PARECER-C - PAC00 - 7/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/17/2019
PROTOCOLO	: 1948491
APENSO	: TC/10429/2016
TIPO DE PROCESSO	: CONSULTA
ÓRGÃOS	: 1. INSTITUTO DE PREVIDENCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE NOVA ANDRADINA 2. CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO MURTINHO (APENSADO)
CONSULENTES	: 1. EDNA CHULLI 2. SIRLEY PACHECO
RELATOR	: CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: CONSULTA – CONTROLE INTERNO – INSTITUIÇÃO MEDIANTE LEI – COMPETÊNCIAS PARA ATUAÇÃO – LEGITIMIDADE DO PARECER – REGULAMENTAÇÃO – DECRETO REGULAMENTAR – PODER EXECUTIVO – PORTARIA – PODER LEGISLATIVO – COMPOSIÇÃO – SERVIDORES EFETIVOS – COMPLEMENTAÇÃO SALARIAL – CONTROLADOR-CHEFE – COMISSÃO DE LICITAÇÃO – INADMISSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO – SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.

1. O Município pode estabelecer em Lei a atuação do Controle Interno, conforme estabelecido no art. 31 da Constituição Federal de 1988 e no art. 24 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

2. Uma vez instituído por lei, e estabelecidas as competências para a sua atuação, os pareceres emitidos pelo Controle Interno possuem legitimidade, pois devem direcionar os gestores municipais na atuação pública, como acompanhar o planejamento realizado, garantir a legitimidade frente aos princípios constitucionais, verificar a adequação às melhores práticas de gestão e garantir que os dados contábeis sejam fidedignos.

3. A regulamentação do Controle Interno deve ser feita por decreto regulamentar no âmbito do Poder Executivo, e por meio de portaria na esfera do Poder Legislativo, que deverá respeitar, integralmente, a Constituição Federal e a sua respectiva Lei de criação, sob pena de nulidade do ato.

4. A composição do Controle Interno deve ser estabelecida de acordo com a estrutura do órgão ou entidade, devendo-se respeitar as condições orçamentárias e financeiras que colaboram para o desenvolvimento de suas atividades, sendo uma equipe composta apenas por servidores efetivos, de nível superior, com amplos conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, do quadro permanente de pessoal.

5. É permitido complementação salarial a título de gratificação, apenas quando se tratar de controlador-chefe, uma vez que estará desempenhando as atividades de controlador interno e as de gerência de equipe, tais como de chefia e de gestão. Ressaltando que tal gratificação (função de confiança ou cargo em comissão) não pode interferir na independência dos trabalhos desenvolvidos pelo controlador interno.

6. Em respeito ao princípio da moralidade e da segregação de funções, servidor ocupante do cargo de controlador interno não pode participar da comissão de licitação, uma vez que os atos praticados pela comissão devem ser fiscalizados pelo Controle Interno do Órgão.

PARECER-C

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 35ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 30 de novembro a 3 de dezembro de 2020, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento** das Consultas formuladas pela Sra. **Edna Chulli,** diretora-presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais; e pela Sra. **Sirley Pacheco,** então presidente da Câmara Municipal de Porto Murtinho, e responder aos quesitos formulados nos seguintes termos: ***1. O Município pode estabelecer em Lei a atuação do Controle Interno?*** Sim, conforme estabelecido no art. 31 da Constituição Federal de 1988 e no art. 24 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul. ***2. Estando previsto em Lei, o parecer emitido pela instância de controle tem legitimidade?*** Sim. Uma vez instituído por lei, e estabelecidas as competências para a sua atuação, os pareceres emitidos pelo Controle Interno possuem legitimidade, pois devem direcionar os gestores municipais na atuação pública, como acompanhar o planejamento realizado, garantir a legitimidade frente aos princípios constitucionais, verificar a adequação às melhores práticas de gestão e garantir que os dados contábeis sejam fidedignos. **3.** ***A regulamentação do Controle Interno será feita através de Decreto Legislativo ou Portaria?*** A regulamentação do Controle Interno deve ser feita por decreto regulamentar no âmbito do Poder Executivo, e por meio de portaria na esfera do Poder Legislativo, que deverá respeitar, integralmente, a Constituição Federal e a sua respectiva Lei de criação, sob pena de nulidade do ato. **4.** ***O Controle Interno pode ser composto por uma Comissão ou apenas de um servidor?*** A composição do Controle Interno deve ser estabelecida de acordo com a estrutura do órgão ou entidade, devendo-se respeitar as condições orçamentárias e financeiras que colaboram para o desenvolvimento de suas atividades, sendo uma equipe composta apenas por servidores efetivos, de nível superior, com amplos conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, do quadro permanente de pessoal. **5.** ***No caso de Comissão o servidor efetivo poderá compor a controladoria interna?*** Prejudicado, em razão da resposta do item 4. **6.** ***O servidor contratado pode participar como membro do controle interno?*** Prejudicado, em razão da resposta do item 4. **7.** ***Sendo o controlador interno, concursado, com funções específicas, lhe é permitido complementação salarial a título de gratificação?*** Sim, apenas quando se tratar de controlador-chefe, uma vez que estará desempenhando as atividades de controlador interno, e as de gerência de equipe, tais como de chefia e de gestão.

Ressaltando que tal gratificação (função de confiança ou cargo em comissão) não pode interferir na independência dos trabalhos desenvolvidos pelo controlador interno**. 8. *Ao controlador interno é permitido participar de comissão de licitação?*** Não. Em respeito ao princípio da moralidade e da segregação de funções, servidor ocupante do cargo de controlador interno não pode participar da comissão de licitação, uma vez que os atos praticados pela comissão devem ser fiscalizados pelo Controle Interno do Órgão.

Campo Grande, 3 de dezembro de 2020.

Conselheiro **Osmar Domingues Jeronymo** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Tratam os autos de consulta formulada por Edna Chulli, diretora-presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Nova Andradina, em que apresenta os seguintes questionamentos:

> ***1.*** *O Município pode estabelecer em Lei a atuação do Controle interno?*
>
> ***2.*** *Estando previsto em Lei, o parecer emitido pela instância de controle tem legitimidade?*

A consulta foi recebida pela Presidência desta Corte de Contas, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos na Resolução Normativa TC/MS n. 76/2013, vigente à época.

Os autos foram submetidos à apreciação da Consultoria Jurídica deste Tribunal que, por meio do Parecer PAR-ASS.JUR-8506/2019 (peça 3), apresentou as seguintes respostas aos quesitos:

> ***1.*** *Como a criação do Controle Interno emana de mandamento constitucional, arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal/88 e arts. 24 e 82 da Constituição Estadual/89, nos mostra a lógica de que os mesmos devem ser instituídos por lei, visto que a parte final do art. 31 traz essa previsão, quando diz na forma da lei e possuir sua regulamentação por meio de Decreto Legislativo.*
>
> ***2.*** *Estando devidamente instituído por lei, o parecer emitido pela instância de controle tem legitimidade.*

O Ministério Público de Contas emitiu Parecer PAR – 1ª PRC-15783/2019, com a seguinte proposição de resposta:

> ***1.*** *O atendimento às prescrições constantes nos artigos 31, da Constituição Federal, e 24, da Constituição Estadual, pressupõe a institucionalização do sistema de controle interno, mediante a edição de Lei Municipal, que disponha sobre o exercício de suas atribuições e que determine a criação de seu órgão ou unidade de coordenação.*
>
> ***2.*** *Estando devidamente instituído por lei, do parecer emitido pela unidade de coordenação do sistema de controle interno decorrerão todos os efeitos jurídicos e legais que lhes são próprios.*

Em razão da similaridade do objeto da consulta, apensou-se aos presentes autos o Processo TC/10429/2016, que trata de consulta formulada pela Sra. Sirley Pacheco, então presidente da Câmara Municipal de Porto Murtinho.

Em sua consulta a vereadora apresenta os seguintes questionamentos:

> ***1.*** *O Controle Interno da Câmara Municipal deverá ser criado ou instituído por Lei ou Resolução?*
>
> ***2.*** *A regulamentação do Controle Interno será feita através de Decreto Legislativo ou Portaria?*
>
> ***3.*** *O Controle Interno pode ser composto por uma Comissão ou apenas de um Servidor?*

4. *No caso de Comissão o servidor efetivo poderá compor a controladoria interna?*

5. *O servidor contratado pode participar como membro do controle interno?*

6. *Sendo o controlador interno, concursado, com funções específicas, lhe é permitido complementação salarial a título de gratificação?*

7. *Ao controlador interno é permitido participar de comissão de licitação?*

A Consultoria Jurídica desta Corte de Contas emitiu Parecer PAR-ASS.JUR-14404/2016 (TC/10429/2016), no seguinte sentido:

1. *Como a criação do Controle Interno emana de mandamento constitucional, artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal/88 e artigos 24 e 82 da Constituição Estadual/89, nos mostra a lógica de que os mesmos devem ser instituídos por lei, visto que o final do art. 31 traz essa previsão, quando diz na forma da lei. (Grifo nosso).*

2. *O Controle Interno criado por lei deve ter sua regulamentação por meio de Decreto Legislativo.*

3. *O Controle Interno deve ser composto por uma equipe e, pela complexidade dos trabalhos e especificidades dos mesmos, a composição dessa equipe deve ser, se possível, de no mínimo 3 pessoas.*

4. *A equipe de Controle Interno deve ser composta por servidores efetivos, inclusive pelo fato de o controle interno ser de caráter permanente. Esta medida visa garantir a segurança, a continuidade dos controles e o bom andamento dos processos, pois a rotatividade de pessoas nas funções é prejudicial e causa transtornos à eficiência das operações. No caso de não haver, na casa, servidores efetivos, só, e somente só neste caso, poderá a equipe contar com servidores não efetivos, assim mesmo por um período curto, até a realização de concurso público.*

5. *Prejudicado, em face da resposta do item 4.*

6. *Se as atribuições do cargo efetivo não condizerem com as atribuições do cargo de Controlador Interno, sim, por meio de Cargo em Comissão ou Função Gratificada.*

7. *Não. Não é possível o Controlador Interno participar de Comissão de Licitação. Significaria acumular, em um único agente, a possibilidade de participar do processo de tomada de decisões e, posteriormente atestar a legalidade dessas decisões. Isso porque, de acordo com o princípio da segregação de funções, que rege qualquer princípio de fiscalização, não é adequado o agente, a um só tempo, atuar na execução e no controle dos próprios atos.*

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer PAR-MPC-GAB.6 DR.JAC–17507/2016 (TC/10429/2016), respondeu à consulta nos seguintes termos:

1. *Por lei, nos termos do art. 31 da CF/88.*

2. *Por Decreto Legislativo que deve:*

- elucidar aspectos que não estão claros na lei;

- esclarecer que o controle interno será exercido sob o enfoque sistêmico;

- definir o papel e a responsabilidade da unidade de controle interno;

- estabelecer os diversos sistemas administrativos;

- estabelecer prazo para a elaboração dos fluxogramas e descrição das rotinas (instruções normativas) para cada um dos sistemas administrativos.

***3.** Depende da necessidade do órgão, posto que o controle interno deve ter, em regra, as seguintes atribuições:*

- Atividade de apoio: acompanhamento/ interpretação da legislação e orientação à administração – relacionamento com o controle externo;

- Atividade de controle Interno: acompanhamento de cumprimento de limites (pessoal, dívida, etc);

- Atividade de auditoria interna: realização de auditorias contábeis, operacionais, de gestão, patrimoniais e de informática;

- Atividades Imediatas: a verificação sistemática da observância aos limites constitucionais de aplicação em gastos nas áreas de educação e saúde; aplicações dos recursos do FUNDEB; observância aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; o cumprimento das metas fiscais e das prioridades e metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e o atingimento dos resultados previstos nos programas constantes do PPA;

- Atividade Subsequente: Auditoria Interna.

***4.** Considerando que a Unidade de Controle Interno da Câmara Municipal deve observar as normas de rotinas e procedimentos de controle do Poder Executivo Municipal e que deve ser instituída por lei, entende-se que o ideal seria que fosse composta apenas por servidores efetivos ou concursados para os cargos de controlador ou da Comissão, de acordo com a lei.*

***5.** O servidor contratado, em tese, não deve participar como membro do controle interno em razão das características, atribuições e responsabilidades de quem atua nessa área.*

***6.** Sendo o controlador interno concursado para esse cargo, nos termos da lei que instituiu o controle interno no Órgão, com a indicação das suas atribuições, pressupõe-se que não haverá necessidade de complementação salarial vez que a estipulação da remuneração, na lei de criação, já observará as atividades a serem desenvolvidas.*

Não, posto que se o mesmo tem responsabilidade incompatível com a atuação daqueles que participam de comissão de licitação, posto que os atos destes ficam sujeitos a fiscalização daquele.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

As consultas formuladas pelo Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Nova Andradina (TC/17/2019) e pela Câmara Municipal de Porto

Murtinho (TC/10429/2016) questionam a instituição do controle interno por lei; a legitimidade de parecer emitido pelo órgão; a sua regulamentação mediante decreto legislativo ou portaria; a sua composição por comissão ou por um servidor; se o servidor contratado pode participar das atividades realizadas pelo controle interno; se ao controlador interno é permitido complementação salarial mediante gratificação; e se ao controlador interno é permitida a participação na comissão permanente de licitação.

O art. 31 da Constituição Federal de 1988 dispõe 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, ratificado pelo art. 24 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

A finalidade do controle interno está prevista no art. 74 da Constituição Federal de 1988 e no art. 82 da Constituição Estadual, assegurando que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Outrossim, é indispensável para acompanhar a execução de programas e apontar suas falhas e desvios; zelar pela boa utilização, manutenção e guarda dos bens patrimoniais; verificar a perfeita aplicação das normas e princípios adotados e constatar a veracidade das operações realizadas. A função do controle exige a atenção da Administração voltada para a execução de planos e programas, para que metas e objetivos, previamente delineados, sejam atingidos.

Assim, a função de controle interno está intimamente relacionada à Administração que, ao exercer esse papel, analisa e avalia os resultados obtidos, compara-os ao que foi planejado ou previsto, objetivando verificar os resultados e sanar possíveis falhas que possam ter ocorrido.

O controle interno possui como base a organização de métodos e medidas, que controlam com exatidão, confiabilidade e integralidade os dados contábeis, prevenindo práticas antieconômicas e fraudes, tornando as operações internas mais eficientes e confiáveis.

O assunto também é tratado pela legislação infraconstitucional.

A Lei n. 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços, dispõe que o controle interno fique a cargo do Poder Executivo, com a finalidade de verificar o controle da execução orçamentária.

> *Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:*
>
> *I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;*
>
> *II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;*
>
> *III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.*

> *Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.*
>
> *Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.*
>
> *Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.*
>
> *Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.*
>
> *Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.*
>
> *Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.*

A Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dispõe em seu art. 54, parágrafo único, que o Relatório de Gestão Fiscal deva ser assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira dos órgãos e pelo controle interno, bem como no art. 59 estabelece que o controle interno de cada Poder e do Ministério Público, junto com o Poder Legislativo, fiscalizará o cumprimento das normas estabelecidas, em especial:

> I - *atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;*
>
> *II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;*
>
> *III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite;*
>
> *IV - providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;*
>
> *V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais;*
>
> *VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.*

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei n. 8.666/93, também contribui para o sistema de controle, conforme previsto no art. 113:

> *Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e* ***sem prejuízo do sistema de controle interno*** *nela previsto.*
>
> *§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos* ***órgãos integrantes do sistema de controle***

> ***interno*** *contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.*
>
> *§ 2º Os Tribunais de Contas e os* ***órgãos integrantes do sistema de controle interno*** *poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas*. (grifo nosso)

Devido à obrigatoriedade da criação do sistema de controle interno, necessária se faz a criação do cargo de controlador interno. No entanto, a dúvida é quanto ao vínculo trabalhista desse funcionário.

Diante dessa possibilidade, existem três naturezas jurídicas: cargo em comissão, função gratificada ou funcionário efetivo.

Em relação aos cargos em comissão e funções de confiança, o inciso V do art. 37 da Carta Constitucional traz a seguinte redação:

> *V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.*

Ao interpretar o texto constitucional conclui-se que o cargo de controlador deva possuir caráter, eminentemente, fiscalizador, não havendo qualquer tipo de atribuição de direção, chefia ou assessoramento, que justifique a relação jurídica por comissão ou função gratificada.

Nesse sentido, diversos Tribunais de Contas estaduais já se posicionaram acerca do assunto:

TCE-SP no TC-001956/026/10: *Incompatibilidade entre a forma de provimento do cargo, em comissão, e a função de Ouvidor Parlamentar, cujas atribuições são próprias de controle interno.*

(...)

Além disso, no caso específico de Ouvidor Parlamentar, a função, por pertencer ao controle interno, é evidentemente incompatível com o provimento em comissão, visto que a estabilidade no cargo é condição necessária para o pleno cumprimento da tarefa. Deve, portanto, a forma de provimento ser regularizada.

Nesse mesmo entendimento, a Primeira Turma do TCE-SP no TC-000983/026/09, afirma que o controle interno deverá se opor quanto à nomeação de cargos em comissão que não atendam os requisitos constitucionais, assim:

...sendo que a investidura em cargos em comissão somente se destina para funções transitórias, revestidas de comando ou assessoria.

A inversão dessa ideia, pela investidura direta de servidores para funções que possuem nítida natureza permanente – no caso de Assessor de Comunicação, Assessor Jurídico e Motorista, significa descumprimento da Regra Maior, o que deve ser amplamente combatido pelos órgãos de controle interno e, pela própria Adminis-

tração, através da fixação das atribuições de cada cargo, pela edição de norma para esse fim específico.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo exige, obrigatoriamente, que o cargo de controlador interno seja exercido por servidores de carreira do órgão da administração pública, conforme Comunicado SDG n. 32/2012, de 28 de setembro de 2012.

No mesmo diapasão, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais assim decidiu:

Ao instituir o controle interno e prover os respectivos cargos, deve o jurisdicionado atentar que, devido a independência e soberania necessárias ao exercício da função, os cargos relativos ao controle interno devem ser de provimento efetivo, conforme entendimento dominante dos Tribunais de Contas Brasileiros (PC 017/2012 – TCE/ES e Consulta 731.123 do TCE/MG).

Quadro de servidores do controle interno – Ainda em relação ao cargo de controlador interno, calha trazer à baila excertos da Consulta n. 698185, por mim relatada (...) na Sessão de 31/08/2005 (...), verbis: (...) Ressaltou-se na Consulta 683720, relatada pelo Conselheiro José Ferraz na Sessão de 16/06/2004, que a criação do sistema de controle interno, exigência de ordem constitucional, deve estar prevista e regulamentada no âmbito municipal, que indicará os critérios a serem observados para tanto, respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, razoabilidade e finalidade, sendo esses os norteadores fundamentais de ordem jurídica a impor restrições à atuação do administrador. Para finalizar, assevera que o quadro de membros da controladoria deverá contar com servidores de provimento efetivo, não podendo a sua composição conter profissionais que possuam determinados vínculos de parentesco com os controlados, de maneira a evitar, que a relação entre o controlador e controlado firam o princípio da impessoalidade, cabendo, nesse aspecto, à legislação municipal estabelecer o grau de parentesco que caracterize o impedimento; a remuneração deverá também estar prevista em lei. (Consulta n. 727149, Rel. Cons. Simão Pedro Toledo.)

No mesmo sentido se pronunciou o Tribunal de Contas de Santa Catarina na Decisão n. 1476/2015, publicada no D.O.E. do TCE/SC de 08/10/2015:

A função de controle interno dos Municípios e das Unidades Estaduais deve ser exercida por servidor efetivo nomeado para o cargo específico de controlador interno ou servidor de carreira em função de confiança ou cargo comissionado. Esse é o teor do novo entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina que, em resposta à Consulta formulada pela Câmara Municipal de Içara, alterou o Prejulgado n. 1900 e revogou os Prejulgados ns. 1807 e 1935.

O plenário do Supremo Tribunal Federal na Adin n. 3.602/GO julgou inconstitucional lei estadual que criava cargos em comissão de auditor de controle interno, conforme abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE.

É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados. (grifei).

O controle interno tem a obrigação de ser competente e de funcionar sempre conforme esboçado, bem como ser conduzido por um servidor de carreira, que não tenha laços com o Administrador, para não se tornar submisso aos administradores mal intencionados.

E por último, porém não menos importante, é necessário tratar do princípio da segregação de funções.

O princípio da segregação de funções decorre do princípio da moralidade (art. 37 da CF/88), e consiste na necessidade de a Administração repartir funções entre os agentes públicos, cuidando para que esses indivíduos não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos e, posteriormente, a fiscalização desses mesmos atos.

A aplicação desse princípio exige cuidado na delegação de atribuições aos diversos agentes envolvidos nos processos de contratação, visto que os atos praticados por um sujeito não podem ser incompatíveis entre si, o que ocorre, por exemplo, quando esse pratica atos na fase interna do processo de contratação, e os fiscaliza na fase externa ou contratual.

Daí porque o controlador interno não pode, por exemplo, ser nomeado membro da comissão de licitação que processará o certame de cujo planejamento participou, e/ou cujo resultado final será passível de sua fiscalização.

Acerca do assunto o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n. 686/2011 – Plenário, assim decidiu:

(...)

9.12.1 abstenha-se de designar para compor comissão de licitação o servidor ocupante de cargo com atuação na fase interna do procedimento licitatório, em atenção ao princípio da segregação de funções;

(...)

Nesse contexto, a implantação do sistema de controle interno nos municípios torna-se imprescindível e obrigatória, pois compreende o conjunto de normas,

regras, princípios, planos, métodos e procedimentos que, coordenados entre si, tem por objetivo efetivar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolho os pareceres da Consultoria Jurídica deste Tribunal e do Ministério Público de Contas e proponho a seguinte resposta aos quesitos formulados:

1. O Município pode estabelecer em Lei a atuação do Controle Interno?

Sim, conforme estabelecido no art. 31 da Constituição Federal de 1988 e no art. 24 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

2. Estando previsto em Lei, o parecer emitido pela instância de controle tem legitimidade?

Sim. Uma vez instituído por lei, e estabelecidas as competências para a sua atuação, os pareceres emitidos pelo Controle Interno possuem legitimidade, pois devem direcionar os gestores municipais na atuação pública, como acompanhar o planejamento realizado, garantir a legitimidade frente aos princípios constitucionais, verificar a adequação às melhores práticas de gestão e garantir que os dados contábeis sejam fidedignos.

3. A regulamentação do Controle Interno será feita através de Decreto Legislativo ou Portaria?

A regulamentação do Controle Interno deve ser feita por decreto regulamentar no âmbito do Poder Executivo, e por meio de portaria na esfera do Poder Legislativo, que deverá respeitar, integralmente, a Constituição Federal e a sua respectiva Lei de criação, sob pena de nulidade do ato.

4. O Controle Interno pode ser composto por uma Comissão ou apenas de um servidor?

A composição do Controle Interno deve ser estabelecida de acordo com a estrutura do órgão ou entidade, devendo-se respeitar as condições orçamentárias e financeiras que colaboram para o desenvolvimento de suas atividades, sendo uma equipe composta apenas por servidores efetivos, de nível superior, com amplos conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, do quadro permanente de pessoal.

5. No caso de Comissão o servidor efetivo poderá compor a controladoria interna?

Prejudicado, em razão da resposta do item 4.

6. O servidor contratado pode participar como membro do controle interno?

Prejudicado, em razão da resposta do item 4.

7. Sendo o controlador interno, concursado, com funções específicas, lhe

é permitido complementação salarial a título de gratificação?

Sim, apenas quando se tratar de controlador-chefe, uma vez que estará desempenhando as atividades de controlador interno, e as de gerência de equipe, tais como de chefia e de gestão. Ressaltando que tal gratificação (função de confiança ou cargo em comissão) não pode interferir na independência dos trabalhos desenvolvidos pelo controlador interno.

8. Ao controlador interno é permitido participar de comissão de licitação?

Não. Em respeito ao princípio da moralidade e da segregação de funções, servidor ocupante do cargo de controlador interno não pode participar da comissão de licitação, uma vez que os atos praticados pela comissão devem ser fiscalizados pelo Controle Interno do Órgão.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em responder às questões formuladas pelos Consulentes.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 3 de dezembro de 2020.

Conselheiro **OSMAR DOMINGUES JERONYMO**

Relator

MSS/dssm