



DIÁRIO ELETRÔNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO



São Luís/MA. Disponibilização: 17/07/2024. Publicação: 18/07/2024. Nº 133/2024.

ISSN 2764-8060

assinado eletronicamente em 14/07/2024 às 23:28 h (*)
GABRIELE GADELHA BARBOZA DE ALMEIDA
PROMOTORA DE JUSTIÇA

PAÇO DO LUMIAR

REC-1ºPJPLU - 102024

Código de validação: A3A1D5CC54

RECOMENDAÇÃO Nº 102024

Ref. Procedimento Administrativo nº 747-507/2024

A Sua Excelência o Senhor

Inaldo Alves Pereira

Prefeito do Município de Paço do Lumiar

Assunto: Reestruturação do sistema de controle interno do município, com criação de cargo (s), mediante lei, e preenchimento, via concurso público (art. 37, II, CF), dentre outras questões.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, pela Promotora de Justiça signatária, no exercício das atribuições constitucionais e legais, com arrimo no art. 129, III, CR/88, artigo 8º, §1º da Lei Federal 7.347/1985; nos arts. 6º, inciso XX e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93; arts. 25, incisos IV, alíneas 'a', e "b" VIII, 26, caput e incisos, da Lei nº 8.625/93, bem como no art. 26, inciso V, alínea 'a', da Lei Complementar Estadual do Maranhão nº 013/91, na Resolução CNMP nº 164/2017, e, por fim, na Recomendação Conjunta nº 01/2017 expedida pelo Ministério Público do Estado do Maranhão, juntamente com o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e com o Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão, e:

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos dos artigos 127, caput, da Constituição da República (CF/88);

CONSIDERANDO que são princípios norteadores da Administração Pública, dentre outros, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, publicidade e a eficiência, expressamente elencados no artigo 37, caput, da CR/88;

CONSIDERANDO que a Constituição da República determina, no art. 129, III, ser função institucional do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, bem como de outros interesses difusos e coletivos;

CONSIDERANDO o disposto no parágrafo único do art. 17-B da Lei nº 8429/92 (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021), que diz que, "Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985", que tem como um de seus legitimados ativos o Ministério Público (art. 5º, I);

CONSIDERANDO a necessidade de otimização das atribuições do Ministério Público na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa com a racionalização de recursos e máxima efetividade e resolutividade da atuação finalística;

CONSIDERANDO que é dever do município zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas, bem como conservar o patrimônio público, tudo nos termos do art. 23, inciso I, da Carta Magna;

CONSIDERANDO que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (Art. 31, caput, e parágrafos, da CF);

CONSIDERANDO que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Art. 70, caput, da CF);

CONSIDERANDO que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter, de forma integrada, sistema de controle interno com as seguintes finalidades (Art. 74 da CF):

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

CONSIDERANDO que o sistema de controle interno representa o conjunto de unidades técnicas articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno indicados na Constituição e normatizados em cada nível de governo;

CONSIDERANDO a necessidade de que seja dado cumprimento efetivo pelos municípios das obrigações constantes dos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, dos arts. 50 e 53 da Constituição do Estado do Maranhão, arts. 54 e 59 da LRF, arts. 76 a 80 da Lei

12



DIÁRIO ELETRÔNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO



São Luís/MA. Disponibilização: 17/07/2024. Publicação: 18/07/2024. Nº 133/2024.

ISSN 2764-8060

Ordinária Federal nº 4.320/64, além dos diversos artigos da Lei nº 14133/21 (artigos 7º, caput, e incisos I a III, §§1º e 2º; 8º, §3º; 19, IV; Art. 24, I; 117, §3º; 141; 169, II e III; 170; 171, II), dentre outros, os quais requerem a necessária estruturação para o devido funcionamento do sistema de controle interno municipal;

CONSIDERANDO que compete ao controle interno orientar a Administração Superior para a correta gestão dos recursos públicos, satisfazendo o interesse público e prevenindo a ocorrência de irregularidades, com base em acompanhamento contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial;

CONSIDERANDO que a Controladoria Geral é órgão de controle interno, instalada para fiscalizar e controlar as contas públicas, realizar auditorias, avaliar os atos de gestão dos administradores públicos e zelar pelos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

CONSIDERANDO que entre as finalidades da controladoria geral estão: a) apoiar o controle externo no exercício de sua missão constitucional; b) exercer a coordenação das atividades de controle interno no âmbito da Administração Municipal Direta e Indireta, divulgando conceitos, legislação e propondo normas e programas de treinamento inerentes à matéria; c) acompanhar, para fins de posterior registro no Tribunal de Contas, os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta municipal, excetuadas as nomeações para cargo em comissão e designações para função gratificada; d) alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure imediatamente, sob pena de responsabilidade solidária, as ações destinadas a apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que resultem em prejuízo ao erário, praticados por agentes públicos, ou quando forem prestadas as contas ou, ainda, quando ocorrer disfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; e) manter o controle sobre as irregularidades ou ilegalidades apuradas, para fins de comunicação ao Tribunal de Contas do Estado nas situações em que a Administração não tomar providências visando a apuração de responsabilidade;

CONSIDERANDO que, em geral, a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa passa pelo controle permanente de seus atos, provimentos e servidores, a ser realizado, em um primeiro momento, por órgãos estabelecidos em sua própria estrutura administrativa;

CONSIDERANDO que em matéria de acesso ao serviço público, a regra constitucional (art. 37, II) é o ingresso nas carreiras públicas por concurso público de provas ou de provas e títulos e que as demais hipóteses de provimento são exceções a essa regra e devem sempre ser interpretadas restritivamente;

CONSIDERANDO que o art. 37, V, da CF, dispõe que “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”;

CONSIDERANDO que o STF sedimentou, em sede de Repercussão Geral no RE 1041210 RG/SP, a estrita observância da Constituição Federal para que se legitime a excepcionalidade dos cargos em comissão, fixando a seguinte tese:

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.041.210 SÃO PAULO RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI RECTE.(S) :SEBASTIÃO ALVES DE ALMEIDA ADV.(A/S) :PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS RECD.(A/S) :MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.

3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.

4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os cria; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (PLENÁRIO. RE 1041210 RG / SP. STF. 27/09/2018)

CONSIDERANDO que a estruturação do controle interno com cargos em comissão, demissíveis ad nutum e/ou por contratação de escritórios (estes quando fora da excepcionalidade da Lei de Licitações e Contratações Públicas), sujeitam-se a possíveis interferências do Chefe do Executivo, em afronta aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência;

CONSIDERANDO que o STF na decisão Plenária na ADI 6655/SE, bem como no TEMA 1010, em sede de Repercussão Geral, declarou a inconstitucionalidade da Lei, que confere a cargo em comissão atribuições de cargo de provimento efetivo integrante do quadro próprio do ente público, em violação aos arts. 37, II e V, e também aos arts. 70, 71, 73 e 75 da CRFB, nos seguintes termos: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.655/SE



DIÁRIO ELETRÔNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO



São Luís/MA. Disponibilização: 17/07/2024. Publicação: 18/07/2024. Nº 133/2024.

ISSN 2764-8060

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. ANTC. LEGITIMIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL DE SERGIPE N. 232/2013. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL DE SERGIPE N. 204/2011. CARGOS EM COMISSÃO. PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO. TEMA 1.010 REPERCUSSÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE. FUNÇÕES E QUADRO PRÓPRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO. SIMETRIA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. MODULAÇÃO.

1. A Constituição reservou à Administração um regime jurídico minucioso na conformação do interesse público a fim de resguardar a isonomia e eficiência na formação dos seus quadros, do qual decorre a excepcionalidade da categoria “cargo em comissão”.

2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal cuidou de densificar os critérios que norteiam o controle de constitucionalidade das leis que criam cargos comissionados, os quais não restam configurados no caso concreto. Precedentes. Tema 1.010 de Repercussão Geral.

3. Inconstitucionalidade material por ausência da descrição em lei das atribuições dos cargos de coordenador jurídico (art. 17, § 3º, da LCE 204/2011), coordenador de auditoria operacional (art. 19, §5º, da LCE 204/2011) e de engenharia (art. 19, § 6º, da LCE 204/2011), e de coordenador de controle e inspeção (art. 27 da LCE 204/2011).

4. Inconstitucionalidade material do §3º e caput do art. 9º da LCE 232/2013, na redação dada pelo art. 1º da LCE 256/2015, visto que conferem a um “cargo em comissão” (Coordenadores de Unidade Orgânica do Tribunal), atribuições de Estado exclusivas de cargo de provimento efetivo integrante do quadro próprio do TCE/SE, em violação aos arts. 37, II e V, e também aos arts. 70, 71, 73 e 75 da CRFB.

5. Tendo em vista a necessidade de preservar os atos praticados pelos servidores ocupantes dos cargos comissionados ora declarados inconstitucionais, assim como o período em que estiveram prestando serviços à Administração, proponho, por razões de segurança jurídica, que a decisão tenha eficácia ex nunc.

6. Pedido na ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente com modulação de efeitos. (RELATOR: MIN. EDSON FACHIN REQTE.(S):ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. PLENÁRIO. 09/05/2022)

CONSIDERANDO o trecho do voto do relator da ADI 6655/SE, Min. Edson Fachin, no qual afirmou que a administração pública não pode valer-se de cargos em comissão para desempenho de atividades típicas de cargos efetivos e que ofende-se, assim, o art. 37, incisos II e V da Constituição da República, que impõem, como regra, o ingresso na Administração por concurso público, e excepcionalmente, por cargo em comissão, a fim de resguardar, como dito inicialmente, o interesse público e os princípios da eficiência e isonomia na gestão republicana;

CONSIDERANDO que, na mesma linha de entendimento o TJMA decidiu pela inconstitucionalidade da Lei municipal de Arame/MA, que criou diversos cargos em comissão, sem contudo especificar, suas atribuições, que necessariamente devem estar alinhadas com a disposição do art. 37, V da CF, a saber:

TJMA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0813081-95.2021.8.10.0000 – PJE.

Autor: Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão.

Procurador: Eduardo Jorge Hiluy Nicolau.

Interessado: Município de Arame.

Proc. de Justiça: Dra. Lize de Maria Brandão de Sá Costa.

Relator: Des. Antonio Guerreiro Júnior.

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 249/2013. ESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO DE ARAME. CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. “ASSESSOR JURÍDICO”, “AUDITOR-GERAL DO MUNICÍPIO”, “AUDITOR-GERAL ADJUNTO”, “ASSESSOR ADMINISTRATIVO” E “ASSESSOR DE CONTABILIDADE. AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES NA LEI. APLICAÇÃO DO TEMA 1010 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO. CARGO EM COMISSÃO LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO. POSSIBILIDADE. NORMA DE REPRODUÇÃO NÃO OBRIGATÓRIA. PRECEDENTES DO STF. AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS. DESDE QUE HAJA DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA E DIREÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. “Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. (...) 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. (...)”. (RE 1041210 RG, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019).

II. In casu, o Município de Arame por meio da Lei nº 249/2013 criou os cargos de “Assessor Jurídico”, “Auditor-Geral”, “Auditor-Geral Adjunto”, “Assessor Administrativo” e “Assessor de Contabilidade”, sem contudo, especificar as atribuições dos referidos



cargos em comissão, ou ainda que descritos, mas não de forma clara e objetiva, medida que impõe a declaração de inconstitucionalidade.

III. “O aresto recorrido divergiu da jurisprudência consolidada neste Tribunal ao concluir que a disposição da Constituição Estadual que prevê o exercício de atividades inerentes à advocacia somente por procuradores de estado organizados em carreira seria de observância obrigatória pelo Município. 2. O STF já decidiu que não cabe à Constituição Estadual restringir o poder de auto-organização dos Municípios de modo a agravar os parâmetros limitadores previstos na Constituição Federal. 3. Agravo regimental a que se nega provimento”. (RE 1162143 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 08/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 14-06-2021 PUBLIC 15-06-2021).

IV. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente em desacordo com o parecer ministerial. (Sessão do Órgão Especial do dia 27 de julho de 2022). (grifo nosso)

CONSIDERANDO, ainda, que a implantação/reestruturação de um órgão de controle interno, dotado de servidores efetivos concursados, é um importante passo rumo à institucionalização de um órgão imparcial no controle da legalidade das contas públicas, em cumprimento às finalidades determinadas pela Constituição Federal, dentre as quais destacamos a do inc. IV do art. 74 da CF, que é apoiar os órgãos de controle externo no exercício de sua missão institucional, inclusive dando conhecimento de eventuais ilícitos aos órgãos fiscalizadores;

CONSIDERANDO que, conforme decisão do Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no Acórdão nº 60/2007 (Processo 238250), não existe discricionariedade administrativa do gestor público para nomeação de cargo em comissão nos casos em que as atribuições reais não digam respeito à direção, chefia e assessoramento, conforme previsão da Constituição Federal (art. 37, V), e que a autorização constitucional para o provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração, constitui-se em exceção, que comporta interpretação restrita, não podendo servir tal instituto para burlar a regra constitucional, na substituição de cargos de natureza efetiva;

CONSIDERANDO que, na hipótese de serviços específicos/excepcionais que não possam ser executados por servidor concursado (analista/auditor/técnico ou congêneres), poderá ser realizada, justificadamente, contratação de prestação de serviços, por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação, o qual só será admissível, analisada a singularidade do serviço e desde que o profissional seja reconhecido como de notória especialização na matéria, objeto da contratação, devidamente justificados e comprovados, nos termos do disposto no art. 25, inciso II, § 1º, c/c os arts. 13, inciso V e § 3º, e 26 da Lei nº 8.666/93, observada a determinação contida nos arts. 54 e 55 da mesma Lei, bem como no art. 74 da NLLC, em consonância com os princípios que regem a Administração Pública;

CONSIDERANDO que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, em seu art. 54, parágrafo único, a obrigatoriedade da participação do responsável pelo controle interno nos relatórios de gestão fiscal;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição, enfatiza o papel de fiscalização do sistema de controle interno nos seguintes termos:

“Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.” (grifo nosso)

CONSIDERANDO que a Lei n.º 4.320/1967, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, refere-se ao controle interno da execução orçamentária da seguinte forma:

“TÍTULO VIII

Do Controle da Execução Orçamentária

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

CAPÍTULO II

Do Controle Interno



DIÁRIO ELETRÔNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO



São Luís/MA. Disponibilização: 17/07/2024. Publicação: 18/07/2024. Nº 133/2024.

ISSN 2764-8060

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.” – Grifou-se.

CONSIDERANDO a relevância do tema junto ao MPSP, a Procuradoria-Geral de Justiça/SP, por meio da Subprocuradoria de Justiça Jurídica, editou em setembro de 2022 a Súmula nº 158, que diz: “É cabível o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão para a declaração de existência de mora legislativa na edição de lei municipal específica para a instituição do sistema municipal de controle interno, no âmbito de cada um dos Poderes, com fundamento nos arts. 35 e 150 da Constituição Estadual e nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da primeira e do art. 29 da segunda”;

CONSIDERANDO que a qualificação, a imparcialidade e a continuidade do serviço público são imprescindíveis à boa administração pública, e que os novos papéis definidos pela Lei nº 14.133/2021 (NLLC) preveem a atuação dos órgãos de controle interno na defesa dos interesses nela previstos, os quais requerem o provimento desses cargos de natureza efetiva, ou seja, pela via do concurso público; CONSIDERANDO que a Lei nº 8.666/1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vigência até 01/04/2023, submetem à aferição/fiscalização do controle interno, tanto as licitações públicas, quanto as despesas decorrentes de contratações, além de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração, conforme arts. 45, 113, §§1º e 2º, 116, §3º, incs. I e III;

CONSIDERANDO que a Lei nº 14.133/2021 (NLLC), que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, determina a significativa atuação do órgão de controle interno em diferentes momentos, tais como, artigos 7º, caput, e incisos I a III, §§1º e 2º; 8º, §3º; 19, IV; Art. 24, I; 117, §3º; 141; 169, II e III; 170; 171, II;

CONSIDERANDO que os órgãos de controle interno da Administração devem prestar apoio ao agente de contratação e designar agentes públicos, preferencialmente concursados, em consonância com o art. 37, II, da CF, para o desempenho das funções essenciais à execução da Nova Lei de Licitações, nos termos dos artigos 7º, §2º, e 8º, §3º, da Lei nº 14.133/2021), que assim dispõe:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

- I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;
- II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e
- III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplicam aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração. (grifo nosso)

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

(...)

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021, os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;



DIÁRIO ELETRÔNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO



São Luís/MA. Disponibilização: 17/07/2024. Publicação: 18/07/2024. Nº 133/2024.

ISSN 2764-8060

CONSIDERANDO que, em caso de orçamento estimado da contratação ter caráter sigiloso, devidamente justificado, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo, nos termos do disposto no Art. 24, I, da Lei n.º 14.133/2021;

CONSIDERANDO que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, os quais, nos termos do disposto no Art. 117, §3º, da Lei n.º 14.133/2021, será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, com a finalidade de dirimir dúvidas e subsidiá-los com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual;

CONSIDERANDO que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

“I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.” – Grifou-se;

CONSIDERANDO que, nos termos do disposto no art. 170 da Lei n.º 14.133/2021, os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos, ali previstos, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do ar

CONSIDERANDO que o art. 171 da Lei n.º 14.133/2021 dispõe que a fiscalização exercida pelo órgão de controle observará o seguinte:

“I - viabilização de oportunidade de manifestação aos gestores sobre possíveis propostas de encaminhamento que terão impacto significativo nas rotinas de trabalho dos órgãos e entidades fiscalizados, a fim de que eles disponibilizem subsídios para avaliação prévia da relação entre custo e benefício dessas possíveis proposições;

II - adoção de procedimentos objetivos e imparciais e elaboração de relatórios tecnicamente fundamentados, baseados exclusivamente nas evidências obtidas e organizados de acordo com as normas de auditoria do respectivo órgão de controle, de modo a evitar que interesses pessoais e interpretações tendenciosas interfiram na apresentação e no tratamento dos fatos levantados;

III - definição de objetivos, nos regimes de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, atendidos os requisitos técnicos, legais, orçamentários e financeiros, de acordo com as finalidades da contratação, devendo, ainda, ser perquirida a conformidade do preço global com os parâmetros de mercado para o objeto contratado, considerada inclusive a dimensão geográfica.

CONSIDERANDO que a Lei Estadual n.º 6.895/1996, que dispõe sobre a organização do Sistema do Controle Interno, no âmbito do Poder Executivo Estadual, designa a Auditoria-Geral do Estado como órgão central e estabelece a sua criação e composição, finalidades, atribuições, jurisdição, estrutura organizacional, competência, prerrogativas e direitos, remuneração, regime disciplinar, responsabilidade funcional, dentre outras disposições;

CONSIDERANDO que a Recomendação Conjunta n.º 01/2017 do MP/MA, TCE/MA e MPC/MA, dirigida aos Prefeitos Municipais do Maranhão, recomenda a implantação/estruturação ou reestruturação dos órgãos de controle interno no âmbito de cada ente municipal para fins de cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais;

CONSIDERANDO que a Resolução TCE/MA N.º 274/2017 regulamenta o Controle Interno no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão;

CONSIDERANDO que as recomendações emanadas pelo Ministério Público, bem como pelo Tribunal de Contas tem o condão de colocar o recomendado, isto é, o órgão ou entidade que as recebem, em posição de inegável ciência da ilegalidade de seu procedimento, de modo a permitir que reste caracterizado seu comportamento doloso caso prossiga o recomendado no comportamento tido por ilegal, com reflexos nos campos da improbidade administrativa e, eventualmente, também do direito penal;

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público, consoante previsto no art. 27, IV da Lei Complementar Estadual 13/91, expedir recomendações visando ao efetivo respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover,

RESOLVE:

RECOMENDAR ao Prefeito de Paço do Lumiar/MA, Sr. Inaldo Alves Pereira, que proceda à estruturação/reestruturação do sistema de controle interno do município, devendo considerar os atributos e peculiaridades do município, em conformidade com a natureza e complexidade das operações por ele realizadas e com os riscos a elas associadas, induzindo a autogestão de riscos e controle e otimizando as ações no sentido de:

a) assegurar a consecução de objetivos estratégicos, a continuidade e a sustentabilidade institucional, com a devida consideração aos objetivos correlatos de obediência aos princípios constitucionais da administração pública e ao alcance dos objetivos do sistema de controle interno;

b) permitir a identificação, de modo objetivo, de fatores de risco e vulnerabilidades existentes em processos e sistemas organizacionais e no seu ambiente externo;

c) melhorar a compreensão de riscos, controles internos e governança institucional, com a devida consideração para planos de ação e seu acompanhamento;

d) dimensionar e desenvolver controles internos adequados, na proporção requerida pelos riscos que eles devam mitigar, eliminando controles onerosos e ineficientes e otimizando a relação custo-benefício; e



DIÁRIO ELETRÔNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO



São Luís/MA. Disponibilização: 17/07/2024. Publicação: 18/07/2024. Nº 133/2024.

ISSN 2764-8060

e) fortalecer a responsabilidade da administração no que diz respeito a implantar, manter e avaliar estruturas de gestão de riscos, controles internos e governança institucional.

De forma objetiva, o município deve proceder:

1. no prazo máximo de 03 (três) meses a contar de sua notificação, a implantação do sistema de controle interno baseada na adoção de instrumentos mínimos de controles administrativos, financeiros e patrimoniais, inclusive, mediante edição de lei com esse fim, cabendo-lhe proceder notadamente:

1.1 a guarda de toda documentação de forma organizada e que possibilite o seu exame quando necessário;

1.2 a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e do orçamento do Município (CF/88);

1.3 o exercício do controle das operações de crédito e garantias, bem como dos direitos e deveres do Município (CF/88);

1.4 apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional (CF/88), inclusive no acompanhamento das fiscalizações, no município, feitas pelo Tribunal de Contas;

1.5 normatização, sistematização e padronização dos procedimentos operacionais dos órgãos municipais, observadas as disposições da Lei Orgânica e demais normas do Tribunal de Contas do Estado;

1.6 verificação da consistência dos dados contidos no Relatório de Gestão Fiscal, conforme estabelecido no art. 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

1.7 verificação da adoção das providências para recondução dos montantes das dívidas consolidadas e mobiliária, nos limites de que trata o art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

1.8 verificação e avaliação da adoção de medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

1.9 verificação da destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei Complementar nº 101 de 2000;

2. no prazo máximo de 30 (trinta) dias do recebimento da presente Recomendação, seja remetido projeto de lei à Câmara Municipal reestruturando o controle interno do Município de Paço do Lumiar, com a extinção de eventuais cargos em comissão que exerçam as funções de contadores/auditores/técnicos ou congêneres (contratados fora da previsão legal – art. 37, II e V da CF; Lei nº 8.666/93 e/ou Lei nº 14.133/21), e conseqüente criação de cargos públicos de provimento efetivo, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, das carreiras de controle interno;

3. no mesmo prazo proceder ao provimento do cargo de chefia do órgão central do sistema de controle interno, preferencialmente por servidor efetivo concursado;

4. no prazo de 90 (noventa) dias após a aprovação da lei, seja concluído o processo licitatório de contratação da empresa para a realização do respectivo concurso público;

5. findo o processo licitatório, seja realizado o concurso público para provimento do (s) cargo(s) de auditor/analista/técnico, cuja conclusão e homologação não poderá ultrapassar o prazo de 90 (noventa) dias;

6. imediatamente, após a homologação do resultado do concurso público para provimento de cargos do órgão de controle interno do município, proceda-se à imediata exoneração dos contratados, fora da previsão legal, bem como dos ocupantes de cargos comissionados, que exerçam as funções correspondentes no âmbito do Município de Paço do Lumiar/MA;

7. Que sejam remetidos a esta Promotoria de Justiça:

7.1) no prazo máximo de 10 (dez) dias, informações sobre as providências adotadas para o cumprimento das disposições constantes dos itens 2, 3, 4, 5 e 6;

7.2) ao final do prazo de 30 (trinta) dias de que trata o item 2, cópia do projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal e, quando aprovada, cópia da lei;

7.3) decorridos 30 (trinta) dias após a aprovação do projeto de lei, informações sobre o andamento do processo licitatório para contratação da empresa;

7.4) ao final do prazo de 90 (noventa) dias de que trata o item 3, cópia do termo de adjudicação da licitação e do contrato celebrado com a empresa vencedora do certame para realização do concurso público;

7.5) decorridos 30 (trinta) dias da contratação da empresa, informações sobre o andamento do concurso público; e

7.6) ao final do prazo de 90 (noventa) dias de que trata o item 4, devem ser encaminhados à Promotoria: cópia do seu resultado, termos de nomeação e posse do(s) auditor(es) e/ou analista(s) - contadores e/ou técnico(s) ou cogêneres, bem como dos atos de exoneração dos ocupantes de cargos comissionados e/ou rescisão de contratação ilegal.

Adverte-se, desde já, que o não cumprimento da presente Recomendação ensejará a tomada das medidas judiciais cabíveis, inclusive as tendentes à responsabilização das autoridades omissas.

Encaminhe-se cópia da presente Recomendação à Coordenadoria de Documentação e Biblioteca para as publicações pertinentes.

Afixe-se cópia no átrio da Promotoria, para conhecimento geral.

Cumpra-se.

Paço do Lumiar, 12 de julho de 2024.

assinado eletronicamente em 12/07/2024 às 13:53 h (*)
GABRIELA BRANDÃO DA COSTA TAVERNARD
PROMOTORA DE JUSTIÇA