



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N.º 25/2018

DESTINATÁRIO:

Ao Excelentíssimo Senhor Luciano De Marchi,
Prefeito do Município de Toledo;

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por seu Promotor de Justiça signatário, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 127, *caput*, e artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal; artigo 120, incisos II e III, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/93; e artigo 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99, e

CONSIDERANDO que restou instaurado por esta Promotoria de Justiça o Procedimento Administrativo n.º MPPR-0030.18.001386-1 e Inquérito Civil n.º MPPR-0030.18.001899-3, com a finalidade de fiscalizar a estrutura, o funcionamento e a efetividade do órgão de controle interno do Município de Toledo, 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que, dentre as falhas na estruturação e efetividade do controle interno do Município, aferiu-se as seguintes: (I) o Órgão Central do Sistema de Controle Interno não apresenta as quatro macrofunções (ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição) unificadamente; (II) As normas que regulamentam a Controladoria Interna não preveem prazo para o exercício da função (acórdão 265/2008 do Tribunal Pleno – TCE/PR); (III) a legislação sobre o tema não prevê a impossibilidade de o Controlador Interno 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; (IV) A lei não prevê a impossibilidade de que o Controlador Interno esteja em estágio probatório, tampouco exerça outra atividade profissional.

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 (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).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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" (artigo 74 da 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" (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 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 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, 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 3º Setor (Lei n.º 13.019/2014), que atribuíram aos



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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 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 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 (artigos 10 e artigo 11 da Lei n.º 8.429/92).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e constitui função institucional sua zelar 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, 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 artigo 127, *caput*, e o artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal.

Expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA**, a fim de que Vossa Excelência observe o seguinte:

I – Regulate, por meio de ato normativo, as disposições faltantes na legislação, mencionadas nesta Recomendação;

II – Escolha o responsável pelo Órgão do Sistema de Controle Interno obedecendo aos seguintes critérios:

- É possível ao administrador acrescentar às atribuições regulares do 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;
- A escolha deve recair sobre servidor com formação de nível superior e qualificação compatível com as relevantes funções desempenhadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

preferencialmente com habilitação em áreas relacionadas às atividades de controle, vale dizer, Direito, Administração, Ciências Contábeis, Economia ou Gestão Pública, por exemplo.

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

- Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado;
- 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.

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.

III – 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,



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

considerando, nesse quesito, a extensão e a complexidade das atividades administrativas desenvolvidas pelo Município.

IV – Propicie o acesso da controladoria interna a todas as informações, sistemas, bancos de dados e registros do Município.

V – Viabilize a participação do órgão de controle interno nas sindicâncias e processos disciplinares relativos a servidores municipais.

VI – 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.

VII – Viabilize a participação da controladoria interna 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, nos termos da Lei n.º 13.019/2014.

VIII – 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.

IX – 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,



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

ilegalidades ou desvio de recursos, sob pena de responsabilidade solidária, ou quando o ato irregular constitua ato de improbidade administrativa ou infração penal.

X – 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.

Fica estabelecido o prazo de **15 (quinze) dias**, a partir do recebimento desta, para manifestação de Vossa Excelência acerca das medidas adotadas para fiel cumprimento desta Recomendação, advertido de que a inobservância de seus termos implicará a possibilidade de eventual responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa.

Cópia desta Recomendação Administrativa será remetida à Câmara Municipal de Toledo e ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para ciência e tomada de eventuais providências.

Toledo, 07 de dezembro de 2018

Sérgio Ricardo Cezaro Machado

Promotor de Justiça Coordenador do Gepatria/Cascavel

Sandres Spornholz

Promotor de Justiça da Comarca de Toledo



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Rua Almirante Barroso, nº 3200 – Centro Cívico

CEP: 85905-010 – Toledo/PR

Ofício n.º 1096/2018 – 4PJ

NF nº 0148.18.002539-4

Toledo, 7 de dezembro de 2018.

Excelentíssimo Senhor
LUCIO DE MARCHI
Prefeito Municipal
Toledo – PR

Senhor Prefeito,

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por intermédio da 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo/PR, diante de suas atribuições legais, conferidas nos termos do art. 129, III e VI, da Constituição Federal, art. 8º, § 1º, da Lei n.º 7.347/85, art. 26, I, da Lei n.º 8.625/93, 93 e artigo 67, inciso I, letra b, da Lei Complementar n.º 34/94, **ENCAMINHA** a Recomendação Administrativa nº 25/2018 e consigno o prazo de 15 (quinze) dias, a partir do recebimento, para manifestação acerca do aceite.

Ao ensejo, informo que independentemente da aceitação, deverá ser promovida a digitalização e inserção deste documento no Portal da Transparência deste Município, a fim de dar publicidade e permitindo deste modo o seu conhecimento e fiscalização pelos próprios agentes públicos e controle pela população.

Atenciosamente,

SANDRES SPONHOLZ
Promotor de Justiça