



PROCESSO Nº : 19.761-0/2019  
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA  
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO  
RESPONSÁVEL : VALDOMIRO LACHOVITZ – PREFEITO  
: JOÃO MARTINS DE SOUZA FILHO – GESTOR DA CÂMARA MUNICIPAL  
RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA

## PARECER Nº 885/2022

**EMENTA:** REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO. NÃO PROVIMENTO DO CARGO DE PROCURADOR JURÍDICO POR MEIO DE CONCURSO PÚBLICO. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA, MULTA E DETERMINAÇÃO.

### 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **representação de natureza interna** oriunda de denúncia referente à ausência de contratação de Procurador Jurídico pela Prefeitura e Câmara Municipal de São José de Rio Claro.
2. A equipe de auditoria, em seu Relatório Técnico Preliminar (Doc. nº 167326/2019) apontou a seguinte irregularidade:

**VALDOMIRO LACHOVICZ** - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

**JOAO MARTINS DE SOUZA FILHO** - GESTOR / Período: 01/01/2019 a 31/12/2018

**1) KB10 PESSOAL\_GRAVE\_10.** Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal).

1.1) Não contratação de Procurador Jurídico, pela Prefeitura e Câmara Municipal de São José do Rio Claro, para o exercício de atribuições ordinárias, corriqueiras e permanentes de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico na



Administração Pública, que devem ser realizadas por servidor investido em cargo efetivo, devidamente aprovado em concurso público, contrariando o disposto no artigo 37, II da Constituição Federal e as Resoluções de Consulta nºs 33/2013 e 02/2015/TCE-MT. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA

3. Os representados foram citados (doc. nº 173067/2019 e 174776/2019) e o Sr. Valdomiro Lachovicz apresentou sua defesa no doc. digital nº 198483/2019. Já o Sr. João Martins de Souza Filho apresentou sua defesa no Doc. nº 208520/2019.

4. Em **relatório técnico de defesa** (Doc. Digital nº 87522/2022), a **Secex** manteve a irregularidade KB10 e pugnou pela aplicação das penalidades previstas no artigo 75, II, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o artigo 286, da Resolução nº 14/2007, 3º da Resolução Normativa nº 17/2016 e Resolução Normativa nº 02/2015.

5. Vieram, então, os autos para apreciação ministerial.

6. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Do conhecimento da representação interna

7. Inicialmente, verifica-se que estão **presentes os requisitos de admissibilidade** da representação de natureza interna, uma vez que a **equipe técnica** (art. 224, II, “a” do RITCE/MT) a formalizou em **linguagem clara e compreensível**, sobre **matéria**, bem como de **responsáveis** (gestores) sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas, apontando-se **fatos** (não provimento de cargos de natureza permanente mediante concurso público) tidos como irregulares, suas **evidências** e **período** em que teriam ocorrido (art. 219 c/c art. 225 do RI/TCE-MT).

### 2.2. Do mérito

8. De acordo com o relatado pela **Secex**, no Portal da Transparência da



Prefeitura e da Câmara Municipal de São José do Rio Claro **não constam servidores efetivos exercendo as funções de Procurador Municipal**, tanto no Poder Executivo, quanto no Poder Legislativo de São José do Rio Claro.

9. Informou a Secex que no Sistema Aplic, IOMAT, Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso e Portal Transparência da Prefeitura e Câmara Municipal de São José do Rio Claro, foram **encontrados diversos servidores nomeados para as funções correlatas**, denominadas de “Assessor Jurídico”, **em regime de cargo comissionado de livre nomeação e exoneração**.

10. Asseverou que o último certame para contratação de servidores efetivos realizado pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Claro foi o Concurso Público nº 001/2015, publicado no Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso, em 20/04/2015, edição nº 2.209, às páginas 357 a 378, o qual não previu em seu edital, vagas para cargo de Procurador Municipal.

11. Salientou que a Prefeitura e Câmara Municipal de São José do Rio Claro consignam ao cargo de “Assessor Jurídico” o caráter de “livre nomeação e exoneração”, contudo, conforme já asseverado pela jurisprudência deste Tribunal de Contas, que se posicionou por meio das Resoluções de Consulta nº 33/2013 e 02/2015, **os cargos de Assessoria Jurídica são de natureza permanente e devem ser exercidos por servidores efetivos**.

12. Argumentou que a contratação de servidores de livre nomeação e exoneração para o cargo de “Assessor Jurídico” também visa atender às demandas que **primariamente** deveriam ser executadas pelo cargo de Procurador Municipal, uma vez que não existe servidor efetivo exercendo tal cargo na Prefeitura e na Câmara Municipal de São José do Rio Claro, conforme pesquisa no Sistema Aplic (folha de pagamento).

13. **A equipe de auditoria responsabilizou o Sr. Valdomiro Lachovicz e o Sr. João Martins de Souza Filho**, por deixarem de realizar concurso público para o cargo de Procurador Municipal, burlando assim a regra constitucional e ferindo o princípio da impessoalidade, ao contratar em substituição ao referido cargo, servidores em cargo comissionado “de livre nomeação e exoneração”.



14. Em sua **defesa** (doc. digital nº 87522/2022), o **Sr. Valdomiro Lachovicz** alegou ter ciência que deve ser criada a Procuradoria Jurídica e que o cargo deve ser provido mediante concurso público. Pontuou inclusive que já foi feita tal recomendação pelo TCE-MT.
15. Alegou que quando assumiu a administração em janeiro de 2017, recebeu o município com as despesas de pessoal acima dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Frisou ainda que a gestão anterior realizou concurso público no exercício de 2015, deixando um grande número de aprovados a serem empossados, sem, no entanto, contemplar o cargo de Procurador Jurídico.
16. Informou que em 2015 a despesa com pessoal estava dentro dos limites legais e poderia ter sido incluído o cargo de Procurador Jurídico, cuja necessidade já existia; que o limite de gastos com pessoal está extrapolado (51,36%) devido à baixa arrecadação, à concessão de RGA e aos direitos previstos no Plano de Cargos e Carreira dos servidores; que medidas foram adotadas para diminuir o percentual, mas ainda não foram suficientes para fugir do limite prudencial, o que impede o provimento de cargos públicos.
17. O **Sr. João Martins de Souza Filho** se defendeu no doc. digital nº 208520/2019. Frisou o princípio da eficiência que impõe o atendimento harmonioso entre todos os preceitos, especialmente os princípios constitucionais, pois não adiantaria cumprir uma determinação e contrariar todas as demais. Utilizou-se da mesma linha de argumentação do Sr. Valdomiro Lachovicz.
18. Acrescentou que um dos vereadores precisou requerer afastamento por motivo de saúde (infarto) pelo prazo de 90 (noventa) dias, obrigando o Presidente da Câmara a convocar o suplente, aumentando o gasto com pessoal.
19. Ressaltou que o valor da remuneração do cargo de Procurador Jurídico poderá sofrer alteração substancial com o decurso do tempo, tanto pela progressão quanto pela promoção prevista no PCCS, podendo chegar à remuneração conforme tabela, em R\$ 27.041,27 em 20 horas semanais trabalhadas ao final da carreira.
20. Em **análise de defesa**, a **Secex** citou o entendimento da Resolução de Consulta nº 33/2013-TP, que estabelece as formas de ingresso no serviço público.



Ademais, citou a Resolução de Consulta nº 2/2015-TP e a Lei Orgânica do Município, que em seus artigos 51, §§ 1º e 2º, 52 e Parágrafo Único, dispõem acerca da Assessoria Jurídica do Município.

21. Asseverou que a Lei Orgânica do Município oportunizou a contratação com aprovação por maioria absoluta dos vereadores, devendo ser homologada a cada dois anos. Explicou que a Resolução de Consulta nº 33/2013-TP não permite a criação de cargos em comissão para o desempenho de atividades meramente burocráticas, ordinárias ou operacionais, pois é necessário que a legislação descreva as atribuições dos cargos em comissão, demonstrando que as atividades se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração e com a necessidade da confiança da autoridade nomeante, sendo imperioso que o profissional exerça efetiva e estritamente as atribuições descritas na lei.

22. Destacou que os gestores tinham conhecimento da irregularidade quando foram alertados pelo próprio Tribunal de Contas que os cargos de Assessores Jurídicos deveriam ser preenchidos por meio de concurso público, sempre em conformidade com o artigo 37, inciso II da Constituição Federal de 1988 e com as Resoluções de Consulta nº 33/2013 e 02/2015 deste Tribunal. Os cargos são dotados de particularidades, não podendo ser inseridos na Administração Pública como função de confiança para o exercício por se tratar de atividades permanentes típicas e finalísticas.

23. Acerca da problemática dos limites com despesa de pessoal, a Secex destacou que os gestores não propuseram solução para a irregularidade apontada, embora soubessem de sua existência há algum tempo; que eles têm o dever de corrigir irregularidades e de se ajustar às normas constitucionais; que em 2018 (Parecer Prévio nº 56/2019-TP do Processo nº 16.681-2/2018 – Contas Anuais de Governo) os limites estavam regulares - 53,63% e 3,02%, com o total do Município 56,65%, quando a Lei prevê 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo e 60% no Total. Segundo a Secex, em 2018, o limite prudencial do Executivo (95% de 54 - 51,30%) fora ultrapassado, mas o da Câmara e o do Município, não. Entretanto, em 2019, ano de protocolo desta RNI, nenhum limite foi ultrapassado.

24. A Secex citou as Contas Anuais de Governo do Exercício de 2019, o



Parecer Prévio nº 64/2021 – TP do Processo n.º 87840/2019 (Anexo do Relatório Técnico da Defesa (Documento Digital nº 28878/2022)). Explanou que os Limites estavam Regulares no Executivo para 50,40% com a exigência da lei de 54% e para o Legislativo 2.65%, com 6%, conforme prevê a lei. Sendo o total do Município 53,05%, com a previsão legal de 60%, assim como comprova o art. 20, Inciso III, alínea “a” e “b” da Lei Complementar nº 101/2000.

25. Citou ainda as Contas Anuais de Governo do Exercício de 2020, o Parecer Prévio nº 17/2022 – TP do Processo n.º 100226/2020 (Anexo do Relatório Técnico da Defesa (Documento Digital nº 28879/2022)), em que os Limites Regulares para o Executivo é de 50,33%, com a exigência da lei de 54% e para o Legislativo de 2,31%, com 6%, conforme prevê a lei, e com o Total do Município em 52,64%, tendo previsto 60% na lei, segundo evidencia o art. 20, Inciso III, alínea “a” e “b” da Lei Complementar nº 101/2000.

26. Assim, a **Secex** entendeu que não houve despesas de pessoal acima dos limites preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal no exercício de 2019 e 2020, portanto ficou **mantida a irregularidade KB10**.

27. **Passa-se à análise ministerial.**

28. Destaque-se que os representados reconheceram a existência da irregularidade, porém não comprovaram suas justificativas para a ausência de concurso público para provimento do cargo de procurador, visto que, como demonstrado pela Secex, havia possibilidade de realização de concurso público no exercício de 2019 e de 2020.

29. Especificamente com relação à necessidade de provimento efetivo do cargo de advogado público/procurador jurídico, o **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso** consolidou entendimento na **Resolução de Consulta nº 33/2013** a qual prevê expressamente que as atividades rotineiras e permanentes de representação, consultoria e assessoramento jurídicos na Administração Pública devem ser realizadas por servidor previamente aprovado em concurso público. Veja-se:

**Resolução de Consulta nº 33/2013 (DOC, 17/12/2013).  
Pessoal. Admissão. Advocacia pública. Concurso público, regra geral.  
Exceções.**



**1. As atribuições ordinárias, corriqueiras e permanentes de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico na Administração Pública devem ser realizadas por servidor investido em cargo efetivo devidamente aprovado em concurso público.**

2. 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.

3. 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. (Grifo nosso)

30. Assim, embora seja possível a criação e o provimento de cargo em comissão apenas para assessoramento jurídico direto da autoridade nomeante ou para exercício de atividades de chefia ou direção de um departamento jurídico, deve haver na estrutura da procuradoria, carreira e quadro próprio de servidores efetivos já implementado pela Administração.

31. Segundo a Resolução de Consulta nº 33/2013, a investidura para atividades típicas, permanentes e finalísticas da Administração Pública deve ocorrer, em regra, por meio de concurso público, sendo vedada a criação de cargos em comissão para o desempenho de atividades meramente burocráticas, ordinárias ou operacionais e na jurisprudência do Tribunal:

**Acórdão 449/2019 – TRIBUNAL PLENO. RELATOR: ISAIAS LOPES DA CUNHA. REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA)**

**1)** Configura burla ao princípio do concurso público, a criação de cargo comissionado de assessor jurídico cujas atribuições não sejam de direção, chefia e assessoramento direto à autoridade nomeante, sendo eivada de inconstitucionalidade a lei municipal que cria tal cargo. **2)** As atribuições ordinárias, corriqueiras e permanentes de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico na Administração Pública devem ser realizadas por servidor investido em cargo efetivo devidamente aprovado em concurso público.

32. O cargo de assessor jurídico, por ser de natureza permanente, deve ser ocupado exclusivamente por servidor efetivo, sendo que a atividade de emitir parecer, assessoramento e consultoria jurídica, deve ser atribuída e realizada por advogado concursado, nos termos da Constituição Federal.



33. A irregularidade mantida relativa à contratação de servidores para realização de atividades de quadro permanente denota claro desrespeito ao previsto na Constituição da República, em seu art. 37, inciso II:

Art. 37

(...)

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

34. A posição do art. 37, II, da Constituição Federal, quando da contratação dos assessores jurídicos comissionados para cargos com atribuições de natureza permanente é reforçada por jurisprudência:

**Acórdão 449/2019 –TRIBUNAL PLENO. RELATOR: ISAIAS LOPES DA CUNHA. REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA)**

1) Configura burla ao princípio do concurso público, a criação de cargo comissionado de assessor jurídico cujas atribuições não sejam de direção, chefia e assessoramento direto à autoridade nomeante, sendo eivada de inconstitucionalidade a lei municipal que cria tal cargo. 2) As atribuições ordinárias, corriqueiras e permanentes de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico na Administração Pública devem ser realizadas por servidor investido em cargo efetivo devidamente aprovado em concurso público.

**Pessoal. Atividades jurídicas contínuas e permanentes.** Câmara Municipal. Concurso público. Assessoramento direto. Cargo em comissão de procurador jurídico.

1) As atribuições de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico, desempenhadas de forma contínua e permanente nas Câmaras Municipais, que não caracterizem direção, chefia ou assessoramento direto à autoridade nomeante ou aos vereadores, devem ser realizadas por servidor concursado investido em cargo de provimento efetivo de advogado público – **art. 37, II, CF/1988.**

2) É permitida a criação e o provimento de cargo em comissão de procurador jurídico para o exercício de atribuição de direção ou chefia do setor jurídico da Câmara Municipal, bem como para assessoramento direto aos vereadores ou ao presidente do Legislativo Municipal, devendo existir, em ambos os casos, cargos de provimento efetivo para o exercício ordinário e permanente de atribuições como consultoria jurídica e emissão de pareceres no âmbito da administração. (REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA). Relator: MOISES MACIEL. Acórdão 58/2015 - 1ª CAMARA. Julgado em 17/06/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 29/06/2015. Processo 75302/2015). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2015, nº 16, jun/2015)

35. Cumpre reforçar que as funções de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e assessoramento jurídico, representam atividades típicas, ordinárias



e permanentes da Administração Pública, devendo ser desempenhada por agentes com vínculo funcional efetivo, ou seja, profissionais organizados em carreira e aprovados por concurso público de provas e títulos, nos termos do art. 131, §2º e 132 da Constituição Federal.

36. No que tange à investidura em cargos públicos na área da Advocacia Pública, a Constituição Federal esclarece que a representação judicial e extrajudicial, bem como a consultoria jurídica da União, dos Estados e do Distrito Federal deve se dar por profissionais organizados em carreira e aprovados por concurso público de provas e títulos, nos termos do art. 131, §2º e 132 da Constituição Federal, conforme a seguir:

Art. 131. A **Advocacia-Geral da União** é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, **representa a União, judicial e extrajudicialmente**, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, **as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo**.

(...) §2º. O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata deste artigo far-se-á **mediante concurso público de provas e títulos**.

Art. 132. Os **Procuradores dos Estados e do Distrito Federal**, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, **exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas**. (Grifo nosso)

37. Não resta dúvida de que a composição do cargo no âmbito do Poder Executivo Municipal, para o exercício das atribuições como as de representação judicial e extrajudicial, bem como a consultoria jurídica, deve se dar por profissional de carreira. Tal conclusão se deve, dentre outros aspectos, à aplicação do princípio da simetria, que exige obediência e reprodução aos demais entes da federação dos modelos institucionais delimitados pela Constituição Federal no âmbito da União.

38. Ademais, cumpre destacar que as funções de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e assessoramento jurídico, representam atividades típicas, ordinárias e permanentes da Administração Pública, devendo ser desempenhada por agentes com vínculo funcional efetivo.

39. Nesse contexto, as atribuições de Advogado Público não se compatibilizam com as do cargo em comissão que regem-se pela “confiança” e pelo “nutum”, características que foram destinadas pela Constituição Federal,



exclusivamente, às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

40. Neste sentido, colaciona-se o **Prejulgado nº 1911 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, que assim dispôs sobre a matéria (grifou-se):

(...)

3. Nas Câmaras de Vereadores cuja demanda de serviços jurídicos é reduzida, **os serviços jurídicos poderão ser executados por servidor com formação específica e registro no Órgão de Classe (OAB)**, com a carga horária proporcional ao volume dos serviços (item 6.2.2.1 desta Decisão), **nomeado para exercer cargo de provimento efetivo, através de prévio concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal).**

4. Sempre que a demanda de serviços jurídicos - incluindo a defesa judicial e extrajudicial - for permanente e exigir estrutura de pessoal especializado com mais de um profissional do Direito, é recomendável a criação de quadro de cargos efetivos para execução desses serviços, com provimento mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), podendo ser criado cargo em comissão (art. 37, II e V, da Constituição Federal) para chefia da correspondente unidade da estrutura organizacional (Procuradoria, Departamento Jurídico, Assessoria Jurídica, ou denominação equivalente).

41. Por essas razões, **este órgão ministerial, em consonância com a Secex**, opina pela manutenção da irregularidade KB10, com aplicação de multa ao Sr. Valdomiro Lachovicz e ao Sr. João Martins de Souza Filho, por infração ao art. 37 da Constituição Federal, as Resoluções de Consulta nºs 33/2013 e 02/2015/TCE-MT.

42. Ademais, pugna por determinação para que a Prefeitura de São José do Rio Claro adote as providências necessárias para a realização de concurso público, **no prazo de 90 dias**, com vistas ao preenchimento dos cargos de Procurador Municipal, em observância ao art. 37 da Constituição Federal, e envie a este Ministério Público de Contas evidências do cumprimento da determinação.

### 3. CONCLUSÃO

43. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

a) pelo conhecimento da presente representação de natureza interna, uma



vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, conforme disposição dos arts. 219, 224, II, “a”, e 225 do RI/TCE-MT;

b) no mérito, pela sua procedência, com a manutenção da irregularidade KB10;

c) pela aplicação de multa ao Valdomiro Lachovicz e ao Sr. João Martins de Souza Filho por infração ao art. 37 da Constituição Federal e às Resoluções de Consulta nº 33/2013 e 02/2015/TCE-MT;

d) pela determinação, com fulcro no art. 22, § 2º, da LO/TCE-MT, à gestão do município de São José do Rio Claro para que adote as providências necessárias para a realização de concurso público com vistas ao preenchimento do cargo de procurador, em observância ao art. 37 da Constituição Federal, no prazo de 90 dias.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 5 de abril de 2022.

(assinatura digital)<sup>1</sup>  
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS  
Procurador de Contas

---

<sup>1</sup> 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.