



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA/PR

Procedimento Administrativo n. 0072.23.000072-0

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N. 07/2023

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por seu órgão de execução que esta subscreve, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento no art. 27, parágrafo único, inciso IV, terceira figura, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), na forma do art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/1999 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná) c/c o art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e Ato Conjunto n. 01/2019-PGJ/CGMP:

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, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que, em atenção ao princípio republicano (art. 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, conforme preceitua o art. 31 da Constituição Federal: “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”;

CONSIDERANDO que referida norma, de igual forma, foi contemplada no art. 18, da Constituição do Estado do Paraná;

CONSIDERANDO que as atribuições do Controle Interno foram desde logo fixadas pela Carta Política, dentre as quais, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” do próprio ente político e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta a ele vinculados (arts. 70 e 74 da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que a Lei Federal nº 8.666/93 dispõe sobre o papel do Controle Interno no controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por essa Lei, incluindo em seu art. 102 a obrigação de informar o Ministério Público de crimes definidos naquela Lei: “Quando em autos ou documentos de que conhecerem, os magistrados, os membros dos Tribunais ou Conselhos de Contas ou os titulares dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de qualquer dos Poderes verificarem a existência dos



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA/PR

crimes definidos nesta Lei, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia”;

CONSIDERANDO que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101/2000 estabeleceu a obrigatoriedade da participação do responsável pelo Controle Interno nos relatórios de gestão fiscal (art. 54, parágrafo único e art. 59);

CONSIDERANDO que a Norma Brasileira de Contabilidade – NBC T 16.8 estabeleceu que o Controle Interno é o conjunto de recursos, métodos e processos adotados pela entidade governamental, visando assegurar, entre outros, a execução dos planos e políticas da administração, a proteção aos ativos, a legalidade e regularidade das transações, a confiabilidade do sistema de informações, garantir a integridade, a exatidão dos registros contábeis e a aderência aos princípios contábeis, prevenir práticas ineficientes e antieconômicas e possibilitar a eficácia da gestão e garantir a qualidade da informação;

CONSIDERANDO as Diretrizes para Controle Interno no Setor Público, lançadas em 2010 pelo Conselho Nacional dos órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – CONACI, constituindo marco referencial para a atuação do Controle Interno nos âmbitos municipais e estaduais;

CONSIDERANDO a Resolução nº 05/2014 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, que apresentou diretrizes de Controle Interno voltado para os Jurisdicionados dos Tribunais de Contas;

CONSIDERANDO que a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) – que consiste na articulação de mais de 80 órgãos e entidades das três esferas estatais –, estabeleceu a Ação nº 02 de 2018, cujo escopo é o de “Desenvolver ações que permitam apoiar a implementação do sistema de controle interno nos estados e municípios”, tendo produzido material suporte a todos os gestores, a ser disseminado pelos órgãos de controle externo, a fim de regularizar a atividade dos Sistemas de Controle Interno da Administração Pública;

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” (art. 74, da



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA/PR

Constituição Federal);

CONSIDERANDO que o legislador constituinte prevê, ainda, entre as funções precípua do Sistema de Controle Interno, o apoio aos órgãos de “controle externo no exercício de sua missão institucional” (art. 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 arts. 75 e seguintes da Lei nº 4.320/64; arts. 6º, 13 e 14 do Decreto-Lei nº 200/67; arts. 1º, 54 e 59 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e Lei do Marco Regulatório do Terceiro Setor (Lei nº 13.019/2014), que atribuíram aos 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 as transferências voluntárias de recursos públicos às organizações da sociedade civil, respectivamente;

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 que restou instaurado por esta Promotoria de Justiça o Procedimento Administrativo n.º 0072.23.000072-0 com a finalidade de fiscalizar a estrutura, o funcionamento e a efetividade do órgão de controle interno do Município de Jaguariaíva/PR, e no curso deste procedimento se verificou que o citado órgão de controle municipal não está estruturado adequadamente para o desempenho de suas atribuições, possibilitando a ocorrência de falhas e ilícitos na gestão da Municipalidade;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e tem por função institucional zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA/PR

Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, bem como promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social, na forma do que estabelece o art. 127, caput, e o art. 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal;

Expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** à **Prefeita Municipal de Jaguariaíva e seus sucessores no cargo**, nos seguintes termos:

Faça constar da Lei que instituiu o Sistema de Controle Interno do Município preceitos que observem, no mínimo, o seguinte:

1. Previsão da vedação ao Controlador Interno exercer outra atividade profissional;
2. Disponibilize estrutura mínima adequada para o desempenho das funções institucionais da controladoria interna, estipulando relação mínima entre o número de agentes no exercício das funções de controle interno e o número de agentes públicos vinculados ao Município, considerando, nesse quesito, a extensão e a complexidade das atividades administrativas desenvolvidas pelo Município;
3. Sejam estabelecidas as formas de atuação da Controladoria Interna, quer por meio de Plano Anual de Auditoria Interna, ou outro sistema adequado, e os documentos que devem ser emitidos durante o trabalho e durante o ano, a exemplo do Relatório Anual do Controle Interno, Relatórios Quadrimestrais, Instruções Normativas, Recomendações etc.;
4. Seja respeitada a segregação de funções, de modo que o Controlador Interno não desempenhe outra função que não seja afeta às atribuições da Controladoria Interna, devendo se afastar das funções do cargo de origem;
5. Previsão das seguintes prerrogativas à Controladoria Interna (além das já previstas na lei):
 - 5.1. Acesso a todos os órgãos, entidades e setores controlados;
 - 5.2. Acompanhamento pelo órgão de Controle Interno nas sindicâncias e processos disciplinares relativos a servidores municipais; no processo de transferência de recursos financeiros do Município para entidades da sociedade civil, sob toda forma de rubrica orçamentária (auxílios,



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA/PR

contribuições, subvenções), desde a fase do chamamento público até o monitoramento de resultados da parceria celebrada e prestação de contas, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014; acompanhamento dos demais atos administrativos que devam ser fiscalizados pelo Controle Interno, tais como, sessões de julgamento de licitação, formalização de contratos, convênios, dentre outros;

6. Regule o processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoas jurídicas, conforme artigo 8º da Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), e a participação do órgão de controle interno;

7. Observe a segregação de funções, subtraindo das atribuições do órgão de controle interno, se assim se mostrar necessário, as atividades de execução que este deve fiscalizar, aí incluídas funções típicas de contabilidade, gestão de contratos, assessoria jurídica, entre outras similares, exceto àquelas relacionadas exclusivamente ao seu próprio funcionamento, que se dará de forma autônoma e independente;

8. Em caso de detecção de atos inquinados de ilegalidade ou ofensivos aos princípios constitucionais ou administrativos, não havendo correção pelo representante do órgão controlado no prazo estipulado na lei, a Controladoria Interna deverá representar ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público, em prazo também expresso, para adoção de providências cabíveis, sob pena de responsabilização solidária;

9. Detectados atos inquinados de ilegalidade ou ofensivos aos princípios constitucionais ou administrativos, o Controlador Interno tem o dever de representar ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, sob pena de responder solidariamente;

10. Vele para que a controladoria interna represente ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público para adoção de providências, quando a autoridade administrativa não as adotar para atuação corretiva ou para a instauração de tomada de contas especiais frente a irregularidades, ilegalidades ou desvio de recursos, sob pena de responsabilidade solidária, ou quando o ato irregular constitua ato de improbidade administrativa ou infração penal;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA/PR

11. A Controladoria Interna deverá representar à autoridade repassadora pela instauração de Tomada de Contas Especiais, diante da omissão do tomador do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado e Municípios na forma prevista no inciso VI, do art. 1º, da Lei Complementar nº 113/2005¹, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, sob pena de responsabilidade solidária;

12. Considere as orientações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto à implantação e funcionamento do controle interno, promovendo, ainda, a capacitação periódica dos servidores do órgão;

13. As atividades de controle devem se dar de forma prévia, concomitante e subsequente aos atos controlados;

14. O Município deve realizar o controle das autarquias e demais órgãos da administração indireta criando-se, caso seja necessário, a função de auxiliar do Coordenador do órgão central de Controle Interno;

15. Sejam observadas as demais orientações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto à implantação e funcionamento do Controle Interno, notadamente a Instrução Normativa nº 15/2007, promovendo, ainda, a capacitação periódica dos servidores do órgão.

REQUISITA-SE à autoridade destinatária da presente recomendação que **PROVIDENCIE** a publicidade e divulgação adequada e imediata dos seus termos em local visível no âmbito do Paço Municipal, publicando-se a presente no Boletim Oficial respectivo, assim como encaminhe **resposta por escrito, no prazo de 15 (quinze) dias, informando sobre o acatamento desta Recomendação, bem como constando cronograma das diligências necessárias para cumprí-la, comprovando documentalmente suas informações.**

¹ VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado e Municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, inclusive os repasses para entidades privadas de caráter assistencial, que exerçam atividades de relevante interesse público, sem fins lucrativos, assim declaradas em lei, ou que se vinculem ao Estado ou ao Município no regime de colaboração, incluídas as que formalizarem acordos de Parceria Pública Privada, Organizações Sociais, Serviços Sociais Autônomos e Organizações Civis de Interesse Público, por contratos de gestão, termos de parceria ou instrumentos congêneres;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA/PR

providências respaldadas na previsão legal do art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.625/93, sob pena de adoção das providências extrajudiciais e judiciais aplicáveis à espécie.

Fica advertido o destinatário da presente acerca dos seguintes efeitos das Recomendações expedidas pelo Ministério Público: (a) constituir em mora quanto às providências recomendadas, podendo seu descumprimento implicar a adoção de medidas administrativas e ações judiciais cabíveis contra o responsável; (b) tornar inequívoca a demonstração da consciência da ilicitude do recomendado; (c) caracterizar o dolo, má-fé ou ciência da irregularidade para viabilizar futuras responsabilizações em sede de ação por ato de improbidade administrativa quando tal elemento subjetivo for exigido; e (d) constituir-se em elemento probatório em sede de ações cíveis ou criminais.

Jaguariaíva, assinado e datado digitalmente.

João Eduardo Antunes Mirais
Promotor de Justiça