



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre

Rua Manoelito de Ornelas, 50 - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90110230 - Fone: (51) 3210-6500 - 51.95884470 - Email: frpoacent1vfaz@tjrs.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL Nº 5096495-22.2024.8.21.0001/RS

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RÉU: MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE / RS

DESPACHO/DECISÃO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, apresentado pela 8ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Porto Alegre, ajuizou ação civil pública em face do **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS**, com pedido de liminar, a fim de que: 1) o ente federativo demandado adote as medidas administrativas necessárias à inclusão, no fluxo do Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGEF), de etapa de participação da Controladoria-Geral do Município – CGM, apta a viabilizar o registro, no sistema, de irregularidades apuradas nas verificações de conformidade dos estágios de execução da despesa, viabilizando a atuação efetiva do Órgão Central de Controle Interno de forma preventiva e concomitante, antes da realização dos pagamentos pela Administração Pública, na forma preconizada na Lei Complementar Municipal nº 625/2009; 2) promova a reposição do quadro de pessoal da Controladoria-Geral do Município - CGM, minimamente em 15 Auditores ou Técnicos de Controle Interno, conforme Despacho da Assessoria de Relacionamento com o Controle Externo da CGM proferido em atenção ao Comunicado de Auditoria do TCE (processo SEI nº 24.0.000020926-7), de modo a possibilitar a continuidade do exercício de suas atribuições legais. Lastreia seus pedidos na Constituição Federal, na Lei Orgânica Municipal, na LCM nº 665/2009, na probabilidade do direito invocado e no risco de graves danos ao erário público.

Intimado o demandado para prestar informações preliminares a subsidiar a análise da postulação liminar, manifestou-se ao evento 13.1, apresentando esclarecimentos acerca do funcionamento do SIGEF, afirmando que não há omissão da Administração em viabilizar a participação da CGM, estando em desenvolvimento funcionalidade específica no sistema que permita a participação, com previsão de implantação no segundo semestre de 2024. Alega que falta comprovação de relação causal entre a forma atual de operacionalização do SIGEF com supostas irregularidades nos repasses de verbas decorrentes de emendas parlamentares impositivas, tratando-se de conjecturas, sem provas, em detrimento da presunção de legitimidade e de veracidade dos atos administrativos. Defende o descabimento das liminares postuladas no atual contexto de calamidade pública, pois o deferimento acarreta impacto negativo na gestão diante da situação vivenciada, comprometendo a continuidade do serviço público e a eficiência administrativa, considerando os recursos e a atenção necessários à gestão da emergência, que não convém sejam desviados. Reafirma a legalidade e a conformidade da implementação do SIGEF; invoca o Tema 698 do STF, que assentou não caber a interferência judicial na discricionariedade administrativa; a ausência de proporcionalidade nas medidas requeridas, de inclusão imediata da CGM no fluxo do SIGEF e de contratação ou deslocamento de servidores, em prazo de 15 dias, que geram inclusive impossibilidade fática de cumprimento; riscos à segurança jurídica e à



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre

confiança legítima; ausência de urgência na concessão da liminar, impossibilidade de concessão de liminar satisfativa em face da Fazenda Pública e perigo de irreversibilidade da medida (1.1).

O Ministério Público manifestou-se ao evento 15.1, ratificando integralmente as postulações liminares.

Eis o sucinto relatório.

Estabelece o art. 129, inc. III, da Constituição Federal, ser função institucional do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Nos três parágrafos seguintes reproduzo os dizeres da parte autora que sintetizam o que reputo essencial ao exame das postulações liminares.

Argumenta a parte autora, em síntese, que houve aporte de notícias na Promotoria Especializada acerca de diversas irregularidades envolvendo a celebração de parcerias pelo Município de Porto Alegre com organizações da sociedade civil (OSCs), referentes à execução de emendas parlamentares impositivas, sendo deflagradas as respectivas investigações, objeto dos Inquéritos Cíveis n. 00829.000.650/2023, 00829.001.354/2023, 00829.000.033/2024 e 00829.000.044/2024. Alega ter-se verificado a existência de contexto de verdadeiro descontrole na transferência dos recursos públicos pelo Município às OSCs, diante de repetidas violações às normas legais e infralegais de regência, notadamente no que refere às parcerias capitaneadas e formalizadas por meio da Secretaria Municipal de Governança Local e Coordenação Política - SMGOV (inépcia dos planos de trabalhos redigidos pelas OSCs e aprovados pela Administração, ausência de levantamentos de valores de mercado de produtos e serviços, orçamentos com indícios de fraude, falta de estabelecimento de metas a serem alcançadas e de cronogramas de desembolso (transferência de valores em uma única parcela), entre outros). Afirma ter sido possível verificar que as irregularidades convergem, justamente, ao desiderato de dificultar o controle da aplicação da verba pública e, assim, favorecer a ocorrência de desvios. Quanto aos dois primeiros Inquéritos Cíveis, diz que houve ajuizamento de ações civis públicas contra o Município de Porto Alegre e as organizações da sociedade civil parceiras, beneficiadas pelas emendas parlamentares, e nos dois casos o Poder Judiciário deferiu a antecipação dos efeitos da tutela ao Ministério Público, ao fim de determinar a suspensão das parcerias celebradas (petições iniciais e decisões liminares proferidas nos processos n. 5121743-24.2023.8.21.0001 e 5272961-02.2023.8.21.0001 – DOCs. 2, 3, 4 e 5). No tocante ao Inquérito Civil n. 00829.000.033/2024 (DOC. 6), argumenta que até o momento não foi necessária a adoção de medida judicial, porque revogada a parceria antes da consumação do prejuízo ao erário (transferência dos recursos públicos). No que refere ao Inquérito Civil n. 00829.000.044/2024 (DOC. 7), cita que a Promotoria identificou irregularidades, porém aguarda, para avaliar a necessidade de medidas judiciais, o posicionamento da Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude, já instada a apresentar manifestação.

Diante dos eventos, ao realizar reunião com a Controladoria-Geral do Município para tratar da temática, em razão da atuação diuturna e especializada daquele Órgão de Controle Interno na fiscalização da execução de emendas parlamentares (em



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre

convergência de propósitos com o Ministério Público), diz que foi informada acerca de recente restrição ao exercício de atribuições da CGM, por conta do início da operação de um novo sistema informatizado para execução de atividades financeiras e orçamentárias no âmbito da Administração Municipal, denominado Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGEF), conforme disciplina do Decreto nº 22.383/2023. A implantação do SIGEF teria sido efetivada a partir da necessidade de atendimento aos padrões de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle, conforme previsto no Decreto Federal nº 10.540/2020, sendo difundida pelo demandado como medida de modernização e otimização da gestão, destacando-se a extinção dos Pedidos de Liberação (PLs) como modo de simplificar a liberação de recursos e agilizar a prestação de serviços à população.

Sustenta que a vigência do novo sistema, conquanto implique avanços operacionais, ao substituir sistemas antigos e tecnologicamente ultrapassados, ensejou grave prejuízo à atuação do Órgão Central de Controle Interno da Administração, a Controladoria-Geral do Município - CGM, na medida em que suprimiu suas etapas de participação no fluxo de execução das despesas, que possibilitavam o registro de irregularidades antes das correspondentes liquidações e pagamentos, resultando em violações à lei e à Constituição, retrocesso na efetividade do controle e prejuízos concretos ao erário público, objetivamente aferíveis a partir dos dados acerca do período recente de atuação da CGM. Menciona as etapas percorridas antes da implantação do SIGEF, mediante utilização do SDO (Sistema de Despesa Orçamentária), envolvendo a CGM em dois momentos, quais sejam, antes da liquidação e antes do pagamento da despesa. Paralelamente, as Equipes que atuavam diretamente no exame de processos de execução de emendas parlamentares, obras e serviços de engenharia e contratos de cessão de mão de obra foram esvaziadas, sendo a maior parte dos servidores, inclusive Auditores, remanejados à Secretaria da Fazenda para a realização de atividades meramente operacionais junto ao SIGEF (“preparos de pagamento”, que poderiam estar sendo feitos por assistentes administrativos), passando a atuação do Órgão Central de Controle a se dar a partir de critérios apurados por meio de matriz de risco, fora do sistema SIGEF e com reduzido quadro de pessoal.

A partir dessas considerações do Ministério Público, passo a analisar a situação trazida ao Poder Judiciário, em cotejo com as informações do requerido.

Acerca das informações circunstanciadas prestadas pelo Município evento 13, DOC1, embora postule o indeferimento dos pedidos do Ministério Público, nada controverteu acerca da questão central, qual seja, o alijamento da Controladoria-Geral do Município do fluxo instituído pelo SIGEF, o que se dá evidentemente ao arrepio da legislação, porque ilegal todo o proceder que burocratize, dificulte ou suprima a atuação dos órgãos de controle que existem justamente para evitar que prejuízos se consolidem ao erário, e que esvazie sua função preventiva.

Restringe-se o demandado a informar que a funcionalidade que permite acesso da CGM às etapas de realização da despesa pública no SCI está em desenvolvimento pela empresa contratada, com previsão de implementação no segundo semestre de 2024 (13.3), o que evidencia que desde a implantação do SIGEF o órgão de controle precisa agir "por fora do sistema", tendo sua atuação limitada à "matriz de risco", conforme se colheu de reunião realizada pelo Ministério Público em 30/01/2024: *"Indagada a respeito de eventual*



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre

inconformidade da CGM com o SIGEF, a Auditora respondeu que a CGM elaborou parecer, constante no processo SEI n. 23.0.000080012-0, com os pontos favoráveis e os pontos de atenção/risco quanto à implementação do novo sistema, solicitando sua manutenção no fluxo do sistema informatizado, o que não foi atendido. Inclusive, 28 servidores que atuavam diretamente na liquidação das despesas no sistema anterior (SDO) foram transferidos para a Secretaria Municipal da Fazenda, para fins de orientações relacionadas ao SIGEF aos Órgãos executores, não mais atuando efetivamente na análise prévia à liquidação das despesas. Diante do novo sistema, restou à CGM elaborar a cartilha e a matriz de risco para seleção dos processos mais relevantes para análise." (declaração da Controladora-Geral do Município em exercício, Cleide Lamel Lucas" (1.2, fl. 5).

Pela pertinência, menciono os dispositivos constitucionais invocados pela parte autora.

Estabelece a Constituição da República acerca dos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal:

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. 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;

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, por sua vez, prevê que:

Art. 61. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município de Porto Alegre, quanto à legalidade, à moralidade, à publicidade, à impessoalidade e à economicidade, será exercida pela Câmara Municipal de Porto Alegre, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno unificado dos Poderes Legislativo e Executivo, observado o disposto na legislação federal e estadual, bem como pelos conselhos populares.

Já a Lei Complementar Municipal nº 625/2009, que instituiu o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, nos termos do artigo 31 da Constituição Federal e dos artigos 61 a 64 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, e criou a Controladoria-Geral do Município de Porto Alegre (CGM), define a estrutura e as atribuições desta e dá outras providências, no artigo 1º, de imediato prevê que o Sistema de Controle Interno (SCI) do Executivo e do Legislativo Municipal tem atuação prévia, concomitante e posterior aos atos da Administração.

Para fins da Lei Complementar Municipal em questão, considera-se Controle Interno (CI) o conjunto de recursos, métodos e processos adotados pelas próprias gerências do setor público, com vistas a impedir o erro, a fraude e a ineficiência, visando a dar atendimento aos princípios constitucionais, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 3º, inc. I).



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre

Ademais, a mesma Lei Complementar Municipal criou a Controladoria-Geral do Município de Porto Alegre com *status* de Órgão Central do SCI do Executivo e do Legislativo Municipal, vinculada à Secretaria Municipal da Transparência e Controladoria (SMTC), com atribuições de coordenar, fiscalizar e avaliar as atividades de controle interno da Administração Municipal.

Reza o artigo 4º, pars. 1º, 2º e 3º, da LCM nº 625/2009, que:

§ 1º A CGM se constituirá como órgão dotado de independência técnica.

§ 2º As atividades de controle estão sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema de Controle Interno, sem prejuízo da subordinação aos órgãos a cuja estrutura estiverem vinculados hierarquicamente.

§ 3º A CGM manifestar-se-á mediante informações, instruções, relatórios, inclusive de gestão fiscal, auditorias, inspeções, pareceres e outros pronunciamentos voltados a identificar e a sanar as possíveis irregularidades e a colaborar na obtenção de desempenhos mais eficientes na aplicação dos recursos públicos.

A probabilidade do direito invocado pelo autor da ação reside na constatação até mesmo singela de que estando a CGM de fora do SIGEF não poderá desempenhar de forma plena as atribuições para as quais foi criada, enfraquecendo-se os processos e as etapas necessárias de controle à realização da despesa pública e reduzindo-se a cobertura fiscalizatória, não havendo margem de discricionariedade do gestor na aceitação/permissão de sua atuação e em que momento, quando a própria Lei Complementar Municipal diz que o Sistema de Controle Interno (SCI) do Executivo e do Legislativo Municipal tem atuação prévia, concomitante e posterior aos atos da Administração.

Para tanto, ao contrário do que argumenta o Município, de que não comprovado liame entre a forma atual de operacionalização do SIGEF com supostas irregularidades nos repasses de verbas decorrentes de emendas parlamentares impositivas, tal se afigura até mesmo desnecessário e redundante, porque o acompanhamento e a participação da Controladoria-Geral do Município nas etapas de qualquer Sistema de Controle Interno, mais ou menos moderno, sequer é faculdade do Poder Executivo, inexistindo qualquer ônus da parte autora de demonstrar que prejuízos daí decorram, pois são presumidos. Vale dizer, quem dita se o Órgão Central do SCI dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal de Porto Alegre integra o SIGEF é o ordenamento jurídico e não o sistema operacional.

Também consta dos autos informação das providências adotadas pela CGM, no processo SEI nº 23.0.000080012-0, em que emitiu o Parecer Técnico de Controle Interno nº 01/2023, com recomendação no sentido de que fosse criada *“funcionalidade que permita que a CGM/SMTC, ao realizar verificações de conformidade nos estágios da execução da despesa, registre no SIGEF ressalvas (anotações) de não conformidade, bem como que seja possibilitado upload de formulários de Controle Interno, tais como: Solicitação de Ação Corretiva (SAC), Boletim de Acompanhamento (BAC), Nota de Controle Interno (NCI), entre outros”* (fl. 56 - 1.2)

Aliado a isto, o Tribunal de Contas do Estado, por meio da Direção de Controle e Fiscalização do Serviço de Auditoria de Porto Alegre, emitiu Comunicado de Auditoria ao Município - fls. 170/175 - 1.3, apontando retrocesso no controle preventivo efetuado pela Unidade Central de Controle Interno, nos seguintes termos:



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre

“(…) Logo, o grau de efetividade do resultado da ação do controle interno está diretamente relacionado com o momento da sua atuação sobre os atos e fatos da administração pública. Essa atuação que pode ser preventiva, concomitante ou corretiva, comumente poderá produzir melhores resultados quanto mais preventivamente ela ocorrer. Portanto, do cenário exposto acima, é possível observar um retrocesso no controle preventivo efetuado pela UCCI do Município de Porto Alegre uma vez que a implementação do novo sistema - SIGEF - limitou a verificação da conformidade dos pagamentos pela CGM (...)”. (grifos acrescidos).

Afigura-se precisa a constatação do TCE, na medida em que a CGM integrava o SDO (Sistema de Despesa Orçamentária), que era o sistema de controle interno utilizado até a implantação do SIGEF, que não previu a participação do Órgão Central. Consequentemente, a atuação da CGM que ocorria pelo menos em dois momentos no sistema, quais sejam, antes da liquidação e antes do pagamento da despesa, reduziu-se para atuação à margem do sistema, mediante consulta e redução da abrangência, enfraquecendo mecanismo que se mostrava, a partir das ilustrações apresentadas na inicial, imprescindível ao estabelecimento de travas a dispêndios irregulares ou ilegais.

Nessas circunstâncias, conclui-se que todos os demais impedimentos levantados pelo Município a fim de não atender prontamente aos ditames acerca da inserção da CGM no SIGEP e promover o aparato de pessoal adequado para que o Órgão Central do SCI possa exercer suas atribuições e potencialidades, não se afiguram razoáveis, tampouco apropriados ao momento, já que impossível presumir prejuízos no aperfeiçoamento de fluxos de controle e fiscalização na realização da despesa pública quando o Município de Porto Alegre responderá por volume de serviço público jamais demandado, em razão da pior catástrofe socioambiental que acometeu o ente federativo. Engana-se o ente federativo ao reputar entrave providência para inserção imediata da CGM no SIGEP, já que apenas benefícios podem decorrer ao erário, especialmente quando o aprimoramento de filtros dos gastos públicos merece ser priorizado.

Portanto, seja pela ilegalidade no agir da Administração ao não contemplar a inclusão da CGM no SIGEF, seja pelo perigo aos cofres públicos de que esta situação perdure implicando fragilização injustificada dos mecanismos de controle interno, impõe-se a determinação de correção imediata pelo Poder Executivo Municipal desta anomalia.

Tais constatações, em juízo de cognição sumária, evidenciam a probabilidade do direito invocado na inicial e o perigo de dano, pela ausência de participação e inclusão da CGM do SIGEF, bem como pela insuficiência de quadro de pessoal necessário à efetiva atuação da CGM nas etapas de realização da despesa pública, preenchidos os requisitos do art. 300 do CPC à concessão da tutela de urgência.

Isso posto, **DEFIRO A TUTELA ANTECIPADA** e determino ao **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS** a inclusão da CGM (Controladoria-Geral do Município) no SIGEF, no prazo de 15 dias, a fim de que esteja apta a acompanhar as etapas de realização da despesa pública, de forma prévia, concomitante e posterior aos atos da Administração, bem como que efetue a reposição de quadro de pessoal suficiente à demanda técnica da CGM no mesmo prazo, devendo comprovar nos autos o cumprimento da liminar.

Intimem-se.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre

Citem-se.

Documento assinado eletronicamente por **GABRIELA DANTAS BOBSIN, Juíza de Direito**, em 25/06/2024, às 15:56:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **10061870732v33** e o código CRC **b6e361f8**.

5096495-22.2024.8.21.0001

10061870732 .V33