

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

INFORMAÇÃO UCCI Nº 025/2006

UNIDADE DESTINO: Gabinete do Prefeito Municipal

ASSUNTO: Orientação quanto aos procedimentos a serem realizados, referentes ao assunto tratado no Ofício nº. 356/2006, do Poder Legislativo Municipal.

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei Municipal 4.242, de 27/09/01, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão e, visando orientar o Administrador Público, expedimos, a seguir, nossas considerações.

1 - DA PRELIMINAR

Trata o presente expediente, de ofício, formulado pelo Exmo.Sr. Presidente do Legislativo Municipal, que solicita ao Senhor Prefeito Municipal providências "...informamos a Vossa Excelência que, de acordo com o art. 17 da Lei Municipal nº. 4.242, de 27 de setembro de 2001, compete à Unidade Central de Controle Interno realizar a Tomada de Contas da unidade Orçamentária deste Poder Legislativo. Diante disso, esta Casa está colocando, como não poderia ser de outra maneira, nos relatórios (Programa de Atualização de Dados – PAD), remetidos ao Tribuna de Contas do Estado do RGS, como responsável pelo Controle Interno a referida Unidade do Município. Entretanto, salientamos que não foi possível obter a análise por parte da referida Unidade, em razão da mesma entender que não é de sua competência tal atribuição. Assim, esperamos que Vossa Excelência tome as providências que se fizerem necessárias..”.

Ainda em preliminar, torna-se necessário deixarmos claro que em nenhum momento esta UCCI furtou-se de suas atribuições, das quais foi investida legalmente pela Lei Municipal nº 4.242/2001, mas conforme depreende-se do ofício encaminhado pelo Exmo. Presidente do Legislativo Municipal, observamos que existe um equívoco de interpretação conceitual entre Tomada de Contas e atuação da Unidade Central de Controle Interno.

2 - DA BASE LEGAL

Considerando a larga normatização do Sistema de Controle Interno, trazemos àquelas referentes às esferas federal, estadual com destaque para o âmbito municipal.

2.1 - A Constituição Federal, relativamente ao controle interno, assim reza:

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

(...)

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

(...)

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

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

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

“§ 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.”

2.2 - Lei Complementar Federal nº 101/2000.

A seu turno, a Lei Complementar Federal nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, na esteira das transcritas normas constitucionais, igualmente ressalta a importância do controle interno e de seus agentes responsáveis, assim regramdo:

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: (...)”
(Os grifos são nossos.).

É possível verificar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, (que tem como premissas o planejamento, a transparência e o controle), dispõe, em seu art. 59, que o Poder Legislativo, diretamente, ou com o auxílio do Tribunal de Contas, e o **Sistema de Controle Interno de cada Poder fiscalizarão o cumprimento das normas nela estabelecidas**, com ênfase no que se refere a:

“ – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

– atingimento das metas estabelecidas na lei de Diretrizes orçamentárias;

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

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

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

– cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver”.

2.3 - Lei nº 4320/64.

A preocupação em normatizar o Sistema de Controle Interno vem de longa data, conforme podemos observar pelo contido na Lei 4320/64, que trata das Normas de Administração Pública Financeira. Desta forma, transcrevemos os seguintes artigos:

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

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

Art. 78. 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. 79. 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. 80. 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.

2.4 - Lei Federal nº 8.666/93.

Esta Lei traz referência ao controle interno, como é o art. 113, que transcrevemos:

Art. 113 . O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, ... sem prejuízo do sistema de controle interno nele previsto..

2.5 - Constituição Estadual.

Por conseqüência, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul traz no artigo 70 e no § 5º do artigo 71 a adaptação do que foi expresso em nível federal com relação ao funcionamento do sistema de controle interno, conforme abaixo dispõe:

Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado..., quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, ..., será exercida pela Assembléia Legislativa mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes,(grifamos)

Art. 71 - ...

§ 5º - Compete ao Tribunal de Contas avaliar a eficiência e eficácia dos Sistemas de Controle Interno dos Órgãos e entidades por ele fiscalizados..

2.6 – Situação Atual do Município

No município de Sant'Ana do Livramento, atualmente, vigora a Lei Municipal nº 4.242, de 27 de setembro de 2001, que criou a Unidade Central de Controle Interno e que para um melhor entendimento da função de controle, apresenta-se às atribuições do cargo, conferidas aos membros da UCCI:

LEI Nº 4.242, DE 27 DE SETEMBRO DE 2001.

Cria a UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO do Município e propõe medidas de valorização do Servidor Público Municipal.

GUILHEREME BASSEDAS COSTA, PREFEITO MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO.

FAÇO saber, em cumprimento ao disposto no art. 102, Inciso IV, da Lei Orgânica do Município, que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

DA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

Art. 1º É criada a Unidade Central de Controle Interno, do Município de Sant'Ana do Livramento, subordinada diretamente ao Chefe do Poder Executivo.

Art. 2º São conferidas à Unidade Central de Controle Interno as seguintes atribuições:

I - proceder a avaliação da eficiência e economicidade do Sistema de Controle Interno do Município;

II - realizar auditorias e fiscalização sobre os Sistemas contábil, financeiro, de execução orçamentária de informática e demais sistemas administrativos;

III - promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização dos procedimentos de auditoria, fiscalização e a avaliação de gestão fiscal nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

IV - realizar auditoria, fiscalizar e emitir relatórios e pareceres sobre a gestão dos administradores públicos municipais;

V - verificar a exatidão e suficiência dos dados relativos à admissão de pessoal e à concessão de aposentadorias e pensões na administração direta e autárquica, submetendo os resultados à apreciação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, para fins de registro;

VI - disciplinar, acompanhar e controlar eventuais contratações de consultorias e/ou assessorias, observadas as normas pertinentes às licitações previstas na legislação específica, no âmbito da administração direta e indireta;

VII - avaliar as técnicas e os resultados dos trabalhos das auditorias nas autarquias;

VIII - avaliar as técnicas de auditoria e o resultado de auditorias independentes realizadas nas autarquias e acompanhar quando necessário.;

IX - manter registros sobre a composição e atuação das comissões de licitações;

X - realizar a conformidade contábil nos registros do Poder Executivo municipal;

XI - apurar os fatos inquinados de ilegalidades ou irregularidades, formalmente apurados, praticados por agentes administrativos, propondo à autoridade competente providências cabíveis;

XII - exercer o controle da execução dos orçamentos do Município;

XIII - promover estudos com vistas à racionalização do trabalho, objetivando aumento da produtividade e a redução dos custos operacionais;

XIV - estimular as entidades locais da sociedade civil a participar do acompanhamento e fiscalização de programas executados com recursos do Orçamento do Município;

(...)

Art. 17. Compete ao Controle Interno realizar as tomadas de Contas dos administradores municipais, inclusive da Unidade Orçamentária da Câmara Municipal de Vereadores.

(...)

3 - DO MÉRITO

Como estamos tratando dos aspectos legais referentes ao Sistema de Controle Interno, é importante destacar que a forma e as competências deste sistema, em nível municipal, deverão estar expressas na respectiva Lei Orgânica, e o funcionamento deverá ser formalizado através de lei específica do Executivo Municipal.

3.1 – Diferença entre Tomada de Contas e Sistema de Controle Interno

Considerando o teor do ofício nº 356/2006 do Legislativo Municipal, que num primeiro momento, cita o art. 17 da Lei Municipal nº 4.242/2001, que trata da competência da UCCI em realizar a tomada de contas daquele poder, logo em seguida Sua Excelência afirma estar colocando nos relatórios do PAD, como responsável pelo controle interno a referida Unidade do Município, buscaremos esclarecer o equívoco de interpretação conceitual entre Tomada de Contas e Sistema de Controle Interno.

3.1.1 - Prestação de Contas e Tomada de Contas

Quem utiliza dinheiro público terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas.

Pela legislação orçamentária e financeira, estão sujeitos ao levantamento de contas:

I – Na Administração Direta

- os ordenadores de despesa;
- os agentes recebedores;
- os almoxarifes ou encarregados de depósitos;
- outros responsáveis, co-responsáveis ou responsáveis que de algum modo sejam gestores, isolada ou conjuntamente, de dinheiro, valores e bens do Estado ou pelos quais este responda.

II – Na Administração Indireta

- os administradores ou dirigentes das entidades seguintes:
- autarquias;
- empresa públicas;
- sociedade de economia mista.

O levantamento de contas pode ser efetuado por duas modalidades:

- prestação de contas;
- tomada de contas.

3.1.1.1 – Prestação de Contas

É o procedimento pelo qual, dentro dos prazos fixados, em face de dispositivo legal o responsável esta obrigado, por iniciativa pessoal, a comprovar ante o órgão competente o uso, o emprego ou a movimentação dos bens, numerários e valores que lhe foram entregues ou confiados.

3.1.1.2 - Tomada de Contas

É o ato que a pessoa ou o órgão, que de direito é competente para executá-la, realiza quando o agente responsável pelos negócios da entidade ou por bens e valores públicos deixa de cumprir em prazo legal sua obrigação de apresentar a prestação de contas. A tomada de contas, entretanto, poderá verificar-se a qualquer momento que a Administração desejar, independentemente de apresentação da prestação de contas.

3.1.2– Sistema de Controle Interno

O Sistema de Controle Interno corresponde ao conjunto dos controles internos sistematizados e integrados, o qual pressupõe a existência de uma Unidade de Avaliação desses controles. É esta Unidade a responsável pela coordenação e fiscalização das atividades de controle. Para efetivar suas atividades, a Unidade de Controle Interno poderá valer-se de auditorias internas, técnica que avalia o funcionamento dos controles com o objetivo de prevenir a ocorrência de erros, fraudes e possíveis desperdícios. Ainda presta assessoria ao gestor municipal, tendo em vista os aspectos da eficiência, economicidade e eficácia.

A existência de um Sistema de Controle Interno efetivo beneficia os Administradores, pois onde são frágeis os procedimentos de controle, ocorrem, freqüentemente, erros involuntários, desperdícios e até fraudes à revelia do conhecimento do Administrador.

A implantação do Controle Interno é exigência constitucional, praticamente, “regulamentada” pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, segundo as disposições dessa Lei, os relatórios de Gestão Fiscal, que se tornaram objeto de análise pelo Tribunal de Contas, devem conter a assinatura do Prefeito, do Secretário da Fazenda e, também, do responsável pelo Controle Interno.

A implantação da Unidade de Controle Interno, ou equivalente, deve se dar por Lei, de iniciativa do Poder Executivo, **e abranger os dois poderes: Executivo e Legislativo**, bem como todas as entidades da Administração Indireta Municipal (autarquia, fundação, sociedade de economia mista e empresas públicas).

4 - CONCLUSÕES:

que: Conforme o exposto acima e visando orientar o Administrador Público, concluímos

- a) a exigência quanto à existência de um sistema de controle interno encontra-se posta no *caput* do art. 31 da Constituição Federal que estabelece que, *no âmbito municipal, tal sistema será de responsabilidade do Poder Executivo municipal, na forma que lei local, de iniciativa deste, fixar*, sendo que o citado dispositivo constitucional abarca a Prefeitura, a Câmara de Vereadores, bem como as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista;
- b) o controle interno deve ser executado de forma sistêmica ou sob a forma de sistema, o que “significa dizer que o sistema de controle interno é o conjunto de setores em atuação, que, no decorrer de seus trabalhos normais, fiscalizam-se uns aos outros. Essa fiscalização recíproca deve ser orientada a partir de um órgão central de controle”, consoante entendimento firmado no Estudo sobre Alguns Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.
No mesmo Estudo, foi referido, ainda, que o “órgão central de controle” “é o setor responsável pela coordenação das atividades de controle”, sendo a Auditoria Interna “uma técnica de Controle Interno, no caso, que pode ser utilizada pela Unidade Central de Controle para verificar a ocorrência de erros, fraudes e desperdícios”;
- c) a Lei nº. 4.242/2001, que cria e regula a atuação da UCCI no Município não estendeu as atribuições dos Técnicos de Controle Interno ao Legislativo Municipal, mas de maneira restritiva no seu art. 17 definiu a competência da Unidade Tomar as Contas do referido poder;
- d) conforme o exposto no item 3 deste trabalho fica cristalina a diferença de controle interno e tomada de contas, sendo que, para que o responsável pela UCCI possa assinar os relatórios do PAD do Poder Legislativo é necessário que se mude o diploma legal (lei nº 4.242/2001), para sua perfeita adequação aos ditames constitucionais, estendendo as atribuições dos técnicos de controle ou criando-se uma seccional de controle interno no referido poder;
- e) a Chefia da UCCI, sempre procura pautar suas ações dentro da mais restrita ordem legal atendendo prontamente sempre que solicitada, outrossim não podemos concordar com a declaração feita pelo Presidente do Legislativo, onde o mesmo afirma que “... *Entretanto, salientamos que não foi possível obter a análise por parte da referida Unidade, em razão da mesma entender que não é de sua competência tal atribuição...*”, pois a legislação Municipal referente as atribuições dos técnicos não contempla a atuação no Legislativo na forma de Sistema de Controle Interno Integrado preconizado na CF.
Para concluir, afirmamos que a Chefia da Unidade de Controle do Município nunca mencionou entender não ser de sua competência referidos atos e sim cumpre o que determina a Lei;
- f) para reforçar, **crystalinamente**, a diferença existente entre a “**Tomada de Contas**”, prevista na Lei 4.242/01 e o como realmente deve ser feito um acompanhamento por uma Unidade Central de Controle Interno, basta que se atente para a **Requisição de Documento 05/06 do TCE-RS, enviada à UCCI quando questiona:**
“...informar se o Controle Interno atuou sobre as atividades administrativas da Câmara Municipal e se em 2006 foram produzindo atas, relatórios, recomendações ou outros documentos que demonstrem esta atuação;” .
Ora, não se pode exarar uma manifestação sobre algo que não se conhece, ou se estaria cometendo uma falsidade ideológica, bem como, s.m.j., se houver determinação por parte do Poder Executivo, que não da lei, para atuação dentro do Poder Legislativo, estar-se-á quebrando o Princípio da Independência dos Poderes.

- g) tendo em vista a divergência de opiniões, solicito a Vossa Excelência que encaminhe o presente expediente ao TCE, juntamente com cópia da Lei nº. 4.242/2001, solicitando-lhes que seja dirimida a controvérsia doutrinária. No mesmo sentido, solicita-se a definição de Vossa Excelência quanto à possibilidade ou não de atuação da UCCI no Legislativo Municipal, neste íterim.

Ao final, importa acima de tudo, que seja adequadamente compreendida a função do controle interno, em toda a sua extensão e essência, como instrumento eficaz e indispensável à boa administração, capaz de assegurar a efetivação de seus objetivos, que se resumem no atendimento do interesse social e na realização do bem público. A adequada organização do sistema de controle Interno no âmbito da Administração do Município (Executivo e Legislativo) e a preservação do seu funcionamento eficiente resultarão, por certo, em êxitos quanto à eficácia, eficiência e economicidade dos atos de gestão, ao mesmo tempo em que servirão para prevenir a ocorrência de irregularidades, desvios e perdas de recursos públicos, evitando também a penalização dos administradores.

É a Informação.

Controle Interno, em Sant'Ana do Livramento, 24 de julho de 2006.