



**PROCESSO Nº** : 97179/2018 (AUTOS DIGITAIS)  
**ASSUNTO** : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA  
**UNIDADE** : PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES  
**GESTOR** : FRANCIS MARIS CRUZ  
**RELATOR** : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

### PARECER Nº 2.222/2019

**EMENTA:** REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES. LEI COMPLEMENTAR Nº 115/2017. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO COM ATIVIDADES ESTRANHAS À CHEFIA, DIREÇÃO E ACESSORAMENTO. DESRESPEITO AO ART. 37, V, DA CRFB/88 E RESOLUÇÃO DE CONSULTA 33/2013 TCE/MT. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO, ACOLHIMENTO DO INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE E PROCEDÊNCIA PARCIAL.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Representação de Natureza Interna, proposta em desfavor do Sr. Francis Maris Cruz, Prefeito Municipal de Cáceres, em razão da instituição de cargos em comissão que não possuem atribuição de direção, chefia e assessoramento, em inobservância ao art. 37, II e V da CRFB/88.
2. Registra-se que o processo foi inicialmente autuado como representação de natureza externa, haja vista ter se originado de um comunicado de irregularidade<sup>1</sup>. Todavia, após sugestão da Secretaria de Controle Externo<sup>2</sup>, foi convertido em RNI<sup>3</sup>.
3. Em Relatório Técnico Preliminar<sup>4</sup>, a equipe de auditoria consignou a presença da seguinte irregularidade:

**FRANCIS MARIS CRUZ - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018**

1) KB99 PESSOAL\_GRAVE\_99. Irregularidade referente à Pessoal, não

1 Documento digital nº 20118/2018 e 20120/2018

2 Documento digital nº 112589/2018, p. 10

3 Documento digital nº 138616/2018

4 Documento digital nº 112589/2018





contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

1.1) Instituição de 90 cargos em comissão que não possuem atribuição de direção, chefia e assessoramento - Tópico - 3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

4. Após devidamente citado<sup>5</sup>, o Sr. Francis Maris Cruz juntou sua manifestação em resposta aos apontamentos, conforme Documento digital nº 190114/2018, no qual defende a legalidade dos cargos em comissão criados pela lei Complementar nº 115/2017, porquanto destinam-se exclusivamente à direção, chefia e assessoramento, bem como pleiteia o julgamento pela improcedência.

5. A Secex, em Relatório Técnico de Defesa (documento digital nº 85786/2019), concluiu pela improcedência e conseqüente arquivamento do feito, em razão da ausência de elementos de convicção sobre a natureza gerencial/estratégica ou meramente executiva das micro atividades que compõem os 90 cargos de gerência.

6. O Conselheiro Relator procedeu ao juízo positivo de admissibilidade (documento digital nº 176904/2018), pois preenchidos os requisitos disciplinados no art. 5º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso (LO-TCE/MT) c/c os arts. 219, 224, inciso II e 225, do RI-TCE/MT.

7. Isso posto, vieram os autos para manifestação ministerial. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Do conhecimento da representação interna

8. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, descritas no art. 1.º da Lei Complementar nº 269/2007, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.

<sup>5</sup> Ofício 898/2018/GAB-JBC – documento digital 180220/2018





9. Nesse aspecto, o Tribunal de Contas dispõe de meios eficazes para fiscalizar irregularidades/ ilegalidades que ocorram no âmbito da Administração Pública, tanto com informações prestadas pelos órgãos oficiais de imprensa, pelos sistemas informatizados do tribunal, quanto pelas auditorias e inspeções, efetuando, dessarte, o controle de atos viciados e obstando futuros e maiores danos ao erário.

10. No exercício de tal mister, o Tribunal de Contas tem como valioso instrumento a figura da representação, que pode ser de natureza interna ou externa e tem o condão de apurar práticas de irregularidades e ilegalidades de atos ou fatos da administração pública, nos termos do art. 218 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal, c/c art. 46 da Lei Complementar 269/2007.

11. A representação interna consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal, ou pelo Ministério Público de Contas, conforme dispõe o artigo 224, inciso II, da Resolução nº 14/2007.

12. No caso, cumpre reconhecer a presença dos requisitos de admissibilidade nesta Representação de Natureza Interna, uma vez que formalizada pela equipe técnica (art. 224, II, “a” do RI TCE/MT) em linguagem clara e compreensível, sobre matéria de competência desta Corte de Contas (KB99 Pessoal), apontando-se fatos e suas evidências, responsável e período em que teriam ocorrido (art. 219 c/c art. 225 do RI TCE/MT).

13. Restam presentes, portanto, os requisitos de admissibilidade, razão pela qual o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **conhecimento** da representação.

## 2.2 Mérito

### 2.2.1. Fundamentos fáticos e jurídicos

14. No caso em tela, a Secretaria de Controle Externo identificou, após comunicação de irregularidade, a instituição de 90 cargos em comissão de gerência, previstos na Lei Complementar nº 115 de 2017, que não possuem atribuições de





direção, chefia e assessoramento, em inobservância ao art. 37, II e V, da Constituição Federal.

15. A equipe técnica, em relatório preliminar, aponta exemplificadamente que a competência e a atividade desenvolvida pelos ocupantes dos cargos de Gerência de Programação Orçamentária, Cálculos, Precatórios; Gerência de Controle Processual; Gerência de Ouvidoria; Gerência do Aplic; Gerência de Redação Oficial; Gerência de Editais; Gerência Administrativa; Gerência de Controle Contábil e Gerência de Tributação, bem como dos demais cargos de gerências, não têm natureza de direção, chefia e assessoramento, caracterizando-se como de natureza meramente técnica, executória e administrativa.

16. Para corroborar com esse entendimento ressalta o fato de os ocupantes do cargo de gerência ganharem um pouco mais do que um salário mínimo, o que reforça a natureza meramente executória.

17. Nessa senda, aponta como irregular a conduta do Chefe do Poder Executivo Municipal de sancionar a Lei Complementar nº 115 de 24/07/2017 que dispõe sobre a reestruturação e modernização da estrutura administrativa organizacional, atribuições dos órgãos estratégicos do Poder Executivo chefia e assessoramento.

18. A defesa, por sua vez, sustenta a constitucionalidade da LC nº 115/2017, pois observado o devido processo legislativo e ressalta a impossibilidade de responsabilização do Prefeito por sancionar o respectivo diploma legal.

19. Alega também que os cargos criados pela LC nº 115/2017 destinam-se exclusivamente à direção, chefia e assessoramento, existindo relação inequívoca de confiança. Nessa senda, aponta que a SECEX considerou apenas algumas atribuições do cargo para concluir pela sua incompatibilidade, desconsiderando outras atribuições. Ressalta, ainda, que os cargos de gerência possuem atributos como comando, liderança, condução e orientação, gozando de poder de decisão e mando.

20. Além disso, afirma que das 90 (noventa) gerências existentes na





estrutura organizacional, 72 (setenta e duas) estão ocupadas por servidores efetivos e 09 (nove) por exclusivamente comissionados.

21. Em relação à remuneração do cargo aduz ser compatível com a dos demais cargos presentes na estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Cáceres e com a realidade enfrentada pelo ente em razão das dificuldades de arrecadação e folha de pagamento inflada.

22. Por fim, anexou a documentação relativa ao processo legislativo que culminou na sanção da LC 115/2017.

23. **Em análise conclusiva, a SECEX opina pela improcedência desta RNI e consequente arquivamento, por entender que a LC 115/2017 observou a regular tramitação junto ao Poder Legislativo. Além disso, justifica que 80% dos cargos de gerência estão ocupados por servidores efetivos.**

24. Nesse sentido, conclui a equipe técnica:

Ante ao exposto, tendo em vista que a interpretação literal das descrições das atribuições dos cargos de gerência descrita na Lei Complementar nº 115 de 24 de julho de 2017 possa gerar dubiedade ou dupla interpretação, e considerando que não há nos autos elementos de convicção sobre a natureza gerencial/estratégica ou meramente executiva das micro atividades que compõem os 90 cargos de gerência, essa equipe técnica opina pelo afastamento da irregularidade. (grifo nosso)

25. O Ministério Público de Contas concorda **parcialmente** com a equipe técnica, conforme razões a seguir delineadas.

26. Assiste razão a defesa em relação à impossibilidade de penalização do Chefe do Executivo em razão de sancionar a LC 115/2017. Isso porque constitui ato político, de competência do Prefeito, não sendo passível de controle e sanção por este órgão, sob pena de violação a separação de poderes. Todavia, registra-se, que é possível afastar a aplicação da indigitada lei acaso verificada a inconstitucionalidade.

27. Nesse aspecto, quanto à forma verifica-se o respeito ao devido





processo legislativo, pois a matéria de reestruturação e modernização da estrutura administrativa e organizacional do Poder Executivo Municipal de Cáceres é de iniciativa do Prefeito e tramitou regularmente no Legislativo Municipal, com parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça, Trabalho e Redação – CCJ e da Comissão de Economia, Finanças e Planejamento.

28. **Todavia, no tocante à matéria verifica-se a inconstitucionalidade da criação de parcela dos cargos de gerência, por não possuírem natureza de direção, chefia e assessoramento.**

### 2.2.2 Incidente de Inconstitucionalidade

29. **A Lei Complementar nº 115, de 24 de julho de 2017, que dispõe sobre a reestruturação e modernização da estrutura administrativa/organizacional da Prefeitura Municipal de Cáceres, criou 90 (noventa) cargos em comissão de gerência, os quais estão distribuídos nas diversas secretarias e órgãos do ente, conforme lotacionograma visível no documento digital 112589/2018, p. 64-67.**

30. **Da minuciosa análise das atribuições previstas na LC 115/2017, verifica-se claramente que as gerências de controle processual, controle de arrecadação de dívida ativa, patrimônio, urbanismo e meio ambiente, aplic, cerimonial, editais, aquisição de bens, serviços e formação de preços, administrativa e expediente geral e cadastro, controle funcional e folha de pagamento são de natureza unicamente executória e rotineira, em descompasso com a previsão constitucional insculpida no art. 37, V, que assim dispõe:**

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, **destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento**; grifo nosso

31. **Sobre o assunto, importante trazer a baila o teor da Resolução de Consulta 33/2013 desta Corte de Contas que sintetiza a matéria:**

Resolução de Consulta nº 33/2013 (DOC, 17/12/2013). Pessoal. Admissão. Formas de ingresso no serviço público.

1. Em regra, a investidura em cargos com atribuições típicas,





permanentes e finalística da Administração Pública ocorre por meio de admissão em concurso público, nos termos do inciso II, do artigo 37, da CF/88.

2. Como formas excepcionais de ingresso no serviço público, previstas pela Constituição, estão os provimentos de cargos em comissão (incisos II e V, do art. 37) e o preenchimento de funções por tempo determinado para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público (inciso IX, do art. 37).

3. A criação de cargos em comissão pressupõe a existência de vínculo de confiança e ad nutum, destinando-se exclusivamente ao exercício das atribuições de direção, chefia e assessoramento.

4. A possibilidade de criação de cargos em comissão não é aferida pela denominação que se lhe dá (assessor, chefe de departamento, diretor, etc.), mas sim pela natureza de suas atribuições.

5. 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.

6. Não é permitida a criação de cargos em comissão para o desempenho de atividades meramente burocráticas, ordinárias ou operacionais. Grifo nosso

32. As gerências de controle processual, controle de arrecadação de dívida ativa, patrimônio, urbanismo e meio ambiente, aplic, cerimonial, editais, aquisição de bens, serviços e formação de preços, administrativa e expediente geral e cadastro, controle funcional e folha de pagamento **vão de encontro à vedação contida no item 6 da supracitada Resolução de Consulta, visto que inserem-se no âmbito de atividades meramente burocráticas, ordinárias e/ou operacionais, desprovidas de qualquer relação de confiança com o agente nomeante.**

33. Além disso, mostra-se patente que os cargos acima mencionados não se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, sendo utilizados para o desempenho de atividades administrativas genéricas, o que contraria o art. 37, V, da CF/88, senão vejamos:

#### À GERENCIA DE CONTROLE PROCESSUAL - COMPEIE:

- ✓ Manter atualizados os registros de ações e feitos em curso, promovidos ou contestados pelas respectivas Procuradorias;
- ✓ Organizar e manter atualizados os fichários de acompanhamento de ações, bem como colecionar em acervo, as cópias dos trabalhos elaborados pelos Procuradores;
- ✓ Manter os seguintes registros:

7





- de ações, por assunto ou ordem alfabética;
- das publicações dos órgãos oficiais referentes às causas em que o Município for parte ou interessado, delas fazendo comunicação escrita ao Procurador -Chefe da respectiva Procuradoria do feito, inclusive quanto às audiências e pautas de julgamento, que deverão constar de agenda devidamente atualizada;
- ✓ Manter atualizadas as pastas correspondentes às ações ajuizadas;
- ✓ Prestar informações às partes, não vedadas em lei e regulamento;
- ✓ Colaborar na laboração do relatório das respectivas Procuradorias;
- ✓ Executar quaisquer outras atividades que pelas características se enquadrem na sua competência.

#### **À GERENCIA DE PATRIMONIO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE - COMPETE:**

- ✓ Receber a correspondência e demais documentos encaminhados à Procuradoria;
- ✓ Realizar trabalhos pertinentes ao estudo, divulgação e aprimoramento da legislação urbanística e ambiental municipal;
- ✓ Controlar as respostas às solicitações recebidas;
- ✓ Controlar, encaminhar e distribuir os processos de competência da procuradoria;
- ✓ Elaborar minutas e ofícios e memorandos;
- ✓ Executar quaisquer outras atividades que pelas características se enquadrem na sua competência.

34. Para evitar repetições desnecessárias, remete-se à leitura das atribuições ao Anexo III da LC 115/2017. Registra-se que foram analisados todos os cargos de gerência e considerados como contrário ao ordenamento constitucional aqueles cujas atribuições são evidentemente estranhas à chefia, direção ou assessoramento.

35. Importante pontuar que o fato das gerências estarem ocupadas em sua grande maioria por servidores efetivos (cerca de 80%) **não afasta a contrariedade da LC 115/2017 ao comando constitucional**. Além disso, diferente do alegado pela defesa, não se extrai das atribuições legais do cargo os atributos de comando, liderança, condução e orientação, gozando de poder de decisão e mando, muito pelo contrário, **percebe-se que as atividades são meramente burocráticas e operacionais**.





36. Ademais, é pacífica a competência reconhecida das Cortes de Contas para apreciar a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público, nos termos da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal – STF: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.”

37. No TCE/MT, o Regimento Interno conformou a orientação jurisprudencial, prevendo-se o instituto do incidente de inconstitucionalidade, senão vejamos:

Art. 239. Se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito o Conselheiro relator verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, depois de notificado o responsável e diante da permanência da inconstitucionalidade, os autos serão remetidos à apreciação plenária para pronunciamento de mérito, podendo ser declarados inaplicáveis a norma ou ato, total ou parcialmente.

38. Assim, manifesta-se pelo acolhimento deste incidente de **inconstitucionalidade** para o fim de ser afastada a vigência do **Anexo III da LC 115/2017** no tocante aos cargos de **gerências de controle processual, controle de arrecadação de dívida ativa, patrimônio, urbanismo e meio ambiente, aplic, cerimonial, editais, aquisição de bens, serviços e formação de preços, administrativa e expediente geral e cadastro, controle funcional e folha de pagamento**, opinando-se, ainda, pela notificação do responsável.

### 3. CONCLUSÃO

39. Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas, no uso de suas atribuições constitucionais, opina:

a) pelo **conhecimento** da Representação de Natureza Interna, em razão do preenchimento dos pressupostos e condições processuais previstos nos artigos 219 a 224 do RITCE/MT;

b) pelo **acolhimento** do incidente de inconstitucionalidade (art. 239 do RI do TCEMT), afastando-se a aplicação do **Anexo III da LC 115/2017** no tocante aos cargos de **gerências de controle processual, controle de arrecadação de dívida ativa,**





patrimônio, urbanismo e meio ambiente, aplic, cerimonial, editais, aquisição de bens, serviços e formação de preços, administrativa e expediente geral e cadastro, controle funcional e folha de pagamento, devendo o responsável ser notificado para tomar conhecimento do incidente;

c) no mérito, pela **procedência parcial** da Representação de Natureza Interna, em razão dos argumentos expostos.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 10 de maio de 2019.**

(assinatura digital)<sup>6</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

<sup>6</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.

