



PROCESSO Nº	20.482-0/2017
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
ASSUNTO	RECURSO ORDINÁRIO
RECORRENTE	JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO – PREFEITO MUNICIPAL
RELATOR	WALDIR JÚLIO TEIS

RAZÕES DO VOTO

12. Inicialmente, registra-se que o Recurso Ordinário já era o instrumento recursal adequado para impugnar Acórdão do Tribunal Pleno ou das Câmaras, consoante os termos dos artigos 64, I e 67 da Lei Complementar n.º 269/2007 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso, e, do artigo 270, I, da Resolução Normativa n.º 14/2007 – Antigo Regimento Interno do Tribunal de Contas (RITCE/MT):

Antigo Regimento Interno TCE-MT

Art. 270. Nos termos da Lei Complementar 269/2007, cabe as seguintes espécies recursais: (...)

I. Recurso Ordinário, contra Acórdãos do Tribunal Pleno e das Câmaras; (...)

13. E no Novo Regimento Interno do Tribunal de Contas aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021, a matéria é tratada nas disposições trazidas nos artigos 344 e 388 do referido instrumento legal:

Novo Regimento Interno TCE-MT

Art. 344 Não cabe Recurso Ordinário do Acórdão que apreciar a homologação de medida cautelar.

14. Com efeito, tal medida é cabível para anulação, reforma total ou parcial das deliberações proferidas pelo Tribunal de Contas, no exercício das suas competências originárias.

15. Logo, no caso sob análise, verifico que, *a priori*, à época da análise da sua admissão, preencheu os requisitos de admissibilidade, uma vez que a interposição ocorreu dentro do prazo legal do recurso e o recorrente é parte no processo principal; portanto, legitimado para interpor a medida, motivo pelo qual o admito e passo à análise das razões recursais.





1. DA REFORMA DO ACÓRDÃO Nº 409/2021-TP ARGUIDA NO RECURSO

1.1. Informações Gerais

16. Compulsando os autos, observa-se no processo principal que a Secex apontou a ocorrência de irregularidade quanto à criação de cargo público de características de provimento permanente, sob a forma de cargo em comissão com nomenclatura, atribuições e funções idênticas aos cargos de provimento efetivo, para formação das equipes do Programa de Saúde de Família, tais como: Médico, Enfermeiro, Auxiliares ou Técnicos de Enfermagem, Agente Administrativo, Auxiliar de Serviços Diversos, Odontólogo, Técnico de Higiene Dental e Auxiliar de Consultório Dentário, pela Lei n.º 4524, de 19/5/2005 e atualizações posteriores, bem como de Perito Médico, pela Lei Complementar nº 229, de 31.03.2016, o que mencionou como inconstitucional/ilegal, por afrontar o art. 37, II e V, da Constituição Federal, nos termos do achado abaixo transcrito:

Achado 01

Responsável: José Carlos Junqueira de Araújo - Prefeito Municipal.

Achado nº 1 – Constatada presença de vínculos funcionais sob a forma de cargo de provimento em comissão com nomenclatura, atribuições e funções próprias dos cargos de provimento efetivo.

KB 02. Pessoal_Grave. Admissão de servidores em cargos comissionados ou função de confiança para o exercício de atribuições não relacionadas à direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição Federal).

17. Ressaltou que, além de cargos específicos da área de saúde, foram inseridos na primeira lei, cargos de atividades de cunho meramente administrativo, operacional e burocrático, a exemplo dos cargos de Agente Administrativo e Auxiliar de Serviços Diversos.

18. Salientou que o quadro se agravou com o fato de existirem candidatos aprovados em concurso público para tais funções no último concurso, publicado e homologado pelo Decreto nº 7.997, de 27 de julho de 2016 e editais n.º 001/2016-pmr, n.º 002/2016-pmr, n.º 006/2016-pmr e n.º 07/2016- PMR.

19. Em que pese o teor da defesa apresentada pelo responsável, o relator à época reprovou a criação dos mencionados vínculos funcionais das equipes do Programa de Saúde da Família sob a forma de cargo em comissão, com nomenclatura, atribuições e funções próprias dos cargos de provimento efetivo.

20. Determinou a inaplicabilidade da Lei Municipal nº 4.524/2005, que dispõe





acerca das equipes de saúde da família, e o art. 9º da Lei Complementar Municipal nº 229/2016, que criou o cargo de perito médico, justificando que foi autorizada a nomeação de mais de 2.260 (dois mil, duzentos e sessenta) cargos em comissão, para funções puramente técnicas, burocráticas, operacionais e ordinárias, que não se relacionariam com assessoramento, chefia ou direção, nem demandariam relação de confiança com o Chefe do Poder Executivo municipal.

21. Além disso, reforçou a menção quanto a existência de candidatos aprovados em concurso público, homologado pelo Decreto nº 7.997, de 27 de julho de 2016 e editais n.ºs 001/2016-PMR, 002/2016-PMR, 006/2016-PMR e 07/2016-PMR, aptos a serem admitidos para os cargos de médico, odontólogo e técnico de enfermagem.

22. Por fim determinou que, caso necessário, o gestor adotasse o provimento de servidores para atividades de caráter permanente, as medidas necessárias à atualização da legislação municipal que trata dos Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos servidores da Prefeitura de Rondonópolis, fazendo constar cargos efetivos para tais atividades.

23. Decidiu também pelo encaminhamento de cópia dos autos à Secex de Saúde e Meio Ambiente, para uma melhor análise acerca da situação funcional dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias no Município de Rondonópolis, bem como, da formalização e execução de Convênios entre o ente municipal e o Consórcio Regional de Saúde Sul de Mato Grosso – CORESS.

24. Isso porque, questões sobre o tema acima foram suscitadas pelo Ministério Público de Contas na fase final da instrução processual e o relator entendeu que a ampliação do objeto da presente auditoria, naquele momento, ser reaberta a fase instrutória do processo no estado avançado em que se encontrava, seria prejudicial à solução imediata das irregularidades tratadas originariamente nos autos, contrariando o princípio da duração razoável do processo, motivo pelo qual opinou que tais questões fossem tratadas em novos procedimentos a serem instaurados pela Secex competente, a partir das informações prestadas.

1.1.1. Razões Recursais

25. Em suas razões recursais o recorrente requereu a inaplicabilidade da Súmula





n.º 347 do Supremo Tribunal Federal – STF, alegando mudança no entendimento daquela Corte, que, em 13/04/2021, julgou o MS n.º 35824, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, dando conta de que a declaração incidental de inconstitucionalidade somente é permitida de maneira excepcional aos juízes e tribunais no pleno exercício de suas funções jurisdicionais, com vistas a garantir a supremacia das normas constitucionais ao solucionar de forma definitiva o caso concreto posto em juízo.

26. Complementou aduzindo que a análise de incidente de inconstitucionalidade se trata 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.

27. Em suma, arguiu que a determinação que afastou a aplicabilidade das legislações mencionadas estaria fundamentada em tese superada pela Suprema Corte, que atualmente entende que a referida determinação extrapola a competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas, em afronta ao assentado na Constituição da República, motivo que justificaria a reforma do acórdão combatido.

1.1.2. Análise da Secretaria de Controle Externo de Recursos – SERUR

28. De início, a Secex de Recursos mencionou que as razões do recurso seriam unicamente de natureza preliminar, já que não questionaram o conteúdo da decisão, mas a competência desta Corte de Contas para emitir a referida decisão.

29. Suscitou que a aplicabilidade da Súmula n.º 347, cujo enunciado é: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”, reforça que os Tribunais de Contas não fazem nada mais do que cumprir o disposto na Constituição Federal.

30. Manifestou-se pela competência do TCE/MT para apreciar e julgar incidente de constitucionalidade e afastar a aplicação de lei inconstitucional, se mantendo fiel ao mencionado artigo 51 da Lei Orgânica vigente, cuja eficácia não foi abalada pelo entendimento externado pelo STF no MS 35824/DF, isso em oposição à tese apresentada pelo recorrente.

31. Quanto ao posicionamento do STF trazido pelo recorrente, que considerou





inaplicável, e, portanto, negou a validade de sua própria Súmula, aduziu tratar-se de decisão que alcançou o caso concreto nele apreciado, todavia, não revogou formalmente a reportada súmula.

32. Exarou análise aquém dos argumentos defensivos, e, em razão do efeito devolutivo do recurso, avaliou a aplicação das normas questionadas concluindo que o relator, à época, procedeu análise da constitucionalidade de forma equivocada, extrapolando os limites da competência do controle externo, descolado do caso concreto, o que se trata de controle concentrado, que deve ser exercido pelo Poder Judiciário.

33. A seu ver, não se sustenta o apontamento da irregularidade nos provimentos dos cargos, que teria sido realizado por via inconstitucional, pois caberia à Corte de Contas incidentalmente apreciar a inconstitucionalidade dessas mesmas leis, para afastar a sua eficácia que acobertaram atos concretos, em tese, irregulares.

34. Emitiu opinião de que o julgamento do relator não foi endereçado tão somente ao caso concreto tratado no processo, não se tratou apenas de uma etapa necessária (prejudicial) para se decidir sobre esse mesmo caso concreto, sob a égide constitucional. Somente dirigiu a análise ao ordenamento que deu guarida a tais provimentos.

35. Em complemento, destacou que não consta no processo que todos os cargos previstos nas leis discutidas estavam ocupados, então, no seu entendimento, não se poderia dizer que o controle realizado na totalidade da lei decorreu de caso concreto correspondente. E sim, atingiu a totalidade da norma em abstrato.

36. Por derradeiro, opinou pelo provimento do presente recurso para retirar do acórdão recorrido a determinação de inaplicabilidade da Lei Municipal n.º 4.524/2005, suas alterações posteriores e do artigo 9º da Lei Complementar 229/2016” (...) para além e desvinculado do caso concreto.

1.1.3. Do Posicionamento do Ministério Público de Contas

37. O *Parquet* de Contas exarou o Parecer n.º 2.915/2022, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, o qual opinou pelo conhecimento do recurso ordinário e, no mérito, pelo seu não provimento, a fim de manter inalterado o Acórdão recorrido.





38. O Procurador de Contas justificou que a vigência da Súmula n.º 347 do STF é inegável, além de estar vigente o art. 51 da Lei Orgânica deste Tribunal que autoriza o controle de constitucionalidade por esta Corte de Contas, ressaltando ainda, que não houve suscitação de incidente pelo recorrente para afastar a aplicabilidade do referido dispositivo estadual.

39. Citou que o 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 possui amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que já considerou serem desnecessárias as citações individuais em auditorias uniformes.

40. Ressalvou que 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.

41. Assim, o Ministério Público de Contas entendeu ter sido regular o exercício do controle de constitucionalidade difuso no caso concreto, pois se ateve a situação específica e concreta encontrada no âmbito do Município de Rondonópolis/MT, não tendo sido a lei avaliada de forma abstrata, mas na situação em que estava sendo efetivamente aplicada.

1.1.4. Análise do Relator

1.1.4.1. Da Preliminar de Mérito - Nulidade Absoluta – Ausência da citação quanto a declaração incidente de inconstitucionalidade.

42. Observa-se no Relatório Técnico Preliminar emitido pela então Secex Adjunta de Desenvolvimento do Controle Externo, que foram apontados os seguintes achados de auditoria.

Responsável: José Carlos Junqueira de Araújo - Prefeito Municipal.

Achado nº 1 – Constatada presença de vínculos funcionais sob a forma de cargo de provimento em comissão com nomenclatura, atribuições e funções próprias dos cargos de provimento efetivo.

KB_02. Pessoal_Grave_02. Admissão de servidores em cargos comissionados ou função de confiança para o exercício de atribuições não relacionadas à direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição Federal).

Achado nº 2 - Existência de 02 dois regimes jurídicos para os servidores públicos





municipais, contrariando o art. 39 caput da Constituição Federal (art. 39 caput CF).
KB_99. Pessoal_Grave_99. Irregularidade referente a Pessoal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

Achado nº 3 – Manter servidor em desvio de função e em condição ilegal de cedência, contrapondo-se, frontalmente, art. 37 da Constituição Federal, Art. 76 da Lei Federal nº 4.320/1964, Art. 59 Lei Complementar nº 101/2000, Art. 5º Lei Municipal nº 59/2007, Art. 24, 25, 26, 30 Lei Municipal nº 9.555/2017, Art. 115 da Lei Municipal nº 1.752/1990, Art. 8º, 9º e Anexo I, II, III Lei Complementar nº 89/2010, Súmula nº 008/2015 TCE/MT e demais precedentes do TCE e STF.

KB_06. Pessoal_grave_06. Servidor Público em desvio de função, contrariando os princípios da legalidade e impessoalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).

Achado nº 4 – Terceirizações com substituição indevida de Mão de obra, em desacordo com o mandamento constitucional (Art. 37 I e II CF).

KB_16. Pessoal_Grave_16. Ocorrência de irregularidades relativas a admissão de pessoal (art. 37, I, II da CF/88, legislação específica de cada ente/edital do certame).

Achado nº 5 – Pagamento irregular de insalubridade quanto à legislação e ao ambiente e quanto à base de cálculo/percentual.

KB_24. Pessoal_Grave_24. Pagamento de verbas remuneratórias/indenizatórias sem a previsão legal e/ou em desacordo com lei específica e/ou inconstitucionais (art. 37, X, art. 39, §1º e art. 61, §1º, II, “a”, da Constituição Federal).

Achado nº 6 – Pagamento irregular de horas extras no exercício de 2017, no montante de R\$ 438.730,71, a servidores públicos, contrapondo-se, frontalmente, a legislação municipal.

KB_21. Pessoal_Grave_21. Concessão e/ou pagamento irregular de hora extra a Servidores / empregados públicos. (art. 39, §3º da CF/1988; art. 7º, XVI, da CF/1988; art. 92 e 93 da Lei Complementar no 04/90; e Resolução de Consulta TCE-MT no 63/2011).

43. O responsável, ora recorrente, foi citado para manifestar-se acerca do teor do referido Relatório e apresentou defesa no prazo concedido.

44. No Relatório Técnico de Defesa, após analisar os argumentos defensivos, a Secex, além de opinar pela manutenção dos achados anteriormente apontados, sugeriu ao relator que **afastasse a aplicação**, no caso concreto, do artigo 9º da Lei Complementar nº 229/2016, do artigo 1º da Lei Complementar nº 266/2018 e do artigo 9º, § 1º, da Lei Complementar nº 059/2007, com fulcro no art. 239 do R.I.-TCE/MT ou o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para as providências cabíveis quanto à inconstitucionalidade dos mencionados dispositivos.

45. Nessa oportunidade, a parte não foi validamente citada sobre a nova questão suscitada, pois, com a sugestão da Secex para que o relator afastasse a aplicação dos dispositivos enumerados no parágrafo anterior, nos deparamos com uma nova





irregularidade, que, para a qual há a necessidade o contraditório e a ampla defesa.

46. Na sequência, o Ministério Público de Contas ao analisar o processo não requereu diligência a fim de corrigir a falha processual, muito embora, em sede de parecer, tenha se manifestado pela instauração do incidente de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.529/2014 e do Artigo 9º da Lei Complementar Municipal nº 229/2016, a ser declarada pelo Plenário do TCE-MT.

47. O então relator decidiu e o Plenário desta Corte de Contas referendou o afastamento da aplicabilidade da Lei nº 4.524/2005, com suas posteriores alterações, e do art. 9º da Lei Complementar nº 229/2016, afirmando que padecem de vício material de constitucionalidade, na medida em que violariam o art. 37, II e V, da Constituição Federal, nos termos do disposto na alínea “b”, do item II, do Acórdão n.º 409/2021 – TP.

48. O gestor responsabilizado se insurgiu contra o teor do acórdão, mas não questionou a ausência de citação quanto a última questão provocada. A SERUR e o MPC também não se manifestaram sobre a não citação da parte interessada.

49. Por se tratar de falha na citação do responsável, observo que é imprescindível a análise preliminar, uma vez que a nulidade pode ser arguida de ofício pelo julgador em qualquer momento processual, independente de forma, alegação de prejuízo ou provocação da parte, já que viola interesse de ordem pública.

50. De maneira objetiva destaca-se que a ausência de citação tratada nestes autos é caso de nulidade absoluta do processo, por ser pressuposto de existência da relação processual. E a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça – STJ dispõe que essa nulidade absoluta, se dá a partir do momento em que a citação deveria ter sido efetuada, como se infere do excerto a seguir colacionado.

(...) A execução de obrigação de fazer, quando convertida em perdas e danos, deve ser precedida de liquidação, com prévia citação do réu, para impugnar especificamente os valores em discussão. 2 - **A ausência de citação é caso de nulidade absoluta do processo executivo, a qual pode ser arguida a qualquer momento, e decretada até mesmo de ofício. Precedentes do STJ** (REsp. 147.769/SP, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira. DJ de 14/02/2000). (Grifei)

(...) **Não é possível haver o suprimento da falta de citação específica, se a oportunidade em que o réu veio a se manifestar não permitiu a discutir os argumentos trazidos** pela parte ou sequer os cálculos apurados no laudo





pericial. Precedentes do STJ (REsp. 649.949/SP, Rel. Min. Francisco Falcão. DJ 14/03/2005, p. 221). (Grifei)

51. Ademais, no que tange à regulamentação legal deste Tribunal de Contas, os artigos 6º; 59; 60; e 61, III, § 2º, da Lei Complementar nº 269/2007 - Lei Orgânica do TCE/MT, combinados com os artigos 89, VIII; 140; 256, § 1º; 257; III; e 264, IV, § 2º, da Resolução nº 14/2007 - Regimento Interno do TCE/MT vigentes à época da instrução processual, já regulamentavam a necessidade de citação das partes como requisito para validade do regular processamento do feito. E os artigos 96, VI; 104; 113, § 1º; 114, III; 120 do atual Regimento Interno do Tribunal de Contas aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021, mantêm o referido requisito legal.

52. Por isso, no caso sob a análise, verifica-se a inobservância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, e, por esse motivo, estou convicto que **a instrução processual** dos atos que se seguem à expedição do Relatório Técnico de Defesa (documento digital n.º 249627/2018), não oportunizou à parte, a ampla defesa e o contraditório.

DISPOSITIVO DO VOTO

53. Ante o exposto, com fulcro no artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c os artigos 349, I e 361 e seguintes do Novo Regimento Interno do Tribunal de Contas aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021, em dissonância com o disposto no Parecer n.º 2.915/2022, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, **VOTO** para:

I) conhecer do presente recurso ordinário interposto pelo Senhor José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito Municipal;

II) em preliminar de mérito, declarar nula a instrução processual dos atos que se seguem à expedição do Relatório Técnico de Defesa (documento digital n.º 249627/2018), bem como o julgamento do processo (Acórdão n.º 409/2021 - TP), em razão da ausência de citação da parte interessada quanto ao teor do Relatório Técnico de Defesa, o qual sugeriu a instauração de incidente de inconstitucionalidade de dispositivo legal, em inobservância ao devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa, restituindo-se os





autos ao relator originário.

54. É como voto.

Cuiabá, 12 de agosto de 2022.

(assinatura digital)¹
WALDIR JÚLIO TEIS
Conselheiro Relator

¹ 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.

