



|                  |   |  |
|------------------|---|--|
| <b>PROCESSO</b>  | : | <b>193.752-9/2024</b>                              |
| <b>PRINCIPAL</b> | : | <b>TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO</b> |
| <b>ASSUNTO</b>   | : | <b>PEDIDO DE REVISÃO DE TESE PREJULGADA</b>        |
| <b>RELATOR</b>   | : | <b>CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM</b>                 |

## II – RAZÕES DO VOTO

7. Inicialmente, registro que o pedido de revisão de tese preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 226-A do Regimento Interno deste Tribunal.

8. O pedido de revisão de tese, do item 2 da Resolução de Consulta 09/2023-PV decorre do julgamento da Representação de Natureza Interna (RNI) 183.734-6/2024, formalizado por meio do Acórdão 829/2024 – PP. Na ocasião, a representação foi julgada improcedente, sendo proposta a revisão do item 2 da Resolução de Consulta 9/2023-PV, com determinação de envio de cópia da decisão à Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo para as providências cabíveis.

9. A controvérsia cinge-se na vedação de acumulação do mandato de vereador com o cargo efetivo de controlador interno na Câmara Municipal, conforme disposto no item 2 da Resolução de Consulta 09/2023-PV, conforme dispõe a ementa:

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE UNIÃO DO SUL. CONSULTA. AGENTE POLÍTICO. PESSOAL. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. VEREADOR COM CARGO PÚBLICO EFETIVO DE CONTROLADOR INTERNO. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.

(...)

**2. Não é possível o exercício cumulativo do mandato de vereador com o cargo efetivo de controlador interno do Poder Legislativo municipal ou com o cargo efetivo de controlador interno com atuação nos Poderes Executivo e Legislativo, pois a condição concomitante de fiscalizado e fiscal ofende o princípio da segregação de funções.**

(...) (destaquei)





10. No voto condutor do Acórdão 829/2024-PP, o Excelentíssimo Conselheiro Waldir Teis, adotando interpretação literal do art. 38, *inciso III*, da Constituição da República (CR), entendeu que a compatibilidade de horários seria o único requisito para a acumulação do mandato de vereador com o cargo de controlador interno na mesma Câmara Municipal.

11. Com a devida *vénia*, divirjo do entendimento esposado, por considerar que a interpretação literal do art. 38, *inciso III*, da Constituição da República, não pode prevalecer de forma isolada, devendo ser interpretada sistematicamente à luz dos princípios que regem a Administração Pública, notadamente os da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição, bem como do princípio da segregação de funções.

12. O art. 38 da Constituição da República dispõe:

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

**III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;**

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem. (destaquei)

13. Uma interpretação literal do *inciso III* sugere que a compatibilidade de horários seria suficiente para autorizar a acumulação. Contudo, tal interpretação não pode ser aplicada de forma isolada, desconsiderando os princípios constitucionais da administração pública, notadamente os da impessoalidade, moralidade e eficiência





(art. 37, *caput*, da Constituição), bem como o princípio da segregação de funções, essencial à integridade do controle interno.

### **Da Natureza do Cargo de Controlador Interno**

14. O cargo de controlador interno, de provimento efetivo, possui caráter técnico e estratégico, com atribuições voltadas à fiscalização e ao controle da gestão pública. Suas funções incluem, mas não se limitam a: fiscalização da legalidade na aplicação de recursos públicos; acompanhamento de licitações e contratos; prevenção de irregularidades; orientação aos gestores e servidores; e colaboração com o controle externo.

15. O exercício dessas funções exige independência, imparcialidade e autonomia funcional, características incompatíveis com o desempenho concomitante do mandato de vereador na mesma Casa Legislativa. Isso porque o vereador é um agente político que participa da gestão, vota em matérias e está sujeito à fiscalização interna, enquanto o controlador interno é o técnico responsável por fiscalizar os atos administrativos da própria Câmara, inclusive os praticados pelos vereadores e pela Mesa Diretora.

16. A coexistência, na mesma pessoa e no mesmo órgão, dos papéis de fiscal e fiscalizado configura evidente conflito de interesses e indevida concentração de poder, comprometendo a objetividade, a independência e a imparcialidade que são inerentes e indispensáveis à atividade de controle interno.

### **Da Violação aos Princípios Constitucionais e da Segregação de Funções**

17. A acumulação de funções, nesse caso, viola o princípio da segregação de funções, que impõe a separação entre quem executa, quem controla e quem fiscaliza, a fim de evitar concentração de poder, conflitos de interesse, autobenefício e omissão fiscalizatória.





18. Ainda que tal princípio não esteja expressamente positivado na Constituição da República, ele é amplamente reconhecido pela doutrina, pela jurisprudência e pela própria estrutura constitucional do sistema de controle interno (art. 74 da Constituição), como desdobramento dos princípios da eficiência, impessoalidade, moralidade e da boa governança.

19. Nesse sentido, o Tribunal de Contas já consolidou entendimento específico sobre a proibição de concentração de funções de autorização, execução, controle e contabilização das operações, conforme dispõe a Resolução de Consulta 31/2010:

Ementa: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR DE ALTA FLORESTA. CONSULTA. PESSOAL. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. ACUMULAÇÃO DAS FUNÇÕES DE ORDENADOR DE DESPESA E CONTADOR. IMPOSSIBILIDADE. A segregação de funções é um princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação das funções de autorização, execução, controle e contabilização das operações. Significa que nenhum agente público deve controlar todas as fases inerentes a uma operação, ou seja, cada fase deve ser executada por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a realização de um controle cruzado. Nesses termos, é vedado a acumulação das funções de ordenador de despesa e gestor com a de contador. PESSOAL. ADMISSÃO. PROFISSIONAIS COM PROFISSÃO REGULAMENTADA. CONTADOR. PROVIMENTO EM CARGO EFETIVO. RPPS. EXCEÇÃO. O cargo de contador do Poder Executivo Municipal deverá ser criado por lei e provido por meio de concurso público, sendo que o mesmo será responsável por todos os órgãos e unidades orçamentárias vinculados ao Poder Executivo, o que inclui o RPPS, salvo no caso de ente federativo cuja organização administrativa comporte um contador por órgão ou unidade orçamentária.

20. Tal precedente demonstra que a vedação à concentração de funções decorre diretamente da necessidade de garantir controles internos eficazes, independentes e isentos, o que reforça a impossibilidade de cumulação entre o mandato de vereador e o cargo efetivo de controlador interno.





21. Além disso, a acumulação dos cargos de vereador e controlador interno na mesma Câmara Municipal constitui flagrante violação aos princípios constitucionais da Administração Pública.

22. De acordo com o princípio da moralidade administrativa, o agente público, deve agir com boa-fé, sinceridade, probidade, lealdade e ética. Assim, simultaneidade entre os cargos subverte o dever de isenção, permitindo que o mesmo agente produza os atos e, ao mesmo tempo, os fiscalize.

23. O princípio da impessoalidade determina que a atuação administrativa seja orientada exclusivamente ao interesse público. Quando o agente acumula os cargos de vereador e controlador interno, passa a controlar atos que ele próprio influencia ou pratica, comprometendo a imparcialidade das análises técnico-fiscais e gerando favorecimento político ou pessoal.

24. O princípio da eficiência visa impedir a morosidade, o desperdício de recursos e o baixo desempenho. A acumulação de funções de natureza política e técnica reduz a dedicação e o desempenho do agente, afetando a qualidade das atividades e prejudicando a eficiência dos serviços públicos, além de fragilizar o controle interno.

25. Assim, entendo que a acumulação dos cargos de vereador e controlador interno na mesma Câmara Municipal viola os princípios constitucionais da Administração Pública.

### **Da Concentração de Poderes e do Desequilíbrio na Paridade**

26. A acumulação do mandato de vereador com o cargo de controlador interno na mesma Câmara Municipal gera concentração de poder, conferindo ao agente tanto o poder legislativo-político, decorrente da função típica de vereador - que inclui legislar, fiscalizar o Executivo e participar das deliberações internas - quanto o poder técnico-fiscalizatório, inerente ao controlador interno, responsável por auditar





os atos administrativos da própria Câmara, acompanhar licitações e contratos e fiscalizar a gestão orçamentária e financeira.

27. Tal concentração compromete a paridade entre os parlamentares, pois o vereador que exerce simultaneamente o cargo de controlador interno passa a deter acesso privilegiado a informações financeiras, contratuais e administrativas, indisponíveis aos demais membros da Casa Legislativa. Esse acesso diferenciado pode ser utilizado, direta ou indiretamente, como instrumento de pressão política, gerando vantagens indevidas, violando o princípio da isonomia e prejudicando o equilíbrio institucional da Câmara Municipal.

### **Da Candidatura do Controlador Interno**

28. Esclareço que não há impedimento à candidatura de controlador interno ao mandato de vereador. Contudo, uma vez eleito, o agente deve se afastar-se do cargo efetivo de controlador interno durante o exercício do mandato, podendo optar pela remuneração mais vantajosa. Essa medida preserva a integridade do controle interno e garante a conformidade com os princípios constitucionais.

### **Conclusão**

29. À luz da interpretação sistemática do art. 38, *inciso III*, da Constituição, e considerando os princípios da administração pública (art. 37, *caput*) e o princípio da segregação de funções, concluo pela incompatibilidade do exercício concomitante do mandato de vereador com o cargo efetivo de controlador interno na mesma Câmara Municipal. A acumulação viola os princípios da imparcialidade, moralidade, eficiência e segregação de funções, comprometendo a independência, a imparcialidade e a eficácia do controle interno.

30. Por tais razões, voto pela manutenção do item 2 da Resolução de Consulta 09/2023-PV, no sentido de vedar a acumulação do mandato de vereador com o cargo de controlador interno da Câmara Municipal, com a opção de escolher a





remuneração mais vantajosa, nos termos do art. 38, *inciso II*, da Constituição Federal.

31. Deste modo, em consonância com o entendimento da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo (CPNJUR) e do Ministério Público de Contas, manifesta-se pela manutenção do item 2 da Resolução de Consulta 09/2023-PV, permanecendo inalterado o seu conteúdo.

### III – DISPOSITIVO DO VOTO

32. Diante do exposto, **acolho** o Parecer Ministerial 2.177/2025, do Procurador-Geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar e, **VOTO**:

**a) pelo conhecimento** do pedido de revisão de tese prejulgada; e,

**b) no mérito**, pela manutenção do item 2 da Resolução de Consulta 09/2023-PV, mantendo-se inalterada.

**É como voto.**

Tribunal de Contas/MT, 24 de novembro de 2025.

(assinatura digital)<sup>1</sup>  
Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**  
Relator

<sup>1</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal 11.419/2006 e Resolução Normativa 9/2012 do TCE/MT.

