

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

PROTOCOLO Nº: 9699/19
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE IRACEMA DO OESTE
INTERESSADO: PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NOVA AURORA
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
PARECER: 132/19

***Ementa:** Representação. Falhas na estruturação controle interno. Edição de Resolução que não sana as impropriedades apontadas pelo Ministério Público Estadual e tampouco atendem as orientações fixadas por essa Corte em sede de Consultas. Violação ao preceito do art. artigo 41, da Lei Complementar nº 113/2005 efetivamente constatado. Pela reconsideração da decisão de não recebimento, sem prejuízo da instrução do feito prosseguir sob outro rótulo.*

Trata-se de expediente originário da Promotoria de Justiça da Comarca de Nova Aurora, atuado como Representação, no qual encaminha a este Tribunal, para conhecimento e providências cabíveis, cópia da Recomendação Administrativa nº 57/2018 dirigida ao Presidente da Câmara de Iracema do Oeste, tendo em vista a constatação de que o controle interno daquela Casa Legislativa não estava organizado adequadamente para o desempenho de suas atribuições.

Aponta-se, em síntese, as seguintes falhas: **(i)** a lei não prevê a impossibilidade de o controlador interno exercer outra atividade profissional; **(ii)** não se estabelece um prazo para o exercício da função; **(iii)** não há previsão sobre a impossibilidade do controlador ser afastado antes do encerramento do mandato ou do período para o qual foi designado; **(iv)** o titular do órgão central do sistema de controle interno acumula outra atribuição, qual seja: agente administrativo.

Preliminarmente ao juízo de admissibilidade, o Relator determinou a intimação da Câmara de Iracema do Oeste para informação sobre as medidas adotadas para escorreito cumprimento da Recomendação Administrativa nº 57/2018.

Em resposta (peça 11), o atual Presidente do Legislativo, vereador Gilmar Jorge, encaminhou cópia da Resolução nº 01/2019 que dispôs sobre a criação e implantação do controle interno.

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

Por meio do Despacho nº 232/19-GCILB (peça 13), o Relator deliberou pelo não recebimento da Representação, por considerar que *“as irregularidades suscitadas pelo representante foram sanadas pela municipalidade, que adotou as medidas necessárias para criar e implantar Controle Interno no Poder Legislativo de Iracema do Oeste, conforme Resolução nº 001/2019”*, determinado o encaminhamento dos autos ao Ministério Público para ciência.

É o **relatório**.

Com o devido respeito, esta 4ª Procuradoria de Contas entende que a decisão pelo não recebimento desta Representação deve ser reconsiderada.

Isto porque, ao contrário do afirmado no Despacho nº 232/19-GCILB (peça 13), **a Resolução nº 01/2019 não corrige parcela expressiva das falhas na estruturação da controladoria interna da Câmara de Iracema do Oeste apontadas na Recomendação Administrativa nº 57/2018**, seja por omissão em abordá-las, seja por impropriedades de técnica legislativa e redacional existentes no texto que tornam inconsistentes a norma local.

Lista-se, a título exemplificativo, as **inconsistências da Resolução Legislativa nº 01/2019**:

- Há evidente incongruência entre os artigos 3º e 7º da Resolução Legislativa nº 01/2019 dispondo sobre a estruturação do sistema e cargo, nos seguintes termos:

Art. 3º O sistema de **controle interno compreende**:

I – **sistema de controle integrado**;

II – **sistema de controle interno do Poder Legislativo**.

(...)

Art. 7º Fica criado na estrutura administrativa do Poder Legislativo, o Sistema de Controle Interno, vinculada (sic) ao Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Iracema do Oeste, Controle Interno do Poder Legislativo, que terá sua **estrutura composta pelo cargo abaixo, cuja qualidade e vencimentos constam do anexo da presente Resolução**:

I – 01 (um) Controlador Interno, com as atribuições previstas nos artigos desta Resolução.

- Do citado anexo consta:

ANEXO ÚNICO			
TABELA DE CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE CONTROLE INTERNO DO PODER LEGISLATIVO DE IRACEMA DO OESTE			
CARGO	QUANTIDADE	PROVIMENTO	VENCIMENTO
- Controlador interno	- 01	- Comissão	- 25%

Falha 01: o Anexo Único da **Resolução Legislativa não fixa os vencimentos do cargo**, apenas menciona um **“percentual de 25%”**, sem especificar qual o parâmetro de incidência do mesmo (25% sobre o que?).

Falha 02: Cria-se um **“sistema”** de controle interno, integrado por duas instâncias (*incisos I e II do art. 3º*), mas que é **composto de um cargo único e isolado**, deixando claro que não se trata de um sistema, mas de uma função administrativa.

- Há um total desconhecimento das mezinhas regras de numeração de artigos, parágrafos e incisos, ficando evidente que os autores da Resolução Legislativa nº 01/2019 desconhecem os preceitos do artigo 10¹, da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Neste ponto, confira-se, essencialmente a redação do art. 7º:

1 Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp95.htm

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

Art. 7º Fica criado na estrutura administrativa do Poder Legislativo, o Sistema de Controle Interno, vinculada (sic) ao Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Iracema do Oeste, Controle Interno do Poder Legislativo, que terá sua estrutura composta pelo cargo abaixo, cuja qualidade e vencimentos constam do anexo da presente Resolução:

I - 01 (um) Controlador Interno, com as atribuições previstas nos artigos desta Resolução.

PARÁGRAFO ÚNICO; O mandato do Controlador Interno será de quatro anos.

PARÁGRAFO SEGUNDO (sic); O mandato de controlador interno pode ainda ser prorrogado uma vez pelo mesmo período de duração do primeiro, sendo a decisão do presidente da Câmara.

§ 1º O integrante do cargo efetivo de Controle Interno será em comissão.

§ 2º Até o provimento dos referidos cargos (sic), os recursos humanos necessários às atividades de competência do Controle Interno serão recrutados do quadro efetivo de pessoal da Câmara Municipal de Vereadores de Iracema do Oeste, e o servidor efetivo designado para as atividades de Controle Interno do Poder Legislativo exercera essa função concomitantemente com as atribuições do seu cargo.

Falha 3: Um inciso não se divide em parágrafos, mas os *parágrafos é que se desdobram em incisos*, consoante dispõe o artigo 10, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Falha 4: Incluído um § 2º, seu antecedente, por óbvio, não poder ser um parágrafo único; mas sim o § 1º, consoante dispõe o artigo 10, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Falha 5: Os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso; de sorte que não cabe designar-se um dispositivo legal como "**PARÁGRAFO SEGUNDO**". O correto é "**§ 2º**".

Falha 6: Os parágrafos se desdobram em incisos, estes representados por algarismos romanos, de sorte que se afigura totalmente impróprio desdobrar o "**PARÁGRAFO SEGUNDO**" em **§ 1 e § 2º**. O correto é "**inc. I**" e "**inc. II**".

- Pérola das pérolas é a disposição do denominado § 1º, do Parágrafo Segundo, do inciso I, do Artigo 7º da Resolução Legislativa nº 01/2019:

§ 1º O integrante do **cargo efetivo** de Controle Interno será **em comissão**.

Falha 7: Em hipótese alguma o **cargo efetivo** pode ser provido à margem da regra constitucional do concurso público, prevista nos artigos 37, inciso II, da Constituição Federal e artigo 27, inciso II, da Constituição Estadual, ou das exceções expressamente previstas nas Cartas Constitucionais². Atribuir cargo em comissão ou função gratificada a servidor efetivo titular de outro cargo inerente a estrutura de pessoal do órgão é situação absolutamente diversa daquela em que se pretende prover cargo efetivo sem concurso público.

Falha 8: A designação do titular do controle interno por meio de cargo efetivo único, e, portanto, com caráter de perenidade, afronta as recomendações dessa Corte, fixadas com caráter normativo, à luz do que preconiza o artigo 41, da Lei

² As únicas exceções à regra do concurso público para titulação de cargo efetivo se referem às nomeações relativas ao chamado "*Quinto Constitucional*", prevista no art. 94, da CF/88, e àquelas relativas às Cortes de Contas, consoante art. 73, §§ 1º e 2º c/c 84, XV, da CF/88.

Complementar nº 113/2005, nas quais recomendada a fixação de limite temporal para o exercício da função. Confira-se a orientação reproduzida na Cartilha denominada ***Diretrizes e Orientações sobre Controle Interno para Jurisdicionados***, publicada em 2017³:

Neste contexto, importante citar orientação emanada por esta Corte de Contas Estadual, no que tange ao provimento e composição funcional das Controladorias Internas, por meio do ACÓRDÃO Nº. 265/08 - Tribunal Pleno, Processo nº. 522556/07, de Consulta, no qual se concluiu que o Controlador Interno deve ser servidor efetivo com as seguintes alternativas:

- Pode o administrador acrescentar às atribuições regulares do servidor a função de confiança de Controlador, desde que **por período previamente definido**;
- Pode, da mesma forma, criar o cargo em comissão de Controlador para ser ocupado exclusivamente por servidores efetivos, **também por prazo certo**;
- Pode, ainda, **instituir sistema de mandato entre os servidores ocupantes de cargo efetivo**, para que haja continuidade e alternância, havendo a preferência por esta última possibilidade.

Ressalva ainda o citado Acórdão nº 265/08, a reafirmar a temporalidade do exercício da função:

- O Controlador Interno não pode ser afastado de suas funções **antes do encerramento do mandato ou do período para o qual foi designado**, exceto na hipótese de cometimento de ato irregular que, mediante apuração em processo administrativo, assim justifique.

Na mesma linha, o Acórdão nº 356/11, proferido nos autos de Consulta nº 508875/08:

³ http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2017/6/flipbook/317850/Cartilha%20Controle%20Interno_final.pdf

ACÓRDÃO Nº. 356/11 – Tribunal Pleno (PROCESSO Nº. 508875/08).
Consulta. O controle interno do Executivo não pode incidir sobre o Legislativo. Quanto ao instituto de previdência municipal, é possível que lei preveja que o controle interno do Poder Executivo abranja o mesmo, ou que seja instituído controle próprio. Os cargos de controle interno devem ser preenchidos observando-se o previsto nos artigos 37 e 38 da CF/88, sendo que a natureza e a complexidade dos mesmos, em face das atribuições do artigo 74 da CF/88, indica a preferência por composição pelo menos parcial por servidor(es) com curso superior completo. A chefia do controle interno admite cargo de confiança e cargo em comissão, dando-se preferência ao preenchimento deste por servidores efetivos e que tiver curso superior completo. **É recomendável a adoção de sistema de mandato do chefe do controle interno.** A cumulação com outros cargos públicos é possível, dependendo do caso concreto, desde que seja observado o disposto no art. 37 da CF/88. A cumulação com atividades privadas deve observar, no que couber, o que dispõe o § 7º do artigo 37 da CF/88, e eventual limitação prevista no ordenamento jurídico da respectiva classe profissional.

A toda evidência, revela-se imprópria e ineficaz a regra que a um só tempo estabelece que as o controlador interno será ao mesmo tempo **cargo efetivo e em comissão.**

Esta obscuridade prejudica, inclusive, a compreensão do parágrafo seguinte, como explicitaremos a seguir.

§ 2º Até o provimento dos referidos cargos (sic), os recursos humanos necessários às atividades de competência do Controle Interno **serão recrutados do quadro efetivo de pessoal da Câmara Municipal de Vereadores de Iracema do Oeste**, e o servidor efetivo designado para as atividades de Controle Interno do Poder Legislativo **exercerá essa função concomitantemente com as atribuições do seu cargo.**

Tal previsão também contraria os termos da Recomendação Administrativa nº 57/2018.

Por oportuno, ressalva-se que não se nega ao legislador o direito de criar um cargo comissionado puro de controlador, a ser provido por um profissional não integrante do quadro de pessoal da Câmara; contudo, nesse hipótese não se pode atribuir caráter de efetividade ao cargo, devendo ser assegurada o exercício independente da função por meio de dispositivo que assegure ao titular do Controle Interno não poder ser afastado de suas funções **antes do encerramento do mandato ou do período para o qual foi designado**, exceto na hipótese de cometimento de ato irregular que, mediante apuração em processo administrativo, assim justifique, consoante já preconizava o Acórdão nº 265/08.

Mas tal regra é inexistente na citada Resolução Legislativa nº 01/2019.

De outra parte, mister que a legislação criadora do cargo, além do descritivo de atribuições e competências, consigne expressamente o valor da remuneração.

Caso a intenção seja a criação de um cargo comissionado, a ser ocupado exclusivamente por um dos servidores efetivos já titulares de um dos cargos existentes na estrutura de pessoal do Legislativo Municipal, o referido dispositivo é inócuo, pois, invariavelmente, o escolhido deverá **sempre** será recrutado dentre os integrantes do quadro efetivo de pessoal.

Falha 9: O artigo 7º da Resolução Legislativa nº 01/2019 indica haver um só cargo da o exercício das funções de controle interno, ao passo que o artigo seguinte, o 8º, refere-se a **"cargos"**, **no plural**, o que é incongruente, até mesmo com o quantitativo referido no anexo. Diz o citado art. 8º:

Art. 8º É vedada a nomeação para o desempenho de atividades de Controle Interno **dos cargos** (sic) de que trata o inciso I e II do artigo 7º desta Resolução (...)

Falha 10: **Inexiste o inciso II no art. 7º**, da Resolução citada.

Conforme já exposto o art. 7º da Resolução Legislativa nº 01/2019 é composto de **um único inciso** (o inciso I), decomposto em um **parágrafo único**, um

paragrafo segundo, subdividido em **outros dois parágrafos, 1º e 2º**, tudo ao arpejo das normas contidas no artigo 10, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Falha 11: Outro aspecto relevante, por inócua a disposição nos termos em que postos, refere-se ao impedimento para o exercício no cargo, disposto no inciso IV do artigo 8º, que apresenta a expressão “pessoa julgada comprovadamente”; expressão essa que traduz um conceito indeterminado.

Art. 8º (...)

IV – pessoa julgada comprovadamente, em processo administrativo ou judicial, por ato lesivo ao patrimônio público.

Com efeito, revela-se obscuro o conceito jurídico de “*pessoa julgada comprovadamente*” para efeito de vedação à nomeação das atividades de controle.

Parece ser intuitivo que o legislador municipal, voluntariamente, procurou se afastar do conceito de **trânsito em julgado**, referido no artigo 5,º inciso LVII, da Constituição Federal, fonte de profundos debates e celeumas por conta de decisões antagônicas do Supremo Tribunal Federal, umas a autorizar a prisão após confirmação do julgamento condenatório por instância revisora, outras, proferidas monocraticamente, a censurar a prisão anterior ao trânsito em julgado.

Contudo, ao fazê-lo, aventurando-se na seara da “*legislação criativa*”, mas novamente ignorando os preceitos de *legística*⁴, culminou por trazer um advérbio que pouco colabora na interpretação da norma.

⁴ **Legística** é um dos ramos da Ciência da Legislação, ao lado da Teoria das Leis e da Teoria da Legislação. A Legística trata da qualidade da norma jurídica, desde a concepção de uma ideia que o legislador tenha para colocar no ordenamento jurídico um determinado ato normativo. Por exemplo, para a criação de uma lei, o legislador apresenta um [projeto de lei](#) e, toda a sua tramitação regulada pelo devido processo legislativo regular, a tendência é a sua transformação em lei. Muitas vezes, a sociedade espera que as leis sejam boas e com qualidade, daí observando-se os preceitos da legística. as leis são elaboradas (drafting) para o bom direito e com a segurança jurídica tão esperada. <https://pt.wikipedia.org/wiki/Legística>

Com efeito, a mera apresentação de uma sentença condenatória de primeiro grau é em si uma prova, para efeito de **comprovar** a notícia de ato lesivo ao patrimônio público; mas, se ainda pendente de análise na fase recursal, qual será a utilidade da mesma para fins do artigo 8º da Resolução Legislativa nº 01/2019? A insegurança jurídica da norma contida no inciso IV do citado artigo 8º revela-se evidente.

Falha 12: O caput do artigo 12, revela-se aflitivo. Suprime o artigo (o, a), mas mantêm o plural, iniciando a frase com a letra “s”, e após referir de forma singular ao titular do controle interno – **responsável**, na dicção do dispositivo, prossegue a frase no plural – ao tomarem conhecimento (...) **darão** ciência – revelando perspectiva de pluralidade de atores como titulares do controle interno.

Art. 12º s (sic) **responsável** pelo controle interno, ao **tomarem** (sic) conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela **darão** ciência ao Tribunal de Contas do Estado (...)

Certo; pode se argumentar tratar-se de mera falha de digitação e concordância verbal. Mas o conjunto da obra milita em desfavor de uma interpretação paternalista.

Falha 13: O parágrafo único do artigo 13, Resolução Legislativa nº 01/2019, dispõe de norma que se antagoniza com a regra de seu caput.

Consta dos referidos dispositivos:

Art. 13. O responsável pelo controlador Interno do Poder Legislativo deverá, por ocasião dos preparativos das prestações de contas, firmar e anexar aos demonstrativos mensais ou anuais relatórios circunstanciados, atestando que a documentação a ser encaminhada sofreu a devida análise por parte da mencionada unidade, destacando e registrando quaisquer irregularidades nelas ocorridas, tenham ou não sido elas sanadas.
Parágrafo único - Fica vedada a assinatura, no relatório de que cuida este artigo, de servidor que não seja o de Controle Interno.

Ora, “*o responsável pelo controlador interno do Poder Legislativo*” somente pode ser assim considerada a autoridade nomeante, no caso o Presidente da Câmara, que por força da regra contida no caput deve firmar, ou seja: assinar, os demonstrativos mensais e relatórios anuais.

Contudo, logo em seguida, o parágrafo único impede que outra pessoa que não seja o servidor responsável pelo controle interno, assine os relatórios de que tratam o artigo.

Para que aja alguma congruência no dispositivo é necessário alterar-se a expressão “*controlador*” por “*controle*”.

Afinal, responsável pelo controlador, para fins administrativos ou cíveis, na hipótese de se aferir eventual culpa *in eligendo, in vigilando*, somente pode ser considerado o presidente da Câmara. Contudo, a toda evidência, os encargos descritos no citado artigo dizem respeito à atividade do titular do controle interno.

A par dessas falhas no conteúdo normativo da Resolução Legislativa nº 01/2019, há que se observar que a mesma é **OMISSA** em relação aos seguintes tópicos aduzidos na Recomendação Administrativa nº 57/2018 e na própria jurisprudência normativa deste Tribunal sobre o tema, dentre eles:

- . **requisitos de qualificação técnica do servidor escolhido para desempenhar as atividades de controle;**
- . **impossibilidade do controlador ser afastado se suas funções antes do encerramento do mandato ou do período para o qual foi designado, salvo na hipótese de cometimento de ato irregular, precedido de apuração em processo administrativo;**
- . **vedação de que o controlador exerça atividade político partidária;**
- . **observância do princípio da segregação de funções.**

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

Diante de tal panorama, em que restam evidentes muitas falhas na estruturação controle interno, constata-se que a edição de Resolução nº 01/2019 não sanou as impropriedades apontadas pelo Ministério Público Estadual e tampouco atendem as orientações fixadas por essa Corte em sede de Consultas.

Resta, pois, caracterizada a violação ao preceito do art. artigo 41, da Lei Complementar nº 113/2005.

Destarte, pelas falhas constatadas, ainda que se considere inadequada a tramitação como representação, fato é que a uma irregularidade noticiada e constatada, razão pela qual este Órgão Ministerial propugna pela reconsideração da decisão de não recebimento do expediente, sem prejuízo da instrução do feito prosseguir sob outro rótulo.

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas opina pela reconsideração da decisão prolatada no Despacho nº 232/19-GCILB, a fim de que a presente Representação seja recebida – ou transformada em outro expediente típico de fiscalização a cargo dessa Corte, com a consequente intimação da Câmara de Iracema do Oeste para manifestação sobre as inconsistências contidas na Resolução nº 01/2019 apontadas neste Parecer, sem prejuízo da fixação de prazo para que o Legislativo Municipal de Iracema do Oeste adeque a norma em debate à jurisprudência deste Tribunal sobre o Controle Interno⁵ e à integralidade das recomendações expedidas pela Promotoria de Justiça da Comarca de Nova Aurora.

É o parecer.

Curitiba, 11 de março de 2019.

Assinatura Digital

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador do Ministério Público de Contas

⁵ Cujas diretrizes estão consolidadas no documento “Diretrizes e Orientações sobre Controle Interno para os jurisdicionados”, disponível para consulta no site do Tribunal em http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2017/6/flipbook/317850/Cartilha%20Controle%20Interno_final.pdf