

Simp n. 000021-095/2025

RECOMENDAÇÃO N. 30

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, por intermédio da 2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SÃO RAIMUNDO NONATO-PI, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal; art. 26, I, e 27, IV, da lei nº 8.625/93; art. 37, I, e 38, IV, da lei complementar estadual nº 12/93; art. 1º da Resolução CNMP nº 164/2017 e art. 8º da Resolução CNMP nº 174/2017 e, Considerando que ao Ministério Público foi dada legitimação ativa para a defesa judicial e extrajudicial dos interesses e direitos da coletividade (artigo 127, caput, da Constituição Federal);

Considerando que Constituição Federal, em seu art. 37, caput, estabelece como princípios basilares da Administração Pública a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Esses preceitos orientam a estruturação dos cargos públicos, especialmente no que diz à investidura e ao exercício das funções administrativas;

Considerando que o inciso II do mesmo artigo prevê que o ingresso em cargo ou emprego público deve ocorrer mediante concurso público, ressalvando-se apenas os casos de cargos em comissão destinados às funções de direção, chefia e assessoramento. Já o inciso V dispõe que as funções de confiança, restritas a servidores efetivos, e os cargos em comissão destinam-se exclusivamente às mencionadas atribuições, vedando sua utilização para atividades meramente técnicas ou burocráticas;

Considerando que a decisão do Ministro Alexandre de Moraes, no RE 1.264.676, reforça que as funções de Controladoria Interna são eminentemente técnicas e fiscalizatórias, incompatíveis com as características de chefia, direção ou assessoramento que justificam o provimento em comissão. Nesse sentido, a relação fiduciária inerente aos cargos em comissão ou às funções gratificadas não se coaduna com as atribuições do Controlador Interno, que envolvem o controle e a fiscalização da legalidade, da eficiência e da eficácia da gestão pública;

Considerando que a ocupação desse cargo por agente nomeado ou designado viola a essência do princípio da impessoalidade, uma vez que compromete a autonomia necessária para desempenho de suas funções fiscalizatórias. Como bem destacou o Ministro em seu voto, admitir a nomeação política para um cargo de controle interno equivaleria a permitir que o auditado escolhesse o auditor, em evidente inversão lógica e afronta aos princípios constitucionais;

Considerando que a tese firmada no Tema 1010 da Repercussão Geral consolidou que a criação de cargos em comissão é restrita a funções que demandem direção, chefia ou assessoramento, excluindo atividades técnicas, burocráticas ou operacionais. Ademais, o STF destacou que a nomeação para funções de confiança ou gratificadas deve ser igualmente restritiva, aplicando-se apenas a servidores efetivos cujas atribuições estejam vinculadas à especificidade técnica do cargo;

Considerando que, no caso do Controlador Interno, cujas atribuições incluem supervisão, auditoria, análise de conformidade legal e monitoramento de contas públicas, o exercício exige não apenas conhecimento técnico, mas também autonomia funcional, o que somente se alcança com a vinculação do cargo a servidores selecionados por concurso público;

Considerando que o cargo de controlador interno, conforme disposto no art. 70 da Constituição Federal, é diretamente vinculado à execução de atividades que requerem qualificação técnica, imparcialidade e independência funcional. Esse dispositivo estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida por meio de um sistema de controle interno;

Considerando que as atribuições do controlador, portanto, são eminentemente técnicas e incluem dentre outras: auditoria de processos e contas públicas; análise de conformidade em despesas e receitas; emissão de pareceres técnicos sobre regularidade administrativa; fiscalização da economicidade e legalidade de atos públicos; elaboração de relatórios com base em critérios objetivos e normativos; análise de riscos administrativos;

Considerando que essas atividades, pela sua própria natureza, demandam não apenas especialização técnica, mas, também, independência e autonomia, atributos que não se coadunam com a transitoriedade e a relação de confiança inerente aos cargos comissionados;

Considerando que, dessa forma, a criação de cargos comissionados para o exercício de atribuições técnicas, como as desenvolvidas por servidores internos, afronta diretamente a Constituição Federal. A própria lógica da função de controlador interno, que requer imparcialidade e isenção para fiscalizar atos da Administração Pública, é incompatível com a relação de confiança que caracteriza os

cargos em comissão. Essa relação compromete a independência necessária para o desempenho adequado das atividades de controle interno, sujeitando o ocupante do cargo a possíveis interferências político-administrativas;

Considerando que o Supremo Tribunal Federal (STF), na condição de guardião da Constituição Federal, é a instância máxima responsável por interpretar e garantir a uniformidade da aplicação das normas constitucionais em todo o território nacional. Nesse contexto, decisões do STF, como entendimento consolidado no Recurso Extraordinário nº 1.264.676/SC, com relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, possuem efeito vinculante e força normativa sobre as legislações estaduais e interpretações administrativas, inclusive aquelas emanadas de Tribunais de Contas;

Considerando que, no precedente sobredito, o STF reafirmou que o provimento de cargos em comissão deve restringir-se a funções de chefia, direção e assessoramento, conforme disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Ademais, o Tribunal consolidou que cargos de natureza técnica e fiscalizatória, como os de controlador interno, não podem ser ocupados por agentes comissionados ou designados mediante funções gratificadas. A ocupação por servidores efetivos é indispensável para assegurar a autonomia, imparcialidade e eficiência necessárias ao cumprimento das funções do controle interno;

Considerando as disposições contidas no art. 90 da Constituição do Estado do Piauí e nos artigos 10 e 11 da Instrução Normativa nº 05 /2017 do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), estabelecem parâmetros para o exercício do controle interno, determinando que o cargo de controlador interno deve ser ocupado por servidor efetivo, com mandato de três anos e qualificação específica. Essas normas, embora visem disciplinar o funcionamento do controle interno, não podem, em nenhuma hipótese, contrariar a interpretação constitucional consolidada pelo STF;

Considerando que o Supremo Tribunal Federal é o único órgão com competência constitucional para interpretar, de forma vinculante, a compatibilidade das normas infraconstitucionais e estaduais com a Constituição Federal. Qualquer interpretação divergente de órgãos locais, como Tribunais de Contas ou legislações estaduais, deve ser readequada à luz da posição consolidada pelo Supremo;

Considerando que, nesse sentido, a permissão para que o cargo de controlador interno seja ocupado mediante designação de função comissionada, ou mesmo pela ausência de servidores efetivos qualificados, fere diretamente os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa, configurando flagrante desconformidade com a decisão do STF. A ocupação de cargos técnicos por agentes não concursados compromete a autonomia necessária à fiscalização e controle, subvertendo os objetivos constitucionais do sistema de controle interno;

Considerando que a decisão do STF no RE nº 1.264.676/SC estabelece que a administração pública deve corrigir situações que violem os princípios constitucionais. Dessa forma, a nomeação de controladores internos em cargos comissionados ou funções gratificadas é inconstitucional e deve ser imediatamente ajustada para cumprir as disposições constitucionais e o entendimento do Supremo;

Considerando que, além disso, a Súmula nº 14 do TCE/PI, ao afirmar que o cargo de controlador interno é privativo de servidor efetivo, reforça a necessidade de adequação. No entanto, interpretações ou normas locais que permitam a designação de agentes comissionados estão em desacordo com a supremacia do entendimento do STF, que prevalece sobre qualquer ato normativo ou administrativo infraconstitucional;

Considerando que, na mesma linha de entendimento, os Tribunais de Justiça vêm reiterando sua jurisprudência na mesma linha do RE nº 1.264.676/SC, pelo que transcrevemos as ementas abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arts. 4º, 5º, 6º e 10 da Lei nº 1542/2014, do Município de Nuporanga, que dispõe sobre o Controle Interno no âmbito da Prefeitura Municipal e dá outras providências. Criação da função gratificada de "Controlador Interno". Afronta aos artigos 111 e 115, II e V da Constituição Estadual verificadas. Atribuições de natureza técnica e operacional, a serem exercidas por servidor concursado para o cargo. Precedentes deste Colendo Órgão Especial e da Suprema Corte, no sentido de que "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" (STF, RE nº 1.264.676/SC). Ação procedente, com modulação e observação. (TJ-SP - ADI: 21254869220228260000 SP 2125486- 92.2022.8.26.0000, Relator: Xavier de Aquino, Data de Julgamento: 23/11/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/11/2022).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigos 1º e 5º da Lei nº 1.339, de 1º de novembro de 2017, do Município de Balbinos, que cria o Sistema de Controle Interno Municipal exercida pelo Controle Interno direcionada às atividades burocráticas e técnicas (CESP, art. 35, reproduz o art. 74 da CF/88)– Caráter profissional da função – Orientação firmada pelo STF no RE 1.264.676/SC – Ausente justificativa que evidencie a necessidade de relação de confiança entre nomeante e nomeado – Cargo de provimento efetivo – Independência necessária ao servidor para o exercício do mister - Violação aos artigos 35; 111 e 115, II e V c.c. 144 da Carta Estadual – Precedente deste C. Órgão Especial – Contrariedade ao Tema 1.010/STF - Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 21178429820228260000 São Paulo, Data de Julgamento: 07/12/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 12/12/2022)

Considerando que é recomendável que as Administrações Públicas Municipais do Estado do Piauí (Executivo e Legislativo) promovam a adequação imediata de sua legislação e prática administrativa ao entendimento do STF, evitando que interpretações conflitantes comprometam a legalidade e a moralidade da gestão pública. A supremacia constitucional, garantida pelo Supremo Tribunal Federal, deve nortear a atuação de todos os entes e órgãos públicos, assegurando o respeito às disposições legais e a eficiência do controle interno;

Considerando que permitir que cargos técnicos sejam preenchidos por meio de provimento em comissão ou funções gratificadas compromete não apenas os princípios constitucionais, mas também a qualidade e a imparcialidade do controle interno. Além disso, tal prática abre margem para questionamentos judiciais e risco de nulidade dos atos praticados por agentes investidos de forma inconstitucional;

Considerando que, portanto, a decisão do Ministro Alexandre de Moraes no Recurso Extraordinário nº 1.264.676/SC ratifica a necessidade de alinhamento da estrutura administrativa municipal aos preceitos constitucionais, determinando que cargos como o de Controlador Interno sejam ocupados exclusivamente por servidores públicos efetivos, devidamente aprovados em concurso público e capacitados para o exercício das funções;

Considerando que, com o fito de garantir a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa, assegurando a independência e eficiência do sistema de controle interno, cumpre a adoção de medidas pelo Ministério Público (CF, art. 1º);

LVE: RECOMENDAR ao Prefeito do Município de São Raimundo Nonato-PI, Rogério Araújo de Castro, que:



Como medida provisória, no prazo de 30 (trinta) dias, exonere o servidor do cargo de controlador interno do Município de São Raimundo Nonato, caso não possua qualificação em cursos na área de Controladoria Interna (concluídos ou em andamento), conforme exposto na presente recomendação;

Ainda como medida provisória, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as medidas necessárias para nomear para o cargo de Controlador Interno servidor do quadro efetivo da administração pública com qualificação em cursos na área de Controladoria Interna (concluídos ou em andamento), conforme os requisitos demonstrados na presente manifestação;

Caso o Município de São Raimundo Nonato não possua servidor efetivo nos seus quadros que atenda aos requisitos para o cargo de Controlador Interno, que proceda, no prazo de 10 (dez) dias úteis, com pedido de cessão de servidor qualificado a outro ente público, comunicando ao Ministério Público a providências adotadas com documentação comprobatória;

Com o fito de evitar prejuízo ao interesse público, caso seja necessário o pedido de cessão de servidor efetivo para atender os requisitos legais para exercício do cargo de Controlador Interno e de forma justificada não seja possível concluir o processo administrativo no prazo de 30 dias previsto no item "01", o atual Controlador Interno do Município poderá continuar no cargo, mas somente até a finalização do processo administrativo de cessão do servidor efetivo, comunicando ao Ministério Público das providência adotadas com documentação comprobatória;

Como medida definitiva, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias apresente proposta de cronograma com o fito de adequar a estrutura do Município de São Raimundo Nonato à decisão do Ministro Alexandre de Moraes, no RE 1.264.676, com a consequente envio de projeto de lei criando o cargo efetivo de Controlador Interno no Município de São Raimundo Nonato.

A partir data do envio da presente recomendação, o Ministério Público do Estado do Piauí, através da 2ª Promotoria de Justiça de São Raimundo Nonato, considera seus destinatários cientes da situação ora exposta.

Devem ser encaminhados à Promotoria de Justiça de São Raimundo Nonato, nos prazos estipulados, documentos comprobatórios com demonstração de acatamento da Recomendação, através dos seguintes meios: I) peticionamento eletrônico, acessível pelo link: <https://www.mppi.mp.br/peticao-externa>; II) através do e-mail: pjsrn@mmpi.mp.br

ADVERTE-SE que a não observância desta RECOMENDAÇÃO poderá implicar IMEDIATAMENTE na adoção das MEDIDAS JUDICIAIS CABÍVEIS, caracterizando o dolo, má-fé ou ciência da irregularidade, por ação ou omissão, para viabilizar futuras responsabilizações em sede de AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ACP), podendo sujeitar o(a)s infrator(a)s às sanções civis, administrativas e penais cabíveis.

São Raimundo Nonato, datado e assinado eletronicamente.

GABRIELA ALMEIDA DE SANTANA

Promotora de Justiça

