NOTA TÉCNICA Nº 002/2026

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO. UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO. CONTROLADOR-GERAL. FUNÇÃO DE DIREÇÃO SUPERIOR, COORDENAÇÃO E ASSESSORAMENTO. ART. 37, II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TEMA 1.010 DA REPERCUSSÃO GERAL. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. POSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO DO CARGO COMO EXCLUSIVAMENTE COMISSIONADO. NECESSIDADE DE DESCRIÇÃO LEGAL, CLARA E OBJETIVA, DAS ATRIBUIÇÕES. DISTINÇÃO ENTRE A CHEFIA DA UNIDADE CENTRAL E AS ATIVIDADES TÉCNICAS E PERMANENTES DE CONTROLE INTERNO.

I – OBJETO

A presente Nota Técnica tem por finalidade consolidar orientação institucional do Conselho Estadual de Controle Interno de Minas Gerais – CONECI/MG acerca da possibilidade jurídica de instituição e provimento do cargo de Controlador-Geral, titular da Unidade Central de Controle Interno do Poder Executivo, como cargo exclusivamente em comissão, de livre nomeação e exoneração, observados os requisitos estabelecidos pela Constituição Federal e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A análise mostra-se especialmente relevante diante das diferentes estruturas adotadas pelos entes municipais e das controvérsias existentes acerca da necessidade, ou não, de o titular da Unidade Central de Controle Interno pertencer aos quadros efetivos da Administração Pública.

A questão deve ser examinada a partir de distinção fundamental: uma coisa são as atividades técnicas, permanentes, operacionais e de auditoria desenvolvidas no âmbito do Sistema de Controle Interno; outra é a função de direção superior, coordenação, articulação e assessoramento estratégico exercida pelo titular da Unidade Central de Controle Interno.

É sobre esta última função que recai a presente Nota Técnica.

II – FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 37, II, que a investidura em cargo ou emprego público depende, como regra, de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

O inciso V do mesmo dispositivo estabelece que os cargos em comissão se destinam exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Assim, a natureza jurídica do cargo não decorre simplesmente de sua denominação, mas das atribuições efetivamente conferidas pela legislação que o institui.

No julgamento do RE nº 1.041.210/SP, paradigma do Tema 1.010 da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal assentou que: (i) a criação de cargos em comissão somente se justifica para funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando a atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; (ii) deve existir necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; (iii) o número de cargos comissionados deve guardar proporcionalidade com a necessidade a ser suprida e com o número de servidores efetivos; e (iv) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Consequentemente, não existe, no texto constitucional, determinação segundo a qual o titular da Unidade Central de Controle Interno deva necessariamente ocupar cargo efetivo ou pertencer previamente a determinada carreira pública. O que se exige é a análise da natureza material das atribuições conferidas ao cargo.

III – DA DISTINÇÃO ENTRE A CHEFIA DA CONTROLADORIA E AS ATIVIDADES TÉCNICAS DE CONTROLE

Para adequada compreensão da matéria, mostra-se indispensável distinguir o Controlador-Geral dos servidores responsáveis pela execução das atividades técnicas permanentes de controle interno.

A Unidade Central de Controle Interno constitui estrutura organizacional responsável pela direção, coordenação, orientação e articulação das macrofunções integrantes do sistema, podendo abranger, conforme o modelo adotado pelo ente, auditoria governamental, correição, integridade, transparência, ouvidoria e outras funções correlatas.

O parecer técnico elaborado para o Conselho Nacional de Controle Interno - CONACI distingue os controles internos propriamente ditos, a auditoria interna governamental, a Unidade Central de Controle Interno e as formas de provimento do cargo de Controlador-Geral, concluindo pela possibilidade de provimento em comissão quando presentes os requisitos constitucionais.

As atividades técnicas e permanentes de auditoria, fiscalização, inspeção, análise, avaliação e demais funções operacionais do sistema não se confundem com a função institucional exercida pelo dirigente máximo da Controladoria.

O Controlador-Geral, quando concebido pela legislação como autoridade máxima da Unidade Central, desempenha atribuições predominantemente de direção superior da estrutura de controle interno; definição de diretrizes e prioridades institucionais; coordenação das

macrofunções da Controladoria; assessoramento direto ao Chefe do Poder Executivo; interlocução com órgãos de controle externo e demais instituições; representação institucional; supervisão das unidades técnicas; articulação das políticas de integridade, governança, transparência e controle; encaminhamento de recomendações estratégicas à alta administração; e tomada de decisões gerenciais relacionadas à atuação da Unidade Central de Controle Interno.

Trata-se, portanto, de conjunto de atribuições que pode apresentar natureza eminentemente diretiva, estratégica, gerencial e de assessoramento superior.

IV – DA RELAÇÃO DE CONFIANÇA

Outro elemento relevante é a especial relação de confiança inerente à função.

A atuação do Controlador-Geral envolve assessoramento direto da autoridade máxima do Poder Executivo, inclusive mediante comunicação de riscos, irregularidades, deficiências de governança e fragilidades administrativas que demandem providências da alta administração.

Por essa razão, a função exige não apenas qualificação técnica, independência profissional e compromisso com a legalidade, mas também relação institucional de confiança compatível com o exercício de função de direção superior.

Essa relação de confiança não significa subordinação técnica das atividades de auditoria aos interesses da autoridade nomeante, tampouco autoriza interferência sobre conclusões técnicas produzidas pelos servidores responsáveis pelos trabalhos de controle. Significa, diversamente, que a autoridade responsável pela direção superior da Controladoria ocupa posição estratégica na estrutura administrativa e mantém relação direta de assessoramento e interlocução com o Chefe do Poder Executivo.

V – DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça essa compreensão.

No ARE nº 1.480.667 AgR, relativo à legislação do Município de Maracaju/MS, o STF assentou que o cargo de Controlador-Geral abrange típicas funções de assessoria e direção, sendo possível seu provimento por meio de cargo em comissão, desde que observados os parâmetros constitucionais.

No julgamento do ARE nº 1.500.567/MT, referente ao cargo de Controlador-Geral do Município de Cuiabá, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 28 de fevereiro a 11 de março de 2025, decidiu, por unanimidade, negar

provimento aos agravos regimentais, mantendo o entendimento acerca da constitucionalidade do provimento em comissão do cargo de Controlador-Geral do Município.

O voto da Ministra Cármen Lúcia registra que as atribuições exercidas pelo Secretário Controlador-Geral, quando caracterizadas como atividades típicas de gestão, direção e assessoramento, não configuram burla à regra do concurso público. A decisão também reafirma os requisitos do Tema 1.010, especialmente a necessidade de descrição clara e objetiva das atribuições na própria lei.

Portanto, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal não estabelece obrigatoriedade de que o Controlador-Geral seja servidor efetivo, mas condiciona a constitucionalidade do provimento em comissão à natureza das atribuições previstas na legislação.

VI – DA POSSIBILIDADE DE PROVIMENTO EXCLUSIVAMENTE EM COMISSÃO

À luz desses fundamentos, o CONECI/MG entende juridicamente possível que a legislação municipal institua o cargo de Controlador-Geral como cargo exclusivamente em comissão, de livre nomeação e exoneração, não havendo exigência constitucional geral de que sua ocupação seja reservada a servidor efetivo.

Essa possibilidade, entretanto, não é automática nem decorre exclusivamente da denominação "Controlador-Geral".

A validade constitucional da opção legislativa pressupõe que: (i) o cargo seja criado por lei; (ii) suas atribuições estejam clara e objetivamente descritas na própria legislação; (iii) as competências atribuídas ao Controlador-Geral sejam predominantemente de direção, chefia, gestão superior, coordenação ou assessoramento; (iv) esteja caracterizada a relação especial de confiança inerente à função; (v) não sejam atribuídas ao cargo, como núcleo essencial de suas competências, atividades meramente burocráticas, técnicas ou operacionais próprias dos servidores responsáveis pela execução permanente das atividades de controle; e (vi) a estrutura administrativa preserve condições adequadas para o exercício técnico, objetivo e profissional das atividades de auditoria, fiscalização, avaliação e demais macrofunções do Sistema de Controle Interno.

Assim, não basta criar por lei um cargo denominado Controlador-Geral e qualificá-lo formalmente como comissionado. A legislação deve revelar, pelas competências atribuídas, sua efetiva natureza de direção superior.

VII – DA AUTONOMIA FEDERATIVA

Também deve ser considerada a autonomia constitucional dos entes federativos para organizar suas respectivas estruturas administrativas.

Compete ao Município, observadas a Constituição Federal, a Constituição Estadual e sua Lei Orgânica, definir a estrutura de seu Sistema de Controle Interno e da respectiva Unidade Central, inclusive quanto à posição hierárquica, competências e forma de provimento de seus cargos.

Dessa forma, inexistindo norma constitucional específica em sentido contrário, não se mostra juridicamente adequada a imposição abstrata e generalizada de que todos os Municípios adotem necessariamente servidor efetivo para o cargo de Controlador-Geral, independentemente das atribuições legalmente conferidas ao cargo.

A constitucionalidade deve ser aferida a partir da legislação de cada ente e dos parâmetros definidos pelo Supremo Tribunal Federal.

VIII – CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Conselho Estadual de Controle Interno de Minas Gerais – CONECI/MG firma o seguinte entendimento técnico:

I – é constitucionalmente possível a instituição do cargo de Controlador-Geral como cargo exclusivamente em comissão, de livre nomeação e exoneração, não havendo regra constitucional geral que determine sua ocupação obrigatória por servidor efetivo;

II – essa possibilidade encontra fundamento no art. 37, II e V, da Constituição Federal e deve observar os requisitos estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.010 da Repercussão Geral;

III – a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite especificamente o provimento em comissão do cargo de Controlador-Geral quando suas atribuições configurarem funções de direção, chefia, gestão superior e assessoramento, conforme evidenciado, entre outros, no ARE nº 1.480.667 AgR e no ARE nº 1.500.567/MT;

IV – a legislação instituidora deve descrever de maneira clara e objetiva as atribuições do cargo, permitindo verificar sua compatibilidade material com as funções constitucionalmente reservadas aos cargos em comissão;

V – a natureza comissionada da função de Controlador-Geral não se estende automaticamente às atividades técnicas, burocráticas, operacionais e permanentes do Sistema de Controle Interno, devendo ser preservada a adequada estrutura profissional para a execução dessas atividades;

VI – deve ser distinguida a atividade de direção superior da Unidade Central de Controle Interno, exercida pelo Controlador-Geral, das atividades técnicas de auditoria, fiscalização, avaliação e controle desempenhadas no âmbito do Sistema de Controle Interno;

VII – consequentemente, mostra-se juridicamente possível que o ente federativo estabeleça em sua legislação que o cargo de Controlador-Geral seja exclusivamente comissionado, inclusive sem exigir que seu ocupante seja previamente integrante do quadro efetivo da Administração, desde que atendidos os requisitos constitucionais e jurisprudenciais acima indicados; e

VIII – recomenda-se, como medida de boa governança, que a legislação local estabeleça requisitos objetivos de qualificação, experiência, idoneidade e conhecimento compatíveis com a relevância institucional da função, sem que tais requisitos descaracterizem a natureza de livre nomeação e exoneração do cargo, quando validamente instituído como comissionado.

É a Nota Técnica.

Belo Horizonte/MG, 28 de setembro de 2026.

JUNIA CECILIA CAMARGO DE OLIVEIRA:05085846630

Assinado de forma digital por JUNIA CECILIA CAMARGO DE OLIVEIRA:05085846630
Dados: 2026.09.28 15:43:13 -03'00'

JÚNIA CECÍLIA CAMARGO OLIVEIRA
Presidente

ConeciMG
CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE INTERNO DE MINAS GERAIS