



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO.**

**A ASSOCIAÇÃO DOS AUDITORES E CONTROLADORES INTERNOS DO ESTADO DE MATO GROSSO - AUDICOM-MT**, associação civil, com personalidade jurídica de direito privado, que representa os interesses da categoria dos Auditores e Controladores Internos dos municípios, inscrita no CNPJ 22.233.874/0001-21, situada à Rua R, nº 05, Quadra 28, Jardim Aclimação, nesta cidade de Cuiabá-MT, neste ato representada por seu Presidente, Angelo Silva de Oliveira, CPF nº 968.001.381-53 e RG nº 13782053 SSP-MT, devidamente representado por procurador, vêm, perante Vossa Excelência, com fundamento no artigo 124 e seguintes da Constituição do Estado de Mato Grosso e Lei nº 9.868/99, propor a presente

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

em face de **a) MUNICIPIO DE CÁCERES**, pessoa jurídica de direito público, por seu Prefeito Francis Maris Cruz, domiciliado à Av. Getúlio Vargas, 1895, Vila Mariana, Cáceres - MT, CEP 78200-000, **b) CAMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**, representada por seu Presidente Rubens Macedo, sito a Rua General Osório esquina com Coronel José Dulce - Centro, Cáceres - MT - CEP: 78200-000, todos órgãos/autoridades responsáveis pela elaboração e promulgação da **Lei Complementar nº 115 de 24 de julho de 2017**, com base nos fatos e fundamentos a seguir circunscritos:



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

## **PROLEGÓMENOS**

De início, como requerente A AUDICOM-MT, entidade associativa de caráter profissional, representante da categoria dos Auditores e Controladores Internos dos municípios de Mato Grosso, **de abrangência Estadual**.

As mesmas, buscando bem cumprir seu *mister resolvem* pleitear em juízo declaração de inconstitucionalidade de Norma Legal em abstrato, tendo em vista a afronta por parte do Legislador a preceitos da Constituição do Estado de Mato Grosso.

### **Competência Originária do TJMT**

Na Constituição temos a competência privativa do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, para análise desta demanda, haja vista se tratar de “*representações sobre inconstitucionalidade de leis*”:

#### **Constituição do Estado de Mato Grosso**

**Art. 96** Compete privativamente ao Tribunal de Justiça:

I – processar e julgar, originariamente:

d) as representações sobre inconstitucionalidade de leis ou ato normativo estaduais ou municipais;

Assim, deve ser processado e julgado originariamente neste Egrégio Tribunal Local.

### **Da Legitimidade Ativa**

Em nossa Constituição Estadual, temos a previsão, em **simetria** a Constituição Federal, dos legitimados a questionar a validade constitucional em abstrato, de norma jurídica, Controle de Constitucionalidade. E nesta Autorização constitucional, vemos as entidades de classe de âmbito estadual:

#### **Constituição do Estado de Mato Grosso Do Controle da Constitucionalidade**

**Art. 124** São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face desta Constituição:



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

VIII - federação sindical ou **entidade de classe de âmbito estadual**;

E as requerentes são entidades associativas de classe que conforme artigo 5º, inciso XXI e 8º, inciso III da Constituição Federal de 1988, ***“quando expressamente autorizadas”*** possuem ***“legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente”*** e buscar ***“a defesa dos direitos e interesse coletivos ou individuais da categoria”***.

Esta entidade, com personalidades jurídicas perfeitas e acabadas, **constituída em 2016**, atuando na defesa das prerrogativas, direitos e interesses da classe de Auditores e Controladores Internos Municipais do Estado de Mato Grosso, possui sua autorização registradas no Estatuto Social, como se depreende no parágrafo único do art. 1º; e inciso II do art. 5º destacados do seu Estatuto:

**AUDICON- Art. 1º, Parágrafo único: A AUDICOM-MT envidará todos os esforços necessários não somente para a instalação, mas sim, o efetivo funcionamento e independente de Unidades de Controle Interno em todos os Municípios de Mato Grosso, lutando pela preservação de suas prerrogativas e visando garantir aos profissionais o maior respaldo possível e apoio necessário notadamente junto a Órgãos de Controle Externo (Art. 1º do estatuto AUDICOM-MT).**

**Art. 5º, inciso II – defender e representar os direitos individuais homogêneos e coletivos dos seus associados perante autoridades administrativas, judiciárias e políticas, em consonância com os seus princípios e objetivos (Art. 5º do estatuto AUDICOM-MT).**

Portanto, atuando como **REPRESENTANTE PROCESSUAL** da categoria, de **AMBITO ESTADUAL**, a Requerente é legítima para propor a presente demanda, que visa a declaração de inconstitucionalidade dos **Arts. 12, 13, 44, 45, e seus anexos da Lei Compl. nº 115/2017**, considerando que criou cargos em comissão de Auditores e Controladores Internos em confronto a ditames Constitucionais.

## DOS FATOS

No município de Cáceres/MT, foram criados cargos de provimento em comissão **de Controlador Geral, Coordenador de Controle Interno, Coordenador de Sistema Aplic, Gerente de Auditoria, Gerente de Aplic e Gerente de Ouvidoria** (Lei Complementar nº 115 de 24 de julho de 2017) para compor a Controladoria Geral do Município de Cáceres/MT.

Ocorre que, os cargos de Controlador Geral, Coordenador de Controle Interno, Coordenador de Sistema Aplic, Gerente de Auditoria, Gerente de Aplic e Gerente de Ouvidoria possuem atribuições meramente técnicas, burocráticas, permanentes, próprias de cargos efetivos, que não demandam qualquer relação de confiança com a autoridade nomeante. Em relação ao cargo de Controlador Geral, verifica-se também que não há atribuições expressamente definidas na lei de criação, configurando, assim, em inconstitucionalidade/ilegalidade da respectiva norma.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

LEI COMPLEMENTAR Nº 115 DE 24 DE JULHO DE 2017

Art. 12. **São atribuições administrativas da Controladoria Geral do Município:**

I - planejar, executar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de controle interno; II - identificar problemas, falhas e erros da gestão e procedimentos administrativos; III - alertar os órgãos sobre a necessidade de manter informações atualizadas; IV - garantir a eficiência e a eficácia na consecução de objetivos e metas estabelecidas pela administração; V - contribuir para a racionalização da gestão pública municipal; VI - orientar os órgãos de forma preventiva, quanto ao fiel cumprimento das normas de administração de material, patrimonial, recursos humanos, orçamentária e financeira; VII - propor, previamente, à administração municipal, impugnação de despesas em desacordo com as normas de Direito Financeiro — Lei nº 4320/64; VIII - acompanhar, permanentemente, a execução orçamentária e a



programação financeira; IX - **acompanhar e garantir o cumprimento dos prazos de remessas de documentos e relatórios ao TCE, via sistema APLIC e GEO-Obras**; X - controlar a aplicação dos recursos públicos e a guarda dos bens pertencentes à administração pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria; XI - fiscalizar a execução de contratos públicos concedidos, permitidos ou autorizados. XII - Elaborar, aprovar, modificar e executar o Plano Anual de Auditorias Internas – PAAI. XIII - Realização de auditorias internas periódicas de avaliação de controles internos dos sistemas administrativos e dos processos de trabalhos do Poder Executivo, que tenham por objetivo verificar a capacidade da organização para evitar ou reduzir o impacto ou a probabilidade da ocorrência de eventos de riscos na execução de seus processos e atividades, visando promover melhorias contínuas nos seus processos de trabalho. XIV - Representar ao TCE/MT sobre as irregularidades e ilegalidades que evidenciem danos ou prejuízos ao erário não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração; **XV - Responsabilizar em face das deficiências, irregularidades e danos ao erário, detectadas no Sistema de Controle Interno, de forma individualizada e atrelada às competências dos diversos agentes e servidores que integram o referido sistema.**

Parágrafo único. Sem prejuízo à competência descrita no caput, a Unidade de Controle Interno (UCI) deverá compatibilizar o Plano Anual de Auditoria Interna (PAAI) com as auditorias requisitadas pelo gestor do órgão ou entidade.

Art. 13. O Controle Interno é composto e assessorado pelas seguintes unidades administrativas:

I - Coordenadoria do Sistema APLIC;

a) Gerência do Aplic;



II - Coordenadoria de Controle Interno, composta por:

- a) Gerência de Auditoria;
- b) Gerência de Ouvidoria.

(...)

Art. 44. **Fica instituído por esta lei os cargos em comissão**, com seus respectivos números de vagas e vencimento.

Art. 45. **Os cargos em comissão de livre escolha, nomeação e exoneração do Chefe do Poder Executivo Municipal**, destinam-se ao atendimento dos órgãos da administração direta, constituem em secretariado, procuradoria, **controladoria, coordenadoria**, assessor técnico I, assessor técnico II, chefia de gabinete, **gerência**, diretoria técnica e diretoria clínica.

Parágrafo primeiro. Os cargos em comissão serão providos por ato do Chefe do Poder Executivo.

Parágrafo segundo. **O Controlador Geral do Município será de livre nomeação e exoneração do Prefeito, escolhido dentre os servidores públicos efetivos, preferencialmente, pertencente à carreira de controlador**, desde que preenchida as qualificações para o exercício da função.

(...)

ANEXO II – LOTACIONOGRAMA DOS CARGOS COMISSIONADOS E AGENTES POLÍTICOS  
Referência de Salário

<i>CARGOS</i>	<i>REFERÊNCIA</i>
<i>Secretário</i>	R\$ 9.308,07
<i>Coordenador</i>	R\$ 4.654,03
<i>Gerência</i>	R\$ 960,00



(...)

### Controladoria

<i>CARGO</i>	<i>QUANTIDADE</i>	<i>REMUNERAÇÃO</i>
<i>Controlador Geral</i>	<i>1</i>	<i>R\$ 9.308,07</i>
<i>Coordenação</i>	<i>2</i>	<i>R\$ 9.308,06</i>
<i>Gerência</i>	<i>3</i>	<i>R\$ 2.880,00</i>
<b><i>Total</i></b>	<b><i>6</i></b>	<b><i>R\$ 21.496,13</i></b>

(...)

### ANEXO III – COMPETÊNCIA E ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS COMMISSIONADOS

#### **Controladoria Geral do Município**

##### **À Coordenadoria do Sistema Aplic - COMPETE:**

- ✓ Enviar informes eletrônicas com presteza, dedicação, exclusividade e pontualidade;
- ✓ Orientar as unidades executoras quanto à alimentação correta de dados para envio via sistema Aplic aos órgãos de controle externo TCE-MT;
- ✓ Promover discussões técnicas com as Secretarias Municipais sobre suas obrigações, rotinas, a serem desenvolvidas pela equipe, bem como realizem a determinações e exigidas pelo TCE/MT;
- ✓ Cumprir e atender todos os prazos previstos para cumprimento legal;
- ✓ Repassar cronograma de prazos para as unidades de trabalho da Prefeitura Municipal de Cáceres;
- ✓ Acompanhar o registro das informações pelas Secretarias responsáveis:
- ✓ Cargas de envio imediato (Recursos Humanos);
- ✓ Cargas de envio imediato (Licitação);
- ✓ Cargas Especiais (Contas de Governo);



- ✓ Cargas Especiais (PPA, LDO, LOA);
- ✓ Cargas mensais (Orçamento, Carga inicial, Mensal).
- ✓ Verificar a tempestividade e conformidade das informações;
- ✓ Cobrar eventuais atrasos e qualquer evento que possam a vir a prejudicar a regularidade dos prazos, cumprimento das rotinas e das atividades;
- ✓ Comunicar de forma imediata a Unidade de Controle Interno os atrasos e irregularidades, para providencias cabíveis;
- ✓ Acompanhar o processamento das informações pelo TCE/MT, recebendo e analisando as orientações; sobre a remessa de informações do sistema Aplic;
- ✓ Cumprir todo cronograma de prazos e exigências do TCE/MT;
- ✓ Orientar sobre a remessa dos informes da LRF (RREO);
- ✓ Solicitar erratas e reabertura para correções de Cargas enviadas;
- ✓ Solicitar ao Controle Interno perante o TCE-MT, as eventuais prorrogações de prazo de envio de informações via sistema Aplic;
- ✓ Executar quaisquer outras atividades que pelas características se enquadrem na sua competência.

**À Coordenadoria de Controle Interno -  
COMPETE:**

- ✓ Coordenar as atividades relacionadas com o Sistema de Controle Interno;
- ✓ Instituir e manter sistema de informações para o exercício das atividades finalísticas do Sistema de Controle Interno;
- ✓ Manter registro de todas as atividades efetuadas, como memorandos, ofícios e notificações;
- ✓ Recepcionar os agentes do controle externo;
- ✓ Auxiliar as unidades executoras no relacionamento com o Tribunal de Contas do



Estado, quanto ao encaminhamento de documentos e informações, atendimento às equipes técnicas, recebimento de diligências, elaboração de respostas, tramitação dos processos e apresentação dos recursos;

- ✓ Assessorar a administração nos aspectos relacionados com os controles interno e externo e quanto à legalidade dos atos de gestão, relatórios e pareceres sobre os mesmos;
- ✓ Interpretar e pronunciar-se sobre as leis e regulamentos no âmbito da Controladoria;
- ✓ Acompanhar a divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, aferindo a consistência das informações constantes nos documentos;
- ✓ Prestar assessoramento e elaborar pareceres técnicos;
- ✓ Coordenar as atividades e orientar os membros da equipe na execução dos trabalhos de Auditorias;
- ✓ Revisar os relatórios realizados pela Equipe de Auditoria;
- ✓ Executar quaisquer outras atividades que pelas características se enquadrem na sua competência.

#### À **Gerencia de Auditoria**, COMPETE:

- ✓ Acompanhar e avaliar as atividades da Unidade de Auditoria Interna;
- ✓ Articular-se com o Tribunal de Contas e a Controladoria Geral a fim de prestar apoio aos órgãos de controle;
- ✓ Dar ciência ao Tribunal de Contas e à Controladoria Geral de qualquer irregularidade ou ilegalidade apuradas nos trabalhos relativos à Unidade de Auditoria Interna;
- ✓ Estabelecer metas e fixar critérios para a avaliação de desempenho institucional da Unidade de Auditoria Interna para a execução de atividades de controle interno;



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

- ✓ Zelar pelo cumprimento das normas legais que regem a administração contábil, orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e de pessoal;
- ✓ Promover e incentivar a capacitação dos servidores lotados na Unidade de Auditoria Interna em conferências, congressos, cursos, treinamentos e outros eventos similares de interesse do Sistema de Controle Interno;
- ✓ Executar quaisquer outras atividades que pelas características se enquadrem na sua competência.

#### À **Gerencia de Ouvidoria**, COMPETE:

- ✓ Acompanhar, avaliar e realizar relatórios das atividades da Unidade de Ouvidoria;
- ✓ Organizar e manter atualizado arquivo da documentação relativa às denúncias, reclamações e sugestões recebidas;
- ✓ Promover as necessárias diligências, visando ao esclarecimento das questões em análise;
- ✓ Promover a realização de pesquisas dos resultados alcançados;
- ✓ Atender o requisitante sempre com cortesia e respeito, sem discriminação ou pré-julgamento, oferecendo-lhe uma resposta objetiva à questão apresentada, no menor prazo possível;
- ✓ Agir com integridade, transparência, imparcialidade e justiça, zelando pelos princípios da ética, moralidade, legalidade, impessoalidade e eficiência pública;
- ✓ Resguardar o sigilo das informações;
- ✓ Executar quaisquer outras atividades que pelas características se enquadrem na sua competência.

#### À **Gerencia do aplic**, COMPETE:

- ✓ Auxiliar nas correções dos erros do Sistema APLIC;
- ✓ Auxiliar nas orientações aos setores envolvidos com o Sistema APLIC;



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

- ✓ Gerar tabelas necessárias para o envio das cargas do APLIC;
- ✓ Manter esta Coordenação atualizada dos comunicados e layout do Sistema APLIC emitidos pelo TCE-MT;
- ✓ Reduzir arquivos que não estiverem de acordo com o tamanho exigido no Layout do Sistema;
- ✓ Compactar arquivos para o envio das cargas do Sistema APLIC;
- ✓ Realizar se necessário a conferência das informações geradas com as informações contidas no sistema de gestão;
- ✓ Elaboração de Memorandos internos;
- ✓ Executar quaisquer outras atividades que pelas características se enquadrem na sua competência; (Grifo nosso)

Como se vê, trata-se de cargos de provimento em comissão para compor a Unidade de Controle Interno do Município de Cáceres-MT.

Diante deste fato, criação de cargos em comissão para função de Controle Interno, o que não é respaldado pela Constituição Federal e em simetria a do Estado de Mato Grosso, pois não encerram atividades que careçam de vínculo de confiança com a autoridade nomeante e o respectivo nomeado.

Ante o exposto, depreende-se que as hipóteses para provimento em comissão previstas nas Leis ora vergastadas, burlaram a exigência constitucional do concurso para acesso ao serviço público, por isso esta demanda Constitucionalista.

## DOS FUNDAMENTOS JURIDICOS

*Considerações iniciais sobre a regra do concurso público para admissão de servidores e sobre as exceções admitidas.*

Desta demanda, pode-se observar que trata de Inconstitucionalidade por afronta ao inciso II do artigo 37 da Constituição



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

Federal, que como regra geral determina o acesso a cargos públicos pela necessária aprovação em concurso público.

Art.37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do DF e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso 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;

Como exceção a exigência de concurso, o mesmo dispositivo Constitucional afirma ser possível a nomeação para cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, os de direção, chefia e assessoramento, senão vejamos:

Art. 37. (...)

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;

Por simetria a Constituição de Mato Grosso, prevê no inciso II do artigo 129 a mesma regra e exceção:

Art. 129 A Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

E ainda, dispõe a Carta Estadual que somente é possível a criação de cargos em comissão quando houver justificada necessidade baseada em relação pessoal e de confiança com a autoridade superior, conforme seu artigo 136:

Art.136. Somente poderão ser criados cargos em comissão quando houver justificada necessidade baseada em relação pessoal e pública de confiança.

Como se observa no artigo legal impugnado é a criação de cargos e estrutura de Controle Interno do Município de Cáceres, se utilizando de Cargos em Comissão, se omitindo a realização e concurso, preferindo se valer de comissionados de livre nomeação, fato este gravíssimo para a manutenção da fiscalização e controle interno da Municipalidade.

E mais, os cargos de **CONTROLADOR GERAL, COORDENADOR DE CONTROLE INTERNO, COORDENADOR DE SISTEMA APLIC, GERENTE DE AUDITORIA, GERENTE DE APLIC E GERENTE DE OUVIDORIA**, criados para compor as Unidades de Controle Interno da administração direta e indireta ou Controladorias Gerais dos Municípios, são cargos meramente técnicos, burocráticos, permanentes, próprias de cargos efetivos, que não demandam qualquer relação de confiança com a autoridade nomeante, não sendo permitido pela Constituição Federal considerá-los como exceção.

Isso porque para bem fiscalizar os atos da administração, é fundamental que possuam autonomia e independência, o que somente pode ser assegurado quando preenchidos por servidores efetivos e selecionados por impessoal e objetivo concurso público.

Além disso, a nomeação em cargo comissionado de servidor efetivo, para exercer “cargo” e atribuições de Auditor/Controlador Interno é ilegítima, tendo em vista a obrigatoriedade do concurso público.

Tanto que o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 43, de seguinte teor:

**É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado a seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido (Grifo nosso).**



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

Ademais, a Suprema Corte brasileira já se manifestou no seguinte sentido:

“O provimento de cargos públicos tem sua disciplina traçada, com vigor vinculante, pelo constituinte originário, não havendo que se falar, nesse âmbito, em autonomia organizacional dos entes federados.” (STF, RTJ 154/45)

A análise dos diplomas legais transcritos permite verificar, que os cargos ali previstos não possuem o vínculo de confiança exigido de assessores, chefes ou diretores, requisito essencial dos cargos de provimento em comissão.

Nesse passo, considerando que o cargo de Auditor Público Interno possui caráter eminentemente fiscalizador, não possuindo qualquer tipo de atribuição de direção, chefia ou assessoramento que justifique a relação jurídica por comissão ou função gratificada, o **Superior Tribunal Federal** na Adin n. 3.602/GO **julgou inconstitucional** Lei Estadual que criava cargos em comissão de Auditor de Controle Interno, conforme segue:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE.** É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados.



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

Extraí-se do voto proferido pelo ministro Joaquim Barbosa, por ocasião do julgamento da ADI nº 3.602/GO:

A lei impugnada, dentre outros, criou os cargos em comissão de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, **Auditor de Controle Interno**, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. Como se vê, trata-se de cargos com atribuições estritamente técnicas para cujo exercício não há necessidade de qualquer relação de confiança entre o servidor nomeado e seu superior hierárquico.

A toda evidência, são cargos que devem ser preenchidos por servidores regularmente admitidos após aprovação em concurso público, como determina o art. 37, II da Constituição Federal.

**Ressalto que o Supremo Tribunal Federal tem interpretado essa norma constitucional do art.37, II como exigência de que a exceção à regra do provimento de cargos por concurso público só se justifica concretamente com a demonstração- e a devida regulamentação por lei - de que as atribuições de determinado cargo sejam mais bem atendidas por meio do provimento em comissão, no qual se exige a relação de confiança entre a autoridade competente para efetuar a nomeação e o servidor nomeado** (ADI 1.141, te. Min, Ellen Gracie, Pleno DJ de 29.08.2003; ADI 2.427-MC, rel. Min. Nelson Jobim, Pleno DJ de 08.08.2003; ADI 1.269/MC, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 25.08.1995). Esse entendimento já se consolidara sob a vigência da Constituição anterior (Rp 1.368, rel. Min. Moreira Alves, Pleno, j. 21.05.1987; Rp 1.282, rel. Min. Octavio Gallotti, Pleno, j.12.12.1985).

Este cuidado tem justificativa de ser, para Ademais, corroborando com o entendimento exposto acima, o Tribunal de Contas do Estado – TCE/MT, manifestou-se no seguinte sentido:



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

**“para garantir a independência, autonomia de atuação e a eficiência e continuidade na proposição de ações de controle interno, o auditor público interno deverá ser nomeado para o exercício de CARGO EFETIVO, o que exige a realização de concurso”.** (Perguntas Frequentes e Respostas aos Fiscalizados, 3ª ed., revista atualizada e ampliada)

E ainda, a Corte de Contas também consolidou tal entendimento com a publicação da Súmula 08/2015, segundo a qual:

**“SÚMULA Nº 08: O cargo de controlador interno deve ser preenchido por servidor efetivo, aprovado por meio de concurso público destinado à carreira específica do controle interno.**

Citamos ainda alguns precedentes no TCE/MT:

- 1) Resolução de Consulta nº 24/2008. Sessão de 08/07/2008. Processo nº 7.509-4/2008. Publicação em 10/07/2008. Relator: Conselheiro Domingos Neto.
- 2) Acórdão nº 724/2014- Tribunal Pleno. Sessão de 01/04/2014. Processo nº 7.106-4/2013. Publicação em 15/04/2014. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli.
- 3) Acórdão nº 1075/2014 – Tribunal Pleno. Sessão de 27/05/2014. Processo nº 7.487-0/2013. Publicação em 06/06/2014. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Carmargo.
- 4) Acórdão nº 1081/2014- Tribunal Pleno. Sessão de 27/05/2011. Processo nº 7.589-2/2013. Publicação em 06/06/2014. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo.
- 5) Acórdão nº 1156/2014 – Tribunal Pleno. Sessão de 10/06/2014. Processo nº 7.338-2014. Publicação em 04/07/2014. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli.
- 6) Acórdão nº 137/2013 - Segunda Câmara. Sessão de 22/10/2013. Processo nº 12.378-1/2012.



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

Publicação em 05/11/2013. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha.”.

Com efeito, os cargos comissionados criados para integrar a Unidade Central de Controle Interno – UCCI do município de Cáceres/MT, não são atividades que careçam de vínculo de confiança com a autoridade nomeante e o respectivo nomeado.

A LC n. 550/2014, da Controladoria do Estado de Mato Grosso, por exemplo, segue este raciocínio:

Art. 9º O cargo de Secretário-Controlador Geral do Estado é de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado e será exercido por servidor pertencente à carreira de Auditor do Estado, sendo-lhe assegurados os mesmos vencimentos, garantias e prerrogativas de Secretário de Estado.

O propósito, certamente, não foi assentar em cargos relevantes, no comando superior da Prefeitura Municipal de Cáceres/MT, pessoas da confiança do Prefeito Municipal e/ou Dirigentes, a fim de buscar a eficácia administrativa e, por consequência um serviço de melhor qualidade para a população. A real intenção que se percebe, diversamente, foi abrigar, sem concurso público e em detrimento do erário, cargos em comissão para funções meramente técnicas.

Ante ao exposto, depreende-se que as hipóteses para provimento em comissão prevista na Lei ora vergastada, burla a exigência constitucional do concurso para acesso ao serviço público.

#### *Das Atribuições dos Cargos Criados – Ausência - Inconstitucionalidade*

A Lei Complementar Municipal nº 115/2017 criou cargos de provimento em comissão de Controlador Geral, Coordenador de Controle Interno, Coordenador de Sistema Aplic, Gerente de Auditoria, Gerente de Aplic e Gerente de Ouvidoria, com atribuições técnicas, próprias de cargos efetivos.

Com efeito, da legislação sob comento, infere-se que não se compatibiliza com o quanto assentado no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal na medida em que esta cláusula constitucional determina que tais cargos comissionados são direcionados tão-somente para

as atribuições de assessoramento, chefia e direção.

Ao estabelecer que os cargos em comissão somente poderiam ser direcionados à direção, chefia e assessoramento, a Constituição da República, assim como a Constituição Estadual, vinculou o legislador infraconstitucional, que não conta com a faculdade de criá-los com atribuições de sua conveniência. Devem estas ser previstas e especificadas em lei e ter aqueles objetivos.

A jurisprudência proclama a inconstitucionalidade de leis que criam cargos de provimento em comissão que possuem atribuições técnicas, burocráticas ou permanentes, ao exigir que elas demonstrem, de forma efetiva, que eles tenham funções de assessoramento, chefia ou direção. Neste sentido:

“O Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra a Lei 1.939/98, do Estado de Mato Grosso, que dispõe sobre criação de cargos em comissão do Tribunal de Contas estadual e ao Ministério Público a ele vinculado, para declarar a inconstitucionalidade dos seus artigos 1º (na parte que altera a redação dos artigos 3º e 14 e seu parágrafo único da Lei estadual 1.464/93); 2º; 3º e 7º, e do seu Anexo I, item I, quando trata do grupo operacional III; do seu Anexo II, quando trata do grupo operacional III; do seu Anexo VI, Tabela III, quando trata do grupo operacional III; do seu Anexo VIII, quando trata do grupo operacional III do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado. Asseverando que **os cargos criados possuem atribuições meramente técnicas, portanto, sem caráter de assessoramento, chefia ou direção, entendeu-se caracterizada, na espécie, a ofensa ao inciso II do art. 37, da CF, que exige, para investidura em cargo público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão, a prévia aprovação em concurso público de provas, ou de provas e títulos, bem como ao seu inciso V, que estabelece que os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos**



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

**previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.”** (Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3706/MS. Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. 15.08.2007)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 6.600/1998 (ART. 1º, CAPUT E INCISOS I E II), 7.679/2004 E 7.696/2004 E LEI COMPLEMENTAR 57/2003 (ART. 5º), DO ESTADO DA PARAÍBA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. I - Admissibilidade de aditamento do pedido na ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional norma editada durante o curso da ação. Circunstância em que se constata a alteração da norma impugnada por outra apenas para alterar a denominação de cargos na administração judicial estadual; alteração legislativa que não torna prejudicado o pedido na ação direta. II - Ofende o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal norma que cria cargos em comissão cujas atribuições não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, que informa a investidura em comissão. **Necessidade de demonstração efetiva, pelo legislador estadual, da adequação da norma aos fins pretendidos, de modo a justificar a exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público.** Precedentes. Ação julgada procedente” (ADI 3.233, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJe 14.9.2007)

“Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito administrativo. 3. Criação de cargos em comissão por leis municipais. Declaração de inconstitucionalidade pelo TJRS por violação à disposição da Constituição estadual em simetria com a Constituição Federal. 3. **É necessário que a legislação demonstre, de forma efetiva, que as atribuições dos cargos a serem criados se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração.** Caráter de direção, chefia e assessoramento. Precedentes do STF. 4. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento” (STF, AgR-ARE 656.666-RS, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, 14-02-2012, v.u., DJe 05-03-2012).(Grifou-se)

Desta forma, a ausência de atribuição demonstrada na Lei Complementar Municipal nº 115/2017 em comissão do “**Controlador Geral**”, o torna inadequado a Constituição, de forma que deve ser extirpado do sistema jurídico Brasileiro. Da forma que está, serve para ocultar a irregularidade, por isso a obrigatoriedade de descrever suas atribuições.

A criação de cargo comissionado sem estabelecer suas atribuições em lei fere o Princípio da Legalidade previsto no art. 37 da CF/88, configurando, assim, gera a inconstitucionalidade da respectiva lei. Conforme segue, a jurisprudência de nossos tribunais, é no sentido de que as atribuições de cargos em comissão sejam descritas na própria lei, senão vejamos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE BONITO DE MINAS – LEIS MUNICIPAIS – CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS – AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES DAS FUNÇÕES DOS RESPECTIVOS – ATRIBUIÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO DE CARGO DE COORDENADOR – RELAÇÃO DE CONFIANÇA – INEXISTÊNCIA – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1 – Para a criação de cargos comissionados, apresenta-se necessário que o legislador especifique as respectivas atribuições, tendo em vista a necessidade de demonstrar que se destinam às funções de assessoramento, chefia ou direção, além de demandarem relação de confiança entre o servidor nomeado e seu superior hierárquico. 2 – Padecem de vício de inconstitucionalidade as normas municipais do Município de Bonito de Minas, que preveem a criação de cargos comissionados que encerram funções eminentemente burocráticas, de supervisão e fiscalização, não caracterizando o exercício de atribuições de direção, chefia ou assessoramento, além de não exigirem a**



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

configuração do vínculo de confiança entre o servidor e a autoridade nomeante (...). (TJ-MG – Ação Direta Inconst: 10000140166232000 MG, Relator: Adilson Lamounier, Data de Julgamento: 25/02/2015, Órgão Especial/ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 13/03/2015. (Grifo nosso)

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DA DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES CORRESPONDENTES. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. MATÉRIA COM REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA PELO PLENÁRIO DO STF NO ARE Nº 748.371. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93, IX, DA CF/88. INEXISTÊNCIA. 1. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais pela Municipalidade exige a descrição de suas respectivas atribuições na própria lei. Precedentes: ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 15/02/2011. 2. Os princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e dos limites da coisa julgada, quando debatidos sob a ótica infraconstitucional, não revelam repercussão geral apta a tornar o apelo externo admissível, consoante decidido pelo Plenário Virtual do STF, na análise do ARE nº 748.371, da Relatoria do Min. Gilmar Mendes. 3. A decisão judicial tem que ser fundamentada, sendo prescindível que o decisum se funde na tese suscitada pela parte. Precedente: AI-QO-RG 791.292, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 13/08/2010. 4. In casu, o acórdão recorrido assentou: “**Ação Direta de Inconstitucionalidade - Leis Complementares nºs 38 (de 06 de agosto de 2008), 45 (27 de julho de 2009), 55 (de 15 de março de 2010), do Município de Buritama (Dispõem sobre a criação de cargos de provimento em comissão**” -**



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

**Imprescindibilidade da descrição de atribuições para os cargos de assessoramento, chefia e direção - Afronta ao Princípio da Legalidade - Inconstitucionalidade declarada - Ação julgada procedente.**

5. Agravo regimental DESPROVIDO” (RE 806436 Agr – Primeira Turma – Rel. Min. Luiz Fux – Dje 17/09/2014). (Grifo nosso)  
Dessa forma, é imprescindível que a lei descreva

detalhadamente as atribuições dos cargos comissionados, pois a simples nomenclatura do cargo não é suficiente para definir a sua natureza jurídica e a respectiva relação com atividades de direção, chefia e assessoramento.

Portanto, a legislação municipal em comento ao criar cargos públicos de provimento em comissão, cuja natureza das atribuições a serem exercidas não se caracterizam a toda evidência, como estritamente de direção, chefia e assessoramento, e ainda, sem atribuições expressamente definidas, padece do vício de inconstitucionalidade material, uma vez que consubstanciam afronta aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e da eficiência e burla ao Concurso Público insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal e reproduzidos no artigo 129 da Constituição Estadual de Mato Grosso.

O Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT) tem um julgado (ADIN nº 1010030-36.2019.8.11.0000), de igual teor, proposto também pela AUDICOM, onde os Exmos. Desembargadores acordaram – de forma unânime – que:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARGUIÇÃO DE ILEGITIMIDADE ATIVA – ASSOCIAÇÃO ESTADUAL – DEMONSTRAÇÃO DE REPRESENTATIVIDADE E PERTINÊNCIA TEMÁTICA DA DEMANDA – PRELIMINAR REJEITADA – LEI COMPLEMENTAR – IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO – CRIAÇÃO DE CARGOS COMMISSIONADOS DE AUDITOR GERAL, AUDITOR PÚBLICO E GERENTE DE NÚCLEO – ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA TÉCNICA – AUSÊNCIA DE ATIVIDADES DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA INVESTIDURA – REGRA DISPOSTA NO ART. 37, INC. II E V, DA**



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 129, INC. II, DA  
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL -  
INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA - AÇÃO  
PROCEDENTE.** (Grifo nosso)

Ato contínuo, extrai-se ainda do voto do Eminentíssimo Relator, Des. Carlos Alberto Alves da Rocha:

(...). Assim, pelo que se observa das atribuições do cargo de Auditor Geral, ainda que transpareça uma impressão equivocada de função de coordenação, fica evidente o desempenho de atividade de natureza técnica/científica próprias de cargos efetivos, que não demandam qualquer relação de confiança com a autoridade nomeante, precipuamente ante o fato de constar a necessidade de “emitir parecer conclusivo sobre as contas anuais prestadas pela administração.”

(...)

a criação do cargo de Gerente de Núcleo se mostra igualmente inconstitucional, porém, com uma gravidade ainda maior, pois, sequer há previsão de suas atribuições na norma impugnada e muito menos a menção a ato normativo posterior para tratar do tema, sendo ainda criado de forma totalmente desproporcional, violando as regras postas pelo e. STF ao julgar o já citado RE n. 1.0421.210/SP e também os já mencionados art. 37, inc. II e V, da Constituição Federal e art. 129, inc. II, da Constituição Estadual.

Por fim, resta evidente que os cargos comissionados na Unidade Central de Controle Interno – de acordo com o entendimento emanado na decisão, unânime, do TJMT (ADIN nº 1010030-36.2019.8.11.0000) – devem ser preenchidos por servidores da carreira de controle interno, pois, não se trata de atividades de assessoramento, chefia ou direção.

**DO PEDIDO**

Pelo exposto, o Requerente requer:



a) Como **antecipação de tutela**, requer deste juízo, ao ser analisado e julgado este Recurso, que seja determinado a execução imediata do Acórdão, que se pretende declarar inconstitucional, reprecinando a Lei 2.111/07 (Previa a ocupação por servidor de carreira), determinando imediata ocupação de referido cargo por Servidor de Carreira;

Este pedido previne a manutenção de comissionado em cargo incompatível com referida vinculação com a administração, bem como a defesa da probidade administrativa e o erário público, com a imediato cumprimento do Acórdão;

b) Requer que seja analisado preliminarmente os **requisitos da interposição**, antes das intimações de estilo, de forma a conceder prazo para a Emenda a Inicial, se for o caso, nos termos do Art. 321 do CPC;

c). Requer a notificação da Câmara Municipal de Cáceres, através de seu representante legal, bem como do Prefeito Municipal de Cáceres, para que apresentem as informações que entenderem cabíveis no prazo legal;

d) a notificação do Exmo. Sr. **PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CÁCERES** representada por seu Procurador-Geral **Bruno Cordova França**, Avenida Brasil, nº 119, Bairro Jardim Celeste, Centro Operacional de Cáceres, para se manifestar sobre o mérito da presente ação, no prazo de quinze dias, nos termos do Art. 125, § 2º da Constituição do Estado de Mato Grosso;

e) a **notificação** do Exmo. Sr. **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** (Rua Quatro, s/nº, Centro Político e Administrativo - Cuiabá/MT, CEP: 78049-921), para se manifestar sobre o mérito da presente ação, no prazo de quinze dias, nos termos do Art. 125, § 1º da Constituição do Estado de Mato Grosso;

f). Requer seja **julgado procedente** o pedido de **MÉRITO**, para que seja **declarada a inconstitucionalidade dos Arts. 12, 13, 44, 45, e seus anexos da Lei Compl. nº 115/2017 por ter criado cargos de Controlador Geral, Coordenador de Controle Interno, Coordenador de Sistema Aplic, Gerente de Auditoria, Gerente de Aplic e Gerente de Ouvidoria** para compor a Unidade Central de Controle Interno da Prefeitura Municipal, porque foram criados como provimento em Comissão, mas possuem atribuições meramente técnicas, burocráticas, permanentes,



próprias de cargos efetivos, e por não existir qualquer relação de confiança entre estes cargos de Controle Interno com a autoridade nomeante, pois aos efetivos de outro cargo, configura novo provimento (derivado), e para os Comissionados não efetivos, violando, pois, **o princípio do acesso via concurso público, extirpando ditames da Constituição Federal e Estadual, conforme fundamentado.**

**g).** Por fim, no **MÉRITO**, nos termos do artigo 126, § Único da Constituição do Estado de Mato Grosso, requer seja também Declarada a Inconstitucionalidade por omissão dos arts. 12, 13, 44, 45, e seus anexos da Lei Compl. nº 115/2017, considerando a inexistência na Lei das atribuições do cargo de “**Controlador Geral**”, dando ciência ao Município de Cáceres, na pessoa de seu Prefeito Municipal para a adoção das providências necessárias a se regulamentar por Lei as atribuições do cargo de Controlador Geral, devendo fazê-lo em trinta dias.

**h).** Ainda, que se reconheça em sede interpretativa a uniformização da jurisprudência deste TJMT a fim de que seja considerada inconstitucional toda a lei municipal que verse sobre a criação de cargos de controle interno e fiscalização como cargo de provimento em Comissão, pois, viola o princípio do acesso via concurso público, extirpando ditames da Constituição Federal e Estadual, conforme fundamentado, nos termos da Seção III, do Regimento Interno deste Tribunal.

**i)** Protesta pela produção de provas porventura admitidas (art. 9º, §§ 1º e 3º da Lei 9.868).

**j)** Seja condenado o Requerido a pagar **custas processuais e honorários advocatícios**, estes, pois, em valor arbitrado por Vossa Excelência (art. 85, §3º. do CPC).

**k)** Requer a intimação para realização de sustentação oral, por ocasião do julgamento do mérito;

Dá-se à causa, o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), meramente para os efeitos fiscais exigidos.

Nestes termos,  
pede e espera deferimento.

Cuiabá, 6 de julho de 2020.



MARCOS GATTASS  
ADVOGADOS

desde 2008

MARCOS GATTASS  
OAB/MT 12.264

LIBIA M<sup>a</sup> ANGELINI DE ANDRADE  
PESSOA  
OAB/MT 18.053