



03105

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA - Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no
Combate à Improbidade Administrativa da Região de Guarapuava
Rua Senador Pinheiro Machado n.º 2583, Centro. CEP 85.010-100 Telefone (42) 3623-0276

Ofício n.º 269/2019 - GEPATRIA
(Ref. PA n.º MPPR - 0059.18.002068-3)¹

Guarapuava, 16 de abril de 2019.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Serve-se do presente para encaminhar-lhe Recomendação Administrativa para regulamentação da Controladoria Interna do Câmaras de Guarapuava.

Atenciosamente,

Leandra Flores
Promotora de Justiça
Coordenadora do GEPATRIA Guarapuava

A sua Excelência o Senhor João Carlos Gonçalves
Presidente da Câmara Municipal
Guarapuava/PR

¹ATENÇÃO: ao responder favor mencionar o número do ofício e o número do procedimento a que se refere, permitindo a identificação da resposta.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA - Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa da Região de Guarapuava

Rua Senador Pinheiro Machado n.º 2583, Centro. CEP 85.010-100 Telefone (42) 3623-0276

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Procedimento Administrativo n.º MPPR-0059.18.002068-3

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, representado pelo GEPATRIA - Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa da Região de Guarapuava, no uso de suas atribuições e consoante a Resolução n.º 5525/2015, da douta Procuradoria-Geral de Justiça do Estado Paraná:

CONSIDERANDO o contido no art. 127, da Constituição Federal, que dispõe que “o Ministério Público é 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”;

CONSIDERANDO o estabelecido no art. 129, inciso II, da Constituição Federal, bem como no art. 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA - Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa da Região de Guarapuava

Rua Senador Pinheiro Machado n.º 2583, Centro. CEP 85.010-100 Telefone (42) 3623-0276

CONSIDERANDO o art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o qual faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO o art. 2º, *caput*, da Lei Complementar n.º 85, de 27 de dezembro de 1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas na Constituição Federal e Estadual e na Lei Orgânica Nacional;

CONSIDERANDO que o mesmo diploma legal, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe “atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial, ou encaminhando-as às autoridades ou órgãos competentes” e “efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas com atuação na sua área”;

CONSIDERANDO a necessidade de submissão dos atos administrativos ao controle do Poder Legislativo, Tribunal de Contas e outros órgãos legitimados, incluindo-se o Ministério Público;

CONSIDERANDO que restou instaurado por esta Promotoria de Justiça o Procedimento Administrativo n.º MPPR-0059.18.002068-3, com a finalidade de fiscalizar a estrutura, o funcionamento e a efetividade do órgão de controle interno da Câmara Municipal de Guarapuava, e no curso deste procedimento se verificou que o citado órgão de controle municipal não está estruturado adequadamente para o



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA - Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa da Região de Guarapuava

Rua Senador Pinheiro Machado n.º 2583, Centro. CEP 85.010-100 Telefone (42) 3623-0276

desempenho de suas atribuições, possibilitando a ocorrência de falhas e ilícitos na gestão da Municipalidade;

CONSIDERANDO que, dentre as falhas na estruturação e efetividade do controle interno da Câmara Municipal, aferiu-se as seguintes:

(I) o órgão de controle interno não apresenta as quatro macrofunções (ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição) unificadamente;

(II) ausência de adequado quadro de servidores para atender às necessidades do órgão;

(III) as atividades desenvolvidas pelo órgão de controle interno não contemplam as receitas; a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; os limites e condições para a inscrição de despesas em restos a pagar, atinentes ao Poder Legislativo Municipal;

(IV) falta de acesso irrestrito a todas as informações, sistemas, bancos de dados e registros da municipalidade, relacionados a qualquer operação, para a execução das suas atividades;

(V) falta de treinamentos e orientações periódicos ao quadro funcional do órgão de controle interno, por meio de cursos, seminários, palestras, etc., visando à obtenção de conhecimentos, atualizações ou aprimoramentos;

(VI) ausência de capacitações ofertadas periodicamente ao quadro funcional do órgão de controle interno, que executam trabalhos diretamente relacionados às atividades finalísticas correspondentes;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA - Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa da Região de Guarapuava

Rua Senador Pinheiro Machado n.º 2583, Centro. CEP 85.010-100 Telefone (42) 3623-0276

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 (art. 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 (arts. 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 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 Constituição Federal);



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA – Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa da Região de Guarapuava

Rua Senador Pinheiro Machado n.º 2583, Centro. CEP 85.010-100 Telefone (42) 3623-0276

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 4.320/64; arts. 6º, 13 e 14 do Decreto-Lei 200/67; arts. 1º, 54 e 59 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e, mais recentemente, 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 Terceiro Setor (Lei n.º 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 às transferências voluntárias de recursos públicos às organizações da sociedade civil, respectivamente;

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



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA - Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa da Região de Guarapuava

Rua Senador Pinheiro Machado n.º 2583, Centro. CEP 85.010-100 Telefone (42) 3623-0276

entidades das três esferas estatais –, estabeleceu a Ação n.º 02, de 2017, cujo escopo é o de “Desenvolver ações que permitam apoiar a implementação do sistema de controle interno nos estados e municípios”;

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 tipifica a prática de ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da Administração Pública, assim como também caracteriza a prática de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (arts. 10 e art. 11 da Lei n.º 8.429/92);

RECOMENDA-SE

à CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPUAVA, representada pelo seu Presidente JOÃO CARLOS GONÇALVES, bem como quem vier lhe suceder no respectivo cargo, que:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA - Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa da Região de Guarapuava

Rua Senador Pinheiro Machado n.º 2583, Centro. CEP 85.010-100 Telefone (42) 3623-0276

1 - Regulamente, por meio de ato normativo, as finalidades, competências e atribuições da controladoria interna, de modo a abranger as quatro macrofunções (ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição) unificadamente;

2 - Regulamente a escolha do responsável pelo órgão de controle interno obedecendo aos seguintes critérios:

- É possível ao administrador acrescer às atribuições regulares de servidor a função de confiança de Controlador, desde que por período previamente definido;
- É possível, da mesma forma, a criação do cargo em comissão de Controlador para ser ocupado exclusivamente por servidores efetivos, também por prazo certo;
- É possível, ainda, a instituição de sistema de mandato entre os servidores ocupantes de cargo efetivo, para que haja continuidade e alternância, havendo a preferência por esta última possibilidade;

2.1 - A escolha deve recair sobre servidor com formação de nível superior e qualificação compatível com as relevantes funções desempenhadas, preferencialmente com habilitação em áreas relacionadas às atividades de controle, vale dizer, Direito, Administração, Ciências Contábeis, Economia ou Gestão Pública, por exemplo;

2.2 - Em qualquer uma das três hipóteses deve haver as seguintes prerrogativas:

- Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA - Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa da Região de Guarapuava

Rua Senador Pinheiro Machado n.º 2583, Centro. CEP 85.010-100 Telefone (42) 3623-0276

- Possibilidade de impugnar, mediante representação, atos sem fundamentação legal;
- O Controlador Interno não pode ser afastado de suas funções antes do encerramento do mandato ou do período para o qual foi designado, exceto na hipótese de cometimento de ato irregular que, mediante apuração em processo administrativo, assim justifique;

2.3 - Finalmente, não pode o Controlador Interno:

- Estar em estágio probatório;
- Realizar atividade político partidária;
- Exercer outra atividade profissional;
- Ter sofrido penalização administrativa, cível ou penal, por decisão definitiva;

3 - Disponibilize quadro funcional adequado para o desempenho das funções institucionais da controladoria interna, estipulando relação mínima e máxima 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 Poder Legislativo Municipal;

4 - Propicie o acesso da controladoria interna a todas as informações, sistemas, bancos de dados e registros do Poder Legislativo Municipal, relacionados a qualquer operação, para a execução das suas atividades;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA - Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa da Região de Guarapuava

Rua Senador Pinheiro Machado n.º 2583, Centro. CEP 85.010-100 Telefone (42) 3623-0276

- 5 - Viabilize a participação do órgão de controle interno nas sindicâncias e processos disciplinares relativos a servidores municipais;
- 6 - Regule o processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoas jurídicas, conforme art. 8º da Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), e a participação do órgão de controle interno;
- 7 - Viabilize a participação da controladoria interna no acompanhamento integral do processo de transferência de recursos financeiros do Poder Legislativo Municipal para entidades da sociedade civil, sob toda forma de rubrica orçamentária (auxílios, contribuições, subvenções), desde a fase do chamamento público até o monitoramento de resultados da parceria celebrada e prestação de contas, nos termos da Lei n.º 13.019/2014;
- 8 - Promova a inclusão nas atividades desenvolvidas pelo órgão de controle interno as receitas; a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; os limites e condições para a inscrição de despesas em restos a pagar, atinentes ao Poder Legislativo Municipal;
- 9 - 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA - Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa da Região de Guarapuava

Rua Senador Pinheiro Machado n.º 2583, Centro. CEP 85.010-100 Telefone (42) 3623-0276

10 - Considere as orientações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto à implantação e funcionamento do controle interno, promovendo, ainda, a capacitação e a realização de treinamentos e orientações periódicos dos servidores do órgão, visando à obtenção de conhecimentos, atualizações ou aprimoramentos.

Consigna-se que esta Recomendação Administrativa tem efeitos imediatos. Os casos de descumprimento serão objeto de apuração, sujeitando às sanções civis, administrativas e mesmo criminal dos agentes públicos responsáveis pelo desrespeito às disposições supramencionadas, no intuito de tornar efetivos os interesses indisponíveis resguardados por esta Recomendação.

Requisita-se que seja encaminhada resposta por escrito a este Grupo Regional, no prazo de 30 (trinta) dias, informando sobre acolhimento ou não da presente Recomendação Administrativa, com cópia da documentação que comprove eventual cumprimento.

Guarapuava, 15 de abril de 2019.

Leandra Flores

Promotora de Justiça

Coordenadora do GEPATRIA/Guarapuava