



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE AMAMBAI
GABINETE DO PREFEITO

OF/GP/CAM. nº 053/2025

Amambai/MS, 04 de novembro de 2025.

Assunto: Encaminha Projeto de Lei nº 040/2025.

Senhor Presidente,

Oportunidade em que cumprimentamos V. Excelência, valemo-nos do presente expediente para encaminhar o **Projeto de Lei nº 040/2025**, que “*Institui o novo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Município de Amambai, dispõe sobre a organização, estrutura e funcionamento da Controladoria-Geral do Município e dá outras providências*”, para apreciação desta Casa de Leis.

O presente projeto decorre da Recomendação nº 0001/2025/01PJ/AMB, expedida pela 1ª Promotoria de Justiça de Amambai/MS, no âmbito do Procedimento Administrativo nº 09.2025.00004464-9, a qual orienta os Municípios à adequação de suas normas de controle interno às diretrizes constitucionais, legais e jurisprudenciais atualmente vigentes.

Embora o Município de Amambai já possua Controladoria-Geral instituída desde 2010, com carreira própria de Auditores de Controle Interno I, II, III e IV criada através da Lei Complementar Municipal nº 001/2003, verificou-se que a legislação vigente carecia de atualização textual e estrutural, de modo a refletir as novas exigências legais e boas práticas de governança pública, controle e transparência.

A proposta, portanto, não cria novos cargos, nem acarreta impacto financeiro adicional, limitando-se a reorganizar, modernizar e consolidar o Sistema de Controle Interno Municipal, mediante adequações redacionais e funcionais alinhadas ao marco normativo atual.

A reformulação proposta demonstra o comprometimento do Município de Amambai com a boa governança, a ética pública e a transparência na gestão

Prefeitura de Amambai

Rua Sete de Setembro, 3.244 – Fone: (67) 3481-7400 – Fax: (67) 3481-7430 – CEP: 79.990-000 – Amambai/MS.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE AMAMBAI
GABINETE DO PREFEITO**

administrativa, reforçando o papel preventivo do controle interno e consolidando a cultura da integridade e da responsabilidade fiscal no âmbito municipal.

Diante do exposto, submeto o presente Projeto de Lei à deliberação dessa Egrégia Casa de Leis, solicitando sua apreciação e aprovação, por se tratar de medida necessária à modernização administrativa e ao pleno atendimento da Recomendação Ministerial supracitada, em estrita consonância com os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e publicidade que regem a Administração Pública.

Sendo o que nos reserva o momento, reiteramos votos de consideração e apreço.

Atenciosamente,

SERGIO DIOZEBIO BARBOSA

Prefeito Municipal

Exmo. Sr.

DARCI JOSÉ DA SILVA

M.D. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores
Amambai/MS

Protocolo da matéria



**CÂMARA MUNICIPAL
DE AMAMBAI - MS.**

Data: 10 / 11 / 2025

Horário: 10:44:09

Protocolo nº: 18211/2025

Maria G
Nome e Assinatura



**CÂMARA MUNICIPAL
DE AMAMBAI - MS.**

Data: 10 / 11 / 2025

Horário: 10:03:50

Protocolo nº: 18191/2025

Maria G
Nome e Assinatura

Prefeitura de Amambai

Rua Sete de Setembro, 3.244 – Fone: (67) 3481-7400 – Fax: (67) 3481-7430 – CEP: 79.990-000 – Amambai/MS.



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE AMAMBAI GABINETE DO PREFEITO

PROJETO LEI N° 040/2025

“Institui o novo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Município de Amambai, dispõe sobre a organização, estrutura e funcionamento da Controladoria-Geral do Município e dá outras providências.”

SERGIO DIOZÉBIO BARBOSA, Prefeito de Amambai, no uso das atribuições legais que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte lei:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º. Fica instituído, no âmbito do Poder Executivo do Município de Amambai/MS, o Sistema de Controle Interno (SCI), que atuará de forma integrada com o Poder Legislativo Municipal e com os órgãos da administração direta e indireta, abrangendo todos os agentes públicos e entidades ou pessoas físicas e jurídicas que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem bens e valores públicos.

Art. 2º. O Sistema de Controle Interno tem por finalidade assegurar a regularidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública, contribuindo para a transparência, integridade e prevenção de irregularidades, bem como para o fortalecimento da governança e o apoio ao controle externo no exercício de sua missão constitucional.

Art. 3º. A Controladoria-Geral do Município é o órgão central do Sistema de Controle Interno, vinculada diretamente ao Chefe do Poder Executivo, dotada de autonomia administrativa, técnica e funcional, nos termos desta Lei.

CAPÍTULO II DOS PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Art. 4º. O Sistema de Controle Interno observará, além dos princípios constitucionais da administração pública, os seguintes princípios específicos:

- I – independência técnica e autonomia funcional;
- II – segregação de funções e ausência de conflito de interesses;
- III – objetividade, imparcialidade e ética profissional;
- IV – publicidade e transparência;
- V – controle preventivo, concomitante e subsequente;



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE AMAMBAI GABINETE DO PREFEITO

- VI – cooperação com o controle externo e órgãos de fiscalização;
- VII – melhoria contínua dos processos e resultados da gestão pública.

Art. 5º. São objetivos do Sistema de Controle Interno:

- I – assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos;
- II – apoiar o controle externo no exercício de sua competência;
- III – avaliar o cumprimento das metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e dos programas de governo;
- IV – comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e contábil;
- V – fiscalizar o cumprimento dos limites e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- VI – prevenir e apurar a ocorrência de irregularidades, atos de corrupção e danos ao erário;
- VII – promover a transparéncia pública e o acesso à informação;
- VIII – fomentar a cultura da integridade, da ética e do controle social.

CAPÍTULO III DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Art. 6º. A Controladoria-Geral do Município constitui unidade administrativa central do Sistema de Controle Interno, integrada diretamente à estrutura do Gabinete do Prefeito, com a seguinte composição:

- I – Gabinete do Controlador-Geral;
- II – Coordenadoria de Auditoria e Fiscalização;
- III – Coordenadoria de Corregedoria e Processos Administrativos;
- IV – Coordenadoria de Ouvidoria e Transparéncia Pública;
- V – Unidades Operacionais de Controle Interno nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta.

§ 1º. A Controladoria-Geral do Município poderá propor ao Prefeito, mediante justificativa técnica, a criação ou reorganização de suas unidades internas, observados os limites da estrutura administrativa e orçamentária municipal.

§ 2º. O detalhamento de competências, fluxos e rotinas será definido em Regimento Interno, aprovado por decreto do Poder Executivo.

CAPÍTULO IV DA COMPOSIÇÃO E DO PROVIMENTO DOS CARGOS

Art. 7º. A Controladoria-Geral será composta por servidores efetivos da carreira de Auditor de Controle Interno (I, II, III e IV), criados pela Lei Complementar Municipal nº 001/2003.

Art. 8º. O Controlador-Geral do Município será nomeado pelo Prefeito dentre os servidores efetivos da carreira de Auditor de Controle Interno, observado o seguinte:



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE AMAMBAI GABINETE DO PREFEITO

I – possuir reputação ilibada e idoneidade moral.

Parágrafo único. É vedada a nomeação de pessoa estranha ao quadro efetivo para o exercício do cargo de Controlador-Geral.

CAPÍTULO V DAS COMPETÊNCIAS DA CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 9º. Compete à Controladoria-Geral do Município:

- I – planejar, coordenar, supervisionar e executar as atividades de auditoria e controle interno;
- II – expedir normas, instruções e orientações para o funcionamento do Sistema de Controle Interno;
- III – avaliar o cumprimento das metas fiscais e dos programas de governo;
- IV – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão;
- V – recomendar medidas corretivas ou preventivas à Administração;
- VI – instaurar a Tomada de Contas Especial e solicitar a instauração de Processo Administrativo Disciplinar, quando houver indícios de irregularidade;
- VII – coordenar as atividades de correição, ouvidoria, transparência pública e integridade administrativa;
- VIII – propor políticas e programas de prevenção e combate à corrupção;
- IX – realizar auditorias e inspeções periódicas nas unidades da Administração direta e indireta;
- X – emitir Parecer Anual sobre as Contas do Prefeito, com recomendações e medidas saneadoras;
- XI – promover a capacitação e certificação dos servidores da carreira de controle interno;
- XII – fomentar a adoção de sistemas informatizados integrados de gestão pública (SIAFIC e correlatos);
- XIII – elaborar relatórios de auditoria e de desempenho com base em indicadores objetivos;
- XIV – cooperar com o Tribunal de Contas e com o Ministério Público em matérias de interesse comum;
- XV – representar à autoridade competente ou ao Ministério Público quando identificar irregularidades ou indícios de ilícito penal, civil ou administrativo.

CAPÍTULO VI DAS GARANTIAS E VEDAÇÕES FUNCIONAIS

Art. 10. Os servidores do Sistema de Controle Interno exercerão suas funções com independência técnica e autonomia funcional, sendo-lhes assegurado:

- I – acesso a quaisquer documentos, sistemas ou informações necessárias à execução de suas atividades;
- II – inviolabilidade funcional pelas opiniões técnicas emitidas no exercício do cargo;
- III – condições adequadas de trabalho, recursos materiais e tecnológicos compatíveis com suas atribuições;
- IV – participação em programas de capacitação e certificação profissional continuada.



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE AMAMBAI GABINETE DO PREFEITO

Art. 11. É vedado aos servidores da Controladoria:

- I – exercer, simultaneamente, funções de contabilidade, tesouraria, administração financeira, gestão de convênios, patrimônio ou execução orçamentária;
- II – participar, direta ou indiretamente, da execução de atos sujeitos à fiscalização;
- III – delegar a terceiros atividades típicas de controle interno;
- IV – divulgar informações sigilosas obtidas no exercício de suas funções.

Parágrafo único. A Controladoria poderá contratar consultorias técnicas ou serviços especializados de apoio, desde que não impliquem delegação das funções típicas de fiscalização e que sejam supervisionadas por servidores efetivos da carreira.

CAPÍTULO VII DA CORREGEDORIA, OUVIDORIA E TRANSPARÊNCIA

Art. 12. A Coordenadoria de Corregedoria e Processos Administrativos é responsável por:

- I – solicitar a instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares, acompanhando os andamentos ordinários;
- II – propor medidas corretivas e sanções administrativas;
- III – supervisionar a execução de Termos de Ajustamento de Conduta e compromissos administrativos;
- IV – monitorar o cumprimento de recomendações dos órgãos de controle.

Art. 13. A Coordenadoria de Ouvidoria e Transparência Pública tem por finalidade promover a comunicação direta entre o cidadão e o Poder Público, competindo-lhe:

- I – receber, registrar, analisar e responder manifestações, denúncias e reclamações da sociedade;
- II – assegurar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011);
- III – manter sistema eletrônico de pedidos de informação, em conformidade com o Decreto Municipal nº 368/2012;
- IV – fomentar a transparência ativa, disponibilizando relatórios, dados abertos e indicadores de gestão;
- V – encaminhar aos órgãos competentes as demandas que ultrapassem sua esfera de atuação.

CAPÍTULO VIII DA AUDITORIA E DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Art. 14. As auditorias internas serão planejadas e executadas pela Controladoria-Geral, observando-se:

- I – o princípio da segregação de funções;
- II – o registro das auditorias em relatórios circunstanciados;



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE AMAMBAI GABINETE DO PREFEITO

III – a comunicação imediata de irregularidades ao Prefeito e, se for o caso, ao Tribunal de Contas;

IV – o encaminhamento das conclusões com recomendações de medidas corretivas.

Art. 15. A Tomada de Contas Especial será instaurada quando houver omissão no dever de prestar contas, irregularidade na aplicação de recursos, desfalque, desvio ou quaisquer atos que causem danos ao erário.

§ 1º. A instauração da Tomada de Contas Especial poderá ser determinada pelo Controlador-Geral ou pelo Prefeito Municipal.

§ 2º. Concluída a apuração, o relatório será remetido à autoridade competente para providências e, se necessário, ao Tribunal de Contas do Estado.

CAPÍTULO IX DA POLÍTICA DE INTEGRIDADE E ÉTICA FUNCIONAL

Art. 16. A Controladoria-Geral instituirá, por ato normativo próprio, o Código de Ética e Conduta do Sistema de Controle Interno, com regras de atuação, padrões de comportamento e vedações específicas.

Art. 17. A Controladoria fomentará programas de integridade, gestão de riscos e *compliance*, observando as diretrizes da Lei Federal nº 12.846/2013.

CAPÍTULO X DA COOPERAÇÃO, CAPACITAÇÃO E MONITORAMENTO

Art. 18. A Controladoria-Geral manterá programas permanentes de capacitação técnica, em parceria com o Tribunal de Contas, o Ministério Público, escolas de governo e instituições de ensino superior, visando ao aperfeiçoamento profissional dos servidores.

Art. 19. A Controladoria elaborará Relatório Anual de Atividades, contendo:

I – resultados das auditorias e ações corretivas;

II – indicadores de desempenho e de riscos;

III – plano de ação e metas para o exercício seguinte.

Parágrafo único. O relatório será encaminhado ao Prefeito Municipal e publicado no Portal da Transparência.

CAPÍTULO XI DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 20. O Poder Executivo assegurará à Controladoria-Geral recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos suficientes ao cumprimento de suas finalidades.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE AMAMBAI
GABINETE DO PREFEITO**

Art. 21. Fica revogada integralmente a Lei Municipal nº 2.220, de 06 de outubro de 2010, e demais disposições em contrário.

Art. 22. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito, em 04 de novembro de 2025.

SERGIO DIOZÉBIO BARBOSA
Prefeito Municipal

DORIVAL SOARES DA SILVA
Secretário Municipal de Gestão

Autos de Procedimento Administrativo nº. 09.2025.00004464-9

Requerente: Ministério Pùblico do Estado de Mato Grosso do Sul

Requerido: Poder Executivo do Município de Amambai

RECOMENDAÇÃO n.º 0001/2025/01PJ/AMB

O Ministério Pùblico do Estado de Mato Grosso do Sul, por sua Promotora 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 ser Ministério Pùblico instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que "a recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Pùblico por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de

¹ Aplicável extensivamente ao Procedimento Administrativo.

responsabilidades ou correção de condutas";²

CONSIDERANDO a instauração do Procedimento Administrativo nº **09.2025.00004464-9**, com a finalidade de "acompanhar a regularidade da Controladoria do Município de Amambai", 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 a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal);

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);

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

² Resolução nº 164/17-CNMP, art. 1º.

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 Pùblico 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 unidades 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 que de acordo com o professor Marçal

Justen Filho "o controle interno da atividade administrativa é o dever-poder imposto ao próprio Poder de promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade da atuação administrativa própria, visando a prevenir ou eliminar defeitos ou a aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias a tanto"³;

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*

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7a edição. Belo Horizonte: Fórum, 2011. P. 1104.

em lei de livre nomeação e exoneração” ; (art. 37, II, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.041.210/SP-RG (Tema 1010, Rel. Min. DIAS TOFFOLI), em que foram discutidos os requisitos constitucionais do artigo 37, II e V, da CF/1988⁴ para a criação de cargos em comissão, nos seguintes termos:

- 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 criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal 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 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;

(...)

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;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.264.676 – SC, confirmou acórdão proferido pelo tribunal estadual, acerca da constitucionalidade 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 constitucional 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 Republicana, 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 COMISSIONADOS 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 DESTE 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 o amplo repositório de decisões jurisprudenciais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) sobre o tema. Eis alguns:

PROCESSO TC/MS: TC/9481/2023 PROTOCOLO: 2274283
TIPO DE PROCESSO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE
ÓRGÃO: MUNICÍPIO DE JAPORÃ FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE JAPORÃ/ SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.
JURISDICIONADO: PAULO CESAR FRANJOTTI RELATOR:
CONS. FLÁVIO KAYATT EMENTA - AUDITORIA DE CONFORMIDADE – OBJETO – AVALIAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO – ORGANIZAÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL E PROVIMENTO DE CARGOS – AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19 – AÇÕES VOLTADAS AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ACHADO – **CARGO DO CONTROLADOR-GERAL PROVIDO POR SERVIDOR COMISSIONADO – INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL – NECESSIDADE DE PREENCHIMENTO POR SERVIDOR EFETIVO – PARECER-C 7/2020 – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO LEGAL/NORMATIVA DA COMPOSIÇÃO DO QUADRO**

DE PESSOAL – REALIZAÇÃO DE CONCURSOPÚBLICO – DETERMINAÇÃO – MONITORAMENTO.

1. A composição dos membros da unidade de controle interno, sobretudo do responsável dela, deve ser livre de possíveis interferências do órgão a ser fiscalizado, de modo que o provimento em comissão não contribui para a autonomia e independência que dele se espera, além de contrariar o art. 37, II e V, da CF/1988. Logo, o cargo de Controlador Interno deve ser preenchido por servidor efetivo (Parecer-C 7/2020 -TCE/MS).

2. Determina-se ao atual responsável, ou quem sucedê-lo no cargo, para que no prazo fixado elabore o plano de ação com as medidas concretas e detalhadas para adequação legal/normativa da composição do quadro de pessoas relacionadas ao controle interno, à realização de concurso público e ao respectivo provimento, cuja implementação será monitorada.

<https://jurisprudencia.tce.ms.gov.br/ato?numero=%20AC00%20-%201626/2024>

PROCESSO TC/MS: TC/3430/2023 PROTOCOLO: 2236486

TIPO DE PROCESSO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE

GESTÃO ÓRGÃO: CÂMARA MUNICIPAL DE CARACOL

JURISDICIONADA: MAGALY DA SILVA GODOY

RELATORA: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE

GESTÃO. CÂMARA MUNICIPAL. PAGAMENTO DE SUBSÍDIO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL. CONTAS IRREGULARES. MULTA. **PROVIMENTO PRECÁRIO DO CARGO DE CONTROLADOR INTERNO.**
RECOMENDAÇÃO. REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. MONITORAMENTO. 1. É declarada a irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, nos termos art. 59, III, da LCE n. 160/2012 c.c. o art. 42, VI, da mesma lei, em razão da prática de ato de gestão irregular, consubstanciado no pagamento de subsídio acima do limite constitucional no exercício, com a imposição de multa ao responsável pela infração, além da formulação das recomendações cabíveis. 2. **Recomenda-se ao atual gestor que providencie, com a maior brevidade possível caso não feito, a realização de concurso público de provas e títulos para o preenchimento de vagas de controlador interno, em obediência ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, cuja medida será monitorada.**
<https://jurisprudencia.tce.ms.gov.br/ato?numero=%20AC00%20-%20CORAC%20-%201953/2024>

PROCESSO TC/MS: TC/2660/2024 PROTOCOLO: 2318169
TIPO DE PROCESSO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO: CÂMARA MUNICIPAL SANTA RITA DO PARDO
JURISDICIONADO: CLEUDENIDE FERREIRA DE FREITAS
RELATOR: CONS. SUBS. LEANDRO LOBO

RIBEIRO PIMENTEL EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS
ANUAIS DE GESTÃO - CÂMARA MUNICIPAL -
ATENDIMENTO AOS COMANDOS LEGAIS E NORMATIVOS
APLICÁVEIS - IMPROPRIEDADE - **NÃO**

COMPROVAÇÃO DO VÍNCULO EFETIVO DO CARGO
DE CONTADOR E CONTROLADOR INTERNO

CONTAS REGULARES COM RESSALVA -

RECOMENDAÇÃO - QUITAÇÃO. É declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, com fundamento no art. 59, II, da Lei Complementar n. 160/2012, em razão do atendimento aos comandos legais e normativos aplicáveis, em seu conjunto, e diante da necessidade de realização de concurso público para o provimento dos cargos de contador e controlador interno, falha que não prejudicou a análise, o que permite dar quitação ao responsável, bem como expedir a recomendação cabível.

<https://jurisprudencia.tce.ms.gov.br/ato?numero=%20AC00%20-%201595/2024>

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;⁵

CONSIDERANDO que o sistema de controle municipal, para bem desempenhar sua missão, deve conter na sua estruturação os órgãos que têm como tarefa dar o necessário suporte para desenvolver as atividades típicas e imprescindíveis de um sistema de controle interno, devendo ser formado pela Controladoria-Geral do Município (órgão central), subordinada diretamente ao Prefeito, e pelos órgãos de Direção Superior, vinculados diretamente à Controladoria-Geral, com competências específicas e autonomia técnica, a saber: a Coordenação-Geral de Controle Interno, a Ouvidoria-Geral, a Corregedoria-Geral e a Coordenação-Geral de Transparência e Prevenção da Corrupção;

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 conte cole 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;

⁵ 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.

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 Amambai, 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;

CONSIDERANDO que a Resolução 015/2007/PGJ dispõe em seu artigo 5º que "a recomendação é instrumento destinado à orientação de órgãos públicos ou privados, para que sejam cumpridas normas relativas a direitos e deveres assegurados ou decorrentes das Constituições Federal e Estadual e serviços de relevância pública e social";

CONSIDERANDO que a expedição de recomendação tem o condão de configurar o dolo do gestor público, a saber: "(...) caso seja atendida, a recomendação será um instrumento de autocomposição extrajudicial do Ministério Pùblico e, caso não seja atendida, será relevante instrumento preparatório de documentação do dolo do agente para a posterior

responsabilização por improbidade administrativa.”⁶;

CONSIDERANDO que foi constatado que a Unidade de Controle Interno do Município de Amambai: não possui normatização clara sobre a estrutura e funcionamento da UCI (ex: regimentos, resoluções, normas internas); não possui exigência normativa de que o titular da UCI seja do quadro próprio do órgão; possui, mas não especificou, os cargos de auditores/controladores internos; o cargo de controlador geral do município é cargo de confiança; não estimula ou promove treinamentos periódicos ou capacitação contínua de seus servidores; não possui formalização do planejamento por meio de objetivos e metas monitoradas por indicadores; não possui autonomia para instaurar Processos Administrativos Disciplinares (PAD) ou Tomada de Contas Especiais (TCE);

RESOLVE, em defesa do patrimônio público e social e, em observância aos princípios da legalidade, imparcialidade e moralidade, **RECOMENDAR** ao **Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Amambai/MS**, que:

Promova a reestruturação do Sistema de Controle Interno do Município de Amambai, 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 reestruturação da carreira de Auditoria e Controle Interno, mediante as criações e/ou adequações legais e

⁶ ÁVILA, Thiago André Pierobom de; MARTINS, Teofábio Pereira. A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 16 n. 49, p. 139-173 — jan./jun. 2017, p. 169. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-49-janeiro-junho-2017/a-recomendacao-ministerial-como-possivel-instrumento-de-delimitacao-do-dolo-da-improbidade-administrativa>>.

regulamentares que contemplem, 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) 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;
- k) 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;
- l) Recomenda-se a criação de painéis de controle (dashboards) para monitoramento contínuo de indicadores, riscos e resultados, facilitando a tomada de decisão;
- m) 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;

- n) É vedado ao servidor de controle interno executar, simultaneamente, funções ou tarefas de contadaria, administração financeira, patrimonial ou de gestão de convênios, bem como assinar ordens de pagamento, para que não comprometa a fidedignidade do controle;
- o) 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;
- p) 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;
- q) 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;
- r) A existência de programas regulares de treinamento e troca de experiências entre controladores de diferentes esferas fortalece a proficiência técnica das Controladorias;
- s) 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;

- t) 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 cópias da presente recomendação:

- I. Ao Senhor Prefeito do Município de Amambai/MS;
- II. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Amambai/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 Pùblico**, via e-mail (nucleopatrimonio@mpms.mp.br), em razão de se tratar de projeto institucional e uma das metas do Planejamento Estratégico do Ministério Pùblico do Estado de Mato Grosso do Sul, além de se relacionar com a Resolução 305/2025 do Conselho Nacional do Ministério Pùblico.

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.

O Ministério Pùblico Estadual deverá ser comunicado, **no prazo de 30 (trinta) dias, a partir do recebimento da presente**, se o Chefe do Poder Executivo do Município de Amambai acolherá ou não a **RECOMENDAÇÃO**, sob pena de, não adotando as providências, ser manejada a ação civil respectiva. Havendo a confirmação de acolhimento, a Administração municipal deverá apresentar: a) **após 120 (cento e vinte) dias** da confirmação: **RELATÓRIO PARCIAL** detalhado acerca do cumprimento dos itens recomendados de menor complexidade e indicação dos itens que não poderão ser cumpridos nesse prazo; b) **após 180 (cento e oitenta) da confirmação: RELATÓRIO FINAL** detalhado acerca de todos os itens recomendados.



Ressalta-se que o acolhimento da presente recomendação implica necessariamente em anuênci com o compromisso de que o Prefeito Municipais de Amambai/MS, ao deixar a Presidência da Casa, repasse a seus sucessores o conhecimento e necessidade de observância desta.

Por fim, e em atenção ao disposto no Parágrafo único do artigo 45 da Resolução n.º 15/2007/PGJ, solicito à Prefeitura Municipal de Amambai/MS a divulgação adequada e imediata desta Recomendação no Diário Oficial do órgão.

Amambai/MS, 06 de maio de 2025.

Nara Mendes dos Santos Fernandes

Promotora de Justiça

Assinado digitalmente