



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

INFORMAÇÃO 028/2006

ORIGEM: Consulta SISPREM

ASSUNTO: Solicitação de Requisição Do Ministério Público

Senhor Chefe da UCCI:

Veio a conhecimento desta Consultoria Técnica na área Jurídica, através do Ofício nº 338/06, da Sra. Diretora do SISPREM, quanto à atuação do Sistema de Controle Interno.

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 referir que, **esta Unidade tem por regra expressa, em Regimento Interno, a manifestação somente acompanhada de parecer do órgão técnico da Municipalidade, no caso a Procuradoria, bem como acompanhada da documentação constante no Processo Administrativo e da Legislação pertinente, que originou o fato, pois à vista das circunstâncias próprias de cada caso é que será avalia a consulta, com a finalidade de prevenir as implicações legais a que estará submetida a Administração, quanto a decisões a serem tomadas.**

Isto posto, na consulta supra, da forma como foram colocadas - *sem demonstração prática de algum ato administrativo e de forma genérica* – tendo sido juntado apenas o questionamento do Órgão do MP, entendemos que há restrição à manifestação desta UCCI. Outrossim, ressaltamos que esta Assessoria Jurídica tem por atribuição orientar e fiscalizar “atos”, cujas conseqüências possam ser concretizadas e gerar um juízo de valor para emissão de Pareceres dos Auditores. Portanto, ainda que não havendo possibilidade de manifestação fática e de mérito, por falta de atendimento aos requisitos Regimentais, seguem algumas considerações.

Nessa linha de procedimento cabe ressaltar que da solicitação, realizada pelo SISPREM, s.m.j., não cabe maiores ressalvas, no que, **da forma como está posta a consulta**, a manifestação é simples e breve, embasada na Legislação.

“LEGISLAÇÃO
CONTROLE INTERNO

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, ...”

DO MÉRITO

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, incluídas nestas as autarquias 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.***”

É fundamental ressaltar que esta UCCI tem atuando diretamente junto a Autarquia do SISPREM, baseando-se nas informações que tem sido diligenciadas junto à Contabilidade, Departamento de Pessoal e demais setores daquela entidade. Outro fundamento do controle interno na Administração Pública, incluída a autarquia do SISPREM, 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, também incluídas as autarquias, 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, quanto a atuação nas autarquias está, especificamente definida em Lei, e esta Unidade tem se mantido na esteira da legalidade, atuando naquela entidade, através de diligências, requisições, notificações (tanto à Diretora, quanto ao Prefeito Municipal), análises de atas e envios de relatórios, cuja finalidade maior é advertir e orientar os Administradores, quanto as suas responsabilidades e deveres, conferindo-lhes ciência das irregularidades constantes nos procedimentos, em alguns casos ilícitos, como tem sido exemplo a utilização dos recursos da Previdência Social para custeio da Assistência Social.

Conclusão

O SISPREM deve ter em mente a responsabilidade de se preocupar constantemente com os atos, bens e serviços, que oferecem em nome dos servidores aos quais representam e devem prestar contas permanentemente, ou seja, cumprir com a necessidade de enviar seus relatórios dentro dos prazos e formas legais através de seus órgãos internos de controle interno. 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 fim de que, quando da atuação da UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO em auditorias regulares, possa ser formado um juízo de convencimento, quanto ao exato cumprimento, transparência e verossimilhança dos atos praticados aos olhos dos Auditores da UCCI.

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 põe sempre a disposição para atender e assessorar os Administradores do Município, como tem feito dom a Autarquia do SISPREM.

Pautado, nos fundamentos acima expostos, é que esta Assessoria Jurídica deseja ratificar a integridade das informações, quanto a **impossibilidade legal de utilização de valores do fundo de aposentadoria da previdência para cobrir déficits da saúde e outros atos administrativos. Ressaltando que apesar de haver uma negligência do Executivo Municipal em repassar os valores devidos, por determinação legal, à saúde, não se justifica a atuação irregular apontada nas atas realizadas pelo Conselho Fiscal, as quais se encontram em poder desta UCCI, como meio probante das ilicitudes perpetradas naquela Autarquia.**

Tal fato **não se deve a falta de acompanhamento desta UCCI dos atos de administração daquela Autarquia**, visto que não são poucos os reiterados alertas feitos ao Executivo e ao SISPREM, inclusive com apontamento do próprio TCE-RS, cuja regularização já foi solicitada várias vezes pelos Auditores desta Unidade, conforme é possível verificar na Tomada de Contas realizada pelo TCE:

*“... por derradeiro, quanto à dívida previdenciária e assistencial do Poder Executivo junto à Autarquia, sugere-se o imediato ajuste de contas daqueles débitos, caso contrário, a falta de recolhimento, poderá no futuro, comprometer a saúde financeira daquela Entidade, razão pela qual **VOTA-SE:***

a) pela advertência à origem, na pessoa do atual Gestor, para que não mais reincida nas falhas apontadas, sob pena de comprometer o exame de exercícios subsequentes;”

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 esfera do governo, porém de nada adianta, por mais eficiente que seja a UCCI, se manifestar, através de pareceres da assessoramento, se os que detêm o poder de decisão, simplesmente ignoram as orientações, digladiando-se em reuniões onde se discute se a Procuradoria da Autarquia tem ou não a competência de cumprir com a execução judicial, contra o Executivo.

O fato é que, se existe impedimento legal da Procuradoria do SISPREM em atuar contra o Executivo Municipal, por haver uma possível tergiversação (Art. 355 CP), bem como da Diretoria, por serem cargos de confiança, indicados pelo Executivo, sugere-se rever essa posição, direcionando para um concurso público, onde a técnica se sobressaia a política.

Portanto, em resposta ao questionado pelo Exmo. Órgão do MP, o 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 **dos outros setores internos componentes do sistema de controle interno do SISPREM**, os quais vem sendo apontados em constantes relatórios e atas pela falta de atendimento aos ditames legais.

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 notificada a Diretora da Autarquia, bem como informado o Chefe do Poder Executivo da gravidade da situação que se apresenta, visando, na brevidade possível regularizar o fato, haja vista que, tanto o Ministério Público, quanto o Tribunal de Contas se

encontram, efetivamente, apontando a não atenção às recomendações e orientações da Unidade Central de Controle Interno, chegando a o ponto de questionar “*qual o sistema de controle interno que está sendo utilizado*”.

É o Parecer.

Teddi Willian Ferreira Vieira – OAB/RS 54.868
Tec.de Controle Interno. - UCCI