
RECOMENDAÇÃO N.º 09.2025.00005135-0

Requerente: Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Requerido: Poder executivo do município de Sidrolândia (MS)
Objeto: Investigação Patrimonial

O **Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul**, por seu (sua) Promotor(a) de Justiça que ao final subscreve, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, com fundamento no art. 127, caput e 129, inciso III da Constituição Federal; art. 27, parágrafo único, Inciso IV da Lei Federal nº 8.625/93; art. 29, IV da Lei Complementar Estadual nº 072/94; art. 3º e Resolução nº 164/17-CNMP e art. 44 da Resolução nº 015-PGJ de 27/11/07¹;

CONSIDERANDO a instauração do Procedimento Administrativo nº 09.2025.00005135-0, com a finalidade de “acompanhar a regularidade da Controladoria do Município de Sidrolândia”, visando à coleta de informações e demais diligências que se fizerem necessárias com o escopo de futura adoção de providências extrajudiciais e/ou judiciais;

CONSIDERANDO que em atenção ao princípio republicano (artigo 1º da Constituição Federal), e à necessidade de salvaguardar os fins que legitimam a atuação do Poder Público, o legislador constituinte preconizou a todo ente federado, inclusive aos Municípios, a implantação de sistemas de controle interno (artigo 31 da Constituição Federal), cujas atribuições foram desde logo fixadas pela própria Carta Política, dentre as quais, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” do próprio ente político e dos órgãos e entidades da Administração Indireta a ele vinculados (artigos 70 e 74 da Constituição Federal);

¹ Aplicável extensivamente ao Procedimento Administrativo.

CONSIDERANDO que as unidades de controle interno de cada um dos Poderes e órgãos do ente federado devem atuar de forma coordenada, inseridas em sistema dotado, nos termos da Constituição Federal, de atribuições mínimas relacionadas à avaliação do "cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União"; à comprovação da legalidade e avaliação dos "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"; e ao exercício do "controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União" (artigo 74 da Constituição Federal).

CONSIDERANDO que o legislador constituinte prevê ainda, entre as funções precípuas do sistema de controle interno, o apoio aos órgãos de "controle externo no exercício de sua missão institucional" (artigo 74, inciso IV, da Constituição Federal), razão pela qual a implantação e atuação eficiente de instâncias administrativas de controle interno é essencial para otimizar o desempenho das funções constitucionais de órgãos do controle externo da Administração, como os Tribunais de Contas do Estado e da União, assim como o próprio papel do Ministério Público e do Poder Judiciário;

CONSIDERANDO que a normativa constitucional referente às atribuições dos órgãos de controle interno é refletida em diversos dispositivos infraconstitucionais que estabelecem relevantes funções para esta instância, como os artigos 75 e seguintes da Lei 4.320/64; artigos 6º, 13 e 14 do Decreto-Lei 200/67; artigos 1º, 54 e 59 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013) e Lei do Marco Regulatório do 3º Setor, que atribuíram ao órgãos de controle interno a tarefa de assegurar o cumprimento da lei e a gestão dos serviços de acesso à informação pública; conduzir processos administrativos de responsabilização de empresas envolvidas na prática de atos lesivos contra a

Administração; e de fiscalizar às transferências voluntárias de recursos públicos às organizações da sociedade civil, respectivamente;

CONSIDERANDO de forma precisa que a Lei nº 101, de 2000 prevê, em seu art. 54, parágrafo único, a obrigatoriedade da participação do responsável pelo controle interno nos relatórios de gestão fiscal, e, no art. 59, o Sistema de Controle Interno como um dos responsáveis pela fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, incluindo a transparência ativa;

CONSIDERANDO que a Lei 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação) estabelece no art. 16 a existência de Unidade de Controle Interno como instância de recurso ao requerente que tiver acesso negado à informação; e o Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei 12.527, definiu ainda no art. 11-A que a referida Unidade de Controle manterá sistema eletrônico específico, disponível na internet, para o registro e o atendimento aos pedidos de acesso à informação, o qual corresponde à transparência passiva;

CONSIDERANDO que a Lei 14.133, de 2021 (Lei de Licitações e Contratos), no art. 117, § 3º, art. 169, art. 170, § 4º, prevê a existência de órgão de controle interno como parte da terceira linha de defesa, para atuar na gestão de risco, fiscalizar os atos previstos na lei, auxiliar o fiscal do contrato para dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual, assim como receber e apurar representação apresentada por qualquer licitante ou contratado;

CONSIDERANDO que a Lei 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção) estabelece a existência de Unidade de Controle Interno como competente concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados, para exame de sua regularidade ou para corrigir o andamento; e o Decreto nº

11.129/2022, que regulamenta a Lei 12.846, definiu ainda no art. 51 a referida Unidade de Controle como responsável pelo monitoramento das obrigações de adoção, implementação e aperfeiçoamento do programa de integridade;

CONSIDERANDO que o Decreto nº 10.540/2020 instituiu o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), determinando que os entes federativos adotem um sistema único de contabilidade pública, e que cabe aos órgãos de controle interno monitorar a correta implementação e operação desse sistema nos municípios;

CONSIDERANDO que a implementação de programas voltados ao fortalecimento das controladorias internas tem evidenciado que unidade administrativas de controle interno eficientes contribuem para a prevenção de práticas fraudulentas;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal ordena expressamente que a fiscalização municipal será exercida pelos sistemas de controle interno do seu Poder Executivo e pelo seu Poder Legislativo mediante controle externo (artigo 31 da CF/88);

CONSIDERANDO a relevância do controle interno na detecção e correção de irregularidades administrativas, no aprimoramento da gestão pública, no recebimento de reclamações ofertadas por cidadãos e na promoção da transparência e do controle social, atividades todas que concorrem, de forma decisiva, para prevenção de ilícitos mais graves, como atos de corrupção e improbidade administrativa;

CONSIDERANDO a necessidade de melhor qualificação dos servidores que atuam nas unidades de controle interno, do fortalecimento das

carreiras de controle interno, como as de auditor e analista de controle interno, por meio da realização de concursos públicos específicos, assim como de assegurar a imparcialidade e eficiente desses servidores, alinhadas aos princípios da administração pública, conforme posicionamento corrente do Supremo Tribunal Federal (STF);

CONSIDERANDO, ressalvados os casos especificados na própria Constituição, 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, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”*; (art. 37, II, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.264.676 – SC, confirmou acórdão proferido pelo tribunal estadual, acerca da inconstitucionalidade de Lei Municipal que previa como cargo comissionado o cargo de Diretor de Controle Interno e Controlador Interno, por tratar-se de cargo que desempenha funções de natureza técnica, não se mostrando inerente prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, conforme os seguintes termos:

Assim, considerando a natureza técnica do cargo de Controlador Interno criado pela Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte – SC, mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição República, segundo a qual “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”.

CONSIDERANDO ser esse o entendimento do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJ-MS):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – QUESTÃO PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO – APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL – PRELIMINAR AFASTADA – MÉRITO – LEIS MUNICIPAIS QUE PREVEEM O PROVIMENTO DE CARGOS DE CHEFIA DE ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO E DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL POR SERVIDORES COMMISSIONADOS PUROS – VIOLAÇÃO DE NORMAS E PRINCÍPIOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, QUE ESTABELECEM A NECESSIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO DEVER SE VALER DE SERVIDORES PREVIAMENTE APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO, PARA PROVIMENTO DE CARGO DE NATUREZA EMINENTEMENTE TÉCNICA, CONDIÇÃO NA QUAL SE ENQUADRA A CARREIRA DE CONTROLE INTERNO DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAIS – FUNDAMENTO EM JULGAMENTO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM QUE RECONHECIDA, PELO STF, A REPERCUSSÃO GERAL (RE Nº 1.041.201/SP – TEMA 1010) – PRECEDENTES DESTES TRIBUNAL DE JUSTIÇA ACERCA DA MATÉRIA – EVIDENTE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, QUE DEVE SER RECONHECIDA E DECLARADA – NECESSIDADE DE MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE (EX NUNC), PARA GARANTIR A SEGURANÇA JURÍDICA DAQUELES EVENTUALMENTE AFETADOS PELO JULGADO, QUE EXERCERAM DE BOA-FÉ OS CARGOS OBJETO DA AÇÃO – PRELIMINAR AFASTADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

(TJMS. Direta de Inconstitucionalidade n. 2000962-13.2022.8.12.0000, Foro Unificado, Órgão Especial, Relator (a): Des. Nélio Stábile, j: 20/07/2023, p: 24/07/2023)

CONSIDERANDO, desse modo, que as atribuições fixadas no cargo comissionado CONTROLADOR INTERNO, não se destina a direção, chefia e assessoramento, possuindo flagrante caráter burocrático, técnico ou operacional, de modo que a previsão desse cargo para nomeação a título de cargo comissionado

viola o disposto no art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, devendo ser destinado a servidores efetivos, ou seja, contratados mediante aprovação em concurso público;²

CONSIDERANDO que tal estrutura é adotada por grande parcela dos municípios e segue a mesma sistemática adotada pela União, na formação de um Sistema de Controle Interno do Município que contemple e integre as atividades de Controle Interno (Auditoria/Fiscalização), de Correição (sindicâncias/PADs), de Ouvidoria (acolhimento de denúncias e manifestações dos cidadãos), e de Prevenção (capacitação, fomento à transparência etc.);

CONSIDERANDO que os órgãos responsáveis pelo controle interno promovem ações voltadas para a orientação do trabalho dos gestores públicos, a fim de desenvolver capacidades e instrumentos para subsidiar o processo decisório e prevenir a ocorrência de eventuais desvios, bem como propõem, quando necessário, medidas corretivas;

CONSIDERANDO que a previsão legal do sistema de controle interno, com os órgãos que o compõem, é imperativo legal aos Municípios, mas, além disso, a lei deve ser efetivamente implementada com a criação de uma carreira específica de auditoria e controle interno, para que os servidores desenvolvam regularmente suas atribuições;

CONSIDERANDO a necessidade de aprimorar o Controle Interno do Município de Sidrolândia, o qual não contempla todas as atividades impostas pela Constituição Federal ao Sistema de Controle Interno, notadamente a autofiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação de subvenções e à renúncia de receitas;

² Na linha de que o RE 1.041.210-RG (Tema 1.010) se aplica apenas para o cargo de controlador-geral do município, não aos seus integrantes da estrutura legalmente criada pelo ente municipal. No mesmo sentido, entendemos ser a linha da Reclamação 75.430 São Paulo (Supremo Tribunal Federal), porquanto os fundamentos e utilização da palavra Controlador Interno se refere ao que se costuma chamar de Controlador-Geral.

RESOLVE, em defesa do patrimônio público e social e, em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, **RECOMENDAR** ao **Excelentíssimo(a) Sr(a). Prefeito(a) do Município de Sidrolândia/MS**, que:

1. Promova a reestruturação do Sistema de Controle Interno do Município de Sidrolândia, a fim de atender ao comando dos artigos 31, 70 e 74, todos da Constituição Federal, e dos artigos 24, 75 e 82, todos da Constituição Estadual, bem como a criação da Carreira de Auditoria e Controle Interno, mediante a elaboração e encaminhamento à Câmara Municipal para aprovação de Projeto de Lei Complementar que contemple, no mínimo, o seguinte:

- a) A Controladoria Interna Municipal deve ser criada por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, não se admitindo sua vinculação ou subordinação a outros órgãos ou secretarias, para preservar a independência e a autonomia técnica;
- b) Deve ser concebida como unidade central do Sistema de Controle Interno, executando as funções de auditoria, controladoria, corregedoria e transparência (ativa e passiva), com regulamentação interna clara (regimento interno) que disponha sobre fluxos de trabalho e atribuições específicas de cada área;
- c) O organograma municipal deve refletir a posição de destaque da Controladoria, assegurando autonomia administrativa, orçamentária e funcional, compatível com a complexidade das atividades desempenhadas;
- d) O quadro de pessoal das Controladorias Internas deve ser composto por servidores de carreira, recrutados via concurso público, com formação superior e a qualificação técnica adequada;
- e) Até a realização do concurso específico para cargos de

-
- controle interno, recomenda-se o recrutamento de servidores efetivos existentes, que possuam as competências técnicas necessárias para o desempenho das atribuições;
- f) Recomenda-se a criação de carreira específica de controle interno (ex.: auditor de controle interno, analista de controle), com mecanismos de avaliação de desempenho periódicos e requisitos de progressão funcional, de modo a assegurar estabilidade, continuidade e fortalecimento da função de controle;
 - g) A lei municipal que cria os cargos de carreira de controle interno também deve estabelecer critérios mínimos de formação e experiência;
 - h) É fundamental instituir mecanismos de segregação de funções e alçadas decisórias, sempre que possível, a fim de evitar decisões unilaterais e minimizar risco de conflitos de interesse na chefia da Controladoria;
 - i) O cargo de chefe da unidade de controle interno deve ser criado por lei municipal e exercido, preferencialmente, por servidor efetivo da carreira de controle interno, que atenda aos requisitos mínimos de idoneidade moral, reputação ilibada, formação superior e experiência comprovada em Administração Pública, auditoria ou fiscalização;
 - j) É possível a nomeação de profissionais sem vínculo prévio com a Administração, desde que observados os requisitos de formação acadêmica, experiência técnica e integridade previstos em lei municipal;
 - k) A Controladoria deve dispor de recursos orçamentários, materiais e tecnológicos compatíveis com a demanda e a complexidade das atividades a serem desempenhadas, de forma a garantir a efetividade do controle interno;
 - l) A adoção de sistemas digitais integrados (contabilidade, licitações, folha de pagamento, patrimônio, etc.) é fundamental

-
- para que a Controladoria possa ter acesso em tempo real às informações, agilizando as atividades de auditoria e fiscalização;
- m) Recomenda-se a criação de painéis de controle (dashboards) para monitoramento contínuo de indicadores, riscos e resultados, facilitando a tomada de decisão;
 - n) A atividade de controle interno deve ser exercida com autonomia, imparcialidade e objetividade, prevenindo qualquer conflito de interesses entre a atividade controlada e a controladora;
 - o) É vedado ao servidor de controle interno executar, simultaneamente, funções ou tarefas de contabilidade, administração financeira, patrimonial ou de gestão de convênios, bem como assinar ordens de pagamento, para que não comprometa a fidedignidade do controle;
 - p) Recomenda-se a elaboração de Código de Ética ou Código de Conduta específico para os servidores da Controladoria, estabelecendo obrigações e vedando práticas que representem conflitos de interesse;
 - q) Os servidores da Controladoria devem ser capacitados periodicamente, podendo tais capacitações serem realizadas através de parcerias com entidades de ensino, Tribunal de Contas e demais órgãos de controle, com conteúdo voltados a auditoria governamental, integridade, gestão de riscos, licitações e contratos, dentre outros;
 - r) Recomenda-se a certificação dos profissionais em cursos oficiais ou reconhecidos na área de controle e auditoria, de modo a manter a equipe sempre atualizada e apta a adotar boas práticas de governança;
 - s) A existência de programas regulares de treinamento e troca de experiências entre controladores de diferentes esferas fortalece a proficiência técnica das Controladorias;

-
- t) É vedada a delegação das atividades da Controladoria Interna Municipal a terceiros, uma vez que essas atividades são exclusivas do ente público municipal e devem garantir a independência e a transparência dos processos;
- u) Admitem-se contratações pontuais de consultorias ou serviços de apoio técnico especializado, desde que não substituam o exercício efetivo da fiscalização e auditoria pela Controladoria e sejam supervisionados diretamente pela equipe de controle interno.

Para melhor conhecimento e divulgação, determino a remessa de cópia da presente recomendação:

I) Ao Senhor Prefeito do Município de Sidrolândia/MS;

II) Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sidrolândia/MS, para conhecimento e medidas cabíveis dentro de sua esfera de competência;

III) Ao órgão responsável pela veiculação desta recomendação no DOMP;

IV) Nada obstante a disposição contida na Resolução 14/2017-CPJ, de 18 de dezembro de 2017 (art. 57, inciso VI), acerca das comunicações automáticas, mediante geração de relatórios a partir da base de dados do sistema SAJ-MP, **encaminhe-se cópia ao Núcleo do Patrimônio Público**, via email (nucleopatrimonio@mpms.mp.br), em razão de se tratar de projeto institucional e uma das metas do Planejamento Estratégico do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, além de se relacionar com a Resolução 305/2025 do Conselho Nacional do Ministério Público

A presente **RECOMENDAÇÃO** não exclui a irrestrita necessidade de plena observância de todas as normas constitucionais e infraconstitucionais em vigor.

Espera o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO DO SUL** o atendimento desta recomendação, informando que a presente dá ciência aos destinatários quanto às providências indicadas como necessárias e, caso não atendidas, apresentam como efeitos (a) constituição em mora quanto às providências recomendadas, podendo seu descumprimento implicar a adoção de medidas administrativas e ações judiciais cabíveis contra o responsável; (b) torna inequívoca a demonstração da consciência da ilicitude do recomendado; (c) caracteriza o dolo, má-fé ou ciência da irregularidade para viabilizar futuras responsabilizações em sede de ação por ato de improbidade administrativa ou outras figuras cabíveis, quando tal elemento subjetivo for exigido; e (d) constitui-se em elemento probatório em sede de ações cíveis.

Sidrolândia (MS), 05 de setembro de 2025.

(assinatura digital)
Bianka M. A. Mendes
Promotora de Justiça