Orientação Técnica n° 02/2020

Ao Excelentíssimo Senhor
JOSIMAR MARQUES BARBOSA
Prefeito Municipal de Paranatinga-MT
C/C
TCE/MT e Ministério Público/MT

Assunto: Nomeação de Controlador Geral, incompatível por inexistir equipe de controladores efetivos, Sistema de Controle Interno não estruturado. Inconstitucionalidade ADIN Número: 1010030-36.2019.8.11.0000 de Rondonópolis-MT e ADIN 1014296-32.2020.8.11.000 do município de Cáceres-MT.

O Controlador Interno Senhor **EDSON PAULO DOS SANTOS**, nomeado através do Concurso Público n.° 001/2014, conforme Portaria n.° 153/2016, vem a presença de Vossa Excelência, visando contribuir para o aprimoramento da gestão da coisa pública, emitir esta **Orientação Técnica**, em atenção aos seguintes fatos:

DOS FATOS:

Através da Lei Municipal n.° 1.402/2017, criou-se no município de Paranatinga, o cargo de Controlador Geral de livre nomeação do Executivo Municipal. Neste sentido, desde do ano de 2017 ocorreram as seguintes cirandas de ocupação do referido cargo conforme demonstraremos:

Controlador Geral	Período	Portaria
Carlos Augusto Siloto	06/02/2017 a 04/01/2018	159/2017
Rejane Marques Arruda	08/01/2018 a 17/09/2019	010/2018
Ana Paula Dela Justina	17/09/2019 a 13/01/2020	287/2019
Fabiana Alves Martins Silva	16/01/2020 a 15/06/2020	019/2020
Maria José Pereira Saldanha	15/06/2020 a 26/06/2020	237/2020
Rejane Marques Arruda	27/11/2020 em vigor	468/2020

Como podemos verificar, num prazo não superior a 4 (quatro) anos, ocorreram 6 (seis) nomeações para o Cargo de Controlador Geral, demonstrando total descasos com a sequência

dos procedimentos de controles que deveriam ser implantados no período de 2017 a 2020, como por exemplo: C**ontroles de Frotas (combustível e peças), Controles de Contratações Públicas, Controles de Nível de Entidade, Controles da Gestão Financeira, Controles de Logística de Medicamentes e Controles da Merenda Escolar**, ambos pertencente ao Programa APRIMORA do TCE/MT, que apresentaram níveis de maturidade com baixa relevância, conforme as auditorias realizadas para UMCI nas áreas destacadas, propostas pelo próprio TCE/MT.

Entretanto cabe destacar ainda:

É de conhecimento público que no dia 28/05/2020 o TJ/MT julgou por inconstitucional a criação de cargos de provimento em comissão de Auditor Geral, Auditor Público e Gerente de Núcleo para compor a Unidade Central de Controle Interno (UCCI) da Prefeitura Municipal de Rondonópolis/MT. Os trechos das normas declaradas inconstitucionais são o art. 9º, §1º e §3º da Lei Complementar nº 059/2.007, e o art. 1º da Lei Complementar nº 089/2.010, ambas que instituíram o SCI dentro município de Rondonópolis.

A referida decisão do TJ/MT, na ADIN nº 1010030-36.2019.8.11.0000, fora unânime, de forma que é categórica a proibição de atos de criação de cargos nestes moldes. Ademais, têm-se a decisão do TCE/MT no Levantamento do perfil das Unidades de Controle Interno (UCIs) dos Municípios de MT, processo nº 13.244-6/2019, impõe requisitos mínimos para implantação e operacionalização dos SCI dos municípios do estado de Mato Grosso, dentre eles, enalteço a necessidade de observância das formalidades e limites impostos à nomeação de servidor não pertencente à carreira para o cargo de Controlador Geral, mesmo fato que fulminou as Leis – supra mencionadas – por inconstitucionais. Vejamos o decidido pelo TJ/MT:

> ***A C Ó R D Ã O*** *Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: POR*

UNANIMIDADE, JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.

EMENTA 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 COMISSIONADOS 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 CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 129, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA – AÇÃO PROCEDENTE.
Número Único : 1010030-36.2019.8.11.0000 Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) Assunto: [Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade] Relator: Des(a). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA

Vale destacar, a sábia indagação no voto do Dr. Relator da ADIN, o presidente do Tribunal de Justiça, desembargador Carlos Alberto Alves da Rocha, votou pela integralidade da inconstitucionalidade, nos seguintes termos: ***"porque, pela lógica, se o auditor geral coordena as atividades do sistema, como ele pode ser de livre nomeação?"***. O julgamento foi unânime, pela procedência da Adin de Rondonópolis, selando definitivamente o impedimento de criação de cargos comissionados para chefiar o Controle Interno nos municípios.

Recentemente em 08/10/2020, o TJ/MT reafirmou seu entendimento no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação dos Controladores Interno dos Municípios do Estado de Mato Grosso contra o município de Cáceres, onde por unanimidade aquela Corte decretou inconstitucional a criação de cargos comissionados para desempenhar atividades de origem técnicas, por afrontar o princípio da investidura disposto no Art. 37, inc. II e V da Constituição Federal e Art. 129, inc. II, da Constituição Estadual. Vejamos conclusão do voto do Relator Exmo. Dr. Carlos Alberto Alves da Rocha, nos seguintes termos:

TJ/MT. Numeração única: 1014296-32.2020.8.11.000

Posto isso, estribado nessas razões e em consonância com o Parecer ministerial (id. 55017523), julgo parcialmente procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da criação dos cargos comissionados de ***Controlador Geral****, Coordenador de Controle Interno, Coordenador do Sistema Aplic, Gerente de Auditoria, Gerente de Aplic e Gerente de Ouvidoria, pelo art. 44, 45 §2° e anexo III, Lei Complementar n.° 115/2017, do Município de Cáceres/MT. Por unanimidade julgado procedente pelo. TJ/MT em 08/10/2020. (grifo nosso).*

Nestes termos, verifica-se que a matéria encontra-se com entendimento consolidado pelo TJ/MT, podendo afirmar que a nomeação do CONTROLADOR GERAL é inconstitucional.

Ocorre que a Lei Complementar nº 1.402/2.017 de Paranatinga/MT, sobretudo o art. 17, parágrafo 2 "b" e parágrafo único do art. 21, com alterações dada pela Lei Municipal n.º 1.409/2017 que dispõe sobre a Estrutura Administrativa do município de Paranatinga-MT, segue a mesma linha de inconstitucionalidade combatida pelas decisões da Egrégia Corte Estadual (TJ/MT), pois, a norma prevê a possibilidade de que servidores de carreira estranha à do controle interno na UMCI desempenhem atividades meramente técnicas, burocráticas, permanentes, próprias de cargos efetivos, que não demandam nenhuma relação de confiança com a autoridade nomeante. Citamos como exemplo, os **Pareceres Técnicos relativos a contratos oriundos de processos seletivos e os de livre nomeação**, sendo emitidos pelo Controlador Geral, fato constante e corriqueiro que vem ocorrendo no município desde a criação do referido cargo.

Por oportuno, vale destacar a Lei Municipal n.º 1.012 de 05/08/2013, que dispõe sobre o **Sistema de Controle Interno do Município de Paranatinga**, com organização da função, responsabilidades, prevendo em seus artigos 8º e 9º os provimentos dos cargos e das nomeações, conforme apresentamos:

Lei 1.012/2013

Artigo 8° *– Deverá ser criado no Quadro Permanente de Pessoal da Prefeitura Municipal, 01 (um) cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, o qual responderá como titular da correspondente Unidade de Controle Interno.*
Parágrafo único *- O ocupante deste cargo deverá possuir nível de escolaridade superior e ser do* ***quadro efetivo*** *e demonstrar conhecimento sobre matéria orçamentária, financeira e contábil, e respectiva legislação vigente, além de dominar os conceitos relacionados ao controle interno e à atividade de auditoria.* ***Grifei****.*

Artigo 9º *– Deverá ser criado no Quadro Permanente da Prefeitura Municipal, o cargo de auditor público interno, a ser ocupado por servidores que possuam escolaridade superior, em quantidade suficiente para o exercício das atribuições a ele inerentes.*

Parágrafo único *– Até o provimento destes cargos, mediante concurso público, os recursos humanos necessários às tarefas de competência da Unidade de Controle Interno serão recrutados do quadro efetivo de pessoal da Prefeitura Municipal, desde que preencham as qualificações para o exercício da função.*

Como pode-se observar, a Lei que criou o Sistema de Controle Interno do Município, prevê a criação de 1 (um) cargo em comissão de Controlador Interno de livre nomeação, mas, ressalva no parágrafo único do art. 8º, que o ocupante deste cargo ser do quadro efetivo do município. Dando seguimento a estruturação do SCI, prevê em seu artigo 9º a criação de quadro permanente da Prefeitura Municipal, o cargo de Auditor Público Interno, em quantidade suficiente para o exercício das atribuições a ele inerente.

Entretanto, passado praticamente 8 anos da aprovação do Sistema de Controle Interno do Município, o que existe de fato, apenas a criação conforme Lei Municipal n.º 1.073 de 18/02/2014, o Cargo de Controlador Interno, de provimento efetivo, com lotação de apenas 1 (uma) vaga. Quanto ao cargo de Auditor Público sequer foi criado. Neste sentido, **não se pode falar em estrutura de controladores efetivos** no município de Paranatinga..

Por outro lado, criou-se através da Lei Municipal 1.402/2017, a **"Unidade Municipal de Controle Interno"**, com 1 (um) cargo de Controlador Geral de livre nomeação e exoneração por parte de poder executivo. Tal situação, tem muito prejudicado o andamento do Controle Interno, pois a referida lei, além de inconstitucional, proporcionou total

desintegração do Sistema de Controle Interno, **que hoje mantem suas atividades desenvolvidas em estruturas separadas.**

Nesta conjuntura, para melhor deslinde da ilegalidade, quanto aos julgados do TCE/MT, já tem entendimento consolidado de que, cargos de contador e controlador interno devem ser preenchidos por meio de concurso público, conforme dispõe as Resoluções de Consultas 24/2008 e 37/2011, pois tais cargos possuem natureza permanente junto à Administração Pública. **Termos que torna impossível a nomeação de controlador chefe se inexiste equipe a ser chefiada**. Neste contexto, não podemos deixar de citar o argumentado no voto do Sr. Conselheiro Luiz Henrique Lima, Relator do Acórdão 211/2018, conforme segue:

> *"Pessoal. Admissão. Cargos de controlador e contador. Provimento por concurso público. Admissão em cargo comissionado.*
> ***1.** Os cargos de controlador interno e contador devem ser providos por meio de concurso público. **2.** Havendo na administração municipal **estruturas de Controladoria e de Contadoria**, compostas, respectivamente, por uma **EQUIPE de controladores e uma de contadores efetivos,** é possível a admissão de servidores comissionados para exercerem as funções de liderança dessas **EQUIPES**, dada a própria natureza de direção e chefia dessas funções e tendo em vista que esses servidores comissionados responderão pela coordenação das atividades do setor. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Valter Albano. Acórdão nº 2.406/2014- TP. Julgado em 14/10/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 12/11/2014. Processo nº 7.572-8/013)."*

Como podemos constatar, antes das decisões (ADIN de Rondonópolis e de Cáceres) pelo TJ/MT, o TCE/MT já havia estabelecido critérios para a livre nomeação de Controlador Interno em Comissão, o que não é o caso de Paranatinga, pois **não dispomos de estrutura de controladores efetivos, nem tampouco Sistema de Controle Interno implantado e estruturado**.

Diante do evidenciado acima, conclui-se que a manutenção destes agentes públicos (servidores comissionados) com atribuições de natureza técnica/científica próprias de cargos efetivos caracterizam fortes indícios de violação dolosa da decisão unânime do TJMT na ADIN de Rondonópolis/MT e de Cáceres/MT, das recomendações expedidas pelo TCE/MT no processo de Levantamento do perfil das UCIs mato-grossenses, do acordão 2011/2018, Resolução Consulta 37/2011 e 24/2008 do mesmo TCE/MT. Assim como dos arts. 55 e 56 incisos I, II, III, IV, da Lei Orgânica do Município de Paranatinga/MT; dos arts. 129, II; 136; 199 e 203, I e II, da Constituição do Estado de Mato Grosso; do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal; e dos incisos I, III e VI, todos do Art. 286, do Regimento do TCE/MT.

DOS PEDIDOS:

Pelo exposto, venho à presença de Vossa Excelência, eis que se trata de ação necessária para o bom desenvolvimento das ações do Sistema de Controle Interno da Administração Pública Municipal, em observância de normas legais e constitucionais afetas à implantação e operacionalização do Sistema de Controle Interno do Município de Paranatinga – com urgência – nos termos do julgado pelo TJ/MT (ADIN nº 1010030-36.2019.8.11.0000 e ADIN 1014296-32.2020.8.11.000) e, dos julgados pelo TCE/MT (processo nº 186597/2017, Acórdãos 211 de 12/06/2.018), bem como, RC 24/2008 e 37/2011 do mesmo TCE/MT. REQUERER recebimento das seguintes RECOMENDAÇÕES.

3.1 –Imediata exoneração da Controladora Geral (Portaria 468/2020), por se tratar de ato de nomeação, contrário ao entendimento do TJ/MT e TCE/MT.

3.2 – A devida implantação do Sistema de Controle Interno do município de Paranatinga-MT, em especial a criação do cargo de Auditor Público Interno de origem efetiva, conforme determina o artigo 9º da Lei n.º 1012 de 05 de agosto de 2013.

3.2 – Adequação da Lei Complementar n.º 1.402/2017, artigo 17 parágrafo 2 "b" e parágrafo único do artigo 21, com alteração dada pela Lei 1.409/2017, para não persistir na inconstitucionalidade.

3.3 – Medidas necessárias para o bom atendimento das determinações do TCE/MT, quanto as implantações dos Controles: **Do Sistema Frotas (combustíveis e peças), Controles das Contratações Públicas, Controles da Merenda Escolar, Controles de Logística em Medicamentos, Controle de Nível de Entidade e Controles da Gestão Financeira**.

Paranatinga 30 de novembro de 2020

Edson Paulo dos Santos
Controlador Interno
Portaria 153/2016