



PROCESSO Nº : 204820/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO 409/2021-TP
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
RECORRENTE : JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JULIO TEIS

PARECER Nº 2.915/2022

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. ACÓRDÃO 409/2021-TP. PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. ARGUIÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. SUSTENTAÇÃO DE SUPERAÇÃO DA SÚMULA N. 347 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RELATÓRIO TÉCNICO DE RECURSO PELO AFASTAMENTO DA TESE, NO ENTANTO, ACOLHENDO O RECURSO POR FUNDAMENTOS DIVERSOS. EQUIPE TÉCNICA QUE CONSIDEROU O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE TER SIDO EXERCIDO DE FORMA ABSTRATA NO CASO DOS AUTOS. INEXISTÊNCIA DE CONTROLE ABSTRATO. HIGIDEZ DA SÚMULA 347 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRINCÍPIO HERMENÊUTICO DA JUSTEZA OU CONFORMIDADE CONSTITUCIONAL. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO DO RECURSO E SEU DESPROVIMENTO MANTENDO INALTERADO O ACÓRDÃO N. 409/2021-TP.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de Recurso Ordinário interposto pelo Prefeito de Rondonópolis/MT, Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, em face do acórdão n. 409/2021-TP, o qual, dentre outros pontos, apreciou a constitucionalidade da lei municipal n. 4.524/2005 e artigo 9º, da Lei Complementar Municipal n. 229/2016 e determinou o afastamento de sua aplicabilidade em razão de violação ao disposto no artigo 37, II e V, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88.

2. Em razões recursais, o recorrente se limitou a arguir a superação do enunciado da súmula n. 347 pelo julgamento do Mandado de Segurança n. 35824/DF, requerendo, assim a reforma do acórdão n. 409/2021-TP para retirar o dispositivo





referente ao afastamento de aplicabilidade das disposições legais.

3. O Conselheiro relator recebeu o recurso ordinário em seus efeitos devolutivo e suspensivo.

4. Em relatório técnico recursal, a Secretaria de Controle Externo opinou pela legitimidade do Tribunal de Contas para exercer o controle de constitucionalidade nos termos da súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal, mas por fundamento diverso do recorrente manifestou-se pelo provimento do recurso ao considerar que no caso dos autos o controle de constitucionalidade foi exercido de forma abstrata.

5. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminarmente

6. Inicialmente, cumpre apreciar os requisitos de admissibilidade necessários, ao regular processamento dos recursos ordinários, **sob a ótica da Resolução Normativa nº 14/2007, antigo RITCE/MT**, quais sejam: o cabimento, a legitimidade, o interesse recursal e a tempestividade, além dos demais previstos no art. 273 do Regimento Interno desta Corte, **vigentes à época da interposição do recurso.**

7. O **cabimento** refere-se à possibilidade de recorrer, bem como a previsão do instrumento para a situação que se deseja impugnar. No caso, trata-se de Recurso Ordinário interposto em face de Acórdão proferido pelo Tribunal Pleno (Acórdão nº 409/2021-TP). Nos termos do art. 270, I, do RITCE/MT tal recurso é o cabível para estas circunstâncias, razão pela qual está presente este requisito.

8. Quanto à **legitimidade**, o art. 270, §2º do RITCMT prevê que é legitimado a recorrer aquele que é parte no processo ou Ministério Público. Salienta-se que o recorrente é parte na auditoria, respondendo pelas irregularidades identificadas





e responsável pelas determinações exaradas no referido acórdão.

9. No tocante ao **interesse recursal**, infere-se que o recorrente deve demonstrar em suas razões os motivos pelos quais a decisão está incorreta e por que isto o afeta de forma indevida. No caso em apreço, foi apreciada a constitucionalidade de dispositivos legais municipais e afastada sua aplicabilidade, de forma a existir interesse na alteração da conclusão alcançada no julgamento anterior.

10. Por sua vez, a **tempestividade** impõe a necessidade de que o recurso seja interposto dentro do prazo previsto (art. 273, II, RITCEMT). Nesse sentido, o art. 270, §3º do RITCEMT estabelece que o prazo para interposição do Recurso Ordinário é de 15 (quinze) dias. O Acórdão 409/2021-TP foi publicado no dia 02/09/2021 e o recurso foi protocolado em 27/09/2021, tempestivamente, portanto, conforme certidão acostada nos autos.

11. Além disso, o art. 273, RITCEMT, exige a **interposição por escrito** e a **assinatura por quem tenha legitimidade**, assim como a **qualificação do interessado**. Conforme se verifica nos autos, o recurso foi interposto de forma escrita, com a sua devida qualificação e assinatura. Outrossim, houve a **apresentação do pedido com clareza** (Art. 273, V, RITCEMT).

12. **Isso posto, o Ministério Público de Contas, manifesta-se pelo conhecimento do Recurso Ordinário interposto.**

2.2. Mérito

13. O mérito recursal se resume unicamente em determinar se há ou não competência do Tribunal de Contas para exercício do controle de constitucionalidade com base na súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal, tendo o recorrente sustentado a ausência de competência em decorrência do julgamento do Mandado de Segurança n. 35824/DF assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO





DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DETERMINAÇÃO DA CESSAÇÃO DO PAGAMENTO DO “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA”, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA. 1. A declaração incidental de inconstitucionalidade somente é permitida de maneira excepcional aos juízes e tribunais para o pleno exercício de suas funções jurisdicionais, devendo o magistrado garantir a supremacia das normas constitucionais ao solucionar de forma definitiva o caso concreto posto em juízo. 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. 2. Decisão do TCU que, no exercício de sua função constitucional de apreciação da legalidade de atos de concessão de aposentadoria de servidores públicos (art. 71, III, CF), determinou a cessação do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade, criado pelos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17, ambos da Lei 13.464/2017, aos servidores substituídos pelo impetrante. 3. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para determinar ao Tribunal de Contas da União que reaprecie os julgados que ensejaram a presente impetração, abstendo-se de afastar a incidência dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017. (MS 35824, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 16-06-2021 PUBLIC 17-06-2021).

14. A Secretaria de Controle Externo, em sua manifestação, considerou que: **a)** não houve a revogação da súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal; **b)** não houve alteração significativa de jurisprudência e posição doutrinária; **c)** que o julgamento do Mandado de Segurança n. 35824/DF não tem o condão de revogar a súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal; **d)** que acolher a argumentação do recorrente é, a contrario sensu, negar vigência e aplicabilidade aos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso que permitem o exercício do controle de constitucionalidade; **e)** em razão dos argumentos anteriores, opina pela competência desta Corte de Contas para exercer o controle de constitucionalidade; **f)** no entanto, no caso dos autos o controle foi exercido de forma abstrata e não concreta razão pela qual o recurso merece provimento; **g)** considerou, assim, que para ser controle concreto cada situação específica deve ser analisada individualmente com a citação do respectivo servidor para garantia do contraditório e ampla defesa.

15. **Passamos à análise ministerial.**





16. No que se refere à **vigência da súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal tal fato é inegável**, haja vista que o trâmite para sua alteração, modificação ou cancelamento não fora observado.

17. Além disso, **vigente o disposto no artigo 51, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso** que autoriza o exercício do controle de constitucionalidade, devendo ser devidamente observado com base no **princípio da presunção de constitucionalidade das leis**, ressaltando, ainda, que **não houve suscitação de incidente pelo recorrente para afastar a aplicabilidade deste dispositivo da legislação estadual**.

18. Como bem observado pela equipe técnica, embora o precedente criado pelo Mandado de Segurança n. 35824/DF possa ser utilizado para fundamentar alteração de posição futura, no momento não verificamos alteração substancial na jurisprudência apta a concluir pela superação da súmula n. 35824/DF notadamente pelo fato de existirem julgados isolados da relatoria dos Ministros Gilmar Mendes (Mandado de Segurança n. 25.888 MC) Alexandre de Moraes e, recentemente, do Ministro Edson Fachin (Agravo Regimental no RE n. 1336854)¹.

19. Em razão de sua alta **carga acadêmica e histórica**, transcrevemos a **ementa do MS 25.888 MC sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes**.

A referida regra sumular foi aprovada na Sessão Plenária de 13.12.1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual. Até o advento da Emenda Constitucional 16, de 1965, que introduziu em nosso sistema o controle abstrato de normas, admitia-se como legítima a recusa, por parte de órgãos não-jurisdicionais, à aplicação da lei considerada inconstitucional. No entanto, é preciso levar em conta que o texto constitucional de 1988 introduziu uma mudança radical no nosso

¹Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE FUNÇÃO JURISDICIONAL. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento de que a possibilidade dos Tribunais de Contas exercerem controle incidental de constitucionalidade representa, como via de regra, um alargamento indevido da competência fiscalizadora que lhe foi atribuída pela Constituição Federal, frente à ausência de função jurisdicional dos órgãos administrativos. Precedente. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1336854 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 09/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-071 DIVULG 11-04-2022 PUBLIC 12-04-2022).





sistema de controle de constitucionalidade. Em escritos doutrinários, tenho enfatizado que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil. Parece quase intuitivo que, ao ampliar, de forma significativa, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade. A amplitude do direito de propositura faz com que até mesmo pleitos tipicamente individuais sejam submetidos ao Supremo Tribunal Federal mediante ação direta de inconstitucionalidade. Assim, o processo de controle abstrato de normas cumpre entre nós uma dupla função: atua tanto como instrumento de defesa da ordem objetiva, quanto como instrumento de defesa de posições subjetivas. Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988. [MS 25.888 MC, rel. min. Gilmar Mendes, dec. monocrática, j. 22-3-2006, DJ de 29-3-2006.].

20. Ademais, importante destacar que o Tribunal de Contas não declara a inconstitucionalidade de normas, mas apenas determina o afastamento de sua aplicabilidade no caso concreto e, **conforme, já debatido dentro do próprio Supremo Tribunal Federal, enquanto vigente a súmula n. 347, a atuação das Cortes de Contas é regular haja vista o respeito ao arcabouço normativo presente no momento de sua atuação.**

[...] Descabe a atuação precária e efêmera afastando do cenário jurídico o que assentado pelo Tribunal de Contas da União. **A questão alusiva à possibilidade de este último deixar de observar, ante a óptica da inconstitucionalidade, certo ato normativo há de ser apreciada em definitivo pelo Colegiado, prevalecendo, até aqui, porque não revogado, o Verbete 347 da Súmula do Supremo.** De início, a atuação do Tribunal de Contas se fez considerado o arcabouço normativo constitucional. [MS 31.439 MC, rel. min. Marco Aurélio, dec. monocrática, j. 19-7-2012, DJE 154 de 7-8-2012.] [...] (grifo meu).

21. Sendo assim, julgamentos isolados não tem o condão de prevalecer em face de súmula com enunciado em plena eficácia, **cabendo ao Supremo Tribunal Federal, em apreciação específica de manutenção ou não da supracitada súmula decidir pela sua superação ou não, sendo inviável a pretensão de tal conclusão perante esta Corte de Contas em aplicação ao princípio hermenêutico da justeza ou da conformidade constitucional.**





22. Quanto ao argumento da equipe técnica de que a análise do caso para ser considerado regular como controle concreto necessita da averiguação de cada ato de forma isolada com citação do servidor respectivo, não há amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que já considerou serem desnecessárias as citações individuais em auditorias uniformes:

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – AUDITORIA – CONTRADITÓRIO – INADEQUAÇÃO. A exigibilidade do contraditório pressupõe o envolvimento, considerado processo administrativo ou judicial, de acusado ou litígio. **Descabe observá-lo em julgamento implementado pelo Tribunal de Contas da União ante auditoria realizada em órgão público.** (MS 32505, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-246 DIVULG 08-10-2020 PUBLIC 09-10-2020). (grifo meu).

23. O contraditório é efetuado posteriormente, pelo órgão público, quando da aplicação das determinações contidas no julgamento para verificar se o servidor público se enquadra ou não na hipótese levada a julgamento.

24. Assim, o Ministério Público de Contas entende ter sido regular o exercício do controle de constitucionalidade difuso e no caso concreto, pois diz respeito à uma situação específica e concreta encontrada no âmbito do Município de Rondonópolis/MT não tendo sido avaliada a lei de forma abstrata, mas situações em que estava sendo efetivamente aplicada. Por essa razão, manifesta-se pelo não provimento do recurso.

3. CONCLUSÃO

25. À vista do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se:

a) preliminarmente, **pelo conhecimento** do recurso interposto, ante o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade; e

b) no **mérito**, pelo **não provimento** do recurso mantendo inalterado o acórdão n. 409/2021-TP.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 1º de agosto de 2022.





(assinatura digital)²
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

2 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.

