúncia foi realizada¹ pelo Observatório Social de Rondonópolis, solicitando a instauração de procedimento no Tribunal de Contas, de modo que, caso

¹ Documento digital nº 508989/2024





identificado inconstitucionalidade, seja suspenso os efeitos das Lei Complementares nº 480, 481, 482, 483, 484, 485 e 486 todas de 2024, conforme abaixo:

O Observatório Social de Rondonópolis, organização não governamental, com fins não econômicos, inscrito no CNPJ sob o nº 11.285.820/0001-93, no exercício da cidadania, visando o controle social e o acompanhamento dos gastos públicos, o OSR vem acompanhando algumas obras da Prefeitura Municipal de forma sistemática, inclusive, fazendo registros fotográficos e relatos dos andamentos das construções, a fim de possibilitar a todo e qualquer cidadão ter conhecimento pleno sobre estas atividades, contribuindo para sua fiscalização que redunda em melhor apuro do trabalho realizado, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência expor e requerer a instauração de um procedimento solicitando uma perícia e esclarecimentos sobre a violação aos preceitos constitucionais, tanto no âmbito federal quanto Estadual referente as **LEIS COMPLEMENTARES Nº 480, 482, 483, 484, 485 e 486** no município de Rondonópolis MT sendo constatados a inconstitucionalidade que sejam suspensos imediatamente os efeitos das seguintes leis:

- Lei Complementar nº 480, de 14 de junho de 2024, que altera a Lei Complementar nº 031/2005, que trata da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Infraestrutura;
- Lei Complementar nº 481, de 14 de junho de 2024, que altera a Lei Complementar nº 031/2005, que trata da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico;
- Lei Complementar nº 482, de 14 de junho de 2024, que altera a Lei Complementar nº 031/2005, que trata da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Lei Complementar nº 483, de 14 de junho de 2024, que altera a Lei Complementar nº 031/2005, que trata da estrutura organizacional do Gabinete de Comunicação Social;
- Lei Complementar nº 484, de 14 de junho de 2024, que altera a Lei Complementar nº 031/2005, que trata da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Administração;
- Lei Complementar nº 485, de 14 de junho de 2024, que altera a Lei Complementar nº 031/2005, que trata da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação;
- Lei Complementar nº 486, de 14 de junho de 2024, que altera a Lei Complementar nº 031/2005, que trata da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Transparência Pública e Controle Interno; que criaram ao todo 116 (cento e dezesseis) cargos comissionados.

No dia 21 de junho de 2024 foi publicado no Diário Eletrônico (Diorondon-e) Edição nº 5.724, suplementar, o conjunto de 7 (sete) leis complementares municipais que criam ao todo, 116 (cento e dezesseis) cargos no âmbito da estrutura da Prefeitura Municipal de Rondonópolis, que foram enviados os projetos em regime de urgência! (grifo nosso)

3. Na sequência, a denúncia teceu considerações sobre alguns cargos





criados pelas referidas leis, arguindo que os cargos criados são de natureza burocrática e técnica, por isso deveriam ser ocupados por servidores efetivos, e por não comissionados, bem como apontou que não houve planejamento na criação dos cargos e ainda suscitou vicissitudes políticas no Município, conforme abaixo:

A estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Rondonópolis está implementada e normatizada pela Lei Complementar nº 31 de 22 de dezembro de 2005. Contudo, esta norma foi alterada por 6(seis) outras leis complementares (Leis Complementares nº 480, 481, 482, 483, 484, 485 e 486), modificando secretarias municipais e criando 116 cento dezenesseis novos cargos em comissão.

Dentre os cargos, cujo rol segue em anexo, estão v.g., Superintendências de Agrimensura (DAS A3), gerente de departamento de proteção de dados (DAS-5), Assessor Jurídico (DAS-3), Agente de contrações (DAS-3-A), Pregoeiro (DAS 3 A), dentre outros. Alguns cargos, como, por exemplo, somente no bojo da Secretaria de Administração, o quantitativo é expressivo, como 6 (seis) assessores jurídicos e 7 (sete) agentes e contratação, ambos com salário de R\$ 7.687,77 (sete mil e seiscentos e oitenta e sete reais e setenta e sete centavos). E, em razão do princípio da simetria, a Constituição Federal de 1988 prevê a ampla acessibilidade aos cargos públicos, mediante sua investidura através da provação em concurso público de provas ou provas e títulos, ressalvados as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, além das contratações temporárias para atender ao excepcional interesse público. Além disso, a criação de tantos cargos pelo Poder Executivo tem violado não só pela natureza da investidura (cargos em comissão), mas também pela ausência de qualquer planejamento orçamentário, em desapego total aos ditames constitucionais e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste sentido, a criação destes cargos por parte do Poder Executivo tem sido objeto de destaque na imprensa local, tendo em vista a polêmica gerada em torno da criação dos respectivos cargos, na qual o município de Rondonópolis vem sofrendo com o acirramento político em razão da eleição municipal que se aproxima.

É preocupante e descabido que esses cargos sejam usados para o viés político de forma irresponsável pelo poder executivo, prejudicando os serviços prestados para a população do nosso município, como imagem abaixo e o link da matéria do jornal A Tribuna que demonstra que servidores do município foram convocados em seu horário de expediente a lotar o plenário da câmara, na tentativa de pressionar aos vereadores a votarem o seu pedido de autorização para contrair um empréstimo de R\$ 300 milhões junto ao Banco do Brasil.

(...)

Enquanto isso, pessoas que se preparam e foram aprovados no último concurso público estão tendo que acionar a justiça para garantir a sua integração nos serviços públicos, como exemplo o caso de uma enfermeira que passou no concurso e não foi chamada porque o poder executivo contratou m cargo de comissão 41 profissionais, prejudicando até na saúde pública do nosso município, deixando de contratar profissionais





preparados e qualificados para dar lugar aqueles que foram contratados apenas para atender ao excepcional interesse público.

As leis são as seguintes:

- **Lei Complementar nº 480, de 14 de junho de 2024**, que criou 12 (doze) cargos em comissão na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Infraestrutura, criando os seguintes cargos:

Os cargos em comissão criados pela Lei Complementar nº 480 possuem a seguinte descrição:

(...)

Nota-se que a Lei Complementar nº 480, de 14 de junho de 2024 é inconstitucional, pois os cargos acima listados (Superintendência de agrimensura, assessoria de agrimensura I, assessoria de apoio à agrimensura e Assessoria Jurídica I) criados de provimento em comissão cujas atribuições são de natureza burocrática, ordinária, técnica, operacional e profissional, que não revela plexos de assessoramento, chefia e direção, o que devem ser desempenhadas por servidores investidos em cargos de provimento efetivo mediante aprovação em concurso público.

Ainda, o cargo de Assessor Jurídico I acima listado pela lei complementar ora impugnada tem com atribuição atividade típica da advocacia pública, com funções ordinárias e permanente para atuação no âmbito da Administração Municipal que apresentam tecnicidade dispensando o requisito da confiança exigível aos cargos em comissão.

- **Lei Complementar nº 481, de 14 de junho de 2024**, trata da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, criando 21 (vinte e um) cargos em comissão, que são:

(...)

Com exceção ao cargo de Secretário Municipal de Desenvolvimento, a Lei Complementar nº 481 do Município de Rondonópolis apresenta outros 20 (vinte) cargos em comissão, onde as atribuições são de natureza burocrática, ordinária, técnica, operacional e profissional, que não revelam traços de assessoramento, chefia e direção, o que devem ser desempenhadas por servidores investidos em cargos de provimento efetivo mediante aprovação em concurso público.

Inclusive, o cargo de assessoria jurídica, que ao contrário da Lei Complementar 480, nessa requer a graduação em Direito e o registro na ordem dos Advogados do Brasil, o que a lei complementar anteriormente impugnada no tópico acima não exigia, ressaltando ainda mais a atribuição atividade típica da advocacia pública, com funções ordinária e permanentes para atuação no âmbito da Administração Municipal que apresentam tecnicidade, dispensando o requisito da confiança exigível aos cargos em comissão.

- **Lei Complementar nº 482, de 14 de junho de 2024**, que trata da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação, criando 23 (vinte e três) cargos em comissão, conforme fragmento abaixo e a descrição dos cargos seguem no anexo:

(...)

- **Lei Complementar nº 483, de 14 de junho de 2024**, que altera a Lei Complementar nº 031/2005, que trata da estrutura organizacional do Gabinete de Comunicação Social para criar 25 (vinte e cinco) cargos em comissão, que são:





- **Lei Complementar nº 484, de 14 de junho de 2024**, que altera a Lei Complementar nº 031/2005, que trata da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Administração, com os seguintes cargos criados:
(...)
- **Lei Complementar nº 485, de 14 de junho de 2024**, que altera a Lei Complementar nº 031/2005, que trata da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação;
(...)
- **Lei Complementar nº 486, de 14 de junho de 2024**, que altera a Lei Complementar nº 031/2005, que trata da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Transparência Pública e Controle Interno, com os seguintes cargos:

(...)

No tocante à Lei Complementar nº 486 de 14 de junho de 2024, caráter inconstitucional repousa na criação do cargo de gerente de departamento de proteção de dados.

Diante de tais considerações, outro caminho não resta senão o reconhecimento, por essa Egrégia Corte Estadual de Justiça, da inconstitucionalidade das Leis Complementares nº 480, 481, 482, 483, 484, 485 e 486, todas aprovadas em 14 de junho de 2024, em face das expressões atribuídas às funções dos respectivos cargos, que constituem criação verdadeira de cargos técnicos, de preenchimento por concurso público e não da forma pessoalizada, sorrateira, imoral e irresponsável que se pretende preencher às vésperas da eleição municipal no próximo mês de outubro. Assim, com intuito de promover o controle social amplo e o acompanhamento dos gastos públicos, mantendo a moralidade e constitucionalidade âmbito da estrutura da Prefeitura Municipal de Rondonópolis.

Destarte, apresentados os esclarecimentos e informações pertinentes à disposição deste egrégio Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, requer que disponibilize equipe técnica especializada para realizar as análises das 6 (seis) outras leis complementares (Leis Complementares nº 480, 481, 482, 483, 484, 485 e 486), modificando secretarias municipais e criando 116 (cento e dezesseis) novos cargos em comissão, de modo que sejam tomadas ações preventivas e punitivas, em se verificando a existência de irregularidade e mantendo a moralidade e constitucionalidade da estrutura da Prefeitura Municipal de Rondonópolis.

4. A unidade instrutiva, em relatório técnico para manifestação prévia², apontou que os cargos criados não são de direção, chefia ou assessoramento, mas sim de atividades ordinárias, burocráticas e operacionais, motivo pelo qual violam a Constituição Federal, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) consignado no Tema de Repercussão Geral nº 1.010, *in verbis*.

² Documento digital nº 518473/2024





Na Denúncia apresentada à este Tribunal de Contas por meio da Ouvidoria-geral, o Observatório Social de Rondonópolis relata que no dia 21 de junho de 2024 foi publicado no Diário Eletrônico (Diorondon-e3) – Edição nº 5.724 – Suplementar foram publicadas as Leis Complementares nºs 480/2024; 481/2024; 482/2024; 483/2024; 484/2024; 485/2024 e 486/2024, que modificando secretarias municipais e criando um total de 118 cargos comissionados, onde somente dois desses cargos atendem as exigências para cargos em comissão o restante 116 cargos criados não tem relação com direção, chefia e assessoramento, e cujas atividades exercidas são meramente burocráticas, ordinárias e operacionais, destoando da Constituição Federal de 1988, e do entendimento pacificado desta Corte de Contas que está alinhada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A denúncia noticiou que a Câmara Municipal aprovou e o Prefeito Municipal de Rondonópolis sancionou as seguintes Leis Complementares:

- Lei Complementar nº 480/2024 – Altera a Lei Complementar nº 031/2005, na estrutura da Secretaria Municipal de Infraestrutura, criando os cargos de: superintendência de Agrimensura; Assessoria de Agrimensura I; Assessoria de apoio à Agrimensura e Assessoria Jurídica I, que não tem relação com direção, chefia e assessoramento e cujas atividades exercidas são meramente burocráticas, ordinárias e operacionais, destoando da Constituição Federal de 1988, e do entendimento pacificado desta Corte de Contas que esta alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal de Federal.

Lei Complementar nº 481/2024 – Altera a Lei Complementar nº 031/2005, na estrutura organizacional e funcional da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, criando os cargos de: Secretário(a) Municipal de Desenvolvimento Econômico; Assessoria Jurídica; Assessoria de gabinete; Superintendente de Gestão das Políticas Públicas da Industria e Comércio; Assessoria de Apoio à Administração dos Distritos Industriais; Gerente de Departamento de Estatística; Gerente de Núcleo de Apoio a Gestão das Políticas Públicas da Industria e Comércio; Superintendente de Fomento as Micro, Pequenas e Médias empresas; Assessoria de Formalização de Políticas Públicas para Microempreendedores Individuais; Assessoria de Suporte a Elaboração de Projetos; Superintendente de Gestão Administrativo e Financeiro; Gerente de Divisão de Gestão Administrativo e Financeiro; Gerente de Núcleo de Apoio a Gestão Administrativo e Financeiro, cujos cargos criados ou transformados, com exceção do cargo de Secretário (a) Municipal de Desenvolvimento Econômico, os demais não tem relação com direção, chefia e

- ordinárias e operacionais, destoando da Constituição Federal de 1988, e do entendimento pacificado desta Corte de Contas que está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal de Federal.

- Lei Complementar nº 482/2024 – Altera a Lei Complementar nº 031/2005, na estrutura organizacional e funcional da Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação, criando os cargos de: Assessor de Gabinete; Superintendência Administrativo e Financeiro; Departamento de





Manutenção e Serviços do Complexo PE. Lothar; Divisão de Gestão Financeira e Administrativo; Núcleo de Apoio à Administração; Superintendência de Pesquisa e Difusão Tecnológica; Superintendência do Cursinho Pré-vestibular Zumbi dos Palmares; Superintendência de Políticas do Trabalho; Departamento de Planejamento das Políticas do Trabalho; Assessoria de Geração de Emprego e Renda; Superintendência de Tecnologia da Informação e Modernização Institucional; Assessoria de Tecnologia da Informação I; Assessoria de Tecnologia da Informação II; Assessoria de Apoio à Tecnologia da Informação, cujos cargos criados ou transformados, com exceção do cargo de Assessor de Gabinete, os demais não tem relação com direção, chefia e assessoramento e cujas atividades exercidas são meramente burocráticas, ordinárias e operacionais, destoando da Constituição Federal de 1988, e do entendimento pacificado desta Corte de Contas que está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal de Federal.

Lei Complementar nº 483/2024 – Alterar a Lei Complementar nº 031/2005, na estrutura organizacional e funcional do Gabinete de Comunicação Social, criando os cargos de: Assessoria Administrativa Operacional; Superintendência de jornalismo e Redação; Assessoria de jornalismo e Redação I; Assessoria de Jornalismo e Redação II; Divisão de Jornalismo Televisivo; Superintendência de Artes; Assessoria de Captação de Áudio e Vídeo; Assessoria de Produção de Artes; Assessoria de Captação de Imagens e Fotografia; Assessoria operacional de Rádio; Superintendência de Internet e Mídias Sociais; Superintendência de Eventos e Relações Públicas, , cujos cargos criados ou transformados não tem relação com direção, chefia e assessoramento e cujas atividades exercidas são

- Federal de 1988, e do entendimento pacificado desta Corte de Contas que está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal de Federal.

• Lei Complementar nº 484/2024 – Alterar a Lei Complementar nº 031/2005, na estrutura da Secretaria Municipal de Administração, criando os cargos de: Assessoria Jurídica; Assessoria de Controle de Contas; Assessoria de Gestão dos Distritos Rurais; Agente de Contração; Pregoeiro; Gerente de Divisão de Controle de Publicações de Licitações; Superintendência de Arquivo Público; Superintendência de controle de Frotas e Combustível; Assessoria de Apoio de Cemitérios Municipais, cujos cargos criados ou transformados não tem relação com direção, chefia e assessoramento e cujas atividades exercidas são meramente burocráticas, ordinárias e operacionais, destoando da Constituição Federal de 1988, e do entendimento pacificado desta Corte de Contas que está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal de Federal.

- Lei Complementar nº 485/2024 – Altera a Lei Complementar nº 031/2005, na estrutura da Secretaria Municipal de Educação, criando os cargos de: Assessoria Jurídica I; Assessoria Jurídica II, cujos cargos criados ou transformados não tem relação com direção, chefia e assessoramento e cujas atividades são meramente burocráticas, ordinárias e operacionais, destoando da Constituição Federal de 1988, e do entendimento pacificado desta Corte de Contas que está alinhado com a jurisprudência do supremo Tribunal Federal.





- Lei Complementar nº 486/2024 – Altera a Lei Complementar nº 031/2005, na estrutura da Secretaria Municipal de Transparência Pública e Controle Interno – SETRACI, criando o cargo de: Gerente de Departamento de Proteção de Dados e cujas atividades são meramente burocráticas, ordinárias e operacionais, destoando da Constituição Federal de 1988, e do entendimento pacificado desta Corte de Contas que está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Como se nota acima, as leis complementares citadas, não alterou somente a nomenclatura dos cargos já existentes, que também eram de natureza comissionados e que não tinham nenhuma relação com direção, chefia e assessoramento, mas também criou novos cargos em comissão, que não tem relação com direção, chefia e assessoramento, e cujas atividades exercidas são meramente burocráticas, ordinárias e operacionais, destoando da Constituição Federal de 1988, e do entendimento pacificado desta Corte de Contas que está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que diz o seguinte:

EMENTA Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 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 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) (grifos do original).





5. O responsável, Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, então gestor do Município de Rondonópolis, apresentou³ defesa prévia, arguindo que as Leis Complementares nºs 480/2024, 481/2024, 482/2024, 483/2024, 484/2024, 485/2024 e 486/2024 são objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) junto ao Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJ/MT), consoante autos nº 1017550-71.2024.8.11.0000.

6. Arguiu longamente sobre a impossibilidade de o Tribunal de Contas realizar controle de constitucionalidade, colacionando jurisprudência do STF e desta Corte de Contas, conforme abaixo:

10. Excelência, a presente Denúncia visa a realização de controle de constitucionalidade deste Egrégio Tribunal de Contas, com objetivo de afastar a aplicabilidade da Leis Complementares nºs 480, 481, 482, 483, 484, 485 e 486/2024.

11. De início cabe pontuar que o incidente de inconstitucionalidade é regulamentado no âmbito desta Corte de Contas por meio do art. 51 da Lei Complementar nº. 269/2007, que assim estabelece: "(...) se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito for verificada a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, o relator submeterá os autos à discussão do Tribunal Pleno ."

12. Ocorre que é entendimento sedimentado perante do Superior Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União e deste Egrégio Tribunal, de que os Tribunais de Contas não possuem competência para promover, em abstrato, o controle formal e material da legalidade e/ou da constitucionalidade de atos normativos, conquanto possa exercer o controle difuso de constitucionalidade, observada a reserva de plenário, cujo é o objeto nos Presentes autos.

13. Faz-se importante destacar que o referido entendimento se dá, pois, ainda que o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas traria consigo a transcendência dos efeitos, pois ao afastar incidentalmente a aplicação de uma Lei, os Tribunais de Contas não só julgam o caso concreto, mas acarreta a não aplicação da mesma Lei para os demais casos idênticos pelo órgãos da administração, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes do imbito dos respectivos Tribunais.

14. Pela exposta razão o Superior Tribunal Federal entende pela impossibilidade dos Tribunais de Contas realizarem o controle de constitucionalidade. Senão vejamos voto do Ministro Alexandre de Moraes:

(...) a denominada transcendência dos efeitos do controle difuso que o próprio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no permitiu a si mesmo, se autolimitando no julgamento da Reclamação 4.335/AC, julgada em 16 de maio de 2013, por entender que a Corte Suprema não poderia invadir competência constitucional do Senado Federal, prevista no artigo 52, X, do texto atual, pois a Constituição Federal previu um mecanismo específico de ampliação dos efeitos da declaração incidental

³ Documento digital nº 528107/2024





de inconstitucionalidade pelo STF, autorizando que a Câmara Alta do Congresso Nacional edite resolução para suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional incidentalmente por decisão definitiva do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Em verdade, nas hipóteses de **afastamento** incidental da aplicação de lei específica **no** âmbito da administração pública federal, o Tribunal de Contas da União, **por** via reflexa, estaria automaticamente aplicando a transcendência dos efeitos **do** controle difuso e desrespeitando frontalmente a competência para o exercício do controle concentrado reservada com exclusividade **ao** SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL pelo texto constitucional, pois estaria obrigando, a partir de um caso concreto, toda a administração pública federal a deixar de aplicar uma lei em todas as situações idênticas (efeitos vinculantes). A transformação do controle difuso em concentrado em virtude da transmutação de seus efeitos, com patente usurpação da competência exclusiva do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, não é admitida em nosso ordenamento jurídico constitucional nem mesmo em âmbito jurisdicional, quanto mais em âmbito administrativo.

15. Federal: De igual modo, vejamos outro precedente do Superior Tribunal Federal:

EMENTA CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO **DE** CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE "BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTARIA E ADUANEIRA" A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITuíDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA. 1. O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, **não pode** declarar a inconstitucionalidade **de** lei **federal** com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal. 2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos **70** e **17** da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal 3 Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, **no só** para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tomado-os erga omnes e vinculantes. 4. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acordão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos § 2º e **30** do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e no inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em conceder a segurança para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acordão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 021.009/2017-1,





16. Considerando os mencionados precedente da Corte Suprema, este Egrégio Tribunal de Contas, adotou o referido entendimento e assim vem decidindo.

Processo nº 23.881-3/2020 - Acórdão N° **23/2023** - PV Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO ARAGUAIA. TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA INSTAURADA EM RAZÃO DE IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO DO AUXÍLIO DE TRATAMENTO FORA DE DOMICÍLIO —TFD AOS USUÁRIOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE —SUS. PRELIMINARMENTE: REJEITAR O INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE DA T.1T MUNICIPAL N° 2.632/2010 E SUAS ALTERAÇÕES. MÉRITO: CONTAS REGULARES. AFASTAMENTO DE IRREGULARIDADES. RECOMENDAÇÕES À ATUAL GESTÃO. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DOS AUTOS À PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA. ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, 10, XI e 162 da Resolução nº 16/2021 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade quanto ao mérito, acompanhando o voto do Relator, alterado na discussão da Sessão Plenária para acolher a proposta trazida pelo Conselheiro Presidente José Carlos Novelli em relação à remessa de cópia dos autos à Procuradoria-geral de Justiça, por maioria no tocante à preliminar de incidente de inconstitucionalidade da Lei, e de acordo, em parte, com os Pareceres nºs 3.751/2022 e 4.332/2022 do Ministério Públ1co de Contas, em: I) preliminarmente, rejeitar o incidente **de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.632/2010 e suas alterações posteriores;** II) AFASTAR as irregularidades GB01, JB19, JB03 e JB99; III) JULGAR REGULARES as contas (...)."

Acórdão N° 23/2023 - PV Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO ARAGUAIA. TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA INSTAURADA EM RAZÃO DE IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO DO AUXÍLIO DE TRATAMENTO FORA DE DOMICÍLIO —TFD AOS USUÁRIOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE —SUS. PRELIMINARMENTE: REJEITAR O INCIDENTE DE inconstitucionalidade DA MUNICIPAL N°2.632/2010 E SUAS ALTERAÇÕES. MÉRITO: CONTAS REGULARES. AFASTAMENTO DE IRREGULARIDADES. RECOMENDAÇÕES À ATUAL GESTÃO. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DOS AUTOS À PROCURADORIAGERAL DE JUSTIÇA. Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 23.881-3/2020. ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, 10, XI e 162 da Resolução no 16/2021 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade quanto ao mérito, acompanhando o voto do Relator, alterado na discussão da Sessão Plenária para acolher a proposta trazida pelo Conselheiro Presidente José Carlos Novell cm relação à remessa de cópia dos autos à Procuradoria-geral de Justiça, por maioria no tocante à preliminar de incidente de inconstitucionalidade da Lei, e de acordo, em parte, com os Pareceres nos 3.751/2022 e 4.332/2022 do Ministério Públ1co de Contas, em: I) preliminarmente, rejeitar o incidente **de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.632/2010 e suas alterações posteriores;** II) AFASTAR as irregularidades G1301, JB19, JB03 e JB99; III) JULGAR REGULARES as contas prestadas na presente Tomada de Contas Ordinária, instaurada em razão de irregularidades na concessão do Auxílio de Tratamento Fora de Domicílio - TFD aos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS; e, IV) RECOMENDAR à atual gestão da Prefeitura Municipal de Alto Araguaia





para que: a) regulamente os aspectos e condições necessárias para comprovação de carência para concessão de Tratamento Fora do Domicílio - TFD, nos termos do que disciplina a Lei Municipal nº 2.632/2010; e, b) em cumprimento ao princípio constitucional da eficiência e do princípio republicano, adote mecanismos eficientes por ocasião da concessão de Tratamento Fora do Domicilio - TFD, atentando-se para os meios indispensáveis para a administração e manutenção da respectiva documentação, em consonância com o artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. ENCAMINHE-SE cópia dos autos à Procuradoria-geral de Justiça para conhecimento e providência que entender necessária
(...)

17. Ante os julgados supracitados, insta destacar que os Acórdãos supracitados, ao rejeitarem o incidente de inconstitucionalidade, estão fundamentados nas recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, conforme precedente da Corte Suprema acima transrito.

18. Douto Conselheiro, é certo que por força da Cláusula de Reserva de Plenário, prevista no art. 97 da Constituição Federal, **resta incontroversa a impossibilidade do controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efetivos de maneira a afastar incidentalmente a aplicação das leis municipais aqui impugnada.**

19. Diante disso, considerando o entendimento já sedimentado no Plenário desta Corte de Contas, **medida que se impõe é a rejeição do presente incidente de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº. 480 a 486/2024 que alterou em parte a Lei Complementar nº. 031/2005.**
(grifos do original)

7. Além disso, o ex-gestor asseverou que a criação dos referidos cargos em comissão observou as diretrizes do Tema de Repercussão Geral nº 1.010 do STF e o art. 37, II e V, da Constituição Federal, visto que os cargos criados possuem característica de assessoramento e consultoria para a tomada de decisões técnicas, que exigem relação de confiança e que foi resguardada a proporcionalidade entre os cargos comissionados e os efetivos, consoante abaixo:

Posto isto, cabe aqui ressaltar que os cargos em comissão das leis complementares impugnadas encontram-se em consonância com as exigências constitucionais dispostas no Tema 1.010 do STF, consoante demonstrar-se-á a seguir.

A uma, 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, no caso em apreço os cargos aqui impugnados são para exercício em esfera de assessoramento, consultivo e fornecem subsídios para os técnicos na tomada de decisões.





Frisa-se, não se trata de cargos em comissão para desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. Entretanto, como bem exposto, são matérias de alta complexidade técnica, o que exige que a assessoria seja também especializada, exemplo disso são os cargos executados pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, que é órgão responsável pela execução de projetos e obras, onde decisões resultam em consequências, que muitas vezes podem ser irreversíveis, tanto operacionais/técnicas quanto financeiras, podendo gerar inclusive dano ao erário. O que exige-se assessoramento especializado.

Douto Conselheiro, com a máxima vénia, vê-se que a denúncia intenta induzir à erro este Tribunal, as descrições aqui impugnadas, partem do pressuposto que toda atribuição de direção, chefia, assessoramento, coordenação ou supervisão já tem em si, como corolário próprio a realização de atribuições que exigem uma especialidade e tecnicidade para a matéria, a fim de que possam exercer sua função/atribuição, ainda que de direção, chefia, assessoramento, coordenação ou supervisão de forma eficiente, eficaz e efetiva.

Ressalta-se, as funções desses cargos são de caráter consultivo e orientador, de modo que suas atividades não envolvem a execução direta de atividades técnicas, esse conhecimento é necessário. Ao invés disso, esses cargos são responsáveis pela supervisão, chefia e assessoramento para fornecer consultoria técnica especializada, assessoramento na elaboração de estudos preliminares e orientações estratégicas para a tomada de decisões.

(...)

A duas, a criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado, in casu, é crucial a confiança nos cargos de supervisão, chefia e assessoramento entre os Gestores dos Órgãos Municipais, o Poder Executivo e os servidores nomeados nos presentes cargos

É notória a necessidade do fator confiança existente nessas relações de servidores comissionados e agentes políticos para o desempenho de tarefas de articulação, coordenação, supervisão e controle de diretrizes políticas governamentais.

No caso em tela, portanto, é inerente aos cargos a relação de confiança entre a autoridade nomeante os servidores nomeados nos cargos aqui impugnados.

(...)

A três, 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. No caso em apreço é notória a necessidades que eles visam suprir, os cargos foram criados a partir de uma reestruturação das secretarias, a qual em decorrência da demanda e interesses da municipalidade, crescimento populacional do Município exige mais mão de obra.

(...)





Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso, possui precedente, de que inexistindo previsão constitucional ou normativa estabelecida, o parâmetro jurisprudencial a ser seguido é de 50% (cinquenta por cento)

Isto posto, cabe trazer à tona o percentual dos servidores do Município de Rondonópolis. 40. Diante do levantamento realizado pela Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, (Ofício nº. 595/SMGP), no Município de Rondonópolis possui o quantitativo de 2.612 (dois mil, seiscentos e doze) servidores efetivos, e por sua vez apenas 1.595 (mil, quinhentos e noventa e cinco reais) comissionados, demonstrando desde já a regra de ingresso aos quadros de servidores do Município de Rondonópolis. (grifos do original)

8. No mais, o responsável promoveu análise das referidas leis complementares, especificando a quantidade de cargos e o escopo das atividades desenvolvidas.

9. A unidade instrutiva, em relatório técnico preliminar⁴, rebateu as alegações do responsável de que o Tribunal de Contas não pode realizar controle de constitucionalidade, e de que os cargos comissionados criados pelas Leis Complementares nºs 480/2024, 481/2024, 482/2024, 483/2024, 484/2024, 485/2024 e 486/2024 tenham observado as diretrizes do Tema de Repercussão Geral nº 1.010, uma vez que tais cargos têm natureza burocrática, técnica e operacional, *in verbis*:

O manifestante argumenta ainda que o Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que os “Tribunais de Contas não possuem competência para promover, em abstrato o controle formal e material da legalidade e/ou da constitucionalidade de atos normativos”, alegando que ao afastar incidentalmente a aplicação de uma Lei, os Tribunais de Contas não só julgam o caso concreto, mas acarreta a não aplicação da mesma Lei para os demais casos idênticos pelo órgão da administração, extrapolando os efeitos interpartes e tornando-os *erga omnes* e vinculantes do âmbito dos respectivos Tribunais, o que não acontece, pois a Suprema Corte já superou essa discussão com o julgamento do MS: 25888 DF, onde considerou a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal compatível com a ordem constitucional de 1988 e considerou imprescindível para o exercício do controle externo a possibilidade de afastar normas cujas aplicação violaria dispositivo da constituição ou por contrariedade à jurisprudência do próprio STF

⁴ Documento digital nº 540293/2024





10. Ademais, apontou que a quantidade de cargos comissionados no Município de Rondonópolis é desproporcional, pois alcança mais de 61% do número de cargos efetivos, superior aos 50% estabelecido pelo TJ/MT, índice suscitado pela própria defesa, conforme abaixo:

Analizando as afirmações trazidas, nota-se que as atividades a serem desenvolvidas pelos ocupantes dos cargos, não devem ser exercidas por uma assessoria, e sim por um ocupante de cargo efetivo, que iria dar continuidade as atividades com responsabilidade, ao passo que o cargo comissionado não tem continuidade das atividades e nem responsabilidade, pois podem ser substituídos a qualquer momento. Nesse sentido nota-se que a gestão não se preocupa com o resultado da atividade, mas sim com quem iria ocupar o cargo. Outro ponto é com relação a qualificação, no caso de cargo efetivo isso será aferido em concurso público, ao passo que no caso do cargo em comissão não há como realizar a aferição da qualificação do ocupante do cargo, pois, isso fica a cargo do gestor que poderá designar qualquer pessoa, independente da qualificação, portanto, não procede a justificativa.

O manifestante insiste em afirmar que as funções dos cargos são de caráter consultivo e orientador, e que suas atividades não envolvem a execução direta de atividades técnicas, justificando que esses cargos são responsáveis pela supervisão, chefia e assessoramento para fornecer consultoria técnica especializada, na elaboração de estudos preliminares e orientações estratégicas para tomada de decisões. Tal afirmação não procede, pois, conforme se observa a gestão não sabe definir exatamente qual a atividade dos cargos em comissão, uma vez que, nas explicações trazidas a gestão queria contratar uma consultoria, o que não pode ser uma atribuição de um cargo comissionado, isso deve ser feito mediante a definição para a contratação de uma consultoria específica. Como se nota a justificativa para a criação dos cargos não procede.

O manifestante segue tentando explicar a criação dos cargos, e neste vez cita o cargo de superintendente de Agrimensura, que segundo o manifestante a atribuição do cargo é coordenar os custos e resultados para conduzir e dirigir os levantamentos topográficos, geodésicos, cartográficos, hidrográficos cadastrais, o que segundo o manifestante demonstra que não se trata de cargos com atribuições técnicas, mas sim de supervisão das atividades técnicas.

A justificativa não deve lograr êxito, pois, criar um cargo em comissão para realizar essas atividades, que são de natureza técnica, exigindo um conhecimento específico, bem como responsabilidade na continuidade das atividades, ao passo que o cargo comissionado não tem continuidade das atividades, pois podem ser substituídos a qualquer momento, destoando dos requisitos estabelecidos na Constituição Federal.

O manifestante afirma que o Poder Executivo Municipal atuou dentro de sua autonomia conferida pela legislação para alterar a nomenclatura e criar cargos, organizar sua estrutura administrativa e dispor sobre o regime de seus servidores municipais.





Deve-se pontuar que não se está aqui buscando restringir a autonomia do Poder Executivo Municipal, mas sim aferir se os cargos em comissão criados ou transformados pelas Leis Complementares, atendem aos requisitos constitucionais e consoante a jurisprudência do STF, que pressupõe o seguinte:

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.

O que no caso em análise não se observou o pressuposto necessário à criação de cargos em comissão, “que se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento”

Na sequência o manifestante afirma que é notória a necessidade que os cargos visam suprir, os quais foram criados a partir de uma reestruturação das secretarias, que em decorrência da demanda e interesse da municipalidade, crescimento populacional se exige mais mão de obra. Se há necessidade de mão de obra, então essa mão de obra não poderia ser suprida por cargos comissionados, que não tem continuidade das atividades, pois podem ser substituídos a qualquer momento e sim por cargos efetivos que tem continuidade das atividades, e suas qualificações serão aferidas em concurso público para ingresso.

O manifestante argumenta que deve ser observado o princípio da proporcionalidade, para assegurar a qualidade, eficiência e a continuidade do serviço público. Na sequência afirma não haver legislação específica que determine um percentual limitador para provimento de cargos em comissão, nem federal e tampouco municipal, alegando ser necessário acudir-se ao entendimento jurisprudencial. Nesse sentido tem-se o precedente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso que estabeleceu o parâmetro a ser seguido que é o de 50% (cinquenta por cento) dos cargos efetivos, ao passo que segundo o manifestante o Município de Rondonópolis possui o quantitativo de 2612 servidores efetivos e o quantitativo de 1595 comissionados, o que demonstra um percentual de 61,06% (sessenta e um vírgula zero seis porcento) dos cargos de carreira, estando desproporcional pois está além do percentual preestabelecido no precedente do TJMT.

11. No mais, a unidade instrutiva analisou as leis complementares, especificando as alterações legislativas frente aos argumentos trazidos pela defesa.

12. Com esseque nessa ordem de ideias, a unidade instrutiva formalizou a seguinte irregularidade:

6.1. ACHADO Nº 01





Responsável:

Senhor JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO – Prefeito Municipal.

Criação e alteração da nomenclatura de cargos em comissão que não se destinam as atribuições de direção, chefia e assessoramento.

KB 99. Pessoal_Grave_99. Irregularidade referente à Pessoal não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

Constatou-se a criação e a alteração da nomenclatura de cargos em comissão, por meio das Leis Complementares nºs 480/2024; 481/2024; 482/2024; 483/2024; 484/2024; 485/2024 e 486/2024, que não se destinam as atribuições de direção, chefia e assessoramento, cujas atribuições são puramente burocráticas, operacionais e ordinárias, sendo necessário que o provimento seja por meio de aprovação em concurso público, nos termos do art. 37, II e V da CF/88, e entendimento pacificado de Corte de Contas que está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. (Item 3.1)

13. O José Carlos Junqueira de Araújo foi citado e apresentou defesa⁵, que basicamente repisou literalmente as disposições contida na defesa prévia, que já foi tratada acima.

14. A unidade instrutiva, em relatório técnico de defesa⁶, seguiu a mesma linha do relatório técnico anterior, já que o responsável não apresentou qualquer fato ou argumento novo; motivo pelo qual manteve a irregularidade e opinou por afastar a aplicação das Leis Complementares nºs 480/2024, 481/2024, 482/2024, 483/2024, 484/2024, 485/2024 e 486/2024, conforme abaixo:

5. CONCLUSÃO

Após análise da defesa apresentada pelo responsável e conforme exposição dos fatos e argumentos apresentados no Relatório Técnico Preliminar de análise da Representação de Natureza Interna, sugere-se ao Conselheiro Relator o seguinte encaminhamento:

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- a Julgar PROCEDENTE a presente Denúncia face a irregularidade disposta no achado de auditoria.
- b Sugere-se ainda **afastar a aplicação das Leis Complementares nºs 480/2024; 481/2024; 482/2024; 483/2024; 484/2024; 485/2024 e**

⁵ Documento digital nº 559927/2025

⁶ Documento digital nº 580232/2025





486/2024, que criaram modificaram e transformaram cargos em comissão que não atendem aos pressupostos exigidos na Constituição Federal/88 e Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

6.1. ACHADO Nº 01

Criação e alteração da nomenclatura de cargos em comissão que não se destinam as atribuições de direção, chefia e assessoramento.

KB 99. Pessoal_Grave_99. Irregularidade referente à Pessoal não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

Constatou-se a criação e a alteração da nomenclatura de cargos em comissão, por meio das Leis Complementares nº s 480/2024; 481/2024; 482/2024; 483/2024; 484/2024; 485/2024; 485/2024 e 486/2024, que não se destinam as atribuições de direção, chefia e assessoramento, cujas atribuições são puramente burocráticas, operacionais e ordinárias, sendo necessário que o provimento seja por meio de aprovação em concurso público, nos termos do art. 37, II e V da CF/88, e entendimento pacificado desta Corte de Contas que está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (grifo nosso)

15. Por fim, vieram os autos ao **Ministério Públco de Contas** para análise e emissão de parecer.

16. É o sucinto relatório. Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

17. Como amplamente visto acima, o cerne da questão versa sobre a compatibilidade das Leis Complementares nºs 480/2024, 481/2024, 482/2024, 483/2024, 484/2024, 485/2024 e 486/2024, que criaram cargos em comissão, com o art. 37, II e V, da Constituição Federal e com entendimento vinculante do STF, notadamente o Tema de repercussão Geral nº 1.010. Vale dizer, o Tribunal de Contas tem que aferir a compatibilidade vertical entre as referidas leis e a Constituição Federal.

18. Porém, uma das diretrizes da defesa foi a alegação segundo a qual não compete ao Tribunal de Contas realizar controle de constitucionalidade no exercício de seu mister.

19. **Contudo, alegação de que o Tribunal de Contas não pode realizar**





controle de constitucionalidade não corresponde à realidade. Vejamos.

20. O entendimento suscitado pela defesa tem origem nos Mandados de Segurança nº 35.410, 35.490, 35.494, 35.498, 35.500, 35.812, 35.824 e 35836, julgados em conjunto sob a Relatoria no Ministro Alexandre de Moraes em 05/05/2021, impetrados contra Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) que havia afastado a aplicação de dispositivos da Lei nº 13.464/2017.

21. Até o julgamento dos referidos mandados de segurança, os Tribunais de Contas realizam o controle difuso de constitucionalidade com fundamento na Súmula nº 347 do STF, que estabelece que “Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”.

22. Não obstante, o relator dos mandados de segurança articulou entendimento de que a Súmula 347, publicada em 1963, teria sido superada com a promulgação da Constituição de 1988, conforme o seguinte trecho de seu voto:

É inconcebível a hipótese de o Tribunal de Contas da União, órgão sem qualquer função jurisdicional, permanecer a exercer controle de constitucionalidade – principalmente, como no presente caso, em que simplesmente afasta a incidência de dispositivos legislativos para TODOS os processos da Corte de Contas – nos julgamentos de seus processos, sob o pretenso argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula 347 do STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988.

23. Com arrimo nesse entendimento, consignou-se naquela oportunidade pela impossibilidade de os Tribunais de Contas realizarem o controle difuso de constitucionalidade, consoante a ementa do Acórdão do MS nº 35.410, que foi reproduzido para os demais mandados de segurança:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE





NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA" A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITuíDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA.

1. O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a constitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal.
2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal.
3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes
4. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acordão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004. (grifo nosso)

24. Contudo, a Ministra Rosa Weber registrou a possiblidade de o Tribunal de Contas afastar a aplicação de norma no caso concreto, quando o tema tiver sido pacificado pelo STF, conforme o seguinte trecho de seu em voto vogal:

Considero que a ordem jurídica inaugurada pela Carta de 1988 não permite ao Tribunal de Contas da União a fiscalização da validade de lei em caráter abstrato, apenas possibilita que aquele órgão de controle, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, afaste a aplicação concreta de dispositivo legal reputado inconstitucional, quando em jogo matéria pacificada nesta Suprema Corte (grifo do original)

25. Esse entendimento serviu de base para o Mandado de Segurança nº 25.888/DF, julgado em 08/09/2023, sob a Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que reinterpreta a Súmula nº 347, dando-lhe nova aplicabilidade, no qual o Tribunal de Contas poderia afastar no caso concreto norma cujo tema o STF já tenha entendimento pacificado, conforme o trecho do voto condutor:





Assim, quando rever o pronunciamento do CNJ ou CNMP ocasionar descompasso com a Constituição Federal ou com a interpretação sedimentada por este Tribunal, por razões jurídico-constitucionais, aquele deverá ser mantido, e a ordem denegada. O que equivale a dizer: aqueles órgãos administrativos de estatura constitucional podem aplicar o posicionamento do STF sem que tal medida configure controle de constitucionalidade repressivo propriamente dito

(...)

Concebido em tais termos, o tratamento de questões constitucionais por parte do TCU passa a ostentar a função de reforço da normatividade constitucional. Da Corte de Contas passa-se a esperar a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, momente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo. Nessa senda, é possível vislumbrar renovada aplicabilidade da Súmula 347 do STF: o verbete confere aos Tribunais de Contas a possibilidade de afastar (*incidenter tantum*) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). (grifo nosso)

26. O Regimento Interno desta Corte de Contas é justamente nessa linha, qual seja, afastar lei ou norma no caso concreto quando o tema estiver pacificado pelo STF ou pelo TJ/MT, conforme o art. 315, *in verbis*:

Art. 315 O Plenário poderá aferir a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Públco, afastando, fundamentadamente, sua aplicação no caso concreto, desde que verificada incompatibilidade da norma ou ato com:

- I – decisão do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso em controle concentrado de constitucionalidade;
- II – enunciado de súmula vinculante;
- III – enunciado de súmula do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, em matéria constitucional;
- IV – decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral;
- V – decisão em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, em matéria constitucional. (grifo nosso)





27. Dessa forma, ao contrário do que foi alegado pela defesa, o Tribunal de Contas de Mato Grosso tem competência para apreciar a constitucionalidade de lei ou norma no caso concreto, observado os parâmetros do art. 315 do Regimento Interno.

28. **Passa-se doravante à análise ministerial da denúncia em si.**

29. A exordial da denúncia expressamente solicita ao Tribunal de Contas a análise das Leis Complementares nºs 480/2024, 481/2024, 482/2024, 483/2024, 484/2024, 485/2024, a fim de sondar a existência de irregularidade nelas, conforme abaixo:

Diante de tais considerações, **outro caminho não resta senão o reconhecimento, por essa Egrégia Corte Estadual de Justiça, da inconstitucionalidade das Leis Complementares nº 480, 481, 482, 483, 484, 485 e 486**, todas aprovadas em 14 de junho de 2024, em face das expressões atribuídas às funções dos respectivos cargos, que constituem criação verdadeira de cargos técnicos, de preenchimento por concurso público e não da forma pessoalizada, sorrateira, imoral e irresponsável que se pretende preencher às vésperas da eleição municipal no próximo mês de outubro. Assim, com intuito de promover o controle social amplo e o acompanhamento dos gastos públicos, mantendo a moralidade e constitucionalidade âmbito da estrutura da Prefeitura Municipal de Rondonópolis.

Destarte, **apresentados os esclarecimentos e informações pertinentes à disposição deste egrégio Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, requer que disponibilize equipe técnica especializada para realizar as análises das 6 (seis) outras leis complementares (Leis Complementares nº 480, 481, 482, 483, 484, 485 e 486)**, modificando secretarias municipais e criando 116 (cento e dezesseis) novos cargos em comissão, de modo que sejam tomadas ações preventivas e punitivas, **em se verificando a existência de irregularidade** e mantendo a moralidade e constitucionalidade da estrutura da Prefeitura Municipal de Rondonópolis.

(grifo nosso)

30. Como se observa, solicita-se que a análise do Tribunal de Contas seja das leis em si, abstratamente, não fora colacionado qualquer ato realizado com amparo nas referidas leis. Com efeito, o que se pretende é uma apreciação em tese das referidas leis.

31. Tanto é assim que a unidade instrutiva, no relatório técnico conclusivo, sugere afastar a aplicação das referidas leis sem apontar quais atos ou eventos seriam afetados, indicando que a análise recaiu sobre as leis em si, abstratamente, e não em





ato ou fato que tiveram amparo nas normas, conforme se verifica no item “b” da proposta de encaminhamento:

Sugere-se ainda afastar a aplicação das Leis Complementares nº s 480/2024; 481/2024; 482/2024; 483/2024; 484/2024; 485/2024 e 486/2024, que criaram modificaram e transformaram cargos em comissão que não atendem aos pressupostos exigidos na Constituição Federal/88 e Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

32. O Tribunal de Contas pode realizar controle difuso de constitucionalidade, conforme visto acima, com amparo no art. 51 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) e art. 315 do Regimento Interno c/c Súmula nº 347 do STF, nos termos da diretriz do MS 25.888/DF.

33. Vale dizer, o Tribunal de Contas pode apenas e tão só apreciar a constitucionalidade de norma no caso concreto, o que significa que a declaração de inconstitucionalidade não é o objeto principal da representação, tomada de contas, denúncia ou qualquer outro instrumento de ação do Tribunal de Contas, mas questão prévia indispensável ao julgamento do mérito.

34. Ao propor-se análise de norma sem qualquer vínculo com um caso concreto, tendo como escopo principal apenas afastar a aplicabilidade da referida norma, pretende-se, na verdade, realizar controle abstrato de constitucionalidade por via oblíqua, usurpando competência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJ/MT).

35. No entanto, os instrumentos de atuação do Tribunal de Contas, como a denúncia, não podem servir de sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, mesmo porque, repise-se, o Tribunal de Contas não tem competência para apreciar a constitucionalidade de normas em tese.

36. O Tribunal de Contas da União (TCU) já rejeitou apreciar a constitucionalidade de lei sem tese, ou seja, sem ato ou fato que justifique a afastamento da norma no caso concreto, conforme se verifica no Acórdão nº 2.000/2017-Plenário.





37. A unidade instrutiva do TCU propôs representação, com pedido de cautelar, impugnando dispositivos da Lei nº 13.464/2017 que se referiam ao “bônus eficiência”, pago a servidores da Refeita Federal do Brasil.

38. Inicialmente a cautelar fora concedida pelo relator, Ministro Benjamim Zymler, porém, na sequência, a União interpôs recurso de Agravo que, nos termos do voto do próprio relator que concedeu a cautelar, foi provido para negar conhecimento à representação e, consequentemente, determinar o seu arquivamento, justamente porque a representação impugnava norma em tese, o que não compete ao Tribunal de Contas, conforme claramente se observa nos trechos abaixo do voto condutor do Acórdão nº 2.000/2017-Plenário:

38. Afastada a tese de que este Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições constitucionais, não pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público, cumpre, agora, analisar o caso concreto ora submetido a julgamento.

39. Trata-se de representação da Secretaria de Fiscalização de Pessoal desta Corte - Sefip efetuada com base no inciso VI do art. 237 do Regimento Interno. A instrução, acolhida pelo titular da unidade técnica, propõe seja concedida medida cautelar, de modo a evitar que se efetue o pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade instituído pela Lei 13.464/2017 aos aposentados e pensionistas da Carreira de Auditoria Fiscal do Ministério da Fazenda e do Ministério do Trabalho.

40. No entendimento preliminar da Sefip, o pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade aos aposentados e pensionistas, apesar de ter previsão legal, viola os princípios da solidariedade, da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial, todos insculpidos no caput do art. 40 da Constituição Federal, assim como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ARE 669.573 AgR, rel. min. Roberto Barroso; RE 450.855 AgR, rel. min. Eros Grau; AI 710.361 AgR, rel. min. Cármén Lúcia), e a deste Tribunal (Acórdão 1.286/2008-TCU-Plenário, rel. min. Marcos Bemquerer; Acórdão 2.553/2013-TCU-Plenário, rel. min. Ana Arraes).

41. Isso porque os arts. 14 e 24 da Lei 13.464/2017, aplicáveis, respectivamente, às carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, excluem o recém instituído bônus da base de cálculo da contribuição previdenciária:

(...)

42. Ocorre que os arts. 7º e 17 da supramencionada lei estenderam o pagamento do bônus aos inativos e pensionistas, o que contraria o regime solidário e contributivo da previdência social, bem como o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. O TCU manifestou esse mesmo entendimento no item 9.2.1 do Acórdão 1.286/2008-TCU-Plenário, da





relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer: “no regime contributivo previdenciário constitucional é vedado ao servidor público carrear para os proventos da aposentadoria ou para a pensão por ele instituída parcela da remuneração sobre a qual não incidiu desconto previdenciário” (grifou-se). Veja-se, a propósito, o que diz os referidos dispositivos legais:

(...)

55. A despeito da relevância da questão e da materialidade do dano apurado (cerca de R\$ 477 milhões anuais), observo que a unidade técnica propõe verdadeiro controle prévio e in abstracto de constitucionalidade de norma legal, o que não se insere no rol de competências desta Corte e é atribuição exclusiva do Supremo Tribunal Federal (Constituição Federal, art. 102, inciso I, alínea “a”).

56. É certo que o Tribunal pode, nos casos concretos, examinar a constitucionalidade de norma, mas não é essa a proposta da Sefip, que busca impedir todo e qualquer pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade instituído pela Lei 13.464/2017 aos aposentados e pensionistas da Carreira de Auditoria Fiscal do Ministério da Fazenda e do Ministério do Trabalho, afastando-se a aplicação dos §§ 2º e 3º do art. 7º e dos §§ 2º e 3º do art. 17, ambos da Lei 13.464/2017, por estarem em

57. A despeito das inconstitucionalidades acima mencionadas, em relação às quais reitero a minha total concordância, entendo que esta Corte de Contas encontra-se limitada em sua atuação, por se tratar os presentes autos de processo de representação formulada pela unidade técnica versando sobre a constitucionalidade de leis e regulamentos de forma abstrata.

58. Com efeito, tudo leva a crer que a presente representação foi formulada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade na esfera administrativa, resultando daí a inviabilidade do exame da questão na forma proposta, haja vista que o exame de constitucionalidade por parte desta Corte de Contas, assegurado pela Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, somente poderia se dar de forma incidental.

59. Veja-se, nesse sentido, o Acórdão nº 1955/2007-Plenário, da minha Relatoria:

“SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. POSSÍVEL INCONSTITUCIONALIDADE DA MP 387/2007. PROPOSTA DE MEDIDA CAUTELAR. NÃO-CONHECIMENTO, UMA VEZ QUE O CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE IN ABSTRAITO DE NORMA LEGAL É COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO STF. 1. Não se conhece de representação cujo objetivo é fazer o controle prévio e in abstracto de norma legal. 2. As representações a serem examinadas devem ter por objeto casos concretos.”

60. Por tudo o quanto foi exposto, entendo que o presente agravo deve ser provido, por envolver a representação o exame abstrato de constitucionalidade de leis, o que, a meu ver, não encontra respaldo na Constituição Federal. Nada obsta, todavia, que o Tribunal, caso entenda que a referida vantagem seja incompatível com a Constituição Federal, decida, como de direito, nos casos concretos que lhe forem submetidos.

61. Por esse motivo, não resta a menor dúvida de que este Tribunal, em observância aos princípios constitucionais do equilíbrio financeiro e atuarial e do regime solidário e contributivo da previdência social, consoante afirmado na decisão impugnada, pode e deve afastar a





aplicação dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Lei 13.464/2017 nos casos concretos submetidos à sua apreciação, por exemplo, nos atos de aposentadoria que lhe serão encaminhados para fins de registro ou em representações versando sobre situações concretas, consoante lhe autoriza o enunciado nº 347 da Súmula do STF, competindo aos interessados, caso se sintam prejudicados, provocar o Poder Judiciário, para a tutela do que entende ser de seu direito, a exemplo do que decidiu a Suprema Corte no citado AgRgSS nº 514-AM, RTJ 150/407, não sendo razoável, porém, inverter-se essa ordem e exigir-se que o TCU, previamente, vá ao Poder Judiciário ou tenha de provocar o Procurador-Geral da República, para que possa exercer as suas competências de controle externo, que lhe foram outorgadas pela própria constituição.

62. Impõe-se, ainda, a remessa do inteiro teor do presente processo, assim como da deliberação que vier a ser proferida, ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e ao Procurador-Geral da República, ambos legitimados universais para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 103 da Constituição Federal, para que tenham ciência do entendimento deste Tribunal e possam adotar as providências que entenderem cabíveis.

63. Por fim, entendo ser de bom alvitre recomendar à Casa Civil da Presidência da República a revisão da Lei nº 13.464/2017, que instituiu o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, no sentido de se autorizar a sua inclusão na base de cálculo da contribuição previdenciária, tornando-a compatível com o regime previdenciário estabelecido na Constituição Federal.

64. Nesse sentido, tendo em vista os termos da representação e os fundamentos constantes da decisão agravada, entendo ser o caso de se dar provimento ao agravo, para se negar conhecimento à representação e determinar o seu arquivamento, com a consequente revogação da medida cautelar anteriormente deferida, sem prejuízo de autorizar a Sefip a realizar a fiscalização do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria Fiscal do Trabalho instituída pela Lei nº 13.464/2017 nos casos concretos que lhe forem submetidos ou de que tenham conhecimento, observando-se o direito ao contraditório e à ampla defesa, quando for o caso. (grifos acrescidos)

39. O *Paquet de Contas* chama atenção para o parágrafo 57 do voto condutor do Acórdão 2.000/2017-Plenário do TCU, acima destacado. Nele o Ministro Benjamim Zymler expressamente concorda com os argumentos da unidade instrutiva do TCU de que de fato há inconstitucionalidade na Lei nº 13.464/2017. Não obstante, o Ministro reconhece que a Corte de Contas tem limitações legais e constitucionais para a sua atuação, sendo uma delas a não apreciação da lei em tese.





40. Com efeito, o Ministério Públco de Contas opina pela extinção do processo sem resolução de mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido do processo, nos termos do art. 485, IV, do Código de Processo Civil.

41. Na espécie, registre-se que o Ministério Públco de Contas não fez juízo de mérito acerca da correção ou não do conteúdo das Leis Complementares nºs 480/2024, 481/2024, 482/2024, 483/2024, 484/2024, 485/2024, de sua compatibilidade vertical ou não com a Constituição Federal, mas sim da completa inadequação da via eleita. Pois, reitere-se: denúncia não é via substitutiva à ação de controle abstrato, bem como o Tribunal de Contas não tem competência para apreciar constitucionalidade de norma em tese.

42. De mais a mais, consultando a Lei Complementar 031/2005, que foi alterada pelas Leis Complementares nºs 480/2024, 481/2024, 482/2024, 483/2024, 484/2024, 485/2024, com a criação dos cargos comissão tratados nesse processo, é possível verificar que foi recentemente alterada pela Lei Complementar nº 507/2025, que tacitamente revogou algumas das leis complementares tradas nos autos, repercutindo no objeto da denúncia.

43. Ante exposto, o **Ministério Públco de Contas** manifesta pela extinção do processo sem resolução de mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido do processo, nos termos do art. 485, IV, do Código de Processo Civil, em razão da falta de competência do Tribunal de Conta em apreciar a constitucionalidade de lei em abstrato.

3. CONCLUSÃO

44. Pelo exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Públco de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição





Estadual), opina pela **extinção** do processo sem resolução de mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido do processo, nos termos do art. 485, IV, do Código de Processo Civil, em razão da falta de competência do Tribunal de Conta em apreciar a constitucionalidade de lei em abstrato.

É o parecer.

Ministério Públco de Contas, Cuiabá, 27 de março de 2025.

(assinatura digital)⁷
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

⁷. Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT

