



MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE  
ESTADO DE MINAS GERAIS  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

Of. 108/2024/Gabinete do Prefeito

Alto Rio Doce, 08 de março de 2024.

Assunto: VETO TOTAL AO AUTÓGRAFO DE LEI Nº 05, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2024.

*Ref.: Projeto de Lei nº 037/2023 e Autógrafo de Lei Nº 05/2024, que "Readéqua, no âmbito da Prefeitura de Alto Rio Doce – MG, o órgão de Controladoria Geral do Município e dá outras providências."*

## RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO TOTAL: Emenda com dispositivos

### INCONSTITUCIONAIS

#### I. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROJETO DE LEI

Após apresentada pelos nobres Vereadores, apreciada, discutida e aprovada pela Eg. Câmara Municipal de Alto Rio Doce, a proposição legislativa *supra* mencionada veio ao meu gabinete para os fins do previsto na Lei Orgânica Municipal.

O Projeto de Lei 037/2023, encaminhado pelo Poder Executivo Municipal de Alto Rio Doce - MG, tinha como propósito modernizar a Controladoria deste Poder, considerando que a legislação que a regia remontava a 2001, há 23 anos. Desde sua promulgação, a instituição da Controladoria recebeu diversas novas recomendações, destacando-se a Decisão Normativa 02/2016 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que enfatiza, dentre outros aspectos, a integridade, a preservação do patrimônio público e a autonomia do sistema de controle.

Um projeto de lei com essa finalidade, visando reestruturar a Controladoria Geral do Município, pode ter um impacto significativo na governança, transparência, eficiência e integridade das operações do governo municipal. Representa, portanto, uma iniciativa importante para promover o desenvolvimento sustentável e fortalecer a confiança dos cidadãos na administração pública.

Após o envio do projeto de lei para discussão e votação, foi apresentada apenas a Emenda Modificativa nº 01. É importante ressaltar que essa emenda **impacta** todo o texto original do projeto de lei, uma vez que APENAS UM PARÁGRAFO (ao ver deste Chefe do Poder Executivo, pouco relevante nesta análise) se manteve conforme o texto original, sendo todos os demais parágrafos, artigos ou mesmo a ementas do PL original alterados substancialmente, em uma análise preliminar.

Dessa forma, não é viável tratar cada alteração em separado, devido à abrangência da emenda única. A seguir, apresento uma análise dos artigos mais impactantes desse novo projeto de lei. Essa análise busca fornecer uma compreensão abrangente das alterações

Victor de Faria Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG

Recebido 08/03/2024  
16:46 Rodrigues



MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE  
ESTADO DE MINAS GERAIS  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

propostas pela emenda modificativa, a fim de subsidiar a tomada de decisão dos membros do legislativo municipal.

## II. ANÁLISE DAS EMENDAS PROPOSTAS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA VETO

### a. Ementa e Artigo 1º

Desde a alteração da ementa, observamos uma mudança substancial no escopo do texto original do Projeto de Lei 037/2023, que se propaga por toda a redação da emenda modificativa nº 01. Enquanto o texto original previa a readequação da Controladoria no âmbito exclusivo e delimitado do Poder Executivo, a emenda expandiu sua aplicabilidade a todos os poderes municipais, sejam eles Executivo ou Legislativo. Essa mudança significativa alterou o objetivo inicial do projeto, que estava originalmente focado apenas no Poder Executivo.

O questionamento dessa ação encontra respaldo em um dispositivo legal de grande importância para esta Egrégia Casa Legislativa: o Regimento Interno da Câmara Municipal de Alto Rio Doce/MG, disponível em [https://www.altoriodoce.mg.leg.br/leis/regimento-interno/regimento-interno/at\\_download/file](https://www.altoriodoce.mg.leg.br/leis/regimento-interno/regimento-interno/at_download/file). No referido regimento, em seu artigo 82, §1º, encontramos:

Art. 82 Emenda e a proposição apresentada como acessória de outra.

§ 1º As emendas podem ser:

- a) Supressiva e a que manda suprir, no todo ou em parte, o artigo, parágrafo, inciso ou alínea do projeto;
- b) Substitutiva- e a que substitui, no todo ou parcialmente, o artigo, parágrafo, inciso ou alínea do projeto;
- c) Aditiva e a que deve ser acrescida aos termos do artigo, parágrafo, inciso ou alínea do projeto;

d) Modificativa e a que se refere apenas a redação do artigo, parágrafo, inciso ou alínea do projeto, sem alterar a sua substancia.

(grifei)

Esse embasamento legal reforça a necessidade de uma análise minuciosa das alterações propostas pela emenda modificativa, a fim de garantir a conformidade com as normas e procedimentos estabelecidos pela legislação vigente e pelo Regimento Interno desta Casa Legislativa. Ora, uma vez que a emenda modificativa não se limita a corrigir erros, ambiguidades ou aprimorar a clareza do texto legal, como seria esperado no caso de emendas modificativas, mas vai além ao alterar a essência, o propósito e o alcance do

Victor de Souza Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG



**MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

projeto de lei original, torna-se evidente a inadmissibilidade da referida emenda. Ficou claro que não se utilizou a técnica legislativa adequada para o processo de confecção da emenda.

Essa mudança substancial por si só já seria suficiente para justificar a aceitação do veto por parte dos membros desta Casa Legislativa. No entanto, podemos aprofundar ainda mais essa análise.

No artigo 1º da emenda modificativa, é instituído o Sistema Integrado de Controle Interno, o qual prevê a integração entre os órgãos de Controle Interno do Executivo e Legislativo, algo alinhado com o disposto na Constituição Federal, art. 74. Entretanto, observa-se que as competências atribuídas a este Sistema ultrapassam as funções estabelecidas na referida Constituição, o que suscitará questionamentos futuros quanto à invasão de competências ou à independência dos poderes.

Além disso, tanto neste artigo quanto em outros que serão analisados posteriormente, encontramos expressões que podem gerar dúvidas ao gestor encarregado de aplicar a potencial Lei. Isso ocorre quando o texto utiliza expressões como "Controladoria Interna", "Controladoria" ou "Controladoria-Geral do Município", aparentemente referindo-se ao mesmo órgão.

Embora não haja, no âmbito municipal, um manual específico para redação de textos normativos e legais, podemos extrair valiosos ensinamentos do que é estabelecido, em âmbito federal, pelo "Manual de Redação da Presidência da República". Neste Manual, destacam-se diversos atributos da redação oficial, sendo a "clareza e precisão" dois princípios fundamentais. Vejamos:

#### CLAREZA

A clareza deve ser a **qualidade básica de todo texto oficial**. Pode-se definir como claro **aquele texto que possibilita imediata compreensão pelo leitor**. Não se **concebe** que um documento oficial ou um ato normativo de qualquer natureza **seja redigido de forma obscura, que dificulte ou impossibilite sua compreensão**. A transparência é requisito do próprio Estado de Direito: **é inaceitável que um texto oficial ou um ato normativo não seja entendido pelos cidadãos**. O princípio constitucional da publicidade não se esgota na mera publicação do texto, estendendo-se, ainda, **à necessidade de que o texto seja claro**.

...

#### PRECISÃO

O atributo da precisão complementa a clareza e caracteriza-se por:

Victor de Paiva Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG



**MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

- a) articulação da linguagem comum ou técnica para a perfeita compreensão da ideia veiculada no texto;
- b) **manifestação do pensamento ou da ideia com as mesmas palavras**, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico; e
- c) **escolha de expressão ou palavra que não confira duplo sentido ao texto.**

É indispensável, também, a releitura de todo o texto redigido. **A ocorrência, em textos oficiais, de trechos obscuros provém principalmente da falta da releitura, o que tornaria possível sua correção.** Na revisão de um expediente, **deve-se avaliar se ele será de fácil compreensão por seu destinatário.** O que nos parece óbvio pode ser desconhecido por terceiros. O domínio que adquirimos sobre certos assuntos, em decorrência de nossa experiência profissional, muitas vezes, faz com que os tomemos como de conhecimento geral, o que nem sempre é verdade. Explícite, desenvolva, esclareça, precise os termos técnicos, o significado das siglas e das abreviações e os conceitos específicos que não possam ser dispensados. A revisão atenta exige tempo. A pressa com que são elaboradas certas comunicações quase sempre compromete sua clareza. “Não há assuntos urgentes, há assuntos atrasados”, diz a máxima. Evite-se, pois, o atraso, com sua indesejável repercussão no texto redigido.

...

#### 14.1 Clareza e determinação das normas

O princípio da segurança jurídica, elemento fundamental do Estado de Direito, **exige que as normas sejam precisas e claras** para que o destinatário das disposições possa identificar a nova situação jurídica e as consequências que dela decorrem.

**As formulações obscuras, imprecisas, confusas ou contraditórias devem ser evitadas.**

**(grifei, de novo)**

(<https://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>)



**MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Praça Doutor Miguel Batista Vieira, n.º. 121, Centro.**  
**CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.**  
**Tel.: (32) 3345-1270**

Esses princípios orientam a redação de textos normativos de forma a torná-los compreensíveis e inequívocos, evitando ambiguidades e interpretações dúbias. Portanto, é essencial que os textos legislativos municipais também busquem alcançar essa clareza e precisão, a fim de garantir sua efetiva aplicação e compreensão por parte dos destinatários.

Dessa forma, ao revisar o texto do projeto de lei em questão, é importante atentar para a clareza e precisão das expressões utilizadas, buscando evitar qualquer ambiguidade ou incerteza na interpretação das disposições legais propostas. Isso contribuirá para uma legislação mais eficaz e coerente com os princípios democráticos e o Estado de Direito.

De fato, a falta de clareza na identificação da Controladoria do Poder Executivo pode gerar confusão quanto à aplicabilidade da emenda modificativa. Ao alternar entre termos como "Controladoria Interna", "Controladoria-Geral do Município" e simplesmente "Controladoria", o texto não deixa claro qual é a designação correta do órgão em questão, dificultando a compreensão por parte do gestor responsável pela aplicação da legislação.

Essa falta de precisão pode acarretar em interpretações equivocadas e conseqüentemente na aplicação inadequada da lei, comprometendo sua eficácia e eficiência. Portanto, é fundamental que o texto legislativo, materializado na Emenda Modificativa 01 seja vetada, a fim de impedir futuras inconstitucionalidades por parte do gestor que a aplicará.

**b. Artigo 2º**

O próximo artigo aborda a composição do Sistema Integrado de Controle Interno Municipal. A redação do referido artigo diz o seguinte:

Art. 2º - Compõem o Sistema Integrado de Controle Interno Municipal:

I – Controladoria-Geral do Município; e

II – Controladoria Interna do Legislativo.

Ao analisar o inciso I da emenda modificativa, parece evidente (à primeira vista) que a Controladoria mencionada se refere ao órgão interno de controle do Poder Executivo, uma vez que não há outra referência a este órgão específico para a Prefeitura ou para o Poder Legislativo.

Vejamos como sustenta o entendimento neste respeito o renomado doutrinador Milton Mendes Botelho:

Victor de Souza Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG

“O art. 76 da Lei Federal 4.320/64 especifica de forma clara as atribuições do Controle Interno, mas sempre fica alguma dúvida quanto à extensão de suas ações, como é o caso dos Municípios com menos de 50 mil habitantes. **Uma das dúvidas é se o Sistema de Controle Interno do**



MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE  
ESTADO DE MINAS GERAIS  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

### **Executivo pode abranger os atos do Poder Legislativo Municipal.**

A resposta afirmativa está inserida no art. 74 da Constituição Federal, quando afirma que todos os Poderes manterão, de forma integrada, o Sistema de Controle Interno, **mesmo que cada Poder possua seu próprio sistema de controle, mas a integração destes sistemas é responsabilidade do Poder Executivo**, por isso lhe compete elaborar a cada final de exercício financeiro a prestação de contas consolidada, não eximindo os demais Poderes de elaborarem suas respectivas contas acompanhadas do relatório anual do Sistema de Controle Interno."

**(grifei novamente)**

(BOTELHO, Milton Mendes. Manual Prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal. Curitiba: Juruá, 2006, pág. 39)

Se a intenção do legislador da Emenda Modificativa 01 é estabelecer que a Controladoria-Geral do Município seja de responsabilidade discricionária do Poder Executivo, tal disposição pode encontrar amparo na doutrina jurídica. No entanto, ao analisarmos os próximos artigos, podemos identificar questões que representam **riscos reais para a legislação**, haja vista que no texto da emenda há **previsão do Controlador do Legislativo ser o Controlador Geral do Município**. Vamos acompanhar esses pontos com atenção.

Se a intenção do legislador da Emenda Modificativa 01 não é estabelecer que a Controladoria-Geral do Município seja a controladoria própria do Poder Executivo, mas sim a Controladoria Integrada, então por si só esta lei se torna inconstitucional, haja vista que **não há previsão legal para o Controle Interno deste Poder, órgão fundamental para gestão pública**(onde estaria na legislação o Controle Interno do Executivo?).

Fica claro assim que, independente da intenção do legislador, ambas carregam em si inconstitucionalidades legais que devem ser rechaçadas.

#### **c. Artigo 6º**

O artigo 6º da Emenda Modificativa 01 parece ser o ponto mais delicado do processo. No início do artigo, é estabelecido que a "Central Deliberativa de Controle Interno será composta pelo(s) Controlador(es) Interno(s) efetivo(s) da carreira específica de controlador". Já neste ponto, podemos destacar uma **extrapolação de prerrogativas: é atribuição do Executivo, não do Legislativo, criar despesas**. Ao observar detalhadamente o que é estabelecido pela Lei Municipal 865/2021, especificamente no anexo 2, que trata dos cargos efetivos do Poder Executivo Municipal, não foi identificado o referido cargo.

Victor de Paiva Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG



MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE  
ESTADO DE MINAS GERAIS  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

Portanto, ao determinar que **APENAS controladores efetivos de carreira no Poder Executivo poderão compor a Central Deliberativa**, cria-se a obrigatoriedade para o Gestor de contrair gastos com um tipo de servidor que não existe no quadro de servidores do Poder Executivo de Alto Rio Doce. Isso representa um problema sério, pois além de extrapolar as atribuições do Legislativo ao criar despesas (despesas que não foram compatibilizadas com um impacto financeiro), também pode gerar dificuldades operacionais e administrativas para a implementação efetiva do Sistema Integrado de Controle Interno Municipal.

De fato, a situação descrita coloca o Chefe do Poder Executivo em uma posição delicada, exigindo que se realize todos os trâmites legais para a nomeação de um servidor público de carreira sem sequer saber se isso terá algum impacto em indicadores constitucionais. Esse cenário pode resultar em um engessamento da máquina pública e, consequentemente, na paralisação de suas atividades.

Essa atribuição discricionária do Prefeito de contrair ou não gastos encontra amparo novamente no Regimento Interno da Câmara Municipal de Alto Rio Doce. Em seu artigo 70, lemos:

Art. 70 E da **competência privativa do Prefeito** a iniciativa dos projetos que versem sobre:

I – a **organização administrativa, as matérias orçamentárias** e tributárias e os serviços públicos;

II – **os servidores públicos municipais**, seu regime jurídico, a **criação** e o provimento **de cargos**, empregos e funções na administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo, a estabilidade e aposentadoria e a **fixação e alteração de remuneração**, salvo as exceções previstas na constituição federal, na constituição estadual e na lei orgânica municipal;

III – a criação, a estruturação e as atribuições dos órgãos públicos da administração municipal.

Assim, mais uma vez, evidencia-se uma inconsistência na referida emenda que demanda máxima atenção. Caso não haja a correção dessa questão, poderá haver um impacto significativo na harmonia entre os Poderes, algo totalmente vedado em nossa Constituição Federal.

A manutenção dessa discrepância pode gerar não apenas problemas operacionais e administrativos, mas também conflitos de competência entre os poderes Executivo e Legislativo, comprometendo a estabilidade e eficácia do sistema de controle interno municipal. É fundamental que as decisões administrativas sejam tomadas com base em uma análise completa e cuidadosa de todos os aspectos legais, constitucionais e práticos envolvidos. Isso inclui avaliar os possíveis impactos nas finanças municipais, na estrutura organizacional e, principalmente, na observância dos princípios constitucionais, como a

Victor de Paiva Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG



**MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, n.º. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

harmonia entre os poderes, algo que claramente não foi feito ao se elaborar a Emenda Modificativa 01.

A próxima irregularidade identificada nesta emenda modificativa é estabelecida no §1º, que define os critérios para a assunção ao cargo de Controlador Interno. Entre esses critérios, está a imperiosa necessidade de possuir "nível superior de escolaridade, em grau de titulação mínima de bacharel em Direito, Contabilidade, Administração ou Gestão Pública". Entendemos que este critério excede a realidade do município atualmente.

É importante ressaltar que o Município de Alto Rio Doce é considerado de Porte Pequeno I (até 20.000 habitantes), e, dadas as limitações financeiras existentes, seria contraproducente, senão pouco atrativo, exigir cargos cuja remuneração não possa ser justa. Tomando como exemplo o cenário atual e levando em conta a execução da Lei com as emendas propostas, para ser justo seria necessário que houvesse pelo menos 4 controladores internos de carreira, com salários não inferiores a R\$ 5.000,00 (um parâmetro salarial estabelecido em relação ao salário pago ao Controlador Interno da Câmara Municipal, que controla um orçamento significativamente menor), além dos custos com verbas trabalhistas, o que oneraria pelo menos R\$ 20.000,00 aos cofres do Poder Executivo.

Além disso, a exigência de formação superior pode restringir o acesso ao cargo, violando o princípio da isonomia. Profissionais com formação em áreas correlatas podem ter conhecimentos e experiências compatíveis com as atribuições do cargo, e a experiência prática na área de controle interno pode ser mais relevante do que a formação superior. Nesse sentido, a questão foi defendida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

O Ministério Público de Contas discorda do entendimento da unidade técnica e **entende que o servidor que exerce cargo de nível médio, desde que detenha conhecimentos técnicos compatíveis para o desenvolvimento da atividade de controle interno, pode atuar como controlador interno.** Informa que a matéria já foi analisada pelo órgão ministerial no Parecer Ministerial n.º 2281/10, da lavra da Procuradora Valéria Borba, no processo n.º 139233/08, de prestação de contas municipal, cujo excerto transcrevo:

“Em sua manifestação, a Diretoria de Contas Municipais, através da Instrução n.º 3496/09, ratifica a instrução anterior (n. 2739/09), e mantém o opinativo pela regularidade das contas com ressalva, considerando passível de ressalva a nomeação extemporânea de servidora detentora de cargo efetivo para exercer a função de Controladora Interna.

Sobre as questões levantadas argumenta, em suma:

Victor de Souza Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG



**MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

- a) que ser a servidora detentora de cargo de nível médio não permite julgar a sua formação acadêmica, sendo este um questionamento subjetivo;
- b) conforme a jurisprudência, a atribuição de função gratificada a servidor em estágio probatório não é irregular (Acórdão 325/08 – Pleno TCE-PR);
- c) assiste razão em conceder a remuneração correspondente, vez que a servidora é apta a assumir a função.
- d) apesar de ser recomendado que a função de controle interno não seja exercida por servidor em estágio probatório, não há impedimentos em forma expressa na legislação, sendo que, **em face da estrutura de pessoal nos Municípios de pequeno porte, este ponto pode ser ressaltado.**

Esta Procuradora entende que **não há óbices legais à designação da servidora para exercer a função de controle interno, tanto na questão do cargo efetivo de nível médio** quanto ao estágio probatório. Bem exemplifica a Diretoria, apontando o entendimento desta Corte na matéria, através do Acórdão n. 325/08. Para tanto, justo que a remuneração por ela percebida seja correspondente.

No tocante à suposição de instabilidade gerada pela designação de servidor em estágio probatório para função de controle interno, sendo semelhante à coibição do exercício da função por cargos comissionados, compartilho do entendimento da Diretoria, considerando as dificuldades decorrentes da estrutura de pessoal dos Municípios de pequeno porte.”

Concordo com o membro ministerial e lembro que este Tribunal de Contas já teve a oportunidade de se debruçar sobre esse tema em sede de consulta, entendendo que basta o ocupante da função de controle interno **possuir conhecimentos pertinentes a esta área, notoriamente em direito, ciências contábeis, ciências econômicas ou administração pública, não sendo imprescindível que tenha formação superior.**

...

Desta forma, **é possível (regular) que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio seja designado como**

Victor de Paiva Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG



**MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

**controlador interno, desde que detenha formação/conhecimentos para tanto.**

(grifei)

(<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2017/11/pdf/0321898.pdf>)

Também é importante destacar o que estabelece o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em sua Decisão Normativa 02/2016, a qual serve de base legal e instrumento normativo para a adequada estruturação do Controle Interno:

#### CAPÍTULO V

#### SERVIDORES DESIGNADOS PARA COMPOR A UNIDADE CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Art. 14. Os servidores da unidade central do sistema de controle interno devem ser titulares de cargo de provimento efetivo, estáveis e designados pela autoridade competente.

§ 1º Para a designação de que trata o caput **deve ser avaliado se o servidor possui os conhecimentos técnicos necessários ao exercício das atividades de controle interno** e se possui conduta funcional compatível com essas atividades.

Ao considerarmos as orientações do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, torna-se evidente a importância de uma abordagem flexível e adaptável na definição dos requisitos para os cargos de controle interno, de forma a garantir a eficiência e eficácia do sistema de controle interno municipal, sem comprometer as finanças e a capacidade administrativa do município.

Portanto, diante das condições do Município em questão, não há qualquer base regimental, jurisprudência ou lei que obrigue o Poder Executivo a necessariamente ter como controlador apenas servidores com formação superior.

Dessa forma, é fundamental que a legislação municipal seja flexível e adaptável às necessidades e realidades locais, levando em consideração as particularidades e limitações do município de pequeno porte. Nesse sentido, a exigência de formação superior para o cargo de Controlador Interno pode não ser adequada e pode até mesmo representar um obstáculo à efetivação do controle interno no município, além de impor ônus excessivos aos cofres públicos ou restringir desnecessariamente o acesso ao cargo.

Avançando ao próximo parágrafo do artigo 6º, assim lemos:

§2º - O **Controlador-Geral do Município** será designado dentre os Controladores internos de carreira,

Victor de Souza Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG



**MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, n.º. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

**concorrendo o Controlador em exercício no Legislativo, em ato de escolha do Prefeito, sujeita à aprovação do Legislativo, para cumprimento de mandato fixo de 4 (quatro) anos.**

**(grifei)**

Neste parágrafo, novamente encontramos a nomenclatura "Controlador-Geral do Município". Recordando o entendimento anterior na análise do artigo 2º, a Controladoria-Geral do Município é a Controladoria própria do Poder Executivo. Portanto, neste parágrafo, observamos uma violação aos princípios da independência dos poderes, da isonomia e da harmonia entre eles. Existem dois motivos para isso.

Primeiramente, ao permitir que o Controlador em exercício no Legislativo possa concorrer ao cargo de Controlador-Geral do Município, é violado o princípio básico da separação dos poderes, conforme estabelecido pela Constituição Federal. Devemos recordar também o que é disposto nesta Constituição, em seu artigo 70:

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**.

Fica claro que a Controladoria deve ser restrita a cada Poder, sob pena de haver usurpação de poder e indevida invasão das competências estabelecidas. Ainda que haja o Controle Externo, realizado pela Câmara Municipal no âmbito do Município, esta não deve ser realizada a título de Controle Interno por um servidor desta casa legislativa, no âmbito do Poder Executivo (a Câmara que já exerce o Controle Externo, a partir de então também exercerá o Controle Interno do Executivo? TOTALMENTE INCONSTITUCIONAL).

A separação de poderes é um princípio fundamental da organização do Estado e deve ser respeitada para garantir o equilíbrio e a independência entre os poderes. Portanto, cada poder deve ter sua própria estrutura de controle interno independente para garantir a eficácia e a imparcialidade na fiscalização de suas atividades.

É assim que também nos ensina o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

**"(...) A Câmara não está sujeita ao controle interno do Poder Executivo, nos termos dos artigos 75 e 76 da Lei 4.320/64. Tal posicionamento estriba-se, fundamentalmente, no entendimento de que cada Poder é independente e autônomo. Há a necessidade do controle interno – mas no âmbito de cada Poder. Sobre esta questão, é meridiana a clareza do texto constitucional, proporcionada pelo caput do art. 70 (...)."**

Victor de Paula Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG



**MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

**(grifei, de novo)**

TCE-MG. Consulta nº 452063. Data da sessão: 1º.10.97.  
Rel: Cons. Simão Pedro Toledo.

Também se sustentou esta tese pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Ainda que a construção do modelo seja coerente, ao contrário do sustentado, **não me parece haver fundamento jurídico para a tese**. Não se deve interpretar a referência, no texto constitucional, a “sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal” de forma a abarcar neles o Poder Legislativo Municipal, **sob pena de atentar contra um dos princípios mais basilares da República, o da separação dos poderes**.

No mesmo sentido do que defendo são as relevantes considerações de Evando Martins Guerra, citado por Rodrigo Pironti Aguirre de Castro:

“Ora, sendo os poderes independentes e harmônicos entre si, conforme preceitua o art. 2º da nossa Lei Maior, não poderá haver vínculo subordinativo entre eles. Em se aceitando a hipótese de integração horizontal, estar-se-ia permitindo a criação de um órgão central, reunindo todos os diversos sistemas existentes em cada um dos blocos orgânicos, funcionando como controlador geral com prerrogativa de fiscalização sobre eles, interferindo no princípio da independência determinado pela Constituição. Além disso, vale salientar que, nesse caso, prosternada estaria a **essência do controle, porquanto, ao ser apartado de cada um dos Poderes, deixaria de ser interno, criando-se uma nova figura, eivada de inconstitucionalidade, de controle externo**. Nossa sistemática constitucional não se coaduna com tal conjectura.”

Deste modo, parece-me indubitável que **um órgão estranho à estrutura do Poder controlado**, ao interferir ou determinar a atuação deste Poder, **viola a Carta Maior e o conceito da Separação de Poderes**. Convém transcrever um exemplo do próprio Rodrigo Pironti Aguirre de Castro que bem elucida a questão:

**“Imagine-se o seguinte exemplo: um sistema de controle interno envolvendo o Executivo Municipal (nele incluídas duas autarquias, fundações, empresas**

Victor da Silva Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG



MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE  
ESTADO DE MINAS GERAIS  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

estatais e sociedades de economia mista) e o Poder Legislativo do mesmo Município e a Unidade Central deste sistema vinculada à Controladoria-Geral do Município. Verificada uma irregularidade pelo Controlador-Geral do Município poderia ele obrigar o chefe do Legislativo a adotar medidas sob pena de sanção? Ou melhor, poderia o Controlador-Geral do Município, neste caso, determinar que a prestação de Contas do Legislativo deve ser encaminhada para ele (controlador vinculado ao Executivo) no prazo máximo de 15 dias antes da data de entrega ao Tribunal de Contas? Não há, constitucionalmente, vínculo hierárquico entre os poderes, nem mesmo competência constitucionalmente lícita deste controlador na ordenação de atos ao Chefe do Poder Legislativo, pelo que, não parece possível o entendimento de que o sistema de controle interno pode engendrar e ordenar duas esferas de governo ou poderes distintos.”

Afastados, deste modo, os argumentos da unidade técnica e do órgão ministerial, **reputo relevante insistir que é obrigatório cada Poder instituir o seu próprio controle interno**, nos termos do que disposto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal

(grifei)

<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2017/11/pdf/00321898.pdf>

Assim, permitir que um servidor do Legislativo exerça funções de controle interno no Executivo pode gerar conflitos de interesse e comprometer a imparcialidade e a autonomia do controle interno. Portanto, é essencial que a legislação municipal estabeleça claramente a separação das atribuições de controle interno entre os poderes, respeitando os princípios constitucionais de independência e harmonia entre eles, algo que esta Emenda Modificativa NÃO FAZ.

Neste mesmo parágrafo, encontramos outra inconstitucionalidade que viola a autonomia dos poderes e a harmonia entre eles. **Ao sujeitar a decisão de escolha do Prefeito Municipal** quanto ao Controlador-Geral do Município à aprovação do Legislativo, identificamos os seguintes pontos desfavoráveis, além dos aspectos exhaustivamente mencionados acima:

- A nomeação de cargos de confiança é prerrogativa do Chefe do Executivo, e a submissão à Câmara pode interferir em sua autonomia e capacidade de gestão.

Victor de Paula Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG



**MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.**  
**CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.**  
**Tel.: (32) 3345-1270**

- O cargo de Controlador-Geral exige conhecimentos técnicos específicos, e a avaliação da Câmara pode não ser adequada para determinar a qualificação do candidato.
- A necessidade de aprovação pela Câmara pode atrasar o processo de nomeação e prejudicar o funcionamento do Controle Interno, o que vai de encontro ao princípio da eficiência na administração pública.

Portanto, é fundamental que a legislação municipal respeite a autonomia dos poderes e estabeleça procedimentos claros e ágeis para a nomeação de cargos de confiança, garantindo assim o adequado funcionamento da administração pública e o cumprimento dos princípios constitucionais. Esta premissa não foi observada ao confeccionar o referido projeto de lei em análise, o que acarreta a necessidade de sua rejeição, sob pena de nulidade do processo. A inobservância dos princípios constitucionais de separação dos poderes, autonomia e harmonia entre eles compromete a validade e a eficácia da legislação municipal.

Por fim, a emenda novamente torna-se contraproducente ao sugerir, no §4º, a criação "em lei específica da gratificação para o exercício da Controladoria-Geral". É importante observar se não é isso que já está previsto no artigo 5º do Projeto de Lei original 037/2023:

Art. 5º - Ficam criadas, no que couber, as funções gratificadas de **Controlador Geral do Município**, Membro-Controlador Ouvidor e Compliance, Membro-Controlador Auditor e Transparência, Membro-Controlador Normatizador e Corregedor e Membro-Controlador Encarregado DPO.

**(grifei, de novo)**

Diferentemente da despesa criada anteriormente de forma indevida pelo Poder Legislativo, esta despesa está devidamente compatibilizada com o orçamento municipal, conforme foi possível verificar através do impacto financeiro enviado junto com o projeto de lei.

Em não havendo na emenda a possibilidade de remuneração do servidor designado como Controlador-Geral do Município, o Poder Executivo poderia incorrer em apropriação indevida de mão de obra, sujeito a ser enquadrado como desvio de função ou até mesmo a enfrentar processos judiciais. Esta ação é vedada expressamente pela Lei Municipal nº 294/1999, artigo 4º, que estabelece:

Art. 4º - **É proibida a prestação de serviços gratuitos,** salvo os casos previstos em Lei.

**(grifei novamente)**

Victor de Peiva Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG



**MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.**  
**CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.**  
**Tel.: (32) 3345-1270**

É essencial garantir que todas as atribuições e responsabilidades atribuídas aos cargos públicos sejam devidamente acompanhadas de uma estrutura remuneratória adequada e prevista legalmente. A ausência disso pode não apenas comprometer a efetividade do controle interno, mas também expor o Poder Executivo a sérios riscos legais e judiciais.

Mais uma vez, fica evidente que a referida emenda **DEVE SER PRONTAMENTE REJEITADA!**

**d. Artigo 7º**

Assim como no artigo anterior, este artigo delimita que atividades essenciais de Ouvidoria e Corregedoria sejam designadas a servidores que detenham "nível superior de escolaridade, com competência para as deliberações estritas de processamento", novamente restringindo outros servidores com as devidas capacitações a atuarem nessas funções.

Analisemos, quanto for necessário, a estrutura municipal do Poder Executivo: Alto Rio Doce é um município enquadrado como Porte Pequeno I (até 20.000 habitantes). Dentro de seu quadro funcional, os cargos que poderiam se enquadrar nos critérios estabelecidos são: Advogado (atualmente com apenas 1 servidor efetivo), Assistente Técnico Administrativo (atualmente com 2 servidores efetivos, no entanto um deles encontra-se cedido ao Poder Judiciário e outro exerce função gratificada de Agente de Contratações) e Contador (atualmente apenas 1 servidor efetivo). Observando o princípio da segregação de funções, fica claro que é improvável, para não dizer impossível, que o Poder Executivo tenha condições de atender a essas determinações. Ora, por se tratar de atividades de atendimento ao público, estas não devem ser suprimidas pelo simples capricho de se ter um servidor com nível superior à frente delas.

Assim normatiza o Tribunal de Contas em sua Decisão Normativa 02/2016 quanto à segregação de funções:

Art. 5º Os princípios gerais das ações do sistema de controle interno são:

...

V – segregação de funções: **nos processos de trabalho do Poder deve haver previsão de separação das funções de autorização, execução, registro e controle entre unidades ou agentes públicos distintos;**

...

Art. 7º ...

III ...

Victor de Paula Lopes  
Prefeito Municipal  
Alto Rio Doce - MG



**MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

b) segregação de funções (autorização, execução, registro e controle): para reduzir o risco de erro ou irregularidade na realização dos atos administrativos ou para reduzir o risco de o erro ou a irregularidade não ser identificada, **o controle de todas as etapas-chave de um processo de trabalho não deve ser conferido a apenas uma unidade ou um agente público**, isso porque as responsabilidades inerentes a um processo de trabalho **devem ser assumidas por unidades ou agentes distintos**, para que o ato administrativo executado por uma unidade ou agente seja revisto ou avaliado por outro;

**(grifei)**

Assim, a permanência destas regras não apenas limita o acesso de profissionais qualificados (ainda que não sejam de nível superior) às atividades de Ouvidoria e Corregedoria, mas também prejudicam a eficácia e a eficiência desses órgãos na fiscalização e no controle das atividades administrativas. É fundamental garantir que as nomeações para essas funções sejam baseadas na capacidade técnica e na experiência dos servidores, independentemente de sua formação acadêmica.

Além disso, observa-se novamente a perspectiva de criação de gastos determinada indevidamente pela casa legislativa. No §3º, determina-se que "todas as secretarias e/ou órgãos municipais equiparados contarão com pelo menos um agente designado para as atribuições de correição e execução". Também, no §4º, abre-se precedente para futura criação de gratificação por função.

Não obstante esta ser contraproducente, uma vez que o projeto original já previa remuneração para funções exercidas nesses campos, a emenda aumenta as despesas municipais. Em vez de remunerar apenas quatro servidores que realizassem as macrofunções, seriam necessários ao menos mais oito gratificações, por exercer atribuições de correição e execução, considerando a obrigação imposta no §3º e a impossibilidade de se utilizar mão de obra de servidor a custo zero, conforme já defendido anteriormente.

Portanto, a promulgação da lei com referida emenda resultaria em um aumento desnecessário dos gastos municipais, o que vai contra os princípios da eficiência e economicidade na administração pública.

**e. Artigo 15**

Encaminhando-se ao final da emenda, no artigo 15, determinou-se a "instituição plena do Sistema Integrado de Controle Interno, bem como da Controladoria-Geral do Município, com a criação dos cargos e respectivas funções será realizada no prazo improrrogável de 01 (um) ano, contado da publicação da presente Lei". No entanto, o parágrafo único deste artigo prevê que, desde já, os cargos de Controlador Interno, Ouvidor Interno e LGPD devem ser exercidos por servidores que atendam às disposições da referida emenda.

Victor de Paula Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG



**MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

Novamente, e sempre que necessário reafirmar, observemos a estrutura do município de Alto Rio Doce (município de Porte Pequeno I). Considerando o quadro de servidores efetivos, apenas 3 servidores poderiam assumir essas funções, em um quadro total de 244 servidores (em 29/02/2024). E, além disso, o caráter específico do cargo desenvolvido por esses servidores, sendo funções que posteriormente seriam auditadas pela Controladoria do Poder Executivo, configura uma clara ofensa ao princípio da segregação de funções.

O fato é que, se promulgada hoje tal lei com emendas, amanhã já seria impossível atender ao que rege o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e demais órgãos de Controle Externo, incluindo a Egrégia Câmara Municipal. Isso evidencia a necessidade urgente de revisão e declínio da emenda para garantir a conformidade com os princípios constitucionais e a viabilidade operacional da administração municipal.

### **III. CONSEQUÊNCIAS NEGATIVAS DAS EMENDAS**

Com base no que foi analisado acima, algumas das consequências negativas da emenda modificativa 01 são:

- Extrapolamento das atribuições do Poder Legislativo: A emenda extrapola as atribuições do Poder Legislativo ao modificar substancialmente o projeto original, ampliando suas aplicações para todos os poderes municipais. Essa alteração vai além do escopo do projeto inicial e pode ser considerada como um excesso de competência legislativa.
- Inconsistências e ambiguidades no texto: A emenda apresenta expressões que geram dúvidas quanto à sua aplicação, como a utilização de diferentes termos para se referir à Controladoria. Essa falta de clareza pode gerar conflitos e incertezas na aplicação da lei.
- Aumento de despesas municipais: A emenda propõe a criação de novos cargos e funções, bem como a possibilidade de gratificações adicionais, o que pode resultar em um aumento significativo das despesas municipais, sem garantias de efetividade na gestão pública.
- Violação de princípios constitucionais: A emenda pode violar princípios constitucionais, como a separação dos poderes, a autonomia dos entes federativos e a eficiência na administração pública. Ao interferir na gestão e nas atribuições dos poderes Executivo e Legislativo, a emenda compromete a harmonia e a eficiência da administração pública municipal.
- Impossibilidade prática de implementação: Considerando as limitações estruturais e financeiras do município, a emenda propõe a criação de funções e cargos que podem ser inviáveis de serem efetivamente preenchidos, o que comprometeria a eficácia da legislação.

Em resumo, a emenda apresenta uma série de problemas que podem comprometer a efetividade da legislação, gerar conflitos de interpretação e implementação, além de

Victor de Paiva Lopes  
Prefeito Municipal de  
Alto Rio Doce - MG



MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE  
ESTADO DE MINAS GERAIS  
Praça Doutor Miguel Batista Vieira, nº. 121, Centro.  
CEP: 36.260-000 – Alto Rio Doce – MG.  
Tel.: (32) 3345-1270

aumentar as despesas municipais sem garantias de benefícios concretos para a administração pública e para a população local.

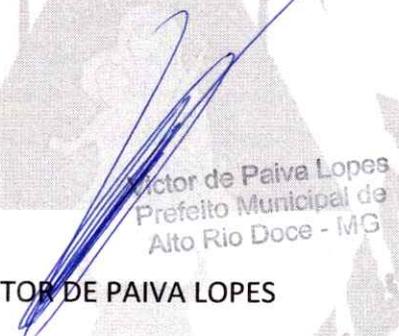
#### IV. ALTERNATIVAS, SUGESTÕES E CONCLUSÃO

Após uma análise criteriosa, identifiquei uma série de problemas que, se não forem corrigidos, poderão comprometer gravemente a eficácia e a legalidade da legislação proposta, sendo esta emenda INCONSTITUCIONAL.

Diante desses argumentos, solicito encarecidamente que os nobres vereadores votem pela **aprovação do “veto à Emenda Modificativa nº 01 ao Projeto de Lei 037/2023”**. É fundamental agirmos com responsabilidade e garantirmos que nossa legislação seja coerente, eficaz e esteja em conformidade com os princípios constitucionais e as necessidades reais do nosso município, evitando ações que tornariam o procedimento INCONSTITUCIONAL.

Sem mais para o momento e esperando ter dirimido os questionamentos postos, renovamos protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente.



VICTOR DE PAIVA LOPES

Prefeito Municipal de Alto Rio Doce

