

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

PROTOCOLO Nº: 307350/17
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE JATAIZINHO
INTERESSADO: **ADILSON GONÇALVES DA SILVA, FABIO DE MORAIS POLONIA, MAURILIO MARTIELHO**
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
PARECER: 238/18

***Ementa:** Prestação de Contas Anual. Poder Legislativo. Ilegalidade na forma de estruturação do sistema de controle interno. Pela irregularidade das contas. Indicação de ressalva. Aplicação de multas. Necessidade de intimação das partes para exercício do contraditório.*

Trata-se de prestação de contas anual da Câmara de Jataizinho, relativas ao exercício de 2016, de responsabilidade do gestor Adilson Gonçalves da Silva (período de 21/05/2015 a 29/04/2016) e Fabio de Moraes Polônia (período de 30/04/2016 a 31/12/2016).

Tendo em vista a Informação nº 923/18 (peça 17) que registrou nos autos o **falecimento do gestor das contas Sr. Fabio de Moraes Polônia no ano de 2017**, o exmo. Relator deliberou pela continuidade do expediente em relação aos gestores **Adilson Gonçalves da Silva e Maurilio Martielho**, nos termos e fundamentos do Despacho nº 66/18-GCFAMG (peça 19).

O referido despacho consignou ainda que *“caso mantida alguma irregularidade em relação ao Sr. Fabio de Moraes Polônia, será reexaminada a necessidade de inclusão entre os Interessados de eventuais herdeiros de tal gestor.”*

Por seu turno, em manifestação conclusiva, Instrução nº 79/18-CGM, a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pela **irregularidade das contas**, em razão de:

- (i) Despesas com publicidade institucional realizadas no período que antecede as eleições de responsabilidade (violação ao art. 73, VI, ‘b’ da Lei nº 9504/97) atribuída aos gestores **Adilson Gonçalves da Silva e Fabio de Moraes Polônia**, com aplicação de uma multa para cada um dos gestores prevista no artigo 87, inciso IV, “g” da LOTV.

A unidade consignou ainda com causas de ressalva os seguintes itens:

- (ii) atraso na publicação do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do 1º e do 3º quadrimestre do exercício de 2016 de responsabilidade do gestor **Adilson Gonçalves da Silva** e do gestor **Fabio de Morais Polonia**, com aplicação de uma multa para cada um dos gestores prevista no artigo 87, inciso IV, “g” da LCE.
- (iii) Entrega dos dados do SIM-AM com atraso – janeiro a outubro de responsabilidade do gestor **Fabio de Morais Polonia**; novembro e dezembro de responsabilidade do gestor **Maurilio Martielho** e ao **Adilson Gonçalves da Silva** referente ao atraso na abertura e a aplicação de uma multa para cada um dos gestores prevista no artigo 87, inciso III, “b” da LCE.

É o relatório.

Preliminarmente, cumpre a esta 4ª Procuradoria de Contas verificar o Sistema de Controle Interno, responsável pela emissão do Relatório de Controle Interno, que é elementar do escopo das prestações de contas do exercício em análise, conforme as Instruções Normativas nº 124/207 e 128/2017 deste Tribunal de Contas.

Nesse sentido, verificamos que em 2016 o controle foi exercido pelo servidor Marcos Antônio de Oliveira, ocupante do cargo efetivo de ‘*agente administrativo*’ Nível I, cujo requisito de investidura exige Ensino Médio Completo, conforme a Lei nº 714/2005 (disponível na Atoteca desta Corte).

Tal qualificação, a princípio, não legitimaria a atuação do servidor para o exercício das funções de controle interno.

Todavia, contata-se no Relatório de Controle Interno (peça 06) que o servidor Marcos Antônio de Oliveira está inscrito no CRC – 33143/0-PR e CRA-23450-PR, a pressupor que o servidor possui diplomas do Ensino Superior em Contabilidade e Administração de Empresas.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Desta forma, resta atendida a qualificação técnica exigida pela jurisprudência desta Corte para o exercício das atribuições do Sistema de Controle Interno, que se encontram previstas no Artigo 74¹, incisos I ao IV da Constituição da República Federativa.

No entanto, **a forma como estruturado o Sistema de Controle Interno no âmbito do Poder Legislativo de Jataizinho é irregular por VIOLAR a Lei Orgânica Municipal** (artigos 30 e 36).

Confira-se que a função de Controlador Interno é atribuída ao servidor Marcos Antônio de Oliveira, ocupante do cargo efetivo de '*agente administrativo*' **junto ao Poder Executivo de Jataizinho.**

Verifica-se, por conseguinte, que o servidor exerce a função de controle em ambos os Poderes, conforme se vislumbra nas prestações de contas de Prefeito de Município de Jataizinho relativos aos exercícios financeiros de 2015 (autos nº 25281-0/16) e 2016 (autos nº 28756-1/17), os quais contêm Relatório e Parecer de Controle Interno assinados pelo supracitado controlador.

Com efeito, a função de controle dos atos praticados pela gestão da Câmara de Jataizinho no exercício de 2016 **foi exclusivamente realizada por servidor vinculado ao Poder Executivo, sem a implantação de uma estrutura própria atuante no âmbito da edilidade.**

Como será adiante aprofundado neste Parecer, tal arranjo é inconstitucional, pois viola o princípio da separação dos poderes e o disposto no artigo 74 da

1 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.** (grifo nosso)

Constituição Federal, que prevê a necessidade de existência de Controle Interno em cada um dos poderes, seja ele um sistema privativo ou unificado.

Neste sentido a previsão específica da **Lei Orgânica Municipal**, cujos artigos 30 e 36 assim dispõe:

Art. 30. A fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta, indireta e fundacional, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e **pelo controle interno de cada Poder**, na forma da lei.

(...)

Art. 36. **Os Poderes Legislativo e Executivo manterão, de forma integrada**, sistema de controle interno com a finalidade de: (...)
(grifo nosso)

Inegável, portanto, à luz da Lei Orgânica Municipal que tanto o Poder Legislativo, quanto o Poder Executivo **devem possuir o próprio sistema de controle interno, integrados**, porém **distintos**.

Ressoa evidente a necessidade de execução das atividades de Controle Interno da Câmara de Jataizinho **por servidor vinculado àquele Poder**, atuando de modo integrado à Central de Controle Interno existente no Poder Executivo, mas de forma autônoma e independente em relação à municipalidade.

Neste sentido, ao se omitir na designação do responsável pelo respectivo sistema de Controle Interno do Poder Legislativo, permitindo sua operacionalização de modo divergente à modelagem estabelecida em lei, o presidente da Câmara Municipal, deliberadamente, **violou a opção referendada pelos próprios vereadores por ocasião edição da Lei Orgânica do Município**.

Destarte, para além do descumprimento da norma municipal, **a inércia do gestor em instituir um controle interno autônomo no Legislativo afronta a Constituição Federal**, pois subverte a lógica da organização político-administrativa do Estado (Título III da Constituição Federal) ao permitir que **o Poder Executivo exerça a fiscalização do Legislativo**, e não ao contrário como determina o texto constitucional.

A ingerência direta do sistema de Controle Interno do Poder Executivo no âmbito do Poder Legislativo infringe o disposto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal. Citamos:

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: (...)

Contraria, ainda, o previsto no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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: (...).

Neste contexto, necessário refletirmos que o legislador constituinte salvaguardou **o princípio da separação dos poderes** mediante a prescrição, de modo taxativo, de um controle interno **em cada um dos poderes**.

Trata-se de uma garantia para, ainda que de forma integrada, coexistam os controles internos de cada um dos Poderes “*dentro da mesma estrutura de estado, porém cada qual com seu feixe de competências e atribuições, não havendo qualquer ingerência de um poder sobre o outro*”².

Em caráter elucidativo, a ‘*Cartilha de Diretrizes de Controle Interno*’³ endossada por essa Corte de Contas, orienta **que cada Poder** (*Executivo, Legislativo e Judiciário*) “*deverá criar e implementar o seu próprio Sistema de Controle Interno, salvaguardando a sua **autonomia e independência**, com uma estrutura condizente ao porte e à complexidade de cada Poder, vinculada diretamente ao chefe máximo, evitando subordinação hierárquica a qualquer outro órgão ou unidade da Administração Pública*”.

Por conseguinte, a implementação de um sistema de controle interno conforme o mandamento constitucional não é mera exigência de cumprimento de caprichos régios sob o argumento de legalidade, **mas uma forma de também estimular o aprimoramento das instituições públicas, conexo ao princípio da eficiência e ao direito à boa administração como direito fundamental dos cidadãos.**

Além disso, a equipe do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo já exerce uma gama de atividades de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no âmbito do Poder Executivo e suas secretarias, o que demanda dedicação exclusiva.

Neste passo, não é recomendável que compartilhe essas atribuições para realizar os mesmos procedimentos no âmbito do Legislativo de forma precária.

No tocante à análise desta prestação de contas à luz dos apontamentos consignados nas instruções da unidade técnica, diverso é o entendimento deste órgão ministerial.

² CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. - Sistema de Controle Interno uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. 2 ed. Fórum 2008, pg. 170.

³ <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/jurisdicionados/292958/area/251>

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Em relação à irregularidade atinente à constatação de despesas com publicidade institucional realizadas no período que antecedeu as eleições de 2016, esta 4ª Procuradoria de Contas avalia ser plenamente razoável a conversão do item em ressalva, ainda que o jurisdicionado não tenha logrado comprovar que as despesas impugnadas se referiam à transmissão das sessões da Câmara.

Isto porque a suposta ilegalidade apontada pela unidade técnica decorre do apontamento de realização de despesas com publicidade entre julho e outubro de 2016 no valor total de **R\$ 2.550,00**, montante que sob o prisma da razoabilidade **NÃO** tem o condão de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, na forma prescrita no art. 73, *caput*, da Lei nº 9504/97.

Também dissentimos da unidade técnica quanto à indicação de ressalva pelos atrasos no envio de dados mensais ao SIM-AM, pois tais falhas não maculam a exatidão dos demonstrativos contábeis, financeiros, a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão do responsável, nem o atendimento das metas e objetivos (art. 16, inciso I, da Lei Orgânica), o que, evidentemente, não exonera a aplicação de sanção em face dos responsáveis indicados pela unidade técnica, à exceção daquelas imputadas ao **Sr. Fabio de Morais Polonia**, ante o falecimento do mesmo.

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas opina pela **irregularidade** das contas prestadas pelo **Sr. Adilson Gonçalves da Silva** (Presidente da Câmara no exercício de 2016, excetuada a responsabilidade do gestor Fábio de Morais Polonia em razão do seu falecimento), em decorrência da **infração aos artigos 30 e 36 da Lei Orgânica Municipal**, consistente na omissão do gestor em designar servidor do quadro de pessoal do Poder Legislativo para atuar na seccional da Unidade de Controle Interno da edilidade; mantendo-se a ressalva pelos atrasos nas publicações do RGF e a aplicação da multa previstas no art. 87, III, 'b' em face do Srs. Adilson Gonçalves da Silva e Maurilio Martielho por terem dado causa ao envio de dados ao SIM-AM fora dos prazos previstos nas normativas desta Corte.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Resguarda-se, contudo, a necessidade de intimação pessoal do Sr. Adilson Gonçalves e da Câmara de Jataizinho, oportunizando-lhes o contraditório sobre a irregularidade na estruturação do controle interno apontada nesta manifestação ministerial.

É o parecer.

Curitiba, 4 de maio de 2018.

Assinatura Digital

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador do Ministério Público de Contas

Ato emitido por:

Aila Tamina