

RECOMENDAÇÃO n. 0008/2020/ATUA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, por seu Promotor de Justiça signatário, com fundamento no art. 129, III, da Constituição Federal; no art. 91, inc. XII, da Lei Orgânica do Ministério Público de Santa Catarina (Lei Complementar Estadual n. 738/2019); no art. 39 do Ato n. 395/2018/PGJ; e:

CONSIDERANDO que a Lei Orgânica Estadual do Ministério Público de Santa Catarina (Lei Complementar Estadual n. 738/2019), incumbiu o Ministério Público da função institucional de promoção das ações para defesa dos direitos constitucionais e outros interesses individuais indisponíveis, sociais, difusos e coletivos, facultando-lhe a instauração de medidas administrativas que se fizerem necessárias (art. 90, inc. VI, "a" e "e", e XII e art. 91, inc. I);

CONSIDERANDO que a Constituição Federal incumbiu o Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*), bem como a tutela de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, inc. III);

CONSIDERANDO que ao Ministério Público foi dada legitimação ativa para a defesa judicial e extrajudicial dos interesses sociais individuais indisponíveis, mormente os interesses coletivos, na forma dos artigos 127 e 129, II e III, da Constituição Federal; artigo 25, inciso IV, "a", da Lei Federal n. 8.625/1993;

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, inciso II, da Constituição Federal);

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, consoante dispõe o art. 37 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a observância de tais princípios, além de obrigação da Administração Pública, é direito difuso de toda a coletividade;

CONSIDERANDO 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 da 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 de 1988);

CONSIDERANDO que também em atenção ao princípio republicano e à necessidade de salvaguardar os fins que legitimam a atuação do Poder Público, a Constituição Federal preconizou a todo ente federado, inclusive aos Municípios, a implantação de sistemas administrativos de controle interno (CF, artigo 31), 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 (CF, artigos 70 e 74);

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);

CONSIDERANDO que a Constituição Federal estabelece ainda, entre as funções precípuas do sistema de controle interno, o apoio aos órgãos de "controle externo no exercício de sua missão institucional" (CF, art. 74, IV), 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, o Ministério Público e o 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) e artigos 11, 47, 51, 60 a 64 e 119 da Lei Complementar Estadual n. 202/2003 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Santa Catarina), e, mais recentemente, a chamada "Lei Anticorrupção" (Lei 12.846/2013), que atribuiu aos órgãos de controle interno a tarefa de conduzir processos administrativos de responsabilização de empresas envolvidas na prática de atos lesivos contra a Administração;

CONSIDERANDO que a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) estabeleceu, no ano de 2016, o fortalecimento dos controles internos municipais como uma de suas ações precípuas, tendo fixado conjunto de 29 diretrizes para implantação de unidades de controle interno, englobando as macrofunções de auditoria, ouvidoria, transparência e corregedoria;

CONSIDERANDO a relevância do controle interno na detecção e correção de irregularidades administrativas, no aprimoramento da gestão pública, na 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 a Instrução Normativa n. 20/2015, do Tribunal de Contas de Santa Catarina, define órgão de controle interno como "unidade administrativa integrante da estrutura da unidade jurisdicionada, com atividades, funções e competências segregadas das demais unidades administrativas, inclusive em relação às unidades de execução orçamentária e financeira, incumbida, dentre outras funções, da verificação da regularidade dos atos de gestão e da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas", porém desde logo relaciona o conceito à definição mais ampla de sistema de controle, ao

definir o "órgão central do sistema" como "unidade administrativa integrante do sistema de controle interno da Administração Pública estadual ou municipal, incumbida da coordenação, do planejamento, da normatização e do controle das atividades do sistema de controle interno, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas";

CONSIDERANDO que no ano de 2015 o Ministério Público de Santa Catarina lançou, através do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa, o PROGRAMA UNINDO FORÇAS, que tem por objetivo fortalecer as Unidades de Controle Interno dos Municípios catarinenses (UCI's), de modo a impulsionar a atuação da instância administrativa na prevenção e repressão ao ilícito, a partir da adoção de 13 providências básicas, garantindo, deste modo, a efetividade da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que, na primeira fase do Programa, os Municípios catarinenses foram convidados a prestar informações sobre a composição, estrutura e funcionamento de suas unidades de controle interno, tendo o diagnóstico revelado problemas e deficiências que impedem a plena realização das funções constitucionais das unidades de controle;

RECOMENDA ao Chefe do Poder Executivo do Município de Luiz Alves, a adoção das seguintes providências:

1) Sejam observadas as diretrizes constitucionais na implantação e estruturação de Sistema de Controle Interno (SCI), organizado a partir de órgão central, porém ramificado e com abrangência sobre toda Administração Municipal, Direta e Indireta, inclusive autarquias, fundações e empresas públicas;

2) Os servidores no exercício da função de controle, em cada uma das Secretarias ou entes da Administração Indireta, conquanto hierarquicamente vinculados ao titular da Secretaria ou órgão, estejam funcionalmente adstritos ao Órgão Central de Controle do Município, responsável pela formulação e implementação das diretrizes neste segmento, com foco especial na prevenção à corrupção, no acompanhamento das metas e programas de governo e na correção de irregularidades administrativas.

3) As funções de controle, nas Secretarias e órgãos de

Administração Indireta, sejam atribuídas a servidores efetivos, enquanto ainda não criada a carreira específica de auditor de controle interno.

4) Seja conservado, na estrutura municipal, como órgão central do Sistema, a Secretaria Municipal de Transparência e Controle, com status permanente de Secretaria Municipal, vinculada diretamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal, excluindo-se intermediários, a fim de garantir eficiência na prevenção de ilegalidades e providências administrativas para a repressão ao ilícito.

5) Seja escolhidos entre servidores efetivos do Município de Luís Alves, o Secretário Municipal de Transparência e Controle, bem como os Subcontroladores, Corregedor-Geral e Ouvidor-Geral, com qualificação técnica compatível com as relevantes funções desempenhadas, preferencialmente com habilitação em áreas relacionadas às atividades de controle - Direito, Administração, Ciências Contábeis, Economia.

6) Seja provido o órgão central de controle interno com estrutura mínima adequada para o desempenho de suas funções institucionais, estipulando relação mínima entre o número de agentes no exercício das funções de controle interno e o número de agentes públicos vinculados ao Município de Luís Alves.

7) Seja apresentado, no prazo de 90 (noventa) dias, projeto de lei que disponha sobre carreira específica para a área de controle interno (auditor, controlador, etc.), com especificação dos requisitos para provimento dos cargos.

8) Seja dimensionado, em lei, o quadro de pessoal do controle interno, considerados os cargos de nível médio e de nível superior necessários para conciliar as atividades de rotina exercidas pela Unidade de Controle Interno com as atividades finalísticas do órgão, de fiscalização e controle (auditoria, tomada de contas especial, apuração de irregularidades), para que ao menos 50% do período de trabalho possa ser dispensado a essas últimas.

9) Seja mantido sob a responsabilidade do órgão central de controle as macrofunções associadas às atividades de controle, quais sejam, atividades de ouvidora, corregedoria, auditoria e promoção da transparência.

10) Seja mantido sob os cuidados da unidade central de controle interno o recebimento de reclamações e denúncias formuladas pelo cidadão, de forma presencial ou pela rede mundial de computadores, cumprindo a UCI manter

registro atualizado das reclamações recebidas e dos encaminhamentos dados aos reclames, bem como publicar na internet, com periodicidade trimestral, o resumo das reclamações e denúncias recebidas, ressaltadas aqueles de caráter sigiloso, de modo a fomentar o controle social e ilustrar os órgãos municipais mais questionados pela população.

11) Seja viabilizado a participação da UCI nas sindicâncias e processos disciplinares relativos a servidores municipais, seja mediante condução direta dos feitos pela unidade de controle, seja mediante participação formal da UCI durante a tramitação do feito, comunicando-se ao Ministério Público a instauração e a conclusão dos feitos.

12) Seja deslocado para supervisão da Unidade Central de Controle, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, toda matéria afeita à transparência das contas públicas e informações do Município, cumprindo à UCI velar pela atualização das informações publicadas, atendimento aos pedidos de informação apresentados por cidadãos, bem como pela adequação dos portais do Município e seus órgãos, na rede mundial de computadores, às diretrizes da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

13) Seja regulamentado, no âmbito do Município, e no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o processo administrativo de responsabilização das Pessoas Jurídicas nos termos da Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e estabelecido a competência para condução dos processos à Secretaria Municipal de Transparência e Controle, nos termos do art. 8º, § 1º, daquela Lei, comunicando-se ao Ministério Público a instauração e a conclusão dos feitos.

14) Seja viabilizado a participação da Unidade de Controle Interno no acompanhamento integral do processo de transferência de recursos financeiros do Município 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 pela entidade recebedora.

15) Seja apresentado, obrigatoriamente, manifestação formal da unidade central de controle interno nos processos de prestação de contas das organizações da sociedade civil que tenham recebido recursos públicos ou qualquer

outra forma de apoio do Município, nos termos da Lei 13.019/14.

16) Seja mantido registro atualizado da evolução das parcerias celebradas pelo Município, pela UCI, agindo de forma coordenada com as Secretarias temáticas, Conselhos Municipais e órgãos de Administração Indireta, e deflagrando imediatamente o procedimento adequado para apuração de irregularidades, caso verificadas falhas na execução do projeto ou na prestação de contas; comunicando-se ao Ministério Público a instauração e a conclusão dos feitos.

17) Seja estruturado pela UCI, no prazo de 90 (noventa) dias, cadastro completo das entidades punidas ou que possuam pendências com a Administração, cumprindo ainda à Unidade de Controle garantir a máxima publicidade das sanções aplicadas;

18) Seja observado a segregação de funções, retirando das atribuições da controladoria as atividades de execução que a unidade deve fiscalizar, aí incluídas funções típicas de contabilidade, gestão de contratos, assessoria jurídica, entre outras similares;

19) Seja preservado, sob a responsabilidade da unidade de controle interno, a elaboração de instruções normativas e orientações, complementares aos atos normativos expedidos por cada Secretaria ou órgão da Administração Indireta, de modo a salvaguardar os princípios vetores da Administração, especialmente a Moralidade Administrativa, especialmente no tocante a certas atividades administrativas sensíveis, especialmente:

- a) controle de carga horária e frequência de servidores;
- b) controle de horário de atendimento de órgãos públicos;
- c) condução e procedimento de sindicâncias e processos disciplinares;
- d) inventário e registro de bens públicos móveis;
- e) inventário de bens públicos imóveis;
- f) utilização de máquinas e veículos da Prefeitura ("horamáquina", etc.);
- g) quilometragem da frota e despesas com combustível;
- h) utilização de imóveis e repartições municipais por particulares;
- i) ordem cronológica dos pagamentos realizados pelo Município;
- j) recebimento de materiais e serviços;
- k) dispensação de medicamentos;
- l) distribuição gratuita de bens e benesses sociais na execução de programas sociais (roupas, cobertores, lenha, livros, óculos, etc.);
- m) autuações e diligências realizadas por fiscais de tributos;

Programa Atua - Thiago Ferla

- n) lançamento e cobrança da dívida ativa municipal;
- o) autuações e diligências realizadas por fiscais sanitários;
- p) processos e autuações realizados por fiscais de obras e posturas;
- q) outras atividades relacionadas ao exercício do poder de polícia administrativa.
- r) procedimento de concessão de subvenções sociais e prestação de contas;
- s) diárias e adiantamentos;
- t) validade de produtos adquiridos e controle de estoque;
- u) vistoria dos veículos utilizados no transporte escolar;
- v) viagens oficiais comprovação de destino e finalidade;
- w) fiscalização e recebimento de obras.

20) Sejam, as instruções normativas e recomendações expedidas pela UCI, no prazo de 90 (noventa) dias, compiladas e publicadas com destaque na rede mundial de computadores, no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal, com a discriminação dos temas tratados, de modo a incentivar o controle social sobre a atuação dos agentes administrativos.

21) Deverá, a Unidade Central de Controle Interno, velar pela aplicação interna dos procedimentos acima elencados, ainda que normatizados por outros órgãos da Administração, e será responsável por desencadear os processos administrativos de responsabilidade, em caso de inobservância das instruções normativas.

22) Sejam, as instruções e recomendações produzidas pela UCI, imediatamente comunicadas ao órgão destinatário, ainda antes da homologação e publicação do respectivo decreto a que alude o art. 7º, §2º, da Lei 7626/2008, de modo a permitir a célere adequação do órgão às novas diretrizes;

23) Seja estipulado critérios e prazos para formulação do planejamento periódico das atividades a serem realizadas pela unidade central do sistema de controle interno, bem como as formalidades para apresentação posterior de resultados, definindo-se a programação anual das atividades de auditoria e afins no último bimestre do ano anterior, sujeita à homologação por parte do Chefe do Poder Executivo, ressalvadas a possibilidade de realização de auditorias especiais, não constantes no planejamento anual, em caso de provocação por parte de órgãos de controle externo, deliberação do Chefe do Poder Executivo ou em face de indícios que apontem, na área a ser auditada, a ocorrência de irregularidades graves;

24) Não caberá à UCI a elaboração da prestação anual de contas, mas somente a manifestação por meio do relatório de controle interno e da certificação da avaliação das contas e da gestão no exercício, nos termos do arts. 11 e 47, parágrafo único, 51 da Lei Complementar Estadual n. 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado) e dos arts. 11 e 16 da Instrução Normativa n. TC-0020/2015, expedida pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina;

25) Que a UCI, ao verificar ocorrência de atos e fatos ilegais ou ilegítimos praticados por agentes públicos na utilização de recursos públicos, dará ciência imediata e formal ao Prefeito Municipal, indicando as providências a serem adotadas para a sua correção ou sugerindo instauração de tomada de contas especial sempre que houver irregularidade causadora de dano ao erário;

26) Que deverá caber à UCI representar ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público para adoção de providências em suas respectivas alçadas, quando a autoridade administrativa não adotar as providências para atuação corretiva ou para a instauração de tomada de contas especiais frente a irregularidades, ilegalidades ou desvio de recursos públicos, sob pena de responsabilidade solidária, ou quando o ato irregular constitua ato de improbidade administrativa ou infração penal;

27) Que o planejamento anual de auditoria, uma vez homologado pelo Chefe do Poder Executivo, seja comunicado ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado;

28) Sejam seguidas as orientações do Tribunal de Contas do Estado Santa Catarina quanto à implantação e funcionamento do controle interno, promovendo, ainda, a capacitação técnica de seus servidores integrantes do sistema de controle interno mediante frequência aos cursos oferecidos pelo TCE.

REQUISITA, no prazo máximo de **10 (dez) dias** seja informado sobre o atendimento ou não da **RECOMENDAÇÃO**, sendo que o silêncio será interpretado como seu não acolhimento.

Registra-se que o atendimento da presente recomendação não impede que o Ministério Público tome as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis.

Programa Atua - Thiago Ferla
De Rio do Campo para Navegantes, 29 de junho de 2020.

[assinado digitalmente]
THIAGO FERLA
Promotor de Justiça¹

¹ Designado pela Portaria n. 1.686/2020.