



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DA ____ VARA CÍVEL DA
COMARCA DE RESENDE/RJ**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, inscrito no CNPJ sob o nº 28.305.963.001-40, por meio da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Resende, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vem, com fulcro nos arts. 127 e 129, III, da CRFB/88; nos arts. 1º, IV, 3º, 5º, I, e 12 da Lei nº 7.347/85, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

em face do **MUNICÍPIO DE RESENDE**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ nº 29.178.233/0001-60, com sede na Rua Augusto Xavier de Lima, nº 251, Jardim Jalisco, Resende/RJ, CEP 27510-070, representado atualmente pelo Ilmo. Prefeito Dr. Diogo Balieiro Diniz, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

DOS FATOS:

Esta ação tem por base o conteúdo do Inquérito Civil nº 024/2021, que antes era o Procedimento Administrativo nº 001/2018, instaurado após a constatação pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro de uma série



de irregularidades referentes à falha na fiscalização da execução de um contrato firmado para fornecimento de alimentação escolar no Município de Resende.

A Corte de Contas constatou que o controle interno de Resende não estava sendo eficaz e que, como notório, um controle interno eficaz era necessário para auxiliar o gestor do Município evitar ilegalidades e auxiliar o próprio controle externo para coibir eventuais irregularidades.

Assim sendo, foi determinada a instauração de inquérito civil para apurar a adequação da estrutura do controle interno de Resende em relação a sua estrutura, ao pessoal e ao funcionamento.

Após solicitar mais informações sobre a composição do controle interno do Município, o *Parquet* verificou que dos 14 (catorze) servidores, 9 (nove) eram servidores comissionados, o que limitaria irremediavelmente a independência do órgão.

Matrícula: 24210	Nome: ADRIANA VELLASCO PASSOS DO VALE	Matrícula: 23566	Nome: ANAI RANGEL DA SILVA
Data Admissão: 15/01/2018	Data Base: 15/01/2018	Data Demissão:	Data Admissão: 20/03/2017
			Data Base: 20/03/2017
Grupo Funcional: CARGO EM COMISSAO		Grupo Funcional: CARGO EM COMISSAO	Data Demissão:

Matrícula: 1958	Nome: CARLOS ALBERTO RAMOS	Matrícula: 23197	Nome: FABIANA GABRIELE FONTES LEITE
Data Admissão: 15/02/1980	Data Base: 15/02/2000	Data Demissão:	Data Admissão: 16/01/2017
			Data Base: 16/01/2017
Grupo Funcional: ESTATUTARIO		Grupo Funcional: CARGO EM COMISSAO	Data Demissão:

Matrícula: 24676	Nome: FELIPE RODRIGUES BESOUCHET
Data Admissão: 23/07/2018	Data Base: 23/07/2018
Data Demissão:	
Grupo Funcional: CARGO EM COMISSAO	

23979	JOAO PAULO PEREZ DOS ANJOS	
CNP - CONTROLADOR GERAL		CGM -
489 HORAS SUBSIDIO		220,00
350 TERCO CONSTITUCIONAL-FERIAS		4556,52
		Total:

Funcional:	
Data Admissão: 23/08/2017	Data Base: 23/08/2017
Grupo Funcional: CARGO EM COMISSAO	



1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva - Núcleo Resende

Matrícula: 22954	Nome: JOSEANA WERNECK ALVES	Matrícula: 9368	Nome: MARIA APARECIDA DA SILVA
Data Admissão: 02/01/2017	Data Base: 02/01/2017	Data Demissão:	Data Admissão: 02/03/1998
Data Base: 02/03/2001	Data Demissão:	Grupo Funcional: CARGO EM COMISSAO	Grupo Funcional: ESTATUTARIO

Matrícula: 23805	Nome: NICOLE CRISTINE RENSSEN	Matrícula: 8023	Nome: PAULO ROCHA
Data Admissão: 20/07/2017	Data Base: 20/07/2017	Data Demissão:	Data Admissão: 12/06/1995
Data Base: 12/06/2001	Data Demissão:	Grupo Funcional: CARGO EM COMISSAO	Grupo Funcional: ESTATUTARIO

Matrícula: 5079	Nome: PEDRO BATISTA DE SOUZA	Matrícula: 24110	Nome: PEDRO PAULO DOS REIS ARAUJO
Data Admissão: 01/07/1987	Data Base: 01/07/1999	Data Demissão:	Data Admissão: 01/11/2017
Data Base: 01/11/2017	Data Demissão:	Grupo Funcional: ESTATUTARIO	Grupo Funcional: CARGO EM COMISSAO

Matrícula: 22987	Nome: PRISCYLA CRISTINE RODRIGUES WOLFF	Matrícula: 18586	Nome: SAMARA GRANADEIRO RAMOS
Data Admissão: 02/01/2017	Data Base: 02/01/2017	Data Demissão:	Data Admissão: 12/07/2011
Data Base: 12/07/2011	Data Demissão:	Grupo Funcional: CARGO EM COMISSAO	Grupo Funcional: ESTATUTARIO

Por conta desse achado, foi realizada uma reunião com a Procuradoria Geral do Município em 17 de abril de 2019, de modo que naquela oportunidade foi consignado pela Procuradoria que o número de servidores efetivos deveria aumentar em função do último concurso realizado à época, pois seis novos contadores tomariam posse na Controladoria.

Desde aquela data, há mais de 4 anos, tem sido ressaltado pelo Ministério Público em reuniões, a necessidade de readequação para que as principais funções da Controladoria sejam desempenhadas por servidores de carreira e para que permanecessem apenas os cargos comissionados que exercessem as funções de direção, chefia e assessoramento.

Em 11 março de 2020, em nova reunião realizada, foi registrado que deveria ser apresentada nova proposta para criação de cargos efetivos na Controladoria, com previsão de concurso e que tais informações deveriam ser trazidas em novo encontro para verificar a possibilidade de firmar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) – fl. 150 do IC.



Aos 11 dias do mês de março de 2020, no gabinete da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Resende, na presença da Dra. Luciana De Jorge Gouvêa, Promotora de Justiça titular lgouvea@mprj.mp.br, realizou-se a presente reunião.

A reunião foi iniciada às 15 horas e 30 minutos e encerrada às 16 horas e 15 minutos com a presença do Sr. João Paulo Perez dos Anjos (Controlador Geral do Município).

Pelo Controlador Geral foi trazida resposta referente ao IC que trata da reprovação das contas de 2016 pelo TCE. Foram trazidos um memorando e sete CDs com as informações. Também foi trazida proposta de reformulação da Controladoria Interna, esclarecendo que o lotaciograma proposto contempla cargos em comissão em Subcontroladorias que serão ocupados por servidores concursados.

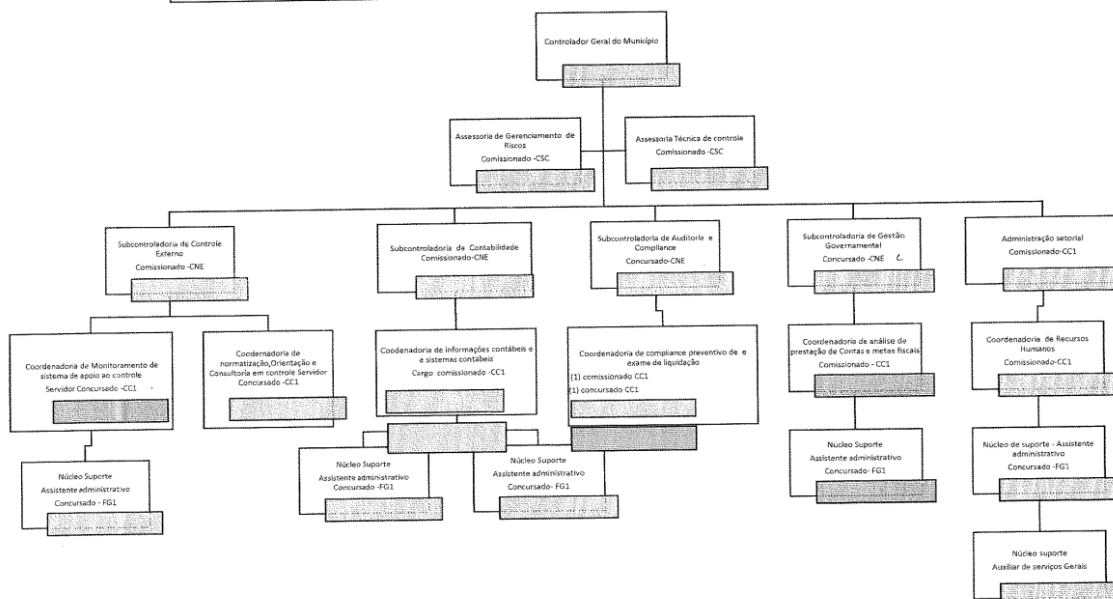
Pela Promotora foi dito que idealmente deveria ser apresentada proposta para, se for o caso, criação de cargos efetivos na controladoria, com previsão de concurso e inclusão de gastos na LOA e LDO.

Na próxima reunião serão trazidas as informações faltantes quando se poderá agendar reunião com a Procuradoria para assinatura de TAC.

Por conta dos esforços do *Parquet* para que a própria Prefeitura reestruturasse a Controladoria, o Controlador Geral enviou uma primeira proposta de readequação do setor que contemplava uma estrutura com 20 (vinte) cargos, sendo 9 (nove) comissionados e 11 (onze) efetivos, dos quais 6 (seis) estariam em funções subordinadas, especialmente como assistentes administrativos (fl. 152).



Proposta de estrutura organizacional da Controladoria Geral do Município de Resende



Nessa época foi relatado pela própria Controladoria que 10 (dez) servidores que constavam no organograma da Controladoria não exerciam efetivamente suas funções no setor, ou seja, estavam em desvio de função (fls. 156/157).

Foi possível observar que desses servidores alguns sequer exerciam funções de auditoria, controladoria ou ouvidoria, possuindo cargos como auxiliar de serviços gerais, calceteiro e agente de programa social e cultural desportivo. Esse descaso causou grande preocupação.

Importante ressaltar que a própria Controladoria Geral iniciou estudos de adequação estrutural com base nas orientações preconizadas no Manual de Implantação de Sistema de Controle Interno no Âmbito das Administrações Públicas Municipais e Estadual do Estado do Rio de Janeiro, elaborado pelo TCE-RJ, o que foi visto como um avanço nas negociações.

No curso das investigações foi juntado ao procedimento o Relatório de Análise do Sistema de Controle Interno do Município de Resende referente ao Projeto “Edificando o Controle Interno” (fls. 186/187). Esse projeto foi



realizado em parceria com o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Cidadania e Patrimônio Público.

No relatório em questão foram observadas irregularidades, dentre as quais as seguintes ainda permaneciam:

01. A estrutura do Controle Interno encontrava-se regulamentada pela Lei Municipal nº 2.010/1997, que não previa o cargo específico de auditor interno e que nem havia sido realizado concurso para a área;
02. Nem todas as Leis e Decretos Municipais constavam no Portal da Transparência, em ordem cronológica, contendo as respectivas ementas com a finalidade de facilitar o acesso à consulta;
03. Não havia publicações com o estabelecimento das rotinas, manuais e códigos de ética;
04. A Lei Municipal nº 2.010/1997, que justamente regulamentaria o Controle Interno, não havia sido localizada.

Em 20 de abril de 2021, foi novamente oferecida a possibilidade de assinatura de um TAC com o Município de Resende para que: a) fosse fixado prazo para devolução dos servidores desviados de função à Controladoria; b) fosse modificado o lotaciograma da Controladoria para que fosse resguardada a maioria dos servidores efetivos; c) que fossem criados cargos de auditor; d) que fosse garantido aos servidores efetivos o acesso a alguns dos cargos de direção e coordenação.

No entanto, a Procuradoria Geral do Município e a Controladoria Geral sugeriram a tomada de outra solução para o caso.



Ao longo dos meses posteriores foram vislumbrados avanços para a melhora do controle interno do Município, podendo ser citado que havia sido formalizada a cessão dos servidores que exerciam suas funções em outros locais e a publicação do Decreto Municipal nº 14.763/2022 que passou a dispor sobre a estruturação e funcionamento do sistema de controle interno do Município.

Em 26 de abril de 2022, o Município de Resende informou que havia sido instaurado o Processo Administrativo nº 13.166/2022 para tratar sobre a proposta do novo organograma da CGM e o estudo de impacto orçamentário. A nova estrutura visava a contar com a presença de 27 (vinte e sete) servidores, sendo que 9 (nove) seriam comissionados e 18 (dezoito) seriam efetivos.

No entanto, este órgão de execução, após algumas requisições sobre o andamento do PA nº 13.166/2022, percebeu que o procedimento estava parado há alguns meses, de modo que foi agendada outra reunião para rediscutir a celebração de um TAC.

Nessa reunião, realizada em 14 de março de 2023, o Controlador Geral do Município mencionou a possibilidade de ser realizada a análise do impacto da reestruturação da Controladoria junto com a Secretaria de Educação, que estava extinguindo alguns cargos a fim de manter o equilíbrio financeiro.

Entretanto, o estudo não chegou a ser enviado para esta Promotoria, mesmo após requisições reiteradas.

Finalmente, em reunião realizada no último dia 06 de dezembro de 2023, o Controlador Geral disse que concluíra o estudo de viabilidade e que estavam fazendo esforços para controlar as despesas com pessoal, mas que conseguiram realizar as mudanças necessárias para se adequar.



Ademais, foi registrado que o estudo de viabilidade havia sido concluído e que ao consultar o lotacionograma da Secretaria de Educação, verificaram que o resultado era favorável para a reestruturação da Controladoria.

Frisou-se que os esforços necessários para controlar as despesas com pessoal pôde ser visto inclusive pela aprovação da Lei Municipal nº 3.829/2022, a qual prevê a criação de mais 148 (cento e quarenta e oito) cargos comissionados e 21 (vinte e uma) gratificações e que foi de iniciativa do próprio Chefe do Executivo Municipal, de modo que o impedimento para reestruturação da Controladoria, pelo visto, não era em si as despesas com pessoal e o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Naquela reunião, a Promotoria ressaltou novamente a necessidade de formalizar um TAC para justamente ficarem registrados os prazos necessários para as mudanças na estrutura da CGM e mais uma vez reiterou a necessidade de envio do estudo de viabilidade e o esboço do lotaciograma no prazo de 05 (cinco) dias para a elaboração do TAC, justamente por conta do longo lapso temporal em que o IC nº 024/2021 estava tramitando.

Os documentos nunca foram enviados, demonstrando que o Município não tem interesse em realizar a reestruturação de forma célere.

Como já consignado anteriormente, no início das diligências o ente municipal esclareceu que o setor era composto por 14 (catorze) servidores e que desse total, 9 (nove) eram cargos comissionados. Ou seja, cerca de 64% (sessenta e quatro por cento) da estrutura da Controladoria era composta por cargos de livre nomeação e exoneração.

Ao consultar o Portal da Transparência da Prefeitura de Resende foi possível constatar que a situação fática da Controladoria Geral do Município piorou desde então, uma vez que hoje existem apenas 10 (dez) servidores



lotados na Controladoria, sendo que apenas 1 (um) é servidor efetivo, ocupando o cargo de contador. Portanto, 90% (noventa por cento) da Controladoria é formada por servidores comissionados.

Q BUSCA GERAL: controladoria x

Última atualização dos dados em 30/08/2023 07:17

Total de resultados dos filtros

Registros encontrados

10

MATRÍCULA	NOME DO SERVIDOR	TIPO DE MATRÍCULA	CARGO	VÍNCULO EMPREGATÍCIO	ÓRGÃO
23197	FABIANA GABRIELE FONTES LEITE	FUNCIONARIO	540-CC1 - DIRETOR DE DEPARTAMENTO	Cargo Comissionado	13000000 - CGM - CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO
23805	NICOLE CRISTINE RENNSSEN SALDANHA	FUNCIONARIO	526-CSC - CONSULTOR ESPECIAL	Cargo Comissionado	13000000 - CGM - CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO
23979	JOAO PAULO PEREZ DOS ANJOS	FUNCIONARIO	524-CNP - CONTROLADOR GERAL	Cargo Comissionado	13000000 - CGM - CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO
24110	PEDRO PAULO DOS REIS ARAUJO	FUNCIONARIO	540-CC1 - DIRETOR DE DEPARTAMENTO	Cargo Comissionado	13000000 - CGM - CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO
24676	FELIPE RODRIGUES BESOUCHET	FUNCIONARIO	543-CC1 - ASSESSOR AUDITOR	Cargo Comissionado	13000000 - CGM - CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO
25309	RAYNNE GONCALVES DE PAULA SILVA	FUNCIONARIO	CONTADOR	Concursado	13000000 - CGM - CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO
26988	MARCELO SOARES DE ABREU	FUNCIONARIO	547-CC2 - COORDENADOR	Cargo Comissionado	13000000 - CGM - CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO
27114	FERNANDA CARVALHO MORENO WALL	FUNCIONARIO	547-CC2 - COORDENADOR	Cargo Comissionado	13000000 - CGM - CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO
27421	FERNANDA CERQUEIRA MOREIRA	FUNCIONARIO	547-CC2 - COORDENADOR	Cargo Comissionado	13000000 - CGM - CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO
27764	GIULIANA DA SILVA CIDRAL	FUNCIONARIO	547-CC2 - COORDENADOR	Cargo Comissionado	13000000 - CGM - CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO

Ou seja, além de ter aumentado ainda mais a desproporção entre cargos comissionados e efetivos, hoje a estrutura da Controladoria conta com menos colaboradores do que antes.

Assim, constata-se que também não foi cumprido o consignado na reunião de 17 de abril de 2019, em que foi dito que os servidores efetivos deveriam aumentar com a convocação de novos 6 (seis) contadores para a Controladoria.

Importante apontar que analisando os cargos que cada um dos servidores comissionados possuem, é cristalino que muitos deles estão distantes de exercerem as funções constitucionalmente permitidas para cargos de livre nomeação e exoneração, quais sejam de direção, chefia ou assessoramento.

Ora, como seria possível ter 4 (quatro) coordenadores se os demais servidores ocupam funções desvinculadas de subordinação, como



Controlador Geral, diretor, consultor especial ou assessor auditor? Como existem 4 (quatro) coordenadores se não existem pessoas a serem coordenadas?

Ademais, cabe também questionar como existe o cargo de assessor auditor se não existe sequer o cargo de auditor.

A existência de cargos em comissão na estrutura do controle interno é contraditória a tudo que do controle interno se espera. O servidor comissionado é demissível *ad nutum*, é indicado pela relação de confiança com a autoridade nomeante e desempenha suas funções temporariamente.

Ora, se do controle interno se espera um trabalho contínuo para aprimoramento das instituições e a independência para informar eventuais ilegalidades diretamente para o TCE, como se pode incumbir servidores comissionados, dos quais se espera a confiança da autoridade, que exerçam tais funções com independência?

Ainda, quanto ao cargo de auditor, apesar de o Município ter informado que estava baseando sua estruturação no Manual para Implantação de Sistemas de Controle Interno no Âmbito das Administrações Públicas Municipais e Estadual do Estado do Rio de Janeiro, verifica-se que o disposto ali não foi de fato considerado pelo ente municipal, uma vez que sequer existe previsão do cargo de tamanha importância.

Sobre a importância do auditor, assim esclarece o Manual:

Por fim, o estabelecimento de carreira e cargos específicos para a efetivação dos agentes responsáveis pelo controle interno permite maior liberdade de opinião do auditor. A estabilidade do servidor e a estruturação adequada da carreira asseguram à sociedade de que os responsáveis pelo controle interno terão garantias para exercer suas



1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva - Núcleo Resende

atividades livres de pressões políticas, podendo elaborar seus relatórios e pareceres sem influências externas que comprometam a impessoalidade e independência do profissional de controle interno, neste trabalho denominado auditor.

Cumprе mencionar que por conta da nomeação de cargos comissionados dissociados das funções constitucionalmente permitidas, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou a ação nº 0002644-38.2021.8.19.0045, visando a execução das multas previstas em TAC que versava sobre comissionados ocupando função de efetivos, tipo semelhante de irregularidade.

Ainda, cumpre salientar que as questões de que nem todas as Leis e Decretos Municipais constarem no Portal da Transparência ou a publicação com estabelecimentos das rotinas, manuais e códigos de ética, também não foram resolvidas ao longo dos anos.

Para demonstrar o narrado, é possível verificar que no *site*¹ para o qual o usuário é redirecionado ao tentar consultar Leis, Decretos e Portarias no Portal da Transparência, não existe publicação de todas as legislações, faltando as mais antigas, como por exemplo, a própria Lei Municipal nº 2.010/1997, pois não é possível acessá-la em sua integralidade:

LEI	2010	17/07/1997	Organização Administrativa PMR	Dispõe sobre a Organização Administrativa da Prefeitura Municipal, das Secretarias Municipais, dos demais órgãos e dá outras providências. Art. 12 - Ficam extintos: I - a Vice-Prefeitura Municipal; II - as Autarquias: a) Instituto da Educação do Município de Resende (IEDMUR); b) O Serviço Unificado da Saúde do Município de Resende (SUSMUR); III - as Secretarias Municipais: a) de Segurança Social, Trabalho, Saneamento e Meio Ambiente (SMSSTMA); b) Geral da Administração Municipal (SGAM); c) De Cultura, Desporto e Lazer (SMCDL); d) De Turismo (SMT); IV - as Superintendências Municipais: a) de Obras (SMOSE); b) da Ciência e Tecnologia (SMCT); V - a Secretaria Executiva dos Licenciamentos e Inspeções Municipais; Art. 13 - Ficam extintos os cargos: I - Titular da Vice-Prefeitura (CNE 1); a) Geral da Administração Municipal; b) Da Seguridade Social, Trabalho, Saneamento e Meio Ambiente; c) De Cultura, Desporto e Lazer; d) De Turismo; e) Do Desenvolvimento e Infra-estrutura; III - de Superintendentes: a) da Administração; b) da Fazenda; c) do Planejamento; d) da Defesa Civil e Segurança Pública; e) da Ciência e Tecnologia; f) de Obras. IV - de Secretários Executivos: a) do Controle Interno; b) da Comunicação e Divulgação Institucional; c) das Licitações, Compras e Contratações; d) do Programa Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor; e) dos Licenciamentos e Inspeções Municipais; V - de Presidentes de Autarquias: a) do Instituto da Educação do Município de Resende; b) do Serviço Unificado da Saúde do Município de Resende; Art. 14 - Ficam também extintos todos os cargos Comissionados (CNEs e CCs) e Funções Gratificadas (FGs e FGEs) criados pela Lei Municipal nº 1.744, de 16 de dezembro de 1991 e alterações posteriores.	Extingue todos os CCs e funções gratificadas pela Lei nº 1744/91, § único excetua-se a função grat. (FG1) no inciso III do art. 39 da Lei nº 1923/96 e os CCs previstos no art. 128	Da Organização e Estrutura do Poder Executivo
-----	------	------------	--------------------------------	---	---	---

¹ <http://leis.resende.rj.gov.br/>



Diante do lapso temporal decorrido de 05 (cinco) anos desde o início dos trabalhos para o fortalecimento do controle interno do Município de Resende, dos reiterados pedidos por documentos que não foram enviados, das diversas tentativas de reuniões visando a formalização de um TAC, e, principalmente, pela piora fática na estrutura do controle interno desde o ano de 2018 e pela omissão em disponibilizar os atos normativos editados, rotinas, manuais e códigos de ética no Portal da Transparência que houve a necessidade de ajuizar a presente Ação Civil Pública.

DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

A Constituição da República em seus arts. 31, 70 e 74, fixa as atribuições do sistema de controle interno. Especificamente no art. 74, IV, a Constituição estabelece a finalidade de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 31. *A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*

Art. 70. *A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder*

Art. 74. *Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:*

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os 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;



III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

A Constituição Estadual adere à Carta Magna nos arts. 122, 123 e 124. No art. 123, §5º ainda dispõe que o controle interno deverá contar com contador inscrito no Conselho Regional de Contabilidade.

A importância das funções atribuídas ao controle interno deflui das normas constitucionais supramencionadas, mas também encontra respaldo em normas legais como a Lei nº 4.320/64 (que institui normas de Direito Financeiro) e a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Lei 4.320/64

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

LC 101/00



Art. 54. *Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:*

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. *O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.*

Art. 59. *O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)*

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.



A leitura das normas jurídicas supracitadas revela que o órgão de controle interno de Resende está atuando muito aquém de sua elevada missão de auditar as contas da administração municipal, controlando a legalidade, bem como de auxiliar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

Não se desconhece o bom trabalho desempenhado pela Controladoria, em especial o trabalho do Controlador, que é um profissional bem formado e competente. Ocorre que a Controladoria, caso atendesse aos ditames legais e constitucionais poderia fazer ainda mais pelo Controle das Contas da Prefeitura de Resende.

Assim, apesar dos bons resultados, o descumprimento da missão institucional do controle interno decorre do desrespeito aos princípios gerais. Tais princípios defluem do sistema legal em que inseridas as normas supramencionadas, estando solidificados na Resolução Atricon nº 05/2015 (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas).

São princípios do controle interno:

- a) a relação custo-benefício, que significa a avaliação do custo de um controle em relação aos benefícios que ele pode proporcionar;
- b) a qualificação e treinamento adequados, que impõem que haja uma equipe multidisciplinar, com um contador no mínimo;
- c) a delegação de poderes;
- d) a definição de responsabilidades, que exige a existência de um regimento/estatuto e organograma, além de manuais de rotinas e procedimentos;
- e) a segregação de funções de maneira que o controle interno não fique responsável por executar funções que posteriormente serão por ele mesmo auditadas;



- f) instruções devidamente formalizadas;
- g) respeito às normas legais.

Em virtude de o controle interno ser “função de Estado” atribuída constitucionalmente, deve contar com pessoal efetivo e permanente, o que permite a perenidade do controle interno, a formação de memória e continuidade da atividade de controle. Para tanto, o concurso público é a única forma de dotar o Controle Interno de um quadro de pessoal condizente com suas responsabilidades.

O estabelecimento de carreira e cargos específicos para a efetivação dos agentes responsáveis pelo controle interno permite maior liberdade de opinião do auditor. A estabilidade do servidor e a estruturação adequada da carreira asseguram à sociedade que os responsáveis pelo controle interno terão garantias para exercer suas atividades livres de pressões políticas, podendo elaborar seus relatórios e pareceres sem influências externas que comprometam a impessoalidade e independência do profissional de controle interno.

O fato de o controle interno possuir funções contínuas, que devem ser desempenhadas por servidores ocupantes de cargos efetivos, estruturados em carreira própria, exige que os cargos sejam preenchidos por concurso público, atraindo a aplicação do art. 37, II, da Constituição Federal.

Assim, o fato de o órgão de controle interno de Resende contar com 9 (nove) servidores comissionados e com apenas 1 (um) servidor efetivo afronta o princípio da exigibilidade do concurso público, expressão da impessoalidade e da moralidade administrativas, todos reconhecidos pela Carta Maior e devidamente resguardados pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende da sua jurisprudência, como se exemplifica no julgado abaixo transcrito:



1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva - Núcleo Resende

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INTERVÉM NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO - INCONSTITUCIONALIDADE - CONTEÚDO MATERIAL DO DIPLOMA LEGISLATIVO IMPUGNADO (LEI Nº 6.161/2000, ART. 70) QUE TORNA SEM EFEITO ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS PELO GOVERNADOR DO ESTADO - IMPOSSIBILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, COM EFICÁCIA EX TUNC. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS. - O desrespeito à cláusula de iniciativa reservada das leis, em qualquer das hipóteses taxativamente previstas no texto da Carta Política, traduz situação configuradora de inconstitucionalidade formal, insuscetível de produzir qualquer consequência válida de ordem jurídica. A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte. Precedentes. Doutrina. **O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE. - O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros.** Precedentes. Doutrina. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de



administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (ADI 2.364-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 14/12/01)

É notório que a Constituição da República estabeleceu a regra, à qual a Administração Pública se subordina, de que o ingresso no serviço público somente poderia ser feito através de concurso público. Diante de tal mandamento constitucional, remanesce claro que o Poder Constituinte não quis outorgar ao administrador ampla margem de liberdade para contratar.

Tamanho foi o zelo da Constituição em evitar burlas à exigência do concurso público, que somente admitiu duas exceções a tal regra, contratações temporárias e cargos em comissão, restringindo a incidência de tais hipóteses a situações excepcionais (funções de direção, chefia e assessoramento, em percentuais razoáveis, quanto aos cargos comissionados; e necessidades temporárias de excepcional interesse público, quanto aos contratos temporários).

Além disso, o Supremo Tribunal Federal ao julgar o Recurso Extraordinário nº 1041210 registrou a tese consolidada no Tema nº 1010



exarando entendimento que deve existir proporcionalidade entre o número de vagas de cargos comissionados e de servidores efetivos:

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.

Diante da expressa disposição constitucional que excepciona a regra geral do concurso, resta óbvio que as necessidades e atribuições ordinárias da Administração Pública, para atendimento ao interesse público “comum”, haveriam de ser supridas através dos meios “comuns” para a admissão de servidores, ou seja, o concurso público, elemento constitucional nuclear da formação de vínculos estatutários efetivos entre o particular e o Estado, em quaisquer níveis.

Portanto, eis que documentalmente comprovada a irregularidade funcional com base na desatenção ao art. 37, II, da CRFB/88, cabe à Administração Pública, por atos formais, viabilizar a criação de cargos e provê-los por meio de concurso público de provas e/ou provas e títulos, exonerando os ocupantes exclusivos dos cargos em comissão não relacionados efetivamente às funções de direção, de chefia e de assessoramento.



Cumpre apontar que o próprio ente municipal já reconheceu a desproporcionalidade entre número de servidores comissionados e efetivos, bem como o próprio número de servidores necessários para auxiliar na Controladoria quando afirmou que a nova estrutura visava a presença de 27 (vinte e sete) funcionários, sendo que 9 (nove) seriam servidores comissionados e 18 (dezoito) seriam efetivos.

Quanto a ausência de publicação de todas as Leis e Decretos Municipais no Portal da Transparência, bem como das rotinas, manuais e códigos de ética adotados, vislumbra-se claro descumprimento do princípio da publicidade consagrado constitucionalmente nos arts. 5º, XXXIII e 37, *caput* e §1º.

Art. 5º *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37. *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 e, também, ao seguinte:*

(...)

§ 1º *A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*

Além disso, também se verifica desrespeito aos dispositivos da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação):



Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

(...)

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

(...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Assim, uma vez que a Administração Municipal não cumpre espontaneamente as normas constitucionais e legais, nem demonstra querer se adequar aos seus mandamentos, tanto que ignorou as reiteradas manifestações do Ministério Público acerca da readequação das irregularidades encontradas, faz-se uso desta Ação Civil Pública para que o Poder Judiciário obrigue o Poder Executivo a fazer o que a lei determina.

DOS PEDIDOS:

DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA:

A gravidade dos fatos até aqui narrados não pode deixar qualquer dúvida quanto à necessidade da concessão de antecipação dos efeitos da tutela com vistas a impedir a perpetuação de danos aos princípios constitucionais regentes da Administração Pública.



O *fumus boni iuris*, autorizador da concessão da medida liminar, decorre dos argumentos tecidos acima, bem como do acervo probatório apresentado, constituindo provas, algo além da mera verossimilhança, quanto à irregularidade do quadro de servidores do controle interno de Resende que, em franca violação à Constituição Federal (art. 37, II c/c §2º da CF/88), privilegia a nomeação de comissionados, em detrimento da formação de um quadro efetivo, por meio de concurso público, bem como quanto à omissão de publicação dos Decretos e Leis Municipais, manuais, rotinas e Código de Ética no Portal da Transparência.

O *periculum in mora*, por sua vez, consiste tanto nos danos aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e publicidade administrativas, bem como no risco de sua continuidade.

Tais riscos se potencializam pelo próprio lapso temporal inerente à marcha processual, o que poderia gerar interregno de numerosos anos entre este pleito e o respectivo provimento jurisdicional definitivo, prorrogando ainda mais as ilegalidades expostas.

Frise-se que o último concurso público realizado no Município de Resende para o cargo de contador ocorreu no ano de 2016 (Edital nº 003/2016) e que sequer há a previsão de realização de novo concurso para o cargo ou para provimento do cargo de auditor.

Na verdade foi dito claramente na última reunião que não se pretendia a criação de cargos de auditor na reforma que seria supostamente implementada (os documentos nunca foram encaminhados para o MP).

Outrossim, *ad cautelam*, ressalte-se que o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, tal como formulado adiante, além de estar embasado em



provas inequívocas e ser dotado de alegações amplamente verossimilhantes, não implica dano irreparável ou de difícil reparação, eis que, além de privilegiar a continuidade do serviço público, estipula prazo razoável para as gradativas adequações do Município aos mandamentos constitucionais.

Outrossim, o próprio ente municipal havia afirmado que o estudo de viabilidade já estava pronto, de modo que não teria grandes esforços para cumprir a tutela imposta.

Pelo exposto, o Ministério Público requer a Vossa Excelência a concessão de antecipação dos efeitos da tutela pretendida, com fulcro nos arts. 300 e 497 do CPC, para o fim de determinar ao Município que:

a) Realize e apresente ao Juízo um estudo sobre as necessidades do órgão de controle interno, contendo um planejamento mínimo do número de cargos efetivos, com respectivas funções, especialidades e remunerações condignas, a serem criados por transformação ou por lei (caso haja necessidade de mais cargos), bem como publicação de manual de suas rotinas internas de trabalho, tudo de acordo com o “Manual de Implantação de Sistema de Controle Interno no Âmbito das Administrações Públicas e Municipal e Estadual do Estado do Rio de Janeiro” elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em um prazo máximo de 90 dias;

b) Disponibilize, em um prazo máximo de 15 dias, acesso integral às Leis e Decretos Municipais em ordem cronológica, contendo as respectivas ementas com a finalidade de facilitar o acesso à consulta no Portal da Transparência, bem como das rotinas, manuais e códigos de ética adotados pela Controladoria Geral do Município;

c) Após a conclusão do estudo mencionado no item “a”, aprovado pelo Juízo, elaborar e apresentar um projeto de lei contemplando a nova



MPRJ

**MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva - Núcleo Resende

configuração do controle interno e de suas atribuições, em um prazo máximo de 30 dias;

d) Após a realização do estudo mencionado no item “a”, iniciar processo administrativo para contratação de empresa especializada na realização de concurso público para o provimento dos cargos do controle interno, em um prazo máximo de 30 dias;

e) Após a finalização do concurso, exonerar todos os ocupantes de cargos em comissão que atualmente exercem suas funções no controle interno que sejam dissociadas das funções de direção, chefia e assessoramento e se abstenha de nomear outros comissionados para as mesmas ou semelhantes funções;

f) Caso o Município comprove cabalmente a impossibilidade de realizar a reestruturação neste ano de 2023, apesar de já ter sido afirmada a plausibilidade de equilíbrio das despesas por conta das extinções de cargos ocorridas no âmbito da Secretaria de Educação, que seja determinado que o ente municipal realize a reestruturação da Controladoria Geral no próximo orçamento, com inclusão das despesas necessárias na Lei Orçamentária Anual;

g) Na hipótese de descumprimento injustificado de quaisquer das medidas liminares acima mencionadas, requer seja aplicada multa diária e pessoal ao Ilmo. Sr. Prefeito, no valor de R\$ 1.000,00;

DOS REQUERIMENTOS E PEDIDOS DE PROVIMENTO FINAL:

1) O recebimento, a autuação e a distribuição da presente ação civil pública;



2) A citação do réu para que conteste a presente ação no prazo legal, sob pena de revelia;

3) Ao final, seja julgada procedente a pretensão autoral para, sob pena de aplicação das astreintes devidamente cominadas:

a) Confirmar ou acatar, definitivamente, o pleito liminar, em sede de resolução meritória;

b) Obrigar o Município a tornar efetivo o estudo mencionado no item “a” do pedido liminar anteriormente mencionado, criando os cargos efetivos – por transformação e/ou por lei – essenciais ao desempenho das funções do Controle Interno;

c) Obrigar o Município que realize concurso público, visando ao preenchimento dos cargos efetivos referidos no item acima, na mesma quantidade da prevista no estudo mencionado no item “a” do pedido liminar anteriormente mencionado;

d) Determinar a exoneração dos ocupantes de cargos em comissão que atualmente exercem suas funções no órgão de controle interno que são dissociadas das funções de direção, chefia ou assessoramento;

e) Impor a obrigação de não fazer, consistente na proibição de recontratar tais comissionados e/ou de estabelecer com aquelas ou outras pessoas novos vínculos administrativos-laborais por quaisquer meios para atuação no controle interno;

f) Obrigar o Município, caso comprove cabalmente a impossibilidade de realizar a reestruturação no presente ano, que realize a reestruturação da Controladoria Geral no próximo orçamento, com inclusão das despesas na Lei Orçamentária Anual;



f) Determinar que o Município mantenha de forma contínua o acesso integral às Leis e Decretos Municipais em ordem cronológica, contendo as respectivas ementas com a finalidade de facilitar o acesso à consulta no Portal da Transparência, bem como das rotinas, manuais e códigos de ética adotados pela Controladoria Geral do Município

g) Destinar as multas decorrentes de eventuais descumprimentos das obrigações impostas em sede liminar ou de mérito ao Fundo disposto no art. 13 da Lei 7.347/85;

4) Sejam as intimações do autor feitas por meio eletrônico ou pessoalmente, mediante entrega e vista dos autos, com os benefícios inerentes aos prazos processuais ministeriais;

5) A dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, à vista do disposto no artigo 18 da lei 7.347/1985 e do artigo 87 da lei 8.078/90.

6) Seja o réu condenado ao pagamento de todos os ônus de sucumbência e honorários advocatícios, esses arbitrados em 20% (vinte por cento) do valor dado à causa, a serem revertidos ao Fundo Especial do Ministério Público, criado pela Lei Estadual nº 2.819, de 07.11.97, e regulamentado pela Resolução GPGJ nº 801, de 19.03.98, num montante de 20% sobre o valor da causa;

Para a comprovação dos fatos aqui narrados, protesta-se, desde logo, pela produção de todas as provas em Direito admitidas e que se fizerem pertinentes, em especial a prova documental existente no Inquérito Civil nº 024/2021, que instrui a presente, incluindo a gravação da reunião realizada em 06 de dezembro de 2023 que está disponível no seguinte *link*:



MPRJ

MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva - Núcleo Resende

<https://drive.google.com/file/d/1e8A09uV6zMKBxQuCBRFJS50Gqu7YuUBs/view?usp=sharing>

Tendo em vista a complexidade da causa e possibilidade de acordo por meio de TAC, o Ministério Público não se opõe à designação de audiência de conciliação ou mediação.

Por fim, esclarece que receberá intimações pessoais por meio do membro do Ministério Público em atuação junto à 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Resende, situada na Rua Mário Piriquito, 228, Jardim Jalisco, Resende – RJ - CEP 27.510-040.

Diante dos mandamentos estabelecidos pela legislação processual, dá-se à causa o valor de alçada de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Nestes termos, aguarda deferimento.

Resende, 19 de dezembro de 2023.

Luciana De Jorge Gouvêa

Promotora de Justiça

Matr. 4014