



## **NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA 1/2022**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, por seu representante legal infra-assinado, em pleno exercício de suas atribuições junto à 2ª Procuradoria de Contas,

**CONSIDERANDO** que o art. 127, “*caput*”, da Constituição Federal, preceitua 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** que o art. 129, inciso II, da Constituição Federal, prescreve que é função institucional do Ministério Público 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;

**CONSIDERANDO** que o art. 129, inciso III, da Constituição Federal, prescreve que é função institucional do Ministério Público promover a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

**CONSIDERANDO** que cabe ao Ministério Público, nos termos do art. 5º, inciso I, alínea “h”, da Lei Complementar Federal n. 75/1993 c/c art. 80 da Lei Federal n. 8.625/1993, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios da legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, podendo, para tanto, prover as medidas necessárias ao efetivo respeito ao ordenamento jurídico;

**CONSIDERANDO** que, a teor do art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n. 8.625/1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), c/c artigo 29, inciso I, e parágrafo único, inciso III, da LC Estadual n. 95/1997, cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito pelos poderes estaduais ou municipais e, no exercício



dessas atribuições, promover recomendações dirigidas a órgãos e entidades, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito;

**CONSIDERANDO** o recebimento de Notícia de Fato, na qual o noticiante narra possíveis irregularidades no ato de nomeação dos servidores Daniela Aparecida Balbino Ferraço e Emerson Cereza Souza para ocuparem os cargos comissionados de Controlador Geral e Assistente de Gestão da Controladoria Geral do Município de Vargem Alta, não havendo servidores efetivos na unidade de controle interno;

**CONSIDERANDO** que a Lei Municipal n. 1.288/2019, de 11 de dezembro de 2019, “dispõe sobre a estrutura organizacional da controladoria geral do município de Vargem Alta” em seu art. 4º elenca a estrutura administrativa da controladoria, como segue:

**Art. 4º.** A Controladoria Geral é compreendida da seguinte estrutura administrativa:

I – Controladoria Geral;

II – Assistência de Gestão da Controladoria;

III – Auditoria Pública Interna.

**CONSIDERANDO** que mencionada lei criou os mencionados cargos comissionados, bem como duas vagas para o cargo de provimento efetivo de Auditor de Público Interno, as quais encontram-se vacantes;

**CONSIDERANDO** que, consoante tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1.041210 RG/SP (Tema 1010), cuja ementa abaixo se transcreve, 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, e as atribuições destes cargos devem ser descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir:

RE 1041210 RG

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI

Julgamento: 27/09/2018

Publicação: 22/05/2019

Ementa

Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.



1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.
2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.
3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.
4. Fixada a seguinte tese: 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.

**CONSIDERANDO**, outrossim, recente decisão proferida no RE 1.264.676, com trechos abaixo transcritos, que declarou a inconstitucionalidade de legislação do Município de Belmonte/SC na parte que estabeleceu o provimento dos cargos de Diretor de Controle Interno e de Controlador Interno por meio de cargo em comissão ou função comissionada:

#### Decisão

[...] Da interpretação da norma constitucional, está claro que tanto os cargos em comissão, como as funções de confiança, se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se podendo incluir, nesse contexto, atividades meramente burocráticas, operacionais ou técnicas. Pressupõem, ainda, uma relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.

Nesse sentido, vejam-se os seguintes precedentes, ambos de relatoria do ilustre Ministro LUIZ FUX:

“DOIS AGRAVOS REGIMENTAIS NO SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FUNÇÕES GRATIFICADAS OU DE CONFIANÇA. NOMEAÇÃO DE SERVIDORES SEM VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DA CORTE. AGRAVOS REGIMENTAIS NÃO PROVIDOS.  
1. Funções públicas ou de confiança são plexos unitários de atribuições, criados por lei, correspondentes a encargos de direção, chefia ou assessoramento, a serem exercidas por titular de cargo efetivo, da confiança da autoridade que as preenche. Ditas limitações ao preenchimento de cargos e funções na Administração Pública visam conferir efetividade aos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da eficiência administrativa.



2. A Constituição Federal, no inciso V do artigo 37, preceitua 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, sendo inconcebível que a exigência constitucional do concurso público não possa ser contornada pela criação arbitrária de cargos em comissão para o exercício de funções que não pressuponham o vínculo de confiança que explica o regime de livre nomeação e exoneração que os caracteriza, bem assim que, a título de preenchimento provisório de vaga ou substituição do titular do cargo – que deve ser de provimento efetivo, mediante concurso público –, se proceda à livre designação de servidores ou ao credenciamento de estranhos ao serviço público.

3. In casu, a Lei nº 8.221/91 criou o Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, tendo sido proposta ação civil pública por suposta prática de atos de improbidade administrativa, visando a anulação dos atos de nomeações para exercício das funções gratificadas, as quais somente poderiam ser preenchidas por servidores do Quadro do referido Tribunal. Precedentes: ADI nº 1.141/GO-MC, Tribunal Pleno, relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 4.11.94; RE nº 557.642/SP, relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe de 17.12.2010; RE nº 510.605/SP, relator Ministro Celso de Mello, DJe de 4.08.2010; RE nº 376.440/DF, relator Ministro Dias Toffoli, DJe de 05.08.2010.

4. Agravos regimentais não providos.” (RE 503.436-AgR-Segundo, Relator Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 6/5/2013) (Grifo nosso)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11 DA LEI FEDERAL 10.869/2004, LEI DE CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 163/2004. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL. COORDENAÇÃO E FOMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ATRIBUIÇÕES DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO. PROPORCIONALIDADE ENTRE CARGOS EM COMISSÃO E CARGOS EFETIVOS. INEXISTÊNCIA DE BURLA À EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO PARA A INVESTIDURA EM CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS (ARTIGO 37, II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). ARTIGO 14 DA LEI FEDERAL 10.869/2004. EFICÁCIA EXAURIDA. PREJUDICIALIDADE PARCIAL DO FEITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO.

1. Cargos em comissão e funções de confiança pressupõem o exercício de atribuições atendidas por meio do provimento em comissão, que exige relação de confiança entre a autoridade competente para efetuar a nomeação e o servidor nomeado. Tais atribuições são aquelas que apresentam poder de comando, inerente aos cargos de chefia e direção, ou configuram assessoria técnica aos membros do Poder nomeante (artigo 37, II e V, da Constituição Federal).

2. Atribuições meramente executivas ou operacionais não autorizam a criação de cargos em comissão e funções de confiança, sob pena de burla à obrigatoriedade de concurso público, instrumento de efetivação dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade, que garante aos cidadãos o acesso aos cargos públicos em condições de igualdade. Precedentes: ADI 1.269, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 28/8/2018; ADI 3.602, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJe de 7/6/2011; ADI 3.706, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 5/10/2007; ADI 3.233, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ de 14/9/2007; ADI 2.427, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 10/11/2006; ADI 1.141, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 29/8/2003; ADI 2.364-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 14/12/2001.



3. O número de cargos em comissão deve guardar relação de equilíbrio com a quantidade de cargos efetivos, em respeito ao princípio da proporcionalidade. Precedentes: ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 15/2/2011; RE 365.368-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJ de 29/6/2007.
4. In casu, o artigo 11 da Lei federal 10.869/2004, Lei de Conversão da Medida Provisória 163/2004, respeitou os lindes constitucionais ao criar 1.321 cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e 1.472 funções gratificadas – FG no âmbito da Administração Pública federal, destinados à ocupação por fomentadores e coordenadores de políticas públicas. Apesar do número elevado, esses cargos guardaram relação de proporcionalidade e equilíbrio com o quantitativo de cargos efetivos do Poder Executivo federal, que contabilizava, à época, 495.464 vínculos.
5. Resta exaurida a eficácia normativa do artigo 14 da Lei federal 10.869/2004, que autorizou o Poder Executivo federal a remanejar, transpor, transferir ou utilizar as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2004 em favor de órgãos extintos, transformados, transferidos, incorporados ou desmembrados, o que prejudica o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade no ponto. Precedentes: ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015; e ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014; ADI 4.620-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 1º/8/2012; ADI 1.445-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 29/4/2005; e ADI 709, Rel. Min. Paulo Brossard, Plenário, DJ de 20/5/1994.
6. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgado improcedente o pedido, para declarar a constitucionalidade do artigo 11 da Lei federal 10.869/2004, Lei de Conversão da Medida Provisória 163/2004.” (ADI 3.145, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2019). (Grifo nosso)

No voto condutor desse último julgado (ADI 3.145, DJe de 25/10/2019), o Ministro LUIZ FUX assim se manifestou:

“O artigo 37, II, da Constituição Federal determina 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.

A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, que garante aos cidadãos o acesso aos cargos públicos, em condições de igualdade e mediante prévia averiguação de conteúdos disciplinares pertinentes (ADI 2.364-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 14/12/2001).

Contudo, a parte final do dispositivo constitucional ressalva dessa exigência a nomeação para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Por sua vez, o artigo 37, V, da Constituição Federal dispõe que 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 às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Nesse contexto, a criação de cargos em comissão e de funções gratificadas pressupõe o exercício de atribuições que sejam atendidas por meio do provimento em comissão, no qual se exige relação de confiança entre a autoridade competente para efetuar a nomeação e o servidor nomeado. Tais funções são aquelas a que se atribui poder de comando, inerente aos



cargos de chefia e direção, ou que configuram assessoria técnica, a auxiliar os membros do Poder nomeante no exercício de suas funções.

Assim, não se admite a criação de tais cargos e funções para o exercício de atribuições meramente executivas ou operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, sob pena de burla ao texto constitucional. As funções permanentes ou de rotina administrativa são próprias das carreiras regulares e dos cargos efetivos.” (Grifo nosso)

Feitas essas breves explicações, passo agora, de forma individualizada, à análise dos cargos questionados.

#### DO CARGO DE CONTROLADOR INTERNO

Quanto às atribuições do cargo de Controlador Interno, o art. 4º da LC 22/2017 estabelece que:

“Art. 4º Ao titular do cargo de Controlador Interno, que poderá ser de natureza comissionada (CC), ou gratificada (FG), incumbe as seguintes atribuições:

I – Supervisionar, coordenar e executar trabalhos de avaliação de metas do Plano Plurianual, bem como dos programas e orçamento do governo municipal;

II – Examinar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos da Administração Municipal, bem como, dá aplicação de recursos públicos e subsídios em benefícios de empresas privadas;

III – Exercer controle das operações, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres do Município;

IV – Subsidiar, através de recomendações, o exercício do cargo do Prefeito, dos Secretários e dirigentes dos órgãos da Administração, objetivando o aperfeiçoamento da gestão pública;

V – Verificar e controlar, periodicamente, os limites e condições relativas às operações de crédito, assim como os procedimentos e normas sobre restos a pagar e sobre despesas com pessoal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Regimento Interno do Sistema de Controle Interno do Município;

VI – Prestar apoio ao Diretor de Controle Externo no exercício de suas funções institucionais e legais;

VII – Auditar os processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, para as contratações de obras, serviços, fornecimentos e outros;

VIII – Auditar a investidura nos cargos e funções públicas, a realização de concursos públicos, publicações de editais, prazos e bancas examinadoras;

IX – Auditar as despesas com pessoal, limites, reajustes, aumentos, reavaliações, concessão de vantagens, previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, plano plurianual e orçamento;

XI – Acompanhar, quando for o caso, procedimentos relativos a processos disciplinares, publicidade, portarias e demais atos;

XII – Auditar lançamento e cobrança de tributos municipais, cadastro, revisões, reavaliações e prescrição;

XIII - Examinar e analisar os procedimentos da tesouraria, saldo de caixa, pagamentos, recebimentos, cheques, empenhos, aplicações financeiras, rendimentos, planos de contas, escrituração contábil e balancetes;

XIV – Exercer outras atividades inerentes ao sistema de controle interno.”

Ora, da leitura acima, verifica-se que o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia



relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento.

Além disso, o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento do RE 1.041.210/SP-RG (Tem 1010, Rel. Min. DIAS TOFFOLI), tratando de caso bem semelhante ao destes autos, em que se discutia os requisitos constitucionais do art. 37, II e V, da CF/1988, para a criação de cargos em comissão, fixou a seguinte tese:

- 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.”

Veja-se a ementa do precedente paradigma:

“Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.

3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário

4. Fixada a seguinte tese: 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.”

Desse modo, ainda que o acórdão recorrido defenda que o entendimento firmado por esta CORTE no Tema 1010 deva ser aplicado apenas na hipótese de cargo



em comissão, o fato é que o artigo 37 da Constituição Federal não faz qualquer distinção ao limitar o exercício tanto dos cargos em comissão, quanto das funções de confiança/gratificadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Assim, considerando a natureza técnica do cargo de Controlador Interno criado pela Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte – SC, mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição República, segundo a qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”.

#### DO CARGO DE DIRETOR DE CONTROLE INTERNO

Por outro lado, quanto ao cargo de Diretor de Controle Interno, o art. 3º da LC 22/2017 não descreve, de forma clara e objetiva, as atribuições a serem exercidas pelo seu titular. Senão, vejamos:

“Art. 3º Ao titular do cargo de Diretor de Controle Interno, que poderá ser de natureza comissionada (CC), ou gratificada (FG), incumbe a tarefa de conduzir os trabalhos institucionais do Órgão de Controle Interno perante a Administração Municipal, sempre com a colaboração direta do Controlador Interno.”

No ponto, a jurisprudência desta CORTE se consolidou no sentido de que a criação de cargos em comissão e/ou de confiança exige a descrição de suas respectivas atribuições na própria lei. No mesmo sentido, citem-se os seguintes precedentes:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO SEM INDICAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES CORRESPONDENTES. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (RE 752.769-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe de 24/10/2013)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DA DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES CORRESPONDENTES. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. MATÉRIA COM REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA PELO PLENÁRIO DO STF NO ARE Nº 748.371. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93, IX, DA CF/88. INEXISTÊNCIA.

1. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais pela Municipalidade exige a descrição de suas respectivas atribuições na própria lei. Precedente: ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 15/2/2011.

2. Os princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e dos limites da coisa julgada, quando debatidos sob a ótica infraconstitucional, não revelam repercussão geral apta a tornar o apelo extremo admissível, consoante decidido pelo Plenário Virtual do STF, na análise do ARE nº 748.371, da Relatoria do Min. Gilmar Mendes.

3. A decisão judicial tem que ser fundamentada (art. 93, IX), ainda que sucintamente, sendo prescindível que o decisum se funde na tese suscitada pela parte. Precedente: AI-QO-RG 791.292, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2010.



4. In casu, o acórdão recorrido assentou: “Ação Direta de Inconstitucionalidade – Leis Complementares n.ºs. 38 (de 06 de agosto de 2008), 45 (de 27 de julho de 2009), 55 (de 15 de março de 2010), do Município de Buritama (Dispõem sobre ‘criação de cargos de provimento em comissão’ - Imprescindibilidade da descrição de atribuições para os cargos de assessoramento, chefia e direção – Afronta ao princípio da legalidade – Inconstitucionalidade declarada – Ação julgada procedente”.

5. Agravo regimental DESPROVIDO.” (RE 806.436-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 17/9/2014)

Citem-se, ainda, as seguintes decisões monocráticas: RE 702.202/SC, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 11/12/2014; RFE 1.070.805/SP, Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe de 4/11/2019; e RE 1.133.512/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 4/6/2018.

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º da LC 22/2017, do Município de Belmonte/SC, na parte em que estabeleceu o provimento dos cargos de Diretor de Controle Interno e de Controlador Interno por meio de cargo em comissão ou função gratificada.

Publique-se.

Brasília, 8 de junho de 2020.

Ministro Alexandre de Moraes  
Relator

**CONSIDERANDO** que a inconstitucionalidade declarada no sobredito julgamento decorreu do fato de inexistir na lei de criação do cargo de Diretor de Controle Interno a descrição das respectivas atribuições, bem como das atribuições previstas na legislação municipal do cargo de Controlador Interno estabelecer o desempenho de funções de natureza técnica, sem necessidade de prévia relação de confiança entre autoridade e servidor porque ausente qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento;

**CONSIDERANDO**, ainda, que a lei n. 1.288/2019 descreve as atividades desempenhadas pelo Controlador Geral, Assistente de Gestão e Auditor Público interno, vejamos:

## **CAPÍTULO VI DA COMPETÊNCIA FUNCIONAL**

### **Seção I Das Atribuições do Cargo de Controlador Geral**

**Art. 14** São atribuições do Controlador Geral:

I – garantir o controle interno através das informações e atividades exercidas pelas Unidades de Contabilidade-Geral, de Auditoria-Geral, de informações legais e gerenciais de Normas Técnicas e Orientação, de Gestão Financeira e de Despesa Pública;



- II – propor ao chefe do Poder Executivo as instruções normativas, de observância obrigatória no Município, com a finalidade de orientar e estabelecer a padronização sobre a forma de controle interno;
  - III – estabelecer ações conjuntas com demais unidades administrativas do município;
  - IV – Comunicar ao Tribunal de Contas, quando tomar conhecimento de irregularidade, as providências adotadas para corrigir a irregularidade e propor medidas para o ressarcimento do eventual dano causado ao erário;
  - V – receber, distribuir, responder e prestar informações relativas ao Controle Interno do Município;
  - VI – desenvolver ações de forma a instruir os serviços da controladoria para melhor desempenho funcional;
  - VII – apoiar a administração pública e suas Assessorias e Instancias colegiadas nas decisões relativas à gestão das reservas orçamentárias;
  - VIII – receber e atender as solicitações de auditorias internas e as efetuadas pelo Ministério Público, Poder Judiciário, Tribunal de Contas e demais órgãos fiscalizadores;
  - IX – analisar a Manifestação Conclusiva do Controle Interno, exigido pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;
  - X – analisar os pareceres e relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo Tribunal de Contas, na condição de responsável pelo controle interno;
  - XI – apresentar relatórios de resultado contendo indicadores de desempenho;
  - XII – desempenhar as atividades de competência da Controladoria Geral do Município e realizar outras atribuições correlatas;
- Parágrafo único.** O Cargo de Controlador Geral do Município de provimento em comissão será preenchido por pessoa com formação em nível superior, nas áreas de Ciências Contábeis, Economia, Administração ou Direito.

## Seção II

### Das Atribuições do Cargo de Assistente de Gestão da Controladoria

**Art. 15** São atribuições do Assistente de Gestão da Controladoria:

- I – Promovedor a gestão administrativa da Controladoria e dar suporte operacional na área administrativa do Controle Interno;
- II – Coordenar a organização do compêndio legislativo e proporcionar a sua disponibilidade para o setor;
- III – Manter o controle de protocolo, arquivos e fichamento das publicações e das notificações administrativas;
- IV – Extrair e consolidar informações relevantes, confeccionando relatórios;
- V – Orientar e auxiliar na tomada de decisões de gestão; promover a identificação dos pontos deficientes e evitar exposição da administração em riscos de descumprimentos de normas;
- VI – Dar suporte as ações de competência da Controladoria Geral;
- VII – Desempenhar as atividades de competência da Assistência de Gestão da Controladoria e realizar outras atribuições correlatas.

**Parágrafo único.** O cargo de Assistente de Gestão da Controladoria é de provimento em comissão e será preenchido por pessoa com formação de nível superior em Ciências Contábeis, Economia, Administração ou em Direito.

## Seção III

### Das Atribuições do Cargo de Auditor Público Interno

**Art. 16** São atribuições do Auditor Público Interno:

- I - executar as atividades relacionadas ao Sistema de Controle Interno, promovendo a sua integração operacional; e exercer a título de controle interno por meio de auditorias internas e outros procedimentos de controle, a fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo,



quanto à legalidade, legitimidade, eficiência economicidade e demais princípios que regem a administração pública;

II - zelar pela aplicação, utilização, gestão guarda e arrecadação de recursos públicos de qualquer espécie, recomendando aos operadores a adoção de medidas para sanar a ocorrência de irregularidades ou aumentar a eficiência ou economicidade da gestão pública;

III - avaliar, em nível macro administrativo, o cumprimento dos programas, objetivos e metas espelhadas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos Orçamentos do Município, inclusive quanto aos seus resultados e efetividade;

IV - auditar e avaliar a eficiência dos procedimentos de controle interno adotados pelos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno inclusive os sistemas de processamento eletrônico de dados, recomendando a adoção de medidas para melhor detectar e prevenir a ocorrência de irregularidades ou ineficiências decorrentes de erro ou fraude;

V - auditar a receita pública especialmente quanto à legalidade eficiência na previsão, Lançamento arrecadação, fiscalização e cobrança, administrativa e judicial, sobretudo de tributos, dívida ativa o demais direitos do Município;

VI - auditar a despesa pública, especialmente quanto à legalidade, eficiência e economicidade nas contratações;

VII - auditar a regularidade dos procedimentos de licitação, dispensa e inexigibilidade nas contratações e negócios do Município;

VIII - auditar a fiscalização, pela Administração e o cumprimento, pelas partes envolvidas, de contratos firmados pelo Município, incluindo permissões e concessões de serviços públicos, convênios, parcerias, entre outros;

IX – auditar as prestações ou tomadas de contas, inclusive a sua análise pela Administração, devidas por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, beneficiada com subvenções, contribuições, auxílios e incentivos econômicos e fiscais do Município, ou que utilize arrecade, guarde ou gerencie recursos públicos de qualquer espécie, de responsabilidade do município, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária;

X – auditar a regularidade das contratações de pessoal e atos derivados, bem como a execução da folha de pagamento;

XI – acompanhar e emitir relatório, sobre os processos de Tomadas de Contas Especiais instauradas pelos órgãos da Administração inclusive as determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado;

XII – desempenhar as atividades de competência da instituição e realizar outras atribuições correlatas.

**Parágrafo único.** O cargo de Auditor Público Interno, de provimento efetivo, será preenchido por pessoa com formação de nível superior em Ciências Contábeis, com registro no Conselho Regional de Classe.

**CONSIDERANDO** que a Unidade de Controle Interno do Executivo de Vargem Alta atualmente é composta por 2 servidores comissionados no cargo de Controlador Geral e Assistente de Gestão da Controladoria, cujas atribuições são meramente burocráticas e técnicas:

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO		2		R\$9.212,57			
Detalhes	Matrícula	Nome do Servidor	CPF	Vínculo	Admissão	Demissão	Situação
	008818	DANIELA APARECIDA BALBINO FERRACO	***.198.807-**	Comissionado	20/01/2021		Ativo
	009174	EMERSON CEREZA SOUZA	***.100.857-**	Comissionado	05/10/2021		Ativo



**CONSIDERANDO** que o cargo de provimento efetivo de Auditor Público Interno encontra-se vago desde sua criação no ano de 2019, consoante pesquisa ao portal da transparência da Prefeitura (<https://vargemalta-es.portaltp.com.br/consultas/pessoal/servsecretarias.aspx> )

**CONSIDERANDO** que o cargo de Controlador Geral e Assistente de Gestão da Controladoria exercem funções técnicas sem necessidade de prévia relação de confiança com o chefe do poder executivo;

**CONSIDERANDO** que a presença de servidor efetivo contribui para um melhor controle dos atos administrativos afastando ingerências de terceiros na execução do compromisso constitucional de acompanhar e fiscalizar a aplicação de recursos públicos, bem como contribui para a preservação de um arquivo histórico, colaborando na construção da memória institucional local;

**CONSIDERANDO** a vacância do cargo de Auditor Público Interno, bem como o preenchimento do cargo de Controlador Geral e Assistente de Gestão da Controladoria por servidor comissionado exercendo funções estritamente técnicas;

**CONSIDERANDO** não haver proibição para realização de concurso público para preenchimento das vagas de auditor público interno, cabendo ao gestor observar as legislações em vigor;

#### **RESOLVE:**

**RECOMENDAR**, com fundamento no art. 130 da Constituição Federal, no art. 29, parágrafo único, inciso III, da LC Estadual n. 95/1997 e no art. 3º, inciso VI, da LC Estadual n. 451/2008, ao Prefeito de Vargem Alta, **Elieser Rabello**, que adote, **imediatamente**, providências para a extinção dos cargos de Controlador Geral e Assistente de Gestão da Controladoria ou, alternativamente, a transformação destes cargos em função de confiança, a ser preenchidos por servidores de carreira, bem como a realização de concurso público para preenchimento do cargo vago de Auditor Público Interno;

**REQUISITAR** à autoridade acima nominada, com fundamento no art. 130 da Constituição Federal, no art. 26, inciso I, alínea “b”, da Lei Federal n. 8.625/1993, no art. 27, § 2º, inciso I, alínea “b”, da LC Estadual n. 95/1997 e no art. 3º, inciso VI, da LC Estadual n. 451/2008,



MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
DE CONTAS  
ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO

2ª Procuradoria de Contas

---

que, **no prazo de 60 (sessenta) dias**, informe ao Ministério Público de Contas as medidas adotadas para cumprimento da recomendação.

Adverte-se que esta Recomendação dá ciência ao destinatário quanto às providências solicitadas, podendo a omissão na adoção das medidas recomendadas implicar o manejo de todas as medidas legais cabíveis.

Vitória, 11 de janeiro de 2022.

LUCIANO VIEIRA  
PROCURADOR DE CONTAS