



PROCESSO N.º : 189.171-5/2024
PROCEDENTE : OUVIDORIA-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
RESPONSÁVEL : JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO – Ex-Prefeito Municipal
ASSUNTO : DENÚNCIA – Chamado Ouvidoria n.º 693/2024
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

RAZÕES DO VOTO

Inicialmente, diante do preenchimento dos requisitos dispostos na Resolução Normativa n.º 20/2022 e no Anexo Único da Resolução Normativa n.º 16/2021 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCE/MT), **ratifico** o juízo de admissibilidade da presente Denúncia¹.

Ademais, ressalto que foi oportunizada ao Responsável a apresentação de defesa acerca dos fatos relatados no Relatório Técnico.

Destaco que o Relatório Técnico Preliminar² descreveu de forma clara e compreensível o achado de auditoria (KB 99), identificando expressamente o agente responsável, bem como está instruído com indícios dos fatos apresentados.

Assim, em confronto com argumentos defensivos e com a manifestação do Ministério Público de Contas (MPC), passo à análise da irregularidade relatada.

A Denúncia trazida à baila, por meio do Chamado n.º 693/2024, formalizado perante a Ouvidoria-Geral desta Corte de Contas, aponta a existência de supostas irregularidades na aprovação das Leis Complementares n.º 480, de 14 de junho de 2024; n.º 481, de 14 de junho de 2024; n.º 482, de 14 de junho de 2024; n.º 483, de 14 de junho de 2024; n.º 484, de 14 de junho de 2024; n.º 485, de 14 de junho de 2024; e n.º 486, de 14 de junho de 2024, que alteraram a redação da Lei Complementar n.º 31, de 22 de dezembro de 2005, viabilizando, consequentemente, a modificação da estrutura das Secretarias Municipais, com a criação de 118 (cento e

¹ Doc. 509017/2024.

² Doc. 540293/2024.





dezoito) cargos em comissão, sendo que, segundo o Denunciante, 116 (cento e dezesseis) desses cargos não apresentariam correlação com funções típicas de direção, chefia ou assessoramento.

Considerando a gravidade dos fatos, a Denúncia foi corretamente apurada pela 4ª Secretaria de Controle Externo (Secex) que concluiu pela existência da irregularidade **KB99**, uma vez que as atribuições dos cargos em comissão instituídos pelas mencionadas Leis Complementares não se encontram descritas de forma clara e objetiva, além do fato que não guardam relação com atividades de direção, chefia ou assessoramento direto à autoridade nomeante, restringindo-se, ao contrário, a funções de natureza burocrática, técnica e operacional, as quais deveriam ser desempenhadas por servidores efetivos, admitidos por concurso público, em conformidade com os princípios constitucionais aplicáveis.

O Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito Municipal de Rondonópolis à época, foi devidamente citado e apresentou defesa, arguindo, em sede de preliminar, que a matéria versada é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 1017550-71.2024.8.11.0000 em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJMT), bem como que esta Corte de Contas não tem competência para exercer o controle de constitucionalidade das Leis Complementares, o que impõe o indeferimento da Denúncia.

No mérito, o então Gestor defendeu a constitucionalidade das Leis Complementares que promoveram a reestruturação das secretarias municipais, asseverando que os cargos em comissão estão em conformidade com as exigências constitucionais previstas no Tema n.º 1.010 do Supremo Tribunal Federal (STF), que estabelecem a necessidade de especialidade e técnica para as atribuições comissionadas. Ao final, requereu a improcedência da Denúncia e o consequente arquivamento dos autos.

Em sede de Relatório Técnico Conclusivo³, a 4ª Secex destacou que as alegações apresentadas pela defesa são insuficientes para justificar ou afastar a irregularidade constante do achado de auditoria, o que reflete a procedência da Denúncia e, por via de consequência, o afastamento das Leis Complementares que

³ Doc. 580232/2025.





criaram, modificaram e transformaram cargos em comissão que não atendem os pressupostos exigidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) e jurisprudência do STF.

Sobre o contexto fático, o MPC emitiu Parecer n.º 895/2025⁴, no sentido de julgar extinto o processo de Denúncia, sem resolução de mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido do processo, nos termos do art. 485, IV, da Lei n.º 13.105 de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), em razão da falta de competência do Tribunal de Contas em apreciar a constitucionalidade de lei em abstrato.

Não obstante o posicionamento do MPC, verifico que a Denúncia resultou na apuração de uma irregularidade praticada pelo então Prefeito Municipal, correspondendo à irregularidade KB 99, de natureza grave.

No que diz respeito à preliminar suscitada pelo ex-Gestor, relativa à “Cláusula da Reserva de Plenário e Impossibilidade do Tribunal de Contas Realizar Controle de Constitucionalidade”, pontuo que as recentes decisões do STF reafirmam a compatibilidade da Súmula n.º 347⁵ com a CRFB/1988 e conferem aos Tribunais de Contas a prerrogativa de afastar, de **forma incidental**, normas cuja aplicação, em caso específico, possa resultar em vício de inconstitucionalidade.

Ressalta-se, contudo, que tais decisões também deixam claro que é vedada a atribuição de efeitos *erga omnes* e vinculantes no âmbito da Administração Pública, isto é, efeitos que extrapolem os limites do caso concreto sob análise.

Nesse sentido, confira-se as lições trazidas pelo Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento do Mandado de Segurança n.º 35.824:

A declaração incidental de inconstitucionalidade somente é permitida de maneira excepcional aos juízes e tribunais para o pleno exercício de suas funções jurisdicionais (...). Trata-se, portanto, de excepcionalidade concedida somente aos órgãos exercentes de função jurisdicional, aceita pelos mecanismos de freios e contrapesos existentes na separação de poderes e não extensível a qualquer outro órgão administrativo. (...). É inconcebível a hipótese de o Tribunal de Contas da União, órgão sem qualquer função jurisdicional, permanecer a exercer controle de constitucionalidade 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,

⁴ Doc. 585797/2025;

⁵ O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.





cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988. (MS 35.824, voto do rel. min. Alexandre de Moraes, P, j. 13-4-2021, DJE 116 de 17-6-2021.)

Registro que, no caso do Mandado de Segurança n.º 25.888/DF, suscitado pelo MPC⁶, a Petrobras alegou que o Tribunal de Contas da União (TCU) havia extrapolado seus limites ao determinar que a estatal observasse a Lei Geral de Licitações em seus certames, em detrimento dos decretos de 1997 e 1998 que regem o procedimento licitatório próprio – denominado "simplificado" - aplicado à petroleira. Em razão disso, requereu a revogação da Súmula supracitada.

No entanto, no voto condutor do Mandado de Segurança, o Ministro Gilmar Mendes fez o seguinte registro:

5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – 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). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961).

6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021).

As decisões acima transcritas reforçam a ideia de que os efeitos do controle de constitucionalidade a ser realizado pelos Tribunais de Contas **devem se limitar ao caso concreto**, não sendo admitidos efeitos *erga omnes*, ou seja, a aplicação é restrita às partes, como também se observa no Processo n.º 13.157-1/2022, julgado por esta Corte de Contas.

Ainda nesse tocante, registro que a Procuradoria-Geral da República (PGR) apresentou parecer sobre o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) n.º 1208460, no qual destacou que os órgãos de controle não jurisdicionais, no exercício de suas respectivas competências, podem e devem atuar como instrumento de consolidação das decisões proferidas pelo STF.

⁶ Doc. 585797/2025, pág. 23.





E de acordo com o parecer do Ministério Público Federal⁷:

(...) é permitido aos Tribunais de Contas, apenas no exercício da atribuição de **controle concreto** da regularidade dos atos administrativos, negar efeitos em específico a normas reconhecidas como inconstitucionais, desde que com fundamento e em observância à jurisprudência do Tribunal competente para o exame da constitucionalidade em abstrato da norma afastada.

No âmbito desta Corte de Contas, o incidente de inconstitucionalidade é regulamentado no art. 51 da Lei Complementar n.º 269, de 22 de janeiro de 2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - LOTCE/MT), que assim prescreve:

(...) 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.

Nessa seara, o art. 315 do RITCE/MT, alterado pela Emenda Regimental n.º 02/2023, estabeleceu que, em caso de decisão ou súmula do STF ou do TJMT que declare a inconstitucionalidade de uma lei ou ato, o TCE/MT realizará a aferição de sua aplicabilidade no caso concreto, de maneira incidental, como se observa abaixo:

Art. 315 O Plenário poderá aferir a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afastando, fundamentadamente, sua aplicação no caso concreto, desde que verificada incompatibilidade da norma ou ato com: (Redação dada pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023)
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. (Incluído pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023)

Dessa forma, fica assegurado que a competência do TCE/MT se restringe à análise da constitucionalidade das leis e atos do Poder Público em caráter incidental, restrita ao caso específico em questão e com efeitos limitados às partes envolvidas. A declaração de inconstitucionalidade em abstrato, com efeitos *erga omnes*, permanece prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário.

⁷ <https://www.mpf.mp.br/pgr/arquivos/2023/are-1-208-460-pgr-manifestacao-1260473-2023.pdf>.





Desse modo, em cumprimento ao art. 97 da CRFB/1988, **em contrário senso com parecer ministerial, submeto a matéria ao Plenário para deliberação.**

Superada a preliminar alegada, passo a análise da irregularidade apontada pela equipe técnica.

Responsável: José Carlos Junqueira de Araújo – Prefeito Municipal

Achado n.º 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 nºs 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.

Como dito e frisado em linhas pretéritas, observa-se a Lei Complementar n.º 031/2005, que trata da reestruturação Organização da Prefeitura Municipal de Rondonópolis, sofreu várias alterações em razão das edições das Leis Complementares retratadas na presente Denúncia. Vejamos:

- Lei Complementar n.º 480/2024: art. 7º, III, “a”, alterou a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Infraestrutura;
- Lei Complementar n.º 481/2024: art. 7º, III, “c”, alterou a estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico;
- Lei Complementar n.º 482/2024: art. 7º, III, “h”, alterou a estrutura da Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Lei Complementar n.º 483/2024: art. 7º, I, “c”, alterou a estrutura organizacional e funcional do Gabinete de Comunicação Social;
- Lei Complementar n.º 484/2024: art. 7º, II, “b”, alterou a estrutura da Secretaria Municipal de Administração;
- Lei Complementar n.º 485/2024, art. 7º, IV, “a”, alterou a estrutura da Secretaria Municipal de Educação; e,
- Lei Complementar n.º 486/2024: art. 7º, I, “e”, alterou a estrutura da Secretaria Municipal de Transparência Pública e Controle Interno.

As principais alterações ocorreram na nomenclatura dos órgãos e nos cargos em comissão já existente, além da criação de novos cargos em comissão e aumento na quantidade de vagas existentes.

Todavia, no que se refere à natureza dos cargos previstos nas Leis Complementares n.º 480/2024, n.º 481/2024, n.º 482/2024, n.º 483/2024, n.º





484/2024, n.º 485/2024 e n.º 486/2024⁸, ressaltados os cargos C.1 – Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico criado pela LC n.º 481/2024 e o cargo H. 1.1 – Assessoria de Gabinete, criado pela LC n.º 482/2024, constato que, embora formalmente instituídos como cargos em comissão, apresentam atribuições que se distanciam das funções típicas de direção, chefia e assessoramento, que, excepcionalmente, justificariam a dispensa de concurso público, nos termos do art. 37, V, da CRFB/1988.

Na prática, apesar da denominação de cargos de assessoramento, as atribuições descritas nas referidas Leis dizem respeito a atividades rotineiras, puramente técnicas, burocráticas, operacionais e ordinárias, que não guardam relação com as funções de assessoramento, chefia ou direção.

A Constituição é categórica ao dispor que os cargos em comissão se destinam exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, sendo vedada sua utilização para funções meramente técnicas, burocráticas ou operacionais. A criação de cargos em comissão desvinculados dessas finalidades representa flagrante violação ao princípio da legalidade e ao princípio da moralidade

⁸ 1. Lei Complementar nº 480/2024 – A. 1.9 – Superintendência de Agrimensura; A. 1.9.1 – Assessoria de Agrimensura I; A. 1.9.1.1 – Assessoria de Apoio a Agrimensura e A. 1.10 – Assessoria Jurídica;

2. Lei Complementar nº 481/2024 – C. 1.1. – Assessoria Jurídica; - C. 1.2. – Assessoria Gabinete; C. 1.3 – Superintendente de Gestão das Políticas Públicas da Indústria e Comércio; C. 1.3.1 – Assessoria de Apoio a Administração dos Distritos Industriais; C. 1.3.2 – Gerente de Departamento de Estatística; C. 1.3.3 – Gerente de Núcleo de Apoio a gestão das Políticas Públicas da Indústria e Comércio; C. 1.4. – Superintendente de Fomento as Micro, pequenas e Médias empresas; C. 1.4.1 – Assessoria de Formalização de Políticas para Microempreendedores individuais; C. 1.4.2 – Assessoria de Suporte a elaboração de Projetos; C. 1.5. – Superintendente de Gestão Administrativo e Financeiro; C. 1.5.1 – Gerente de Divisão de gestão Administrativo e Financeiro; C. 1.5.2 – Gerente de Núcleo de Apoio e Financeiro;

3. Lei Complementar nº 482/2024 – H. 1.2 – Superintendência Administrativo e Financeiro; H. 1.2.1 – Departamento de Manutenção e Serviços do Complexo de LOTHAR; H. 1.2.2 – Divisão de Gestão Financeira e Administrativo; H.1.2.3 – Núcleo de Apoio à Administração; H. 1.3 – Superintendência de Pesquisa e Difusão Tecnológica; H. 1.4 – Superintendência do Cursinho Pré-vestibular Zumbi dos Palmares; H. 1.5 – Superintendência do Cursinho Pré-vestibular Zumbi dos Palmares; H. 1.5.1 – Núcleo de Apoio ao Cursinho Pré-vestibular; H. 1.6 – Superintendência de Políticas do Trabalho; H. 1.6.1 – Departamento de Planejamento das Políticas do Trabalho; H. 1.6.1.1 – Assessoria de Geração de Emprego e Renda; H. 1.7 - Superintendência de Tecnologia da Informação e Modernização Institucional; H. 1.7.1 - Assessoria de Modernização Institucional; H. 1.7.2 - Assessoria de Tecnologia da Informação I; H. 1.7.3 - Assessoria de Tecnologia da Informação II; H. 1.7.4 - Assessoria de Apoio à Tecnologia da Informação;

4. Lei Complementar nº 483/2024 – C. 1.1 - Assessoria Administrativa Operacional; C. 1.2 - Superintendência de Jornalismo e Redação; C. 1.2.1 - Assessoria de Jornalismo e Redação I; C. 1.2.2 - Assessoria de Jornalismo e Redação II; C. 1.2.3 - Divisão de Jornalismo Televisivo; C. 1.3 - Superintendência de Artes; C. 1.3.1 - Assessoria de Captação de Áudio e Vídeo; C.1.3.2 - Assessoria de Produção de Artes; C. 1.3.3 - Assessoria de Produção de 1.3.5 - Assessoria Operacional de Rádio; C. 1.4. - Superintendência de Internet e Mídias Sociais; C. 1.4.1 - Assessoria de Análise de Mídias Sociais; C. 1.5 - Superintendência de ventos e Redações Públicas;

5. Lei Complementar nº 484/2024 – B. 1.1. – Assessoria Jurídica; B. 1.3. – Assessoria de Controle de Contas; B. 1.4. – Assessoria de Gestão dos Distritos Rurais; B. 1.5.2. – Agente de Contratação; B. 1.5.3. – Pregoeiro; B. 1.5.4.5. – Gerente de Divisão de Controle de Publicações de Licitações; B. 1.10. – Superintendência de Arquivo Público; B. 1.11. – Superintendência de Controle de Frotas e Combustíveis; B. 1.12.1.2. – Assessoria de Apoio de Cemitérios Municipais I;

6. Lei Complementar nº 485/2024 – A. 1.3 – Assessoria Jurídica I; A. 1.3.1. – Assessoria Jurídica II;

7. Lei Complementar nº 486/2024 – E. 1.5. – Departamento de Proteção de Dados.





administrativa, além de ferir os princípios da impessoalidade e da eficiência que regem a Administração Pública.

A jurisprudência do STF, especialmente o RE n.º 1.041.210 com repercussão geral reconhecida (Tema 1010), destaca que a criação indiscriminada de cargos comissionados, sem a precisa descrição das atribuições típicas de direção, chefia ou assessoramento, configura abuso de poder legislativo e resulta em inconstitucionalidade material da norma, nos seguintes termos:

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. (STF - RE: 1041210 SP, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 27/09/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/05/2019)

A ausência de vinculação entre as atribuições do cargo e as funções de confiança transforma os cargos comissionados em instrumentos de apadrinhamento político, subvertendo a finalidade pública e enfraquecendo a meritocracia no serviço público. Tal prática compromete a moralidade administrativa e desvirtua o interesse público, configurando desvio de finalidade.

Dessa forma, resta evidenciado que as Leis Complementares em apreço estão eivadas de vícios, uma vez que violam preceitos fundamentais da Constituição





Federal, sendo imprescindível reconhecer a inaplicabilidade dos dispositivos para assegurar a supremacia da Carta Magna e a proteção da probidade administrativa.

Em relação à Lei Complementar n.º 480/2024, que alterou a estrutura da Secretaria Municipal de Infraestrutura mediante a criação de 12 (doze) cargos, divididos em Superintendência de Agrimensura, Assessoria de Agrimensura I, Assessoria de Apoio à Agrimensura e Assessoria Jurídica I, verifica-se, pelo teor do Anexo II, que as atividades de cada cargo são genéricas e não esclarecem, com objetividade, as atribuições necessárias para o desempenho das funções. Vejamos:

ATRIBUIÇÃO DOS CARGOS

CARGO: SUPERINTENDÊNCIA DE AGRIMENSURA

- I. Primar pelo desempenho gerencial em sua área de competência promovendo a definição de responsabilidades por execução, custos e resultados, tais como: conduzir, dirigir e executar os levantamentos topográficos, geodésicos, cartográficos, hidrografia, cadastrais e relacionadas para adquirir e gerenciar dados e informações espaciais;
- II. Primar pelo desempenho do trabalho gerencial de planejamento, liderança, organização, controle e desenvolvimento de projetos e pesquisas tecnológicas voltadas para sua especialidade, como planejamento urbano, rural e ambiental, regularização fundiária, georreferenciamento, geoprocessamento e sensoriamento remoto;
- III. Acompanhar, controlar e supervisionar as atividades técnicas e operacionais, conduzindo-as ao alinhamento estratégico;
- IV. Garantir a Gestão Pública no planejamento, execução e avaliação das ações;
- V. Auxiliar o Secretário Municipal de Infraestrutura na tomada de decisões, em matéria de competência de sua área, de acordo com o plano estratégico da pasta;
- VI. Desempenhar outras tarefas compatíveis com suas atribuições, bem como desempenhar outras atribuições correlatas e comuns aos Gerentes de Departamento, face à determinação superior.

CARGO: ASSESSORIA DE AGRIMENSURA I

- I - Promover a elaboração de proposta técnica e/ou execução de projetos na área de topografia;
- II - Estabelecer as metas a serem atingidas pela área em conjunto com a Gerência de Departamento;
- III - Promover os trabalhos em equipe e o desenvolvimento continuado de seus membros;
- IV - Garantir a eficiência, eficácia e efetividade na execução das ações da respectiva gerência;
- V - Criar condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade do serviço público;
- VI - Controlar e conservar os bens patrimoniais de uso de sua competência;
- VII - Emitir relatórios sistemáticos gerenciais;
- VIII - Desempenhar outras atribuições no âmbito de sua competência.

CARGO: ASSESSORIA DE APOIO À AGRIMENSURA I

- I - Ajudar no cumprimento das metas a serem atingidas pela área em conjunto com a Gerência de Departamento;





- II - Promover os trabalhos em equipe e o desenvolvimento continuado de seus membros;
- III - Garantir a eficiência, eficácia e efetividade na execução dos projetos;
- IV - Atender as condições que visam as melhorias contínuas e mensuráveis da qualidade e produtividade do serviço público;
- V - Conservar os bens patrimoniais de uso de sua competência;
- VI - Desempenhar outras atribuições no âmbito de sua competência.

CARGO: ASSESSORIA JURÍDICA I

- I - gerenciamento, análise e deliberação sobre documentos jurídicos, leis, minutas de decretos executivos, instrumentos de convênios, termos de compromissos, assessoramento e consultoria jurídica, auxílio na interpretação das leis e normas administrativas, auxílio nos procedimentos necessários para o bom desenvolvimento das tarefas correlacionadas a Secretaria;
- II - Prestar assistência e orientação jurídica ao Gabinete do(a) Secretário(a) no exame, instrução e documentação de processos submetidos à apreciação e decisão;
- III - emitir pareceres jurídicos sobre matéria de interesse da Secretaria Municipal de Infraestrutura;
- IV - orientar nas elaborações de normas, instruções e regulamentos;
- V - articular-se com a Procuradoria-Geral do Município, com vistas à uniformização de procedimentos, orientações e interpretações de natureza jurídica;
- VI - elaborar ou rever anteprojetos de Leis, Decretos, Atos Normativos, Portarias e Resoluções de interesse da Secretaria Municipal de Infraestrutura;
- VIII - zelar pelo cumprimento das normas legais e regulamentares referentes à legislação constitucional e administrativa no âmbito de competência da Secretaria Municipal de Infraestrutura;
- X - supervisionar e acompanhar litígios que envolvam a Secretaria Municipal de Infraestrutura;
- XI - exercer outras atividades correlatas às suas atribuições e que lhe forem determinadas pelo(a) Secretário(a).

Depreende-se que nenhuma das atribuições apresenta vínculo com funções de direção, chefia ou assessoramento. Ao contrário, as atividades desempenhadas são eminentemente burocráticas, rotineiras e de natureza operacional, características inerentes aos cargos efetivos, cujo provimento se dá exclusivamente mediante aprovação em concurso público.

De igual modo, todas as demais Leis Complementares apresentam, em seu conteúdo, alguma irregularidade.

No que se refere às Leis Complementares n.º 481, n.º 482, n.º 483, n.º 484, n.º 485 e n.º 486, todas de 2024, editadas sob o pretexto de reorganizar a estrutura de várias secretarias municipais, infere-se que, na realidade, promoveram a criação e alteração da nomenclatura de cargos comissionados, sem observar que a denominação do cargo não altera a essência da função. Esta, por sua vez, continua





afastada das características exigidas para os cargos comissionados, pois permanece a associadas a atividades burocráticas, técnicas e operacionais.

Ressalta-se que tais funções não envolvem comando hierárquico, relação de confiança ou assessoramento direto de alto nível estratégico, requisitos essenciais para a legitimidade dos cargos em comissão.

Trata-se, portanto, de atribuições típicas de servidores efetivos, que exigem conhecimento técnico específico e continuidade funcional, sendo o ingresso obrigatório por meio de concurso público. A criação de cargos em comissão constitui exceção à regra geral de ingresso no serviço público por concurso público (provas ou provas e títulos) e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

Esta Corte de Contas possui entendimento consolidado quanto à necessidade de provimento de cargos efetivos por meio de concurso público para o exercício de funções inerentes às atividades típicas dos órgãos da Administração Pública, bem como estabelece as condições e pressupostos válidos para a criação excepcional de cargos em comissão.

Sobre o tema, a Resolução de Consulta n.º 7/2023-PV, aprovada pelo Plenário deste Tribunal de Contas, dispõe que a contratação de servidores para as atribuições ordinárias, corriqueiras e permanentes de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico na Administração Pública deve ser realizada mediante investidura em cargo efetivo, com aprovação em concurso público, conforme previsto no art. 37, II, da CRFB/1988. Confira-se:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 7/2023 – PV

Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO.

REEXAME DE TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 33/2013-TP.

PROCURADORIA MUNICIPAL. ADMISSÃO. CONCURSO PÚBLICO. REGRA GERAL.

1) O Supremo Tribunal Federal possui orientação consolidada no sentido de que os arts. 131 e 132 da Constituição Federal (que disciplinam a Advocacia Pública) não são de reprodução obrigatória pelos Municípios.

2) A decisão de instituição do órgão da Procuradoria Municipal em sua estrutura organizacional compõe a autonomia municipal, a qual deverá considerar as necessidades e peculiaridades locais.

3) Uma vez criada a Procuradoria Municipal, os servidores com atribuições ordinárias, corriqueiras e permanentes de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico devem ser detentores de cargos públicos de provimento efetivo e, por consequência, seu





ingresso na carreira deve ocorrer por meio de concurso público, tendo em vista que estes integram a categoria da Advocacia Pública e se inserem nas funções essenciais à Justiça (STF, RE nº 663696).

4) Caso o Município ainda não tenha instituído o órgão da procuradoria municipal, seja em termos de estrutura administrativa instituída ou mediante a existência do(s) cargo(s) público(s) de carreira, caberá avaliar, de acordo com sua realidade, a opção pela sua instituição ou pela contratação de profissionais para a execução de serviços advocatícios.

5) É permitida a criação e provimento de cargos em comissão para o exercício de atribuições de direção ou chefia de unidade técnica jurídica de órgãos ou entidades públicas, bem como para assessoramento direto de autoridades, devendo existir, em ambos os casos, cargos de provimento efetivo para o exercício ordinário, corriqueiro e permanente das atribuições de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico.

6) As pequenas unidades administrativas, a exemplo de Câmaras Municipais e autarquias previdenciárias, a fim de atender à regra do concurso público para a admissão de Advogados/Procuradores públicos, podem, mediante legislação local, definir a carga horária e a remuneração do respectivo cargo público, compatíveis com a necessidade do serviço.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 56.404- 4/2021. (grifo nosso).

Assim, não basta a simples inserção da expressão “assessor”, a partir da qual não se extrai a real dimensão dos cargos. É imprescindível a descrição objetiva das funções de cada um deles, que, no caso em apreço, não evidenciam relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor comissionado, e se coadunam com funções eminentemente técnicas, aptas a autorizar o provimento exclusivamente mediante aprovação em concurso público.

A dispensa desse requisito é medida excepcional, apenas admissível quando demonstrado vínculo de confiança com a autoridade nomeante. Ou seja, os cargos públicos de natureza ordinária, cujas atividades são realizadas de forma contínua no seio da Administração Pública, devem ser exercidos por servidores públicos concursados.

Ao diligenciar nas legislações municipais e ao analisar o Anexo II, observa-se que os cargos denominados como “Assessoria Jurídica”, “Assessoria de Gabinete”, “Assessoria de Apoio à Administração dos Distritos Industriais”, “Assessoria de Geração de Emprego e Renda”, “Gerente de Departamento de Estatística”, “Gerente de Núcleo de Apoio a Gestão das Políticas Públicas da Indústria e Comércio”, “Assessoria de Suporte a Elaboração de Projetos”, “Núcleo de Apoio à Administração”, dentre outros, desempenham atividades técnicas, operacionais, burocráticas e permanentes, como elaboração de pareceres jurídicos, controle de





arquivos, elaboração de respostas à ofícios e demais expedientes, atribuições incompatíveis com o regime jurídico excepcional dos cargos comissionados.

Dessa forma, a interpretação que se extrai dos dispositivos legais, em especial do Anexo II das Leis Complementares n.º 480, n.º 481, n.º 482, n.º 483, n.º 484, n.º 485 e n.º 486, todas de 2024, é a de que a Prefeitura Municipal de Rondonópolis optou por criar os cargos de assessor com atribuições ordinárias, cotidianas e permanentes. Todavia, conforme já exposto, da análise de seus conteúdos não se depreende atribuição de comando, direção ou assessoramento estratégico que pressuponha relação de confiança com a autoridade superior.

Ao contrário, as atividades propostas caracterizam-se como execução de programas normativos de natureza técnica e administrativa, e não finalística. Por esse motivo, os ocupantes desses cargos devem ser servidores efetivos, investidos mediante concurso público.

Assim, independentemente da nomenclatura atribuída aos cargos, é a natureza concreta das funções exercidas que determina o regime jurídico aplicável.

No presente caso, o conteúdo funcional demonstra que os cargos em questão não se enquadram na exceção prevista no art. 37, V da CRFB/1988, sendo, portanto, inconstitucional a sua criação e provimento como cargos em comissão.

No tocante à responsabilização, salienta-se que o Sr. José Carlos Junqueira de Araújo não observou os preceitos legais aplicáveis à criação de cargos comissionados ao sancionar a lei que lhes deu origem, cujas atribuições não se enquadram em atividade de chefia, direção ou assessoramento.

Além disso, na qualidade de agente público, o ex-Prefeito Municipal tinha o poder-dever de vetar o projeto de lei, por reconhecer a sua inconstitucionalidade.

Desse modo, concluo pela caracterização da **irregularidade da KB 99**, de responsabilidade do Sr. **José Carlos Junqueira de Araújo**, ex-Prefeito Municipal.

Mantida a irregularidade, passo à análise da conduta do Responsável, considerando a natureza do ato e as circunstâncias agravantes e atenuantes que permeiam o caso concreto.





A conduta omissiva do ex-Prefeito Municipal, que deixou de adotar as cautelas exigidas para assegurar a conformidade normativa dos atos administrativos sujeitos ao controle externo, revela-se reprovável, sobretudo porque se exige do gestor público postura diligente, prudente e alinhada às exigências do ordenamento jurídico.

No presente caso, verifica-se que o Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, no exercício do cargo de Prefeito Municipal e na qualidade de detentor do poder decisório, não se cercou das análises e cautelas necessárias para garantir a legalidade das Leis Municipais que sancionou. Ainda que sua conduta se enquadre na definição de erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB), e do art. 12, §1º, do Decreto n.º 9.830/2019, compreendido como “manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevados grau de negligência, imprudência ou imperícia”, tal reconhecimento não implica, automaticamente, a imposição de multa, tampouco vincula o julgador à obrigatoriedade de sancionar pecuniariamente o agente.

A constatação do erro grosseiro constitui pressuposto para eventual responsabilização, mas não se confunde com determinação automática de punição, devendo a aplicação de sanção observar, de forma integrada e proporcional, elementos adicionais, tais como, existência de dolo ou má-fé; ocorrência de danos ao erário ou impacto financeiro relevante; reiteração de condutas; gravidade material dos efeitos do ato; proporcionalidade entre conduta e penalidade; e consequências práticas da sanção, conforme orienta o art. 22 da LINDB.

Cumprе destacar que a reforma da LINDB, implementada pela Lei n.º 13.655/2018, reforçou que a responsabilização do agente público deve se pautar pela racionalidade administrativa, pela análise consequencial das decisões e pela estrita observância da proporcionalidade, afastando punições automáticas, descontextualizadas ou dissociadas das circunstâncias concretas do caso.

Assim, a mera caracterização do erro grosseiro — embora relevante — não se mostra suficiente, por si só, para justificar a imposição de multa.





Diante do exposto, reconheço a **manutenção da irregularidade KB 99**, de natureza grave, atribuindo-a ao Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, ex-Prefeito Municipal. Todavia, deixo de aplicar sanção pecuniária, à vista das peculiaridades do caso concreto e dos elementos constantes dos autos, limitando-me ao reconhecimento da responsabilidade e à caracterização da irregularidade, nos termos regimentais e legais aplicáveis.

Por fim, com fundamento no art. 22, II, da LOTCE/MT, **determino** à atual gestão, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, **adote** as medidas necessárias à adequação da legislação municipal, avaliando a necessidade de realização de concurso público para o provimento dos cargos cujas atribuições não se relacionam com funções de direção, chefia e assessoramento, em observância ao disposto no art. 37, II e V, da CRFB/1988, mediante comprovação a esta Corte de Contas, sob pena das sanções cabíveis.

DISPOSITIVO DO VOTO

Ante do exposto, com fundamento nos art. 210 e 200 do RITCE/MT c/c o art. 16 da Resolução Normativa n.º 20/2022, **não acolho** o Parecer n.º 895/2025, de autoria do Procurador-geral de Contas Adjunto William de Almeida Brito Júnior, e, em conformidade com a manifestação da equipe técnica, **VOTO** no sentido de:

- I) **ratificar** o conhecimento da presente Denúncia;
- II) nos termos do art. 97 da CRFB/1988, do art. 51 da LOTCE/MT e do art. 315 do RITCE/MT, **suscitar incidente de inconstitucionalidade** perante o Plenário desta Corte de Contas, em relação às Leis Complementares n.º 480, n.º 481, n.º 482, n.º 483, n.º 484, n.º 485 e n.º 486, todas de 2024, afastando os dispositivos que reconhecem a natureza comissionada a cargos cuja atribuições são compatíveis com provimento efetivo, diante da incompatibilidade com o disposto no art. 37, II e V;
- III) **no mérito, julgar procedente** a Denúncia formulada em desfavor da Prefeitura Municipal de Rondonópolis, em razão da **manutenção da irregularidade KB 99** decorrente da criação e alteração da nomenclatura de cargos em comissão cujas atribuições são eminentemente técnicas, burocráticas, operacionais e ordinárias, atividades que exigem provimento mediante aprovação em concurso público, conforme previsto no art. 37, II e V, da CRFB/1988;





IV) com fulcro no art. 22, II, da LOTCE/MT, **determinar** ao **Chefe do Poder Executivo Municipal de Rondonópolis** que, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, **adote** as providências necessárias para a adequação da legislação municipal, avaliando a necessidade de realização de concurso público para o provimento dos cargos cujas atribuições não se coadunam com as funções de direção, chefia e assessoramento, em estrita observância ao disposto no art. 37, II e V, da CRFB/1988, devendo apresentar comprovação a esta Corte de Contas, sob pena de aplicação das sanções cabíveis;

V) **determinar o monitoramento** da determinação exarada neste voto, a ser realizado pela Secex responsável, conforme previsão do art. 140, V, § 7º, do RITCE/MT.

É como voto.

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 5 de dezembro de 2025.

*(assinatura digital)*⁹

Conselheiro GUILHERME ANTONIO MALUF
Relator

⁹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei 11.419/2006 e da Resolução Normativa 9/2012 do TCE/MT.

