



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

<b>PROCESSO:</b>	1389/22
<b>UNIDADE JURISDICIONADA:</b>	Prefeitura do Município de Cujubim - PMCUJ
<b>INTERESSADO:</b>	Não identificado
<b>CATEGORIA:</b>	Procedimento Apuratório Preliminar - PAP
<b>ASSUNTO:</b>	Suposta inadequação na forma de provimento do cargo controlador geral do município por meio de comissionamento. Leis Municipais 154/2001, 870/2015 e 1355/2022.
<b>RELATOR:</b>	Conselheiro Edilson de Sousa Silva

**RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA**

**1. INTRODUÇÃO**

Trata-se de Processo Apuratório Preliminar, instaurado em razão de encaminhamento à esta Corte, pelo canal da Ouvidoria de Contas, manifestação de origem apócrifa sobre suposta inadequação na forma de provimento do cargo de controlador geral do município de Cujubim, por meio de comissionamento.

2. De acordo com o documento encaminhado a esta Corte, conforme págs. 6-11 - ID1221021:

(...)

*Venho por meio deste solicitar a análise do teor deste, bem como a recomendação ao Exmo. Sr. João Becker (Prefeito do município de Cujubim/RO) quanto a recomendação de ocupação do cargo de chefe do Sistema de Controle Interno (Controlador Geral) por servidor efetivo na área, uma vez que tal município dispõe de Controlador Interno efetivo. Vale ressaltar que o Chefe de Controle Interno do Município é a Controladora Geral, que ocupa tal cargo de maneira comissionada, com base no exposto abaixo, salienta-se também que tal servidora não é do quadro permanente estatutário de quaisquer dos Entes e/ou Poderes da República Federativa do Brasil.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

*STF declara inconstitucionais dispositivos de lei municipal que admitiam exercer Controladoria Interna por cargos comissionados ou funções gratificadas.*

*Em decisão monocrática, o Ministro Alexandre de Moraes atendeu ao recurso extraordinário do MPSC contra decisão do Tribunal de Justiça que havia entendido ser possível a nomeação de servidor em função de confiança para os cargos de Diretor de Controle Interno e Controlador Interno do Município de Belmonte. O ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes, em decisão monocrática, declarou inconstitucional o exercício do cargo de controlador interno por servidor nomeado em cargo em comissão ou em função de confiança, por ser um cargo que desempenha funções de natureza técnica e que não exige prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado.*

*A decisão foi proferida pelo ministro ao analisar o Recurso Extraordinário (RE 1.264.676). Como relator do caso, ele acatou o recurso e declarou a inconstitucionalidade dos artigos 2º, 3º e 4º da Lei Complementar 22/2017, do município de Belmonte, na parte em que estabeleceu o provimento dos cargos de diretor de Controle Interno e de controlador interno por meio de cargo em comissão ou função gratificada. O Ministro do STF também entendeu que mesmo um servidor efetivo não pode ser nomeado para chefiar o setor de controle interno em função de confiança, pois "o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento".*

*Assim, tais cargos devem ser exercidos exclusivamente por servidores efetivos que ingressarem nos quadros municipais por meio de concurso público específico para essas funções, de maneira a atenderem ao que está determinado no art. 37, inciso II, da Constituição República, que diz que "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei".*

*O entendimento está de acordo também com o Programa Unindo Forças, do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa (CMA) do MPSC, que tem como objetivo o fortalecimento das Unidades de Controle Interno em Santa Catarina. Para tanto, um dos aspectos enfatizados no programa é a necessidade de estabelecimento de vínculo efetivo do cargo de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

*Controlador Interno, bem como a criação de cargo específico para essa função. Moraes destacou que o artigo 37 da Constituição Federal não faz qualquer distinção ao limitar o exercício tanto dos cargos em comissão, quanto das funções de confiança e gratificadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Com isso, considerou que, em relação ao cargo de controlador interno, “mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada” e defendeu que tal cargo deve ser exercido exclusivamente por servidores efetivos que ingressarem nos quadros municipais por meio de concurso público específico para a função, em atendimento ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.*

*Quanto ao cargo de diretor de Controle Interno, o ministro ressaltou que a norma municipal não descreve, de forma clara e objetiva, as atribuições a serem exercidas pelo seu titular, exigência considerada fundamental pelo STF. “A jurisprudência desta Corte se consolidou no sentido de que a criação de cargos em comissão e/ou de confiança exige a descrição de suas respectivas atribuições na própria lei”, acrescentou, para declarar a inconstitucionalidade também do dispositivo relacionado a esse cargo.*

*O entendimento está de acordo com as manifestações do Ministério Público de Contas do Espírito Santo (MPC-ES) sobre o tema. (Com informações do MPSC).*

*Veja detalhes da decisão do STF nos anexos.*

*Ainda que não exista uma lei nacional estabelecendo diretrizes para os sistemas de controle interno das prefeituras e câmaras municipais, sabe-se que a Constituição Federal fixou algumas regras que devem ser seguidas por todos os Poderes da União, Estados e Municípios.*

*Consoante a Carta da República, compete ao controle interno avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos da administração pública e exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, Estados e Municípios (art. 74 da CF/88).*

*Da análise das atribuições do sistema de controle interno, percebe-se que elas demandam imparcialidade e independência do servidor público ocupante desta função. Isto significa que o controle interno tem de fiscalizar os atos administrativos do administrador público com isenção, rigidez e autonomia. Logo, é latente a incompatibilidade destas funções com os cargos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

*em comissão, haja vista que estes são de livre exoneração e presumem uma relação de confiança perante a autoridade nomeante.*

*Em geral, os Tribunais de Contas corroboram com este entendimento e se posicionam contra a possibilidade de o controle interno ser exercido por servidor ocupante de cargo em comissão.*

(...)

*Diferentemente de outros cargos de direção, chefia e assessoramento, qualificáveis como de livre nomeação e exoneração, o Controlador-geral ou denominação equivalente atribuída ao titular da unidade que atua como órgão central do Sistema de Controle Interno de um município, ocupa um cargo que deve ser caracterizado como “de confiança de toda a comunidade” e não “de confiança do Chefe do Poder”.*

*Não que, com isso, deixe de ter um bom relacionamento ou se abstenha de colaborar com a gestão, mas sem prejuízo do seu papel de responsável primário pela fiscalização do município, a mando do art. 31 da Constituição Federal, inclusive tendo o dever de comunicar ao controle externo as situações irregulares não solucionadas, sob pena de responsabilidade solidária. Neste contexto, suas atividades devem ser exercidas sem qualquer interferência político-partidária, pois o processo de fiscalização inclui a revisão dos atos da gestão.*

*De fato, a responsabilidade e amplitude das atividades que esses servidores desenvolvem requerem uma postura de independência mental e de fidelidade à função que lhes cabe desempenhar, caracterizando-se como uma atividade que deve ser de confiança do município e não somente do Chefe do Poder ao qual se vinculam. Do contrário, a eficácia da ação de controle exercida pelo ocupante do cargo ficaria adstrita à visão e à vontade da autoridade que o nomeou, podendo ficar limitados a exames de interesse exclusivo e direcionados por tal autoridade, além propiciar que a unidade se torne num órgão inoperante, num “faz de conta” prejudicial à instituição.*

*Além disso, a ocupação de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração fica sujeita a substituição quando das mudanças no comando do Poder ou órgão e, no caso sob análise, existem inúmeras vantagens quando o vínculo com a Instituição é mantido por maior tempo possível. Esta condição possibilita uma visão cada vez mais ampla e evolutiva da organização, assegurando eficácia, continuidade e melhoria gradativa nas ações de controle interno.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

*Sob a ótica do controle governamental como um todo, o órgão central do Sistema de Controle Interno também responde pela operacionalização das ações de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional (art. 74, IV da CF).*

*Desta forma, a existência em seu comando de profissional pertencente ao quadro permanente de pessoal, pelos motivos expostos amplia a possibilidade de que estas ações se revistam de maior eficiência, eficácia e confiabilidade.*

*Portanto, podemos concluir que as funções de controle interno devem ser exercidas por servidor de carreira (efetivo).*

3. Após o recebimento da documentação, houve sua autuação e remessa à Secretaria Geral de Controle Externo, para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º, da Resolução n. 291/2019, deste Tribunal de Contas.

4. A Assessoria Técnica da SGCE promoveu a análise de seletividade e verificou que a informação objeto dos autos preenche os requisitos previstos na Resolução, razão por que se faz necessária a adoção de uma das ações de controle previstas no art. 9º, §1º da resolução.

5. Também no relatório de análise de seletividade, ficou delineado que, por se tratar de comunicado de irregularidade apócrifo, propõe-se que, no encaminhamento ao Relator, sugira-se que este delibere sobre a possível abertura de novo processo, consoante precedentes contidos nas Decisões Monocráticas n. 0171/2021- GCWCSC , 0198/2021- GCWCSC e 0204/2021-GCWCSC.

6. Por este motivo, os autos vieram à apreciação desta unidade.

## **2. ANÁLISE TÉCNICA**

7. Verificou-se que, diante da natureza da informação contida nos autos, a melhor alternativa é realizar o processamento em ação de controle específica na modalidade de Fiscalização de Atos e Contratos nos termos do artigo 61 da Resolução Administrativa nº 005/TCER-96 (Regimento Interno dessa Corte de Contas) considerando o teor do relatório de seletividade ID1229935, que demonstra que o assunto possui materialidade, relevância e risco de forma que se demonstram cumpridos os requisitos de admissibilidade.

8. Consoante ao relatório de seletividade (ID1229935), faz necessário que a Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE possa realizar diligências de acordo com o processo em comento, uma vez que é de suma importância para a correta análise e instrução do Procedimento Apuratório Preliminar.

## **3. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

8. Em razão do exposto, submete-se ao Conselheiro Relator proposta de:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

I - Realizar o processamento em ação de controle específica na modalidade de Fiscalização de Atos e Contratos.

II - Autorizar a Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE para realizar as diligências necessárias de acordo com o Procedimento Apuratório Preliminar em comento, para instruir os autos em análise.

Porto Velho, 28 de julho de 2022.

**Michel Leite Nunes Ramalho**  
Coordenador da Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal  
Matrícula 406

Em, 29 de Julho de 2022



MICHEL LEITE NUNES RAMALHO  
Mat. 406  
COORDENADOR DA COORDENADORIA  
ESPECIALIZADA DE CONTROLE  
EXTERNO 4