



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
“Palácio Moisés Viana”
Unidade Central de Controle Interno

Notificação Nº 006/2006

ORIGEM: Memorando nº 86/2006 – Departamento de Contabilidade

ASSUNTO: Solicitação de Manifestação da Chefia da UCCI

Senhor Chefe da UCCI:

Veio a conhecimento desta Consultoria Técnica na área Jurídica, Memorando do Departamento de Contabilidade, para análise quanto à legalidade e verificação das demais formalidades, no que tange a “...*falta de apresentação dos relatórios orçamentários e financeiros do Poder Legislativo, relativo aos meses de Março, Abril, Maio e Junho de 2006...o que impede a consolidação das contas do Legislativo com o Executivo, ocasionando assim a impossibilidade de efetuar os relatórios e apuração consolidada da execução orçamentária do município*”.

Da Legislação:

Cabe-nos, desde já, trazer à colação a aplicação das regras constitucionais que disciplinam a matéria, invocando-se, assim, dentre outros, o Art. 37, XXI da CF/88.

Além da aplicação da Constituição Federal, adota-se a orientação das melhores práticas, implicando, igualmente, na sua absoluta adequação às normas legais, que estabelece normas cogentes de Direito Público, sob a orientação direta do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Da Preliminar:

Visa a presente dar cumprimento às atribuições estabelecidas nos Arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei nº 4.242/01, Decreto 3.662/03 e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão.

Ainda em preliminar, torna-se necessário referirmos que esta Unidade está se manifestando no sentido de, à vista das circunstâncias próprias do caso e na avaliação prévia das implicações legais a que está submetido o Município de Sant'Ana do Livramento, como Administração Municipal, dar a Assessoria pertinente, a título de orientação e assessoramento, ressaltando-se que, não é a primeira vez que esta UCCI aponta irregularidades da mesma natureza.

“(...)

CONTROLE INTERNO
LEGISLAÇÃO
CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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;

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.

§ 1.º 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.

§ 2.º 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.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

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 das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

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.

LEI 4.320/64

Art. 75º. 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;

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

Art. 76º. 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

Art. 77º. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78º. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79º. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no [inciso III do artigo 75](#).

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80º. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 113. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública municipal, quanta à legalidade, legitimidade, economicidade, a aplicação de subvenções e renúncias de receitas, é exercida:

I – pela Câmara Municipal, mediante controle externo;

II – pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal;

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal é exercido com auxílio do Tribunal de Contas,

...

Lei Complementar 202/2000

Art. 10. A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, quando não forem prestadas as contas ou quando ocorrer desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda se caracterizada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao erário.

§ 1º Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

§ 2º A tomada de contas especial prevista no caput e no § 1º deste artigo será, desde logo, encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para julgamento, se o dano for de valor igual ou superior à quantia para esse efeito fixada pelo Tribunal de Contas em cada ano civil, na forma estabelecida no Regimento Interno..

§ 3º Se o dano for de valor inferior à quantia referida no parágrafo anterior, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva prestação ou tomada de contas anual do administrador ou ordenador da despesa, para julgamento em conjunto.

Art. 11. Integrarão a prestação de contas e a tomada de contas, inclusive a especial, dentre outros elementos estabelecidos no Regimento Interno do Tribunal, os seguintes:

I - relatório de gestão;

II - relatório do tomador de contas, quando couber;

III - relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno que consignará qualquer irregularidade ou ilegitimidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigi-las; e

IV - pronunciamento do Secretário de Estado ou de Município, supervisor da área, conforme o caso, ou da autoridade de nível hierárquico equivalente.

Art. 61. No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

I- organizar e executar, por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas do Estado, programação de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao Tribunal os respectivos relatórios;

II- realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório, certificado de auditoria e parecer; e

III- alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure tomada de contas especial sempre que tomar conhecimento de qualquer das ocorrências referidas no caput do art. 10 desta Lei.

Art. 62. Os responsáveis pelo controle interno, ou na falta destes, os dirigentes dos órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão imediato conhecimento ao Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 1º Na comunicação ao Tribunal, o dirigente do órgão de controle interno competente indicará as providências adotadas para:

I- corrigir a ilegalidade ou a irregularidade apurada;

II- ressarcir o eventual dano causado ao erário; e

III- evitar ocorrências semelhantes.

§ 2º Verificada em inspeção ou auditoria, ou no julgamento das contas, irregularidade ou ilegalidade que não tenham sido comunicadas tempestivamente ao Tribunal, e provada a omissão, o dirigente do órgão de controle interno, na qualidade de responsável solidário, ficará sujeito às sanções previstas para a espécie nesta Lei.

Art. 119. Fica estabelecido o prazo de cento e oitenta dias a partir da publicação desta Lei Complementar para a implantação do sistema de controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado e, no que couber, do Município, fazendo-se a devida comunicação ao Tribunal de Contas. (30/06/2001)

Resolução 15/96

“Art. 5º -

§ 5º - A remessa de informações e demonstrativos contábeis ao Tribunal de Contas far-se-á acompanhar de relatório de controle interno, por meio documental, com análise circunstanciada dos dados apresentados, evidenciando as possíveis falhas, irregularidades ou ilegalidades constatadas, bem como as medidas implementadas para a sua regularização.

§ 6º - O relatório referido no parágrafo anterior será assinado pelo titular do serviço de auditoria, se existente, ou pelo titular do setor de contabilidade...”

Do Mérito:

A presente notificação tem como objetivo informar os responsáveis pelo Executivo Municipal e o Presidente da Câmara Municipal acerca das várias diligências que foram tomadas, referentes àquela Casa Legislativa (*Memorando nº 093/2003, de 20 de maio de 2003; Ofício PM/Of. UCCI nº 010/2003; Memorando nº 134/2003 de 1º de julho de 2003; Memorando nº 147/2003 de 10 de julho de 2003; Ofício PM/Of. UCCI nº 023/2003; Ofício PM/Of. nº 020/2004*), demonstrando que seguem ocorrendo as mesmas irregularidades, gerando sempre um grande número de comunicados por parte dos órgãos do Sistema de Controle Interno, incluídos o Departamento de Contabilidade, Secretários da Fazenda e Secretários da Administração, solicitando inúmeras providências no sentido de regularizar as situações.

Esperamos que esta notificação seja um instrumento de esclarecimento das atribuições institucionais deste órgão, bem como uma forma de implementar o processo de melhoria contínua das rotinas de trabalho dentro do Município, incluindo o Executivo e o Legislativo.

A conscientização e o empenho de todos os Órgãos Públicos do Legislativo e do Executivo é de grande importância para a consecução dos atos de gestão, de forma transparente, legal e eficiente, **cuja responsabilidade de fiscalização central e coordenadora toca, em Sant’Ana do Livramento à Unidade Central de Controle Interno.**

É através da Unidade Central de Controle Interno, como coordenadora do Sistema de Controle Interno, como um todo, que o Município dispõe dos elementos necessários para implementar as prioridades do Governo, bem como atuação regular e lícita, registrada nos relatórios emitidos pelos órgãos secundários de controle, como o Departamento de Contabilidade. Assim, é de extrema relevância a ressalva acerca da importância da atuação da UCCI nas ações empreendidas pelos gestores da coisa pública, destacando especial atenção ao grau de aderência ao interesse público, que deve ser considerado nas duas esferas, quais sejam o Executivo e o Legislativo.

A presente manifestação registra a preocupação, desta UCCI, para evolução do controle interno como instrumento de acompanhamento, assessoramento e gestão, centrando atenção à ética na condução da coisa pública, mesmo porque, **já são inúmeros os comunicados feitos ao Executivo e ao Legislativo, bem como ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público para que sejam estendidas as atribuições deste Órgão àquela Casa, já que a legislação local é restritiva, quanto a atuação da Unidade de Controle Interno junto ao Legislativo.**

É imprescindível ressaltar, pela “*enésima*” vez, que o objetivo principal do controle interno é o de possuir ação preventiva antes que ações ilícitas, incorretas ou impróprias possam atentar contra os princípios da Constituição da República Federativa do Brasil, principalmente o art. 37, seus incisos e parágrafos.

O controle interno se funda em razões de ordem administrativa e jurídica, motivos pelos quais se fundamenta nas informações derivadas dos demais setores da Administração Pública, a fim de que, antes de ocorridas as falhas do sistema de gestão, possa haver uma fiscalização eficaz dos atos dos Representantes máximos das várias esferas de governo, de modo que, através de orientação técnica oportuna, possam se utilizar de suas discricionariedades.

Neste contexto a Unidade Central de Controle Interno opera na organização, compreendendo o planejamento e a orçamentação dos meios, a execução das atividades planejadas e a avaliação periódica da atuação, somando-se os atos registrados nos relatórios orçamentários e financeiros dos dois Poderes Municipais, a fim de consolidar a execução orçamentária do Município.

Não é demais repetir o que dispõe a Legislação Máxima, já a nível Federal, **como exemplo para as esferas inferiores:**

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

Art. 71: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

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

Outro fundamento do controle interno na Administração Pública está no art. 76 da Lei nº 4.320/64, o qual estabelece que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária: 1) legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; 2) a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; 3) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

A Lei nº 4.320/64 inovou ao consagrar os princípios de planejamento, do orçamento e do controle, estabelecendo novas técnicas orçamentárias a eficácia dos gastos públicos, **praticamente obrigando o Controle Interno a agir em casos de negligência na prestação de contas e demonstrações orçamentárias.**

Com relação aos custos dos bens e serviços, tanto a Lei 4.320/64 (art. 85), quanto o Decreto-Lei 200/67 (art.25, IX e art. 79) estabeleceram que a contabilidade deverá apurá-los, a fim de buscar uma prestação de serviços econômica e evidenciar os resultados da gestão, o que somente poderá ser realizado, na íntegra, com a consolidação dos relatórios expedidos pelos dois Poderes, a nível de Município. Tal exigência decorre da aplicação da Lei complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige a apuração dos custos.

A iniciativa da criação da Unidade Central de Controle Interno é exclusiva do Executivo Municipal, suas atribuições devem estar, especificamente definidas em Lei, e, independentemente de se criar uma Seccional dentro do Poder Legislativo, a Unidade

Central, e por lógica matemática, a “única Central”, terá de atuar naquela esfera, já que os relatórios devem ser consolidados e que tem a responsabilidade de avaliar, conferir e assinar os referidos relatórios, juntamente com os Representantes das duas Esferas de Governo é a UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO.

A aprovação da LRF incorporou aos costumes político-administrativos a preocupação com os limites de gastos pelos administradores públicos municipais, estaduais e federais. A lei veio regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal, introduzindo o conceito de gestão fiscal responsável. Nesse contexto veio produzir um forte impacto quanto ao controle global da arrecadação e execução dos orçamentos públicos, do Município como um todo.

Conclusão

O Legislativo Municipal deve ter em mente a responsabilidade de se preocupar constantemente com os atos, bens e serviços, que oferecem em nome dos cidadãos aos quais representam e devem prestar contas permanentemente, ou seja, cumprir com a necessidade de enviar seus relatórios dentro dos prazos e formas legais. Para atender a essa premissa devem estar estruturados de maneira que possam demonstrar contabilmente a origem e a aplicação dos recursos públicos dos quais se utilizam.

A Unidade Central de Controle Interno está consolidada no compromisso do trinômio da moralidade, cidadania e justiça social, buscando sempre manter erguida a bandeira da legalidade, na defesa da Comunidade, motivo pelo qual se sente incapacitada de entender a relutância encontrada, junto ao Poder Legislativo, para que, através da adaptação da lei 4.242/01, abra as portas daquela Casa aos “*Audidores Internos do Município, conforme CBO 2522-05(ver ficha de pessoal)*”, afim de que se atinja o verdadeiro processo de democratização, já que lá, sabe-se, não há desperdício e malversação de recursos públicos.

Pautado, nos fundamentos acima expostos, é que esta Assessoria Jurídica deseja refletir a integridade da preocupação da **impossibilidade legal de atuação deste Órgão de Controle, dentro do legislativo, impedindo inclusive que haja a assinatura do Chefe da Unidade Central de Controle Interno na “Manifestação Conclusiva do Controle Interno sobre as contas de gestão fiscal do Executivo e do Legislativo”, voltadas ao atendimento da LRF.**

Tal fato se deve a falta de acompanhamento desta UCCI dos atos de administração daquela Casa, impossibilitando o Chefe da Unidade Central do Município de assinar um relatório do qual não tem conhecimento efetivo, visto que não há atuação deste Órgão na Câmara de Vereadores, por lacuna na legislação local, cuja regularização já foi solicitada várias vezes pelos Auditores desta Unidade.

Já foi, diversas vezes ratificada a orientação de que o Sistema de Controle Interno é o conjunto de unidades técnicas, articuladas **a partir de um órgão central de coordenação**, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno indicados na Constituição Federal e normatizados em cada do governo.

Controle Interno vem a ser o órgão central do Município responsável pela promoção do controle da legalidade e legitimidade e avaliação dos resultados quanto à eficácia, eficiência e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de uma Câmara Municipal.

A finalidade do Controle Interno compreende a de criar mecanismos eficazes de fiscalização, aprimorar o serviço público, sugerir soluções práticas, levar ao conhecimento da autoridade as irregularidades e deficiências verificadas, denunciar ao órgão competente (Tribunal de Contas), por meio de procedimento adequado, as irregularidades praticadas pelos gestores e/ou servidores públicos dentre outras.

Conclui-se, portanto, s.m.j., que deva ser notificado o Presidente da Câmara Municipal, bem como informado o Chefe do Poder Executivo da gravidade da situação que se apresenta, visando, na brevidade possível regularizar o fato, já que os dois últimos Presidentes daquela Casa Legislativa foram, efetivamente, apontados pelo Tribunal de Contas do Estado pela não existência de Controle Interno, bem como para que, na urgência possível apresente seus relatórios orçamentários financeiros.

É a Notificação.

Sant'Ana do Livramento, 07 de julho de 2006.

TEDDI WILLIAN FERREIRA VIEIRA
OAB/RS 54.868 - UCCI