



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 694275/15
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE MISSAL
INTERESSADO: JOSÉ SCHNEIDERS, MARIO CESAR MARCONDES
RELATOR: AUDITOR THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO N.º 4433/17 - Tribunal Pleno

EMENTA. Consultas. Câmara Municipal de Missal e Câmara Municipal de Telêmaco Borba. Questionamentos versando sobre condições para o exercício do controle interno no Poder Legislativo. 2. Não é possível (regular) que o único advogado que ocupa cargo efetivo na Câmara Municipal exerça cumulativamente as atribuições de seu cargo com as de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores e na ausência de outro servidor efetivo. 3. Não é possível (regular) que ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios para que o único advogado efetivo atue como controlador interno. 4. O servidor em estágio probatório pode exercer as funções de controlador interno. 5. É possível (regular) que o controle interno do Poder Legislativo esteja a cargo do controle interno do Poder Executivo, nos termos indicados no *caput* do artigo 31 da Constituição Federal de 1988, assim como que cada Poder tenha seu próprio controle interno, ressalvado o entendimento do relator de que cada Poder deve contar com o seu próprio controle interno, e de que não seria possível a dualidade de modelos. 6. É possível (regular) que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio seja designado como controlador interno, desde que detenha formação/conhecimentos para tanto.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo senhor José Schneiders, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE MISSAL, com fulcro no artigo 38 da Lei Complementar n.º 113/05, versando sobre questões envolvendo a função de CONTROLADOR INTERNO do Poder Legislativo, formuladas nos seguintes termos:

“1 – É possível que estes Entes Públicos com quadro reduzido de servidores, e na absoluta ausência de outro servidor efetivo capacitado, designem servidor efetivo ocupante do cargo de Advogado para exercer cumulativamente as atribuições de Controlador Interno?”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2 – Na total ausência de servidores que preencham os requisitos da Lei, pode, excepcionalmente, a atribuição ser feita a Servidor em Estágio Probatório?

3 – Caso negativo, pode esta atribuição ser afeita ao Controlador Interno do Poder Executivo?”

2. O consulente anexa parecer de sua procuradoria jurídica à peça 3, a qual conclui **afirmativamente à primeira e à terceira questões e negativamente à segunda.**

3. A consulta foi recebida mediante Despacho n.º 1561/15-GATBC, em juízo preliminar, no qual se atestou o atendimento aos requisitos previstos no art. 38 da Lei Complementar n.º 113/2005.

4. A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca esclarece, mediante Informação n.º 77/15 (peça 8), que existem sobre o tema decisões constantes do **Acórdão n.º 1369/07-Pleno e Acórdão n.º 97/08-Pleno.**

5. A Diretoria de Contas Municipais mediante Informação n.º 66/16 (peça 10), relatou a existência de consulta sobre o mesmo tema, autuada sob o n.º 705293/15, proposta por Mário César Marcondes, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA, com as seguintes indagações:

“a) É possível, designar servidor efetivo ocupante do cargo de advogado/a para que o exercício da função de controle interno, em se tratando de uma instituição, que, em tese, possui em seu quadro de pessoal apenas dois cargos de nível superior, quais sejam, contador e advogado?”

b) Em caso de entendimento positivo, nas situações que, em tese, é necessária a atuação do/a advogado/a efetivo/a em atos submetidos ao controle interno, pode o/a advogado/a ocupante do cargo em comissão de Assessor Jurídico da Presidência elaborar pareceres em procedimentos licitatórios?”

c) Em não sendo possível a cumulação das atribuições supracitadas e havendo necessidade do/a controlador/a interno/a possuir formação em nível superior, pode, em tese, ser designado/a servidor/a efetivo/a ocupante de cargo de nível médio, desde que seja titular do requisito exigido?”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6. Mediante Despacho n.º 331/16-GATBC, acolhi proposta da Diretoria de Contas Municipais de **apensamento dos autos n.º 705293/15 ao presente expediente** para tramitação e decisão conjuntas, conforme regras de apensamento e de prevenção contidas no Regimento Interno desta Corte, o que foi efetivado, consoante informação da Diretoria de Protocolo à peça 13.

7. A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, nos referidos autos em apenso, esclarece, mediante Informação n.º 82/15 (peça 8), que existem sobre o tema questionado pelo Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA as seguintes decisões: Acórdão n.º 265/08-Pleno¹, Acórdão n.º 867/10-Pleno², Acórdão n.º 97/08-Pleno³, Acórdão n.º 361/13-Primeira Câmara⁴ e Acórdão n.º 2707/15-Segunda Câmara⁵.

¹ ACÓRDÃO N.º 265/08 - Tribunal Pleno

PROCESSO N.º: 522556/07

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTONIO DO PARAÍSO

INTERESSADO: ADELINO DOS SANTOS

ASSUNTO: CONSULTA

RELATOR: CONSELHEIRO HERMAS EURIDES BRANDÃO

Consulta – Controlador Interno – imprescindível que seja exercido por servidor público efetivo mediante alternativas que visem a propiciar a necessária imparcialidade para o exercício da atividade e a não sujeição a pressões políticas.

² ACÓRDÃO N.º 867/10 - Tribunal Pleno

PROCESSO N.º: 402949/09

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE PINHAIS

INTERESSADO: DEMÉTRIO CESAR TONON

ASSUNTO: CONSULTA

RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Consulta. Controle interno. Lapsos temporais para o desempenho das funções de controlador. Exercício por servidor efetivo. Possibilidade de criação de cargo em comissão para a figura do controlador geral a ser desempenhada, preferencialmente, por servidor público efetivo, com o propósito de chefiar equipe composta por servidores com a função de controladores internos.

³ ACÓRDÃO N.º 97/08 - Tribunal Pleno

PROCESSO N.º: 449824/07

ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA

INTERESSADO: SIDNEY OSMUNDO DE SOUZA

ASSUNTO: CONSULTA

RELATOR: Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG

Consulta. Cargo em comissão para chefe de setor de controle interno. Possibilidade considerando que os responsáveis pelo controle interno devem ser servidores efetivos, os quais devem ocupar o cargo por tempo previamente definido.

⁴ ACÓRDÃO N.º 361/13 - Primeira Câmara

PROCESSO N.º: 158762/10

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA LONDRINA

INTERESSADO: NELSON DA COSTA

RELATOR: AUDITOR JAIME TADEU LECHINSKI

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2009 DO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE NOVA LONDRINA. PROPOSTA DE JULGAMENTO PELA REGULARIDADE DAS CONTAS, COM DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÃO.

“Esta Procuradora entende que não há óbices legais à designação da servidora para exercer a função de controle interno, tanto na questão do cargo efetivo de nível médio quanto ao estágio probatório. Bem exemplifica a Diretoria, apontando o entendimento desta Corte na matéria, através do Acórdão n. 325/08. Para tanto, justo que a remuneração por ela percebida seja correspondente.” (Parecer n.º 2281/10)”

⁵ ACÓRDÃO N.º 2707/15 - Segunda Câmara

PROCESSO N.º: 188972/12

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8. A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, por meio da Instrução n.º 5049/16 (peça 15), opina que os questionamentos sejam respondidos nos seguintes termos (respostas apresentadas, pela ordem, aos questionamentos da Câmara Municipal de Missal e da Câmara Municipal de Telêmaco Borba):

a) **Não é possível que advogado que ocupa cargo efetivo exerça cumulativamente as atribuições de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores no ente municipal e na ausência de outro servidor efetivo;**

b) **Não é adequado que servidor em estágio probatório exerça, mesmo que excepcionalmente, as funções de controlador interno;**

c) **É possível que a função de controle interno do Poder Legislativo seja exercida pelo controlador interno do Poder Executivo, desde que exista lei municipal estabelecendo e regulando tal atividade;**

d) **Não é possível que advogado que ocupa cargo efetivo exerça cumulativamente as atribuições de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores no ente municipal e na ausência de outro servidor efetivo;**

e) **É possível que advogado ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios enquanto o advogado efetivo atua como controle interno;**

f) **Não é possível que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio, mesmo possuindo formação em nível superior, seja designado como controlador interno. Contudo, em não havendo servidores efetivos de nível superior aptos a exercer a função de controlador interno sem que ocorra violação à segregação de funções, e apenas enquanto não haja tais profissionais nos quadros da entidade, pode ser aceito que um servidor de nível médio com formação superior compatível ocupe excepcionalmente a função de controlador.” (Destaquei)**

9. O Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer n.º 381/17 (peça 16), da lavra do Procurador Flávio de Azambuja Berti, opina pelo **conhecimento das consultas, e corrobora as conclusões apresentadas pela unidade técnica, divergindo apenas em relação ao exercício da função de controle interno por servidor efetivo de nível médio.** Entende que este poderá exercer atividade de controle interno, ainda que detentor de cargo de nível médio,

ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE GUARANIAÇU
INTERESSADO: NERI DE JESUS DO BONFIM
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desde que possua conhecimento técnico necessário para o desenvolvimento da atividade.

FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO

Preliminarmente, verifica-se que estão preenchidos os pressupostos de admissibilidade fixados no art. 38 da Lei Complementar Estadual n.º 113/05, evidenciando-se, nos termos do art. 39, inciso II da referida lei, que os presidentes das Câmaras Municipais são autoridades legítimas para formular consultas, razões pelas quais as mesmas **devem ser conhecidas**, nos termos do art. 313 do Regimento Interno deste Tribunal.

2. No tocante ao **mérito**, constato que este Tribunal de Contas já se manifestou, em sede de consulta, com força normativa, sobre algumas questões apresentadas pelos consulentes, referentes às condições para o exercício da atividade de controle interno, sendo que, recentemente, publicou manual sobre esse tema, disponível em seu *site*, intitulado “Diretrizes e Orientações sobre o Controle Interno para os Jurisdicionados”. Há, porém, **alguns questionamentos que não foram objeto específico de apreciação** por esta Corte. Deste modo, passo a propor que as respostas às arguições dos consulentes sejam as seguintes (questionamentos e respostas identificadas conforme a formulação original de cada Câmara e da Coordenadoria de Fiscalização Municipal):

1º QUESTIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE MISSAL:

“1 – É possível que estes Entes Públicos com quadro reduzido de servidores, e na absoluta ausência de outro servidor efetivo capacitado, designem servidor efetivo ocupante do cargo de Advogado para exercer cumulativamente as atribuições de Controlador Interno?”

1º QUESTIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA:

“a) é possível, designar servidor efetivo ocupante do cargo de advogado(a) para que o exercício da função de controle interno, em se tratando de uma

EMENTA: Prestação de contas de Entidade Municipal. Contas regulares com ressalva, sem prejuízo da aplicação de multa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instituição, que em tese, possui em seu quadro de pessoal apenas dois cargos de nível superior, quais sejam, contador e advogado?”

RESPOSTA OFERECIDA PELA INSTRUÇÃO (idêntica para as duas questões):

“Não é possível que advogado que ocupa cargo efetivo exerça cumulativamente as atribuições de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores no ente municipal e na ausência de outro servidor efetivo.”

3. **PROPOSTA DE RESPOSTA** a estas duas questões: **endosso o entendimento exposto pela unidade técnica e pelo órgão ministerial**. Mesmo com o quadro reduzido de servidores, **não é possível (não é regular) o exercício cumulativo das atribuições de controlador interno com as competências do cargo de advogado**, por violar o princípio da segregação de funções. Trata-se de princípio básico e essencial da atividade de controle, que orienta que o servidor não deve exercer o controle sobre a atividade que ele mesmo executa. Servidores necessariamente distintos devem desempenhar as funções de aprovação de operações, execução e controle destas, de modo a eliminar a possibilidade de dissimulação de erros ou irregularidades. O conjunto de procedimentos e regras de vigilância, fiscalização e verificação que configura o sistema de controle interno fica prejudicado quando um mesmo servidor é responsável pelo planejamento/execução e pelo controle destas atividades.

2º QUESTIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA:

“b) Em caso de entendimento positivo, nas situações que, em tese, é necessária a atuação do(a) advogado(a) efetivo em atos submetidos ao controle interno, pode o(a) advogado(a) ocupante do cargo em comissão de Assessor Jurídico da Presidência elaborar pareceres em procedimentos licitatórios?”

RESPOSTA OFERECIDA PELA INSTRUÇÃO:

“e) É possível que advogado ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios enquanto o advogado efetivo atua como controle interno.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. **PROPOSTA DE RESPOSTA: discordo das respostas afirmativas** da unidade técnica e do órgão ministerial para essa questão, entendendo que, em termos teóricos e ideais, **a resposta deve ser tida como prejudicada**, tendo em vista que a proposição foi formulada para o caso da resposta à questão anterior ter sido positiva, o que não se verificou, ou **pela negativa**.

5. A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, mediante Instrução n.º 5049/16 (peça 15), corroborada pelo Ministério Público de Contas no Parecer n.º 381/17 (peça 16), apresentou os seguintes argumentos para entender como possível que o ocupante de cargo em comissão de Assessor Jurídico da Presidência elabore pareceres em procedimentos licitatórios a fim de que o advogado efetivo não fique impedido de exercer o controle interno sobre esses atos:

“Sim, é possível que advogado ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios enquanto o advogado efetivo atua como controle interno.”

Tendo em vista que o ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores atua diretamente no assessoramento da autoridade nomeante, ou seja, do presidente do Poder Legislativo, e que é essa mesma autoridade que homologará os certames licitatórios realizados no âmbito deste Poder, é possível que uma das atividades do assessor jurídico comissionado seja a elaboração de pareceres nos certames licitatórios da Casa Legislativa, enquanto o advogado efetivo atua como controle interno.”

6. A meu ver, tal entendimento é incompatível com os fundamentos do Prejulgado n.º 6 desta Corte, que dispõe que o ocupante de cargo comissionado de assessor jurídico não pode imiscuir-se em atividade permanente e rotineira do ente. Neste sentido, consta da ementa do Acórdão n.º 1111/08-Tribunal Pleno, que decidiu o referido incidente, o seguinte:

“REGRAS ESPECÍFICAS PARA ASSESSORES JURÍDICOS DO PODER LEGISLATIVO E DO PODER EXECUTIVO: (1) CARGO EM COMISSÃO: POSSÍVEL, DESDE QUE SEJA DIRETAMENTE LIGADO À AUTORIDADE. NÃO PODE SER COMISSIONADO PARA ATENDER AO PODER COMO UM TODO. POSSIBILIDADE DA CRIAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO DE CHEFIA OU FUNÇÃO GRATIFICADA PARA ASSESSORAMENTO EXCLUSIVO DO CHEFE DO PODER



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

LEGISLATIVO OU DE CADA VEREADOR, NO CASO DO PODER LEGISLATIVO E DO PREFEITO, NO CASO DO PODER EXECUTIVO. DEVERÁ HAVER PROPORCIONALIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E DE SERVIDORES COMISSIONADOS.”

7. Com efeito, a referida decisão dispõe que o ocupante de cargo comissionado com tal atribuição não deve executar atividade permanente e rotineira do órgão. No caso, ainda que a intenção seja a de possibilitar que o advogado efetivo exerça a função de controlador interno, haverá a violação ao artigo 37, inciso V da CRFB/88, eis que os cargos de provimento por comissão voltados para a função de assessoramento de autoridade não podem servir para atuação nas atividades ordinárias e gerais do órgão, como seria o caso da emissão de pareceres em licitações.

8. Outrossim, as atribuições do controle interno não se limitam ao exame dos pareceres emitidos em licitações, cabendo-lhe outras finalidades, conforme preconizam os artigos 4º e 5º da Lei Orgânica deste Tribunal, vejamos:

“Art. 4º Para as finalidades e na forma prevista na Constituição Federal, na Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores, e na Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, bem como, para apoio ao controle externo, todos os jurisdicionados deverão, obrigatoriamente, instituir sistemas de controle interno com as seguintes finalidades:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução de programas de governo e dos orçamentos do Estado e dos municípios;

II – verificar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, nos órgãos e entidades da administração estadual e municipal, bem como, da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e outras garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado e dos municípios;

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

Art. 5º No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – organizar e executar 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;

III – alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure tomada de contas especial sempre que tomar conhecimento de qualquer das ocorrências referidas que autorizem este procedimento.”

9. A título de ilustração, confira-se trecho do Prejulgado n.º 1900 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o qual bem elucida as atividades próprias do controle interno de uma Câmara Municipal:

*“9. São atividades próprias do Controle Interno, entre outras, o acompanhamento e o controle, cabendo-lhe, analisar e avaliar, quanto à legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, os registros contábeis, os atos de gestão, entre eles: os processos licitatórios, a execução de contratos, convênios e similares, o controle e guarda de bens patrimoniais da Câmara, o almoxarifado, os atos de pessoal, incluídos os procedimentos de controle de frequência, concessão e pagamento de diárias e vantagens, elaboração das folhas de pagamento dos Vereadores, servidores ativos e inativos (se for o caso), controle de uso, abastecimento e manutenção do(s) veículo(s) oficial(is); uso de telefone fixo e móvel (celular); execução da despesa pública em todas suas fases (empenhamento, liquidação e pagamento); a observância dos limites constitucionais no pagamento dos Vereadores e dos servidores da Câmara; a assinatura do Relatório de Gestão Fiscal, junto com o Presidente da Câmara (art. 54 da LRF), assim como, a fiscalização prevista no art. 59 da LRF; **alertar a autoridade administrativa sobre imprecisões e erros de procedimentos, assim como sobre a necessidade de medidas corretivas**, a instauração de tomada de contas especial e/ou de processo administrativo; executar as tomadas de contas especiais determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado; comunicar ao Tribunal de Contas do Estado irregularidades ou ilegalidades de que tenha conhecimento, acerca das quais não foram adotadas quaisquer providências pela Autoridade Administrativa, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, § 1º, CF, art. 113 da CE e arts. 60 a 64 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000), observado o art. 5º da Decisão Normativa n. TC-02/2006; fazer a remessa ao Poder Executivo das informações necessárias à consolidação das contas, na forma, prazo e condições estabelecidas pela legislação vigente.”⁶ (destaquei)*

⁶ Prejulgado n.º 1900 – TCE/SC. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Data da sessão: 30/07/2007. Data da última alteração: 16/09/2015 mediante Decisão n.º 1476/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10. Constatase, pela relação de atividades de controle listadas, que a substituição do advogado de cargo efetivo por advogado comissionado para liberar o primeiro para as atividades de controle interno seria incompatível, posto que há diversas outras atividades nas quais o advogado efetivo permaneceria envolvido (e não só na análise de licitações), podendo resultar em conflito de interesse, o que evidencia a fragilidade da solução proposta. Por conseguinte, exclui-lo de atividades permanentes e rotineiras da Administração, passando-as a ocupante de cargo comissionado, com o intuito de permitir ao servidor efetivo atuar como controlador interno, não se afigura como a melhor solução, seja porque o ocupante de cargo comissionado estaria em desvio de função, realizando encargo próprio de servidor efetivo, seja porque este deixaria de atuar (injustificadamente) nas competências que identificam o cargo para o qual foi admitido. Resumindo, não é possível (regular) que ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios para que o único advogado efetivo atue como controlador interno, pois haveria violação do Prejulgado n.º 6 deste Tribunal.

2º QUESTIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE MISSAL:

“2 – Na total ausência de servidores que preencham os requisitos da Lei, pode, excepcionalmente, a atribuição ser feita a servidor em estágio probatório?”

RESPOSTA OFERECIDA PELA INSTRUÇÃO:

*“b) **Não é adequado que servidor em estágio probatório exerça, mesmo que excepcionalmente, as funções de controlador interno;**”*

11. **PROPOSTA DE RESPOSTA:** discordo das respostas negativas da unidade técnica e do órgão ministerial.

12. Primeiramente, relembro que este Tribunal de Contas já respondeu a pergunta similar, formulada no bojo da consulta autuada sob n.º 568635/12, na qual se prolatou o **Acórdão n.º 1024/15-Tribunal Pleno**, relatado pelo Conselheiro Durval Amaral, no sentido de que o controle interno deverá ser exercido **preferencialmente** por servidor estável:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“1. Todos os servidores da Câmara estão em estágio probatório, por isso, os que possuem terceiro grau, dado o conhecimento técnico que possuem, podem exercer o cargo de Controlador Interno do Legislativo? Há algum impedimento por estarem em estágio probatório?

(...)

*Em relação ao titular do controle interno, conforme propugnado pela unidade técnica, frise-se que esta Corte já se manifestou reiteradamente pela necessidade de o responsável ser servidor de cargo efetivo e estável, uma vez que a natureza das atribuições do controlador interno mostra-se incompatível com a precariedade do cargo comissionado, de livre nomeação e exoneração ou de servidor em estágio probatório. **Entretanto, esta Corte previu que o cargo de Controlador Geral seja ocupado “preferencialmente” por servidor efetivo.***

Esta orientação encontra-se consignada no Acórdão n.º 265/08 - Pleno que respondeu a consulta n.º 522556/07 e Acórdão n.º 97/2008 - Pleno⁷ referente ao protocolado n.º 449824/07.” Destaquei.

13. A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, mediante Instrução n.º 5049/16 (peça 15), corroborada pelo Ministério Público de Contas no Parecer n.º 381/17 (peça 16), apresentou os seguintes argumentos relevantes no sentido de **não ser adequado** o exercício do controle interno por servidor em estágio probatório, abaixo transcritos:

“Não, não é adequado que servidor em estágio probatório exerça, mesmo que excepcionalmente, as funções de controlador interno.

De modo geral, não há qualquer distinção entre o servidor estável e o servidor em estágio probatório quanto à sua qualificação e competência, uma vez que ambos foram selecionados por concurso público e, via de regra, devem receber treinamentos periódicos para o desempenho de suas funções.

No entanto, o servidor em estágio probatório ainda está sujeito à avaliação da Administração Pública, onde se verifica se o servidor recém-contratado possui condições de exercer cargo público e, com isso, adquirir a sua estabilidade. Desse modo, o controle interno não pode ser confiado a servidor que ainda não se sabe se terá condições de cumprir suas funções, uma vez que ainda está sendo avaliado.

⁷ “Responder a presente consulta no sentido de que os responsáveis pelo controle interno devem ser servidores efetivos, permitindo-se:

1)- Acrescer às atribuições regulares de servidor a função de confiança de Controlador, desde que por período previamente definido;
2)- Criar cargo em comissão de controlador geral a ser ocupado preferencialmente por servidores efetivos;
3)- Instituir sistema de mandato entre os servidores ocupantes de cargo efetivo, para que haja continuidade e alternância. Acrescentando-se ainda, a possibilidade de cargo em comissão de controlador geral, desde que para chefiar equipe composta por servidores efetivos.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, o servidor em estágio probatório pode sofrer pressões ilegais, uma vez que está sendo avaliado por aqueles que podem sofrer os efeitos do controle interno, o que pode comprometer a imparcialidade no exercício da função.”

14. Nesse sentido são os precedentes deste Tribunal de Contas em sede de consulta com força normativa: Acórdão n.º 265/08-Pleno e Acórdão n.º 97/2008-Pleno.

15. Veja-se que o servidor em estágio probatório pode sempre sofrer pressões políticas, não só se estiver desempenhando a função de controlador interno, mas até mesmo para, por exemplo, emitir parecer que favoreça alguma irregularidade. De outra feita, uma vez que um servidor em estágio probatório logra ser nomeado para o cargo, sua avaliação para a obtenção de estabilidade poderá, a critério de cada legislação, ser favorável, tácita ou expressamente, ou ser suspensa. No caso da União, por exemplo, a Lei n.º 8.112/91, que dispõe sobre o regime jurídico de seus servidores públicos, prevê, em seu artigo 20, autorização para o exercício de cargos em comissão ou funções gratificadas e a suspensão do estágio probatório, em hipóteses específicas:

Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores: [\(Vide EMC n.º 19\)](#)

(...)

§ 3º O servidor em estágio probatório poderá exercer quaisquer cargos de provimento em comissão ou funções de direção, chefia ou assessoramento no órgão ou entidade de lotação, e somente poderá ser cedido a outro órgão ou entidade para ocupar cargos de Natureza Especial, cargos de provimento em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, de níveis 6, 5 e 4, ou equivalentes. [\(Incluído pela Lei n.º 9.527, de 10.12.97\)](#)

(...)

§ 5º O estágio probatório ficará suspenso durante as licenças e os afastamentos previstos nos arts. 83, 84, § 1º, 86 e 96, bem assim na hipótese de participação em curso de formação, e será retomado a partir do término do impedimento. [\(Incluído pela Lei n.º 9.527, de 10.12.97\)](#)

16. Considerando isso, creio que a questão dependerá essencialmente do que dispuser cada normativa municipal, não devendo o tribunal se imiscuir no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

assunto. Assim, tenho que esta Corte, quando muito, poderá tão somente recomendar alguns cuidados no tocante ao tema, não sendo plausível que contrarie normativo ou ato local que permita a nomeação de servidor em estágio probatório para o encargo sob análise.

3º QUESTIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE MISSAL:

“3 – Caso negativo, pode esta atribuição ser afeita ao Controlador Interno do Poder Executivo?”

RESPOSTA OFERECIDA PELA INSTRUÇÃO:

*“c) **É possível** que a função de controle interno do Poder Legislativo seja exercida pelo controlador interno do Poder Executivo, desde que exista lei municipal estabelecendo e regulando tal atividade;”*

17. **PROPOSTA DE RESPOSTA DO RELATOR:** adoto a solução proposta, embora, em termos teóricos, **discordo do entendimento anotado.**

18. A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, mediante Instrução n.º 5049/16 (peça 15), corroborada pelo Ministério Público de Contas no Parecer n.º 381/17 (peça 16), apresentou os seguintes argumentos para entender como possível o exercício da função de controle interno do Poder Legislativo pelo controle interno do Poder Executivo:

“Sim, é possível que a função de controle interno do Poder Legislativo seja exercida pelo controlador interno do Poder Executivo, desde que exista lei municipal estabelecendo e regulando tal atividade.

Este é, inclusive, o sistema de controle interno original expresso na Constituição Federal, que em seu art. 31 prevê que ‘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’.

Com a instituição deste sistema de controle interno, ‘a Câmara de Vereadores, como unidade orçamentária, integra o Sistema de Controle Interno do Município, cujo órgão central está vinculado ao Chefe do Poder Executivo, o qual responde por toda a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.’⁸”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

19. Baseou-se a unidade técnica e, portanto, o órgão ministerial, no texto original da Constituição Federal e em respeitável doutrina da lavra de Flávio da Cruz e José Osvaldo Glock, que dispõe:

“No que tange à inclusão ou não da Câmara de Vereadores no contexto do Sistema de Controle Interno do Município, tem-se que o art. 31 da Constituição Federal determina que a fiscalização do Município (o que abrange o Poder Legislativo) será exercida pelo Poder Executivo através dos sistemas de controle interno. (...).

Com base nessa disposição constitucional, não restam dúvidas de que a fiscalização do Município, incluindo a Câmara de Vereadores, é uma atividade, em termos de controle interno, de competência do Poder Executivo. Fica claro que não há que se falar em Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo Municipal, atuando de forma isolada, já que a Câmara de Vereadores, como unidade orçamentária, integra o Sistema de Controle Interno do Município, cujo órgão central está vinculado ao Chefe do Poder Executivo, o qual responde por toda a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Neste Caso, a Casa Legislativa passa a ser considerada como um órgão setorial desse sistema e, assim, executa os controles que lhe são atinentes, conforme orientação técnica do órgão central. Contudo, tendo em vista o princípio da independência dos poderes, as ações do Sistema de Controle Interno do Município não atingem a função legislativa.

Na qualidade de órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Município, a Câmara subordina-se à observância de normas e procedimentos de controle, a serem por ela expedidos conforme padronização e orientação técnica do órgão central do Sistema, objetivando a integração contábil com o Poder Executivo.

A existência de sistemas de controle interno em cada poder, atuando de forma integrada, aplica-se tão-somente à União (e aos Estados, dependendo de suas respectivas constituições), por força do que dispõe os arts. 70 e 74 da Constituição Federal, o que não alcança os municípios, que são regidos, neste particular, pelo art. 31, da Carga Magna e, em geral, também pelas respectivas constituições estaduais.”⁹

20. Milton Mendes Botelho sustenta o mesmo entendimento:

“O art. 76 da Lei Federal 4.320/64 especifica de forma clara as atribuições do Controle Interno, mas sempre fica alguma dúvida quanto à extensão de suas ações, como é o caso dos Municípios com menos de 50 mil

⁸ Da Cruz, Flávio. Glock, José Osvaldo. Controle Interno nos Municípios – Orientação para a Implantação e Relacionamento com os Tribunais de Contas. Ed. Atlas. 3ª ed. Pg. 47.

⁹ GLOCK, José Osvaldo. CRUZ, Flávio da. *Controle Interno nos Municípios*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, pág. 47.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

habitantes. Uma das dúvidas é se o Sistema de Controle Interno do Executivo pode abranger os atos do Poder Legislativo Municipal.

A resposta afirmativa está inserida no art. 74 da Constituição Federal, quando afirma que todos os Poderes manterão, de forma integrada, o Sistema de Controle Interno, mesmo que cada Poder possua seu próprio sistema de controle, mas a integração destes sistemas é responsabilidade do Poder Executivo, por isso lhe compete elaborar a cada final de exercício financeiro a prestação de contas consolidada, não eximindo os demais Poderes de elaborarem suas respectivas contas acompanhadas do relatório anual do Sistema de Controle Interno.”¹⁰

21. Nestes termos, o disposto no art. 31 da Constituição Federal afastaria a aplicação dos artigos 70 e 74¹¹ da Constituição Federal. Veja-se seu teor:

*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. (Destaquei)*

22. Há, todavia, argumento em sentido contrário, postulando que o Poder Executivo, ao exercer o controle interno sobre sua própria atuação e sobre a atuação do Poder Legislativo, estaria ferindo a independência deste último e, por consequência, o princípio constitucional da separação de poderes. Nesse sentido, é a orientação, por exemplo, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

“(...) A Câmara não está sujeita ao controle interno do Poder Executivo, nos termos dos artigos 75 e 76 da Lei 4.320/64. Tal posicionamento estriba-se, fundamentalmente, no entendimento de que cada Poder é independente e autônomo. Há a necessidade do controle interno – mas no

¹⁰ BOTELHO, Milton Mendes. *Manual Prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal*. Curitiba: Juruá, 2006, pág. 39.

¹¹ **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. (destaquei).**

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

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.

§ 1º - 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. Destaquei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

âmbito de cada Poder. Sobre esta questão, é meridiana a clareza do texto constitucional, proporcionada pelo caput do art. 70 (...).”¹²

23. Tal argumento é rebatido pela tese de que o Poder Executivo poderá realizar o controle interno quanto aos atos do Poder Legislativo, mas este último não estará obrigado a acatar as providências preconizadas, embora recomendáveis. Tratar-se-ia de ato de cooperação entre os poderes, sobretudo quando a análise do binômio possibilidade-necessidade desautorizar a criação de órgão de controle interno próprio em cada Poder. Esta posição é defendida de forma clara e competente em artigo da lavra de Sérgio Antônio Ferrari Filho, Procurador da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, do qual transcrevo a seguinte passagem:

“De tudo isto, podemos depreender que não há nenhum óbice jurídico a que um órgão de auditoria do Executivo preste seus serviços técnicos junto ao Legislativo. Caberá a ele examinar as contas, informar e opinar sobre os problemas e inconsistências encontrados. Não há aí nenhum atentado ao princípio constitucional da separação dos poderes, uma vez que os dirigentes do Legislativo não estarão obrigados a adotar as providências preconizadas pela auditoria, embora em geral as razões técnicas o recomendem. É o que ocorre, por exemplo, quanto aos órgãos de assessoramento jurídico, em ambos os poderes. Se a Procuradoria-Geral oferece um opinamento em determinado sentido, o administrador poderá optar por solução contrária ao parecer, atraindo porém para si toda a responsabilidade por eventuais conseqüências daquele ato. Vista sob este ângulo, de serviço técnico especializado, a auditoria das contas da Câmara Municipal em nada vulnera a separação ou independência dos poderes, mas, ao contrário, auxilia o administrador numa melhor avaliação da gestão e dos controles.

(...)

O exercício destas atividades de controle interno, por órgãos de um Poder em outro, portanto, não fere, por si só, o princípio constitucional da separação dos poderes. Nos Municípios de pequeno porte, em que não seja recomendável ao Legislativo instituir sistemas próprios de orçamento, contabilidade e auditoria, não há nenhum óbice a que estas atividades sejam exercidas pelos órgãos técnicos do Executivo. Deverá, no entanto, ficar reservado ao Legislativo o poder decisório sobre as recomendações destes órgãos. Do mesmo modo, as sanções por eventuais erros na administração financeira da Casa Legislativa só poderão ser aplicadas pelos dirigentes da Câmara Municipal (ou, obviamente, pelo órgão de controle externo).”¹³

¹² TCE-MG. Consulta nº 452063. Data da sessão: 1º.10.97. Rel: Cons. Simão Pedro Toledo.

¹³ FERRARI FILHO, Sérgio Antonio. *O Alcance do artigo 31 da Constituição Federal e o Controle Interno nos Municípios*. Direito, Rio de Janeiro, V. 3, n. 5, jan/jun. 1999. Disponível em:

http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1999/revdireito1999A/est_alcanceart31.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

24. Em que pesem os respeitáveis argumentos, **discordo da interpretação da doutrina referida**, filiando-me àquela defendida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Ainda que a construção do modelo seja coerente, ao contrário do sustentado, não me parece haver fundamento jurídico para a tese. Não se deve interpretar a referência, no texto constitucional, a “sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal” de forma a abarcar neles o Poder Legislativo Municipal, sob pena de atentar contra um dos princípios mais basilares da República, o da separação dos poderes.

25. No mesmo sentido do que defendo são as relevantes considerações de Evando Martins Guerra, citado por Rodrigo Pironti Aguirre de Castro:

“Ora, sendo os poderes independentes e harmônicos entre si, conforme preceitua o art. 2º da nossa Lei Maior, não poderá haver vínculo subordinativo entre eles. Em se aceitando a hipótese de integração horizontal, estar-se-ia permitindo a criação de um órgão central, reunindo todos os diversos sistemas existentes em cada um dos blocos orgânicos, funcionando como controlador geral com prerrogativa de fiscalização sobre eles, interferindo no princípio da independência determinado pela Constituição. Além disso, vale salientar que, nesse caso, prosternada estaria a essência do controle, porquanto, ao ser apartado de cada um dos Poderes, deixaria de ser interno, criando-se uma nova figura, eivada de inconstitucionalidade, de controle externo. Nossa sistemática constitucional não se coaduna com tal conjectura.”¹⁴

26. Deste modo, parece-me indubitável que um órgão estranho à estrutura do Poder controlado, ao interferir ou determinar a atuação deste Poder, viola a Carta Maior e o conceito da Separação de Poderes. Convém transcrever um exemplo do próprio Rodrigo Pironti Aguirre de Castro que bem elucida a questão:

“Imagine-se o seguinte exemplo: um sistema de controle interno envolvendo o Executivo Municipal (nele incluídas duas autarquias, fundações, empresas estatais e sociedades de economia mista) e o Poder Legislativo do mesmo Município e a Unidade Central deste sistema vinculada à Controladoria-Geral do Município. Verificada uma irregularidade pelo Controlador-Geral do Município poderia ele obrigar o chefe do Legislativo a adotar medidas sob pena de sanção? Ou melhor,

¹⁴ GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externos e internos da administração pública*. 2. Ed. Ver. E ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 260 *apud* CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Ensaio Avançado de Controle Interno: profissionalização e responsabilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 165.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

poderia o Controlador-Geral do Município, neste caso, determinar que a prestação de Contas do Legislativo deve ser encaminhada para ele (controlador vinculado ao Executivo) no prazo máximo de 15 dias antes da data de entrega ao Tribunal de Contas? Não há, constitucionalmente, vínculo hierárquico entre os poderes, nem mesmo competência constitucionalmente lícita deste controlador na ordenação de atos ao Chefe do Poder Legislativo, pelo que, não parece possível o entendimento de que o sistema de controle interno pode engendrar e ordenar duas esferas de governo ou poderes distintos.”¹⁵

27. Afastados, deste modo, os argumentos da unidade técnica e do órgão ministerial, reputo relevante insistir que é **obrigatório cada Poder instituir o seu próprio controle interno**, nos termos do que disposto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal:

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.

§ 1º - 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.

*§ 2º - 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.
(Destaquei.)*

¹⁵ CASTRO. Rodrigo Fronti Aguirre. *Sistema de Controle Interno: Uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial*. 3ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2014, pag. 151.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

28. Destaco, ainda, a doutrina de Maria Sylvia Di Pietro, que, ao comentar sobre os referidos artigos constitucionais, informa, com a acuidade que lhe é peculiar, o seguinte:

*“O controle ainda pode ser **interno** ou **externo**, consoante decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado. É interno o controle que cada um dos Poderes Exerce sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro, como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta.*

*A Constituição Federal, no capítulo concernente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prevê o **controle externo**, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71) e o **controle interno** que cada Poder exercerá sobre seus próprios atos (arts. 70 e 74). Esse controle interno é feito, normalmente, pelo sistema de auditoria, que acompanha a execução do orçamento, verifica a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.*

O artigo 74 da Constituição inova de várias maneiras: primeiro, ao deixar claro que cada um dos Poderes terá um sistema de controle interno; segundo, ao prever que esse sistema se exercerá de forma integrada entre os três Poderes; terceiro, ao estabelecer a responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle quando, ao tomarem conhecimento de irregularidade, deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas (§ 1º); finalmente, ao colocar o Tribunal de Contas como uma espécie de ouvidor-geral a quem os cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos podem denunciar irregularidade ou ilegalidade (§ 2º).¹⁶ (Sublinhei. Os destaques em negrito constam do original.)

29. Insta lembrar que o posicionamento sugerido, além de amparado pelos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, também encontra guarida na Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual acentua a noção de independência e autonomia dos Poderes em seu artigo 59, que transcrevo:

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: (...)
(Destaquei.)

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29ª Edição. 2016, pág. 883.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

30. Como reforço de argumentação, observo que outros Tribunais de Contas, além do já mencionado Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aplicam o posicionamento defendido. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, inclusive, possui manual dirigido aos Municípios sob sua jurisdição, instando-os à instituição de órgão de controle interno em cada Poder. Transcrevo Comunicado SDG n.º 32, de 2012, extraído de seu manual, que foi encaminhado por aquela Corte de Contas aos seus jurisdicionados:

“O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição, bem assim do artigo 54, parágrafo único e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do art. 38, parágrafo único da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seu próprio sistema de controle interno, que atuarão de forma integrada.

Sob aquele fundamento constitucional e legal, de se esperar que os Municípios, por intermédio de normas e instruções, regulamentem a operação do controle interno e, se tal acontecer de forma adequada, disporá o dirigente municipal de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros chancelados. Interessante que apenas servidores do quadro efetivo componham o sistema em questão.

Nesse contexto, tal normatização atentará para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

1 - Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.

2 - Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

3 - Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.

4 - Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.

5 - Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

6 - Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.

7 - Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados. SDG, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

20 de setembro de 2012. SÉRGIO CIQUERA ROSSI Secretário Diretor Geral.”¹⁷

31. Já o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina tratou da matéria em seu Prejulgado n.º 1900, reformado pela última vez em 2015, mediante Decisão n.º 1476/2015 exarada no processo n.º 15/00034719:

“1. O controle interno da Câmara Municipal é feito por meio de unidade de controle interno a ser instituída por ato (Resolução) da Câmara Municipal, com a finalidade de executar a verificação, acompanhamento e providências para correção dos atos administrativos e de gestão fiscal produzidos pelos seus órgãos e autoridades no âmbito do próprio Poder, visando à observância dos princípios constitucionais da legalidade, da publicidade, da razoabilidade, da economicidade, da eficiência e da moralidade, bem como para auxiliar o controle externo.

2. A instituição do controle interno decorre originariamente do art. 31, caput, c/c o art. 74, da CF, estando previsto pelos arts. 60 a 64 e 119 da Lei Complementar Estadual n. 202, de 2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), com a redação da LC n. 246, de 2003. O controle interno decorre do dever de regularidade dos atos administrativos, que se realiza com o acompanhamento e a fiscalização efetiva e contínua para detectar eventuais irregularidades e prevenir desvios ou ilegalidades e para fins de auxiliar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

3. É de competência da Câmara Municipal, segundo a avaliação de seus Membros, com base no volume e complexidade das atividades administrativas, definir se é suficiente atribuir a um servidor a execução das tarefas do controle interno ou se é necessária a estruturação de unidade para melhor desempenho das atribuições.

4. Nas Câmaras Municipais com reduzida atividade administrativa, após instituição do serviço de controle interno, a execução das atribuições deverá ser conferida a servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo específico de controlador interno, ou servidor de carreira ocupante de cargo diverso, para assumir função de confiança ou cargo comissionado.

5. Quando for oportuna a criação de uma unidade, esta deve efetivar-se mediante Resolução aprovada pelo Plenário da Câmara, que deverá estabelecer entre outros dispositivos, as atribuições e responsabilidades do órgão e de seus integrantes, os cargos criados e a forma de provimento, a carga horária (observados os termos do item 6), devendo ser observadas na sua implementação a legislação vigente, as disponibilidades orçamentárias e financeiras, e os princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade. A chefia da unidade, quando a unidade for composta por vários servidores, pode ser exercida através de

¹⁷ Fonte: TCE-SP. Manual Básico O Controle Interno do Município. Fevereiro de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cargo em comissão, preferencialmente, preenchido por servidor efetivo do quadro de pessoal da Câmara, indicado pelo Titular do Poder Legislativo ou pela Mesa Diretora, conforme definido na Resolução.

6. A carga horária do(s) servidor(es) pode ser estabelecida em 10, 20, 30 ou 40 horas semanais, conforme dispuser a Resolução que criar o(s) cargo(s), considerado o volume das atividades a serem executadas, sendo a remuneração fixada mediante lei de iniciativa da Câmara (art. 37, X, da Constituição Federal), em valor proporcional à carga horária efetivamente cumprida.

7. É vedado o exercício das atividades de controle interno através de serviços contratados (terceirização).

8. O controle interno deve atentar para o cumprimento da legislação vigente, com ênfase para a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica Municipal, a Lei (federal) n. 4.320/1964, a Lei Complementar (federal) n. 101/2000 (LRF), a Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), o Regimento Interno do Tribunal de Contas (Resolução n. TC-06/2001), a Resolução n. TC-16/94 e alterações posteriores, a Lei (federal) n. 8.666/1993 e a legislação local.

9. São atividades próprias do Controle Interno, entre outras, o acompanhamento e o controle, cabendo-lhe, analisar e avaliar, quanto à legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, os registros contábeis, os atos de gestão, entre eles: os processos licitatórios, a execução de contratos, convênios e similares, o controle e guarda de bens patrimoniais da Câmara, o almoxarifado, os atos de pessoal, incluídos os procedimentos de controle de frequência, concessão e pagamento de diárias e vantagens, elaboração das folhas de pagamento dos Vereadores, servidores ativos e inativos (se for o caso), controle de uso, abastecimento e manutenção do(s) veículo(s) oficial(is); uso de telefone fixo e móvel (celular); execução da despesa pública em todas suas fases (empenhamento, liquidação e pagamento); a observância dos limites constitucionais no pagamento dos Vereadores e dos servidores da Câmara; a assinatura do Relatório de Gestão Fiscal, junto com o Presidente da Câmara (art. 54 da LRF), assim como, a fiscalização prevista no art. 59 da LRF; alertar a autoridade administrativa sobre imprecisões e erros de procedimentos, assim como sobre a necessidade de medidas corretivas, a instauração de tomada de contas especial e/ou de processo administrativo; executar as tomadas de contas especiais determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado; comunicar ao Tribunal de Contas do Estado irregularidades ou ilegalidades de que tenha conhecimento, acerca das quais não foram adotadas quaisquer providências pela Autoridade Administrativa, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, § 1º, CF, art. 113 da CE e arts. 60 a 64 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000), observado o art. 5º da Decisão Normativa n. TC-02/2006; fazer a remessa ao Poder Executivo das informações necessárias à consolidação das contas, na forma, prazo e condições estabelecidas pela legislação vigente.

10. A remessa ao Tribunal de Contas do Estado dos Relatórios de Gestão Fiscal, em cumprimento ao estabelecido nos arts. 54 e 55 da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Complementar (federal) n. 101/2000 (LRF), faz-se mediante a alimentação de dados via informatizada, no Sistema e-Sfinge, conforme programa disponibilizado pelo Tribunal de Contas. A comunicação de irregularidades ou ilegalidades de que tenha conhecimento deve ser endereçada à Presidência do Tribunal de Contas, observadas as disposições da Decisão Normativa n. TC-02/2006, de 1º/11/2006, bem como, das normas que regulam a instauração e organização de processos de tomada de contas especial, conforme Instrução Normativa n. TC-01/2001, de 1º/10/2001, deste Tribunal. Deve o controle interno ficar atento às normas editadas pelo Tribunal de Contas, quanto aos procedimentos que devem ser adotados tanto em relação às atividades próprias do controle interno como na condição de auxiliar do controle externo.”

32. Quanto às manifestações anteriores deste Tribunal sobre este ponto, releva notar que na consulta autuada sob n.º 568635/12, na qual se prolatou o já citado **Acórdão n.º 1024/15-Tribunal Pleno**, ficou registrado, na resposta a uma das questões, o seguinte:

“Primeiramente, cumpre destacar a obrigatoriedade da instituição de órgão de controle interno em cada um dos Poderes, conforme previsto na Sessão IX da Constituição Federal que trata, ‘Da Fiscalização Contábil Financeira e Orçamentária’, mais precisamente, nos artigos 70 e 74, além de outros dispositivos legais que também contém esta previsão, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Orgânica desta Corte de Contas.”

33. Ressalta-se que a referida consulta não tratava especificamente da pergunta que se está a responder, por isso não tem força normativa quanto ao que destacado.

34. Em sentido diverso, outra consulta deste Tribunal de Contas que trata de questão semelhante, autuada sob n.º 107966/07, foi respondida pelo **Acórdão n.º 921/07-Pleno** nos seguintes termos:

“a) Pode a Câmara Municipal implementar em sua estrutura órgão de Controle Interno separado do Controle Interno do Poder Executivo municipal?”

Sim.

Não obstante a Constituição Federal fazer menção apenas aos sistemas (chama-se a atenção para esta designação, pois é sempre preferível se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

falar em sistema ou unidade de controle interno¹⁸, e não órgão) de controle interno do Poder Executivo¹⁹, a LC 101/2.000 expressamente prevê a necessidade de existir controle interno atuante junto ao Poder Legislativo, de modo a proporcionar a fiscalização da gestão fiscal.

Em se preferindo a criação de unidades/sistemas diferenciados em cada Poder, mostra-se essencial que ambos adotem mecanismos eficientes com o fim de se manterem integrados. A atuação de um sistema estanque no Legislativo, em virtude de sua relação com o Executivo, mostrar-se-á completamente inapta a alcançar os resultados práticos desejados.”

35. Como se verifica, na consulta acima o questionamento diverge do que ora se está a tratar. Cuidou-se naquela oportunidade de se analisar a possibilidade da Câmara Municipal possuir órgão de controle interno próprio, separado do controle interno do Poder Executivo. Já nesta consulta, o questionamento é o oposto, se o controle interno do Poder Executivo pode acumular a função de controle interno da Câmara Municipal.

36. De todo modo, ante o quadro de controvérsia exposto, considerando que na prática, segundo levantamento obtido junto ao Analista de Controle Mario Antonio Cecato realizado neste exercício de 2017, dos 399 municípios paranaenses 217 tem o controle interno de suas Câmaras formatado em conjunto com o Poder Executivo correspondente, conforme antes referido, ressaltando meu entendimento pessoal, entendo que a consulta deve ser respondida pela **possibilidade de que o controle interno do Poder Legislativo esteja a cargo do controle interno do Poder Executivo, nos termos do art. 31 da Constituição Federal de 1988.**

3º QUESTIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA:

“c) Em não sendo possível a cumulação das atribuições supracitadas e havendo necessidade do controlador (a) interno (a) possuir formação em nível superior, pode, em tese, ser designado (a) servidor (a) efetivo (a) ocupante de cargo de nível médio, desde que seja titular do requisito exigido?”

¹⁸ Importante salientar que a escolha entre a utilização de sistema, criação de unidade ou mesmo de apenas um servidor depende, apenas, de escolha administrativa; não existindo meio correto ou incorreto, pois em cada órgão pode haver forma mais adequada de implantação de controle interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

RESPOSTA OFERECIDA PELA INSTRUÇÃO:

*“f) **Não é possível** que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio, mesmo possuindo formação em nível superior, seja designado como controlador interno. Contudo, em não havendo servidores efetivos de nível superior aptos a exercer a função de controlador interno sem que ocorra violação à segregação de funções, e apenas enquanto não haja tais profissionais nos quadros da entidade, pode ser aceito que um servidor de nível médio com formação superior compatível ocupe excepcionalmente a função de controlador.”*

37. **PROPOSTA DE RESPOSTA:** discordo do posicionamento da unidade técnica e corroboro o entendimento do Ministério Público de Contas.

38. A unidade técnica, em apertada síntese, alega que os servidores ocupantes de cargo de nível médio convivem com atividades de nível intermediário e, assim, não contam com a expertise necessária para atuar no controle interno, mesmo que tenham formação superior.

39. O Ministério Público de Contas discorda do entendimento da unidade técnica e entende que o servidor que exerce cargo de nível médio, desde que detenha conhecimentos técnicos compatíveis para o desenvolvimento da atividade de controle interno, pode atuar como controlador interno. Informa que a matéria já foi analisada pelo órgão ministerial no Parecer Ministerial n.º 2281/10, da lavra da Procuradora Valéria Borba, no processo n.º 139233/08, de prestação de contas municipal, cujo excerto transcrevo:

“Em sua manifestação, a Diretoria de Contas Municipais, através da Instrução n.º 3496/09, ratifica a instrução anterior (n. 2739/09), e mantém o opinativo pela regularidade das contas com ressalva, considerando passível de ressalva a nomeação extemporânea de servidora detentora de cargo efetivo para exercer a função de Controladora Interna.

Sobre as questões levantadas argumenta, em suma:

a) que ser a servidora detentora de cargo de nível médio não permite julgar a sua formação acadêmica, sendo este um questionamento subjetivo;

b) conforme a jurisprudência, a atribuição de função gratificada a servidor em estágio probatório não é irregular (Acórdão 325/08 – Pleno TCE-PR);

¹⁹ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) assiste razão em conceder a remuneração correspondente, vez que a servidora é apta a assumir a função.

d) apesar de ser recomendado que a função de controle interno não seja exercida por servidor em estágio probatório, não há impedimentos em forma expressa na legislação, sendo que, em face da estrutura de pessoal nos Municípios de pequeno porte, este ponto pode ser ressaltado.

Esta Procuradora entende que não há óbices legais à designação da servidora para exercer a função de controle interno, tanto na questão do cargo efetivo de nível médio quanto ao estágio probatório. Bem exemplifica a Diretoria, apontando o entendimento desta Corte na matéria, através do Acórdão n. 325/08. Para tanto, justo que a remuneração por ela percebida seja correspondente.

No tocante à suposição de instabilidade gerada pela designação de servidor em estágio probatório para função de controle interno, sendo semelhante à coibição do exercício da função por cargos comissionados, compartilho do entendimento da Diretoria, considerando as dificuldades decorrentes da estrutura de pessoal dos Municípios de pequeno porte.”

40. Concordo com o membro ministerial e lembro que este Tribunal de Contas já teve a oportunidade de se debruçar sobre esse tema em sede de consulta, entendendo que basta o ocupante da função de controle interno possuir conhecimentos pertinentes a esta área, notoriamente em direito, ciências contábeis, ciências econômicas ou administração pública, não sendo imprescindível que tenha formação superior. Com efeito, em sede de Denúncia, no processo n.º 1148/11-Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Nestor Baptista, foi prolatado o Acórdão n.º 1148/11-Tribunal Pleno, no qual se abstrai que:

“Com efeito, este Tribunal tem se manifestado sobre a necessidade de formação do controlador interno em área atinente à sua atividade, todavia, não estabeleceu a obrigatoriedade de graduação em curso superior nessas áreas, conquanto pareça ser esse o grau de formação mais adequado à responsabilidade do cargo.”

41. Por sua vez, o Acórdão n.º 265/2008-Tribunal Pleno, prolatado na Consulta de n.º 522556/07, de relatoria do Conselheiro Hermas Eurides Brandão, também tratou a respeito da matéria, exarando orientação no sentido de que o cargo de Controlador Interno deve ser ocupado por servidor dotado do conhecimento necessário à área que está responsável, senão vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“(...) visando justamente coibir a incidência de pressões políticas, a atividade de Controlador Interno deve ser exercida por servidor ocupante de cargo efetivo, porém com tais atribuições em caráter temporário, mas com competências compatíveis à atividade a ser desempenhada, ou seja, o servidor, responsável pelo controle interno, deverá ter conhecimento na área em que estará responsável, qual seja, o CONTROLE INTERNO.”

42. Desta forma, é possível (regular) que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio seja designado como controlador interno, desde que detenha formação/conhecimentos para tanto.

43. Por todo o exposto, voto no sentido de que as consultas formuladas pelo senhor José Schneiders, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE MISSAL, e pelo senhor Mário César Marcondes, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA, sejam conhecidas e respondidas, no mérito, nos seguintes termos:

I) não é possível (regular) que o único advogado que ocupa cargo efetivo na Câmara Municipal exerça cumulativamente as atribuições de seu cargo com as de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores e na ausência de outro servidor efetivo, pois haveria a violação do princípio da segregação de funções;

ii) não é possível (regular) que ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios para que o único advogado efetivo atue como controlador interno;

iii) o servidor em estágio probatório pode exercer as funções de controlador interno;

iv) é possível (regular) que o controle interno do Poder Legislativo esteja a cargo do controle interno do Poder Executivo, nos termos indicados no *caput* do artigo 31 da Constituição Federal de 1988. É possível (regular), também,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que cada Poder tenha seu próprio controle interno, que deverão atuar de forma integrada, nos termos dos artigos 70 e 74 da CRFB/88, bem como dos artigos 54 e 59 da Lei Complementar n.º 101/00;

v) é possível (regular) que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio seja designado como controlador interno, desde que detenha conhecimentos / formação para tanto.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por unanimidade, em conhecer da presente consulta para, no mérito, responder aos questionamentos formulados nos seguintes termos:

I) não é possível (regular) que o único advogado que ocupa cargo efetivo na Câmara Municipal exerça cumulativamente as atribuições de seu cargo com as de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores e na ausência de outro servidor efetivo;

II) não é possível (regular) que ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios para que o único advogado efetivo atue como controlador interno;

III) o servidor em estágio probatório pode exercer as funções de controlador interno;

IV) é possível (regular) que o controle interno do Poder Legislativo esteja a cargo do controle interno do Poder Executivo, nos termos indicados no *caput* do artigo 31 da Constituição Federal de 1988. É possível (regular), também, que cada Poder tenha seu próprio controle interno, que deverão atuar de forma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

integrada, nos termos dos artigos 70 e 74 da CRFB/88, bem como dos artigos 54 e 59 da Lei Complementar n.º 101/00;

V) é possível (regular) que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio seja designado como controlador interno, desde que detenha conhecimentos / formação para tanto.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 19 de outubro de 2017 – Sessão n.º 34.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO
Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente