

Interessado: Câmara Municipal de Ibitinga.

Parecer n. 145/2016.

Data: 4 de setembro de 2016.

Projeto de Resolução. Regulamentação do Sistema de Controle Interno da Câmara Municipal. Lei Municipal nº 4.240/16. Ausência de vício ou incompatibilidade normativa. Regularidade.

#### **DA CONSULTA**

A Câmara Municipal de Ibitinga encaminha para consulta Projeto de Resolução que visa regulamentar o sistema de controle interno criado no âmbito da administração da edilidade pela Lei Municipal nº 4.240/16.

#### **ANÁLISE DA CONSULTA**

O presente projeto de resolução, composto de oito artigos, apresenta normatização regulamentadora do sistema de controle interno criado através da Lei Municipal nº 4.240/16, visando dar fiel cumprimento ao art. 31 da Constituição Federal, que determina:

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.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Embora a referida disposição constitucional não se refira expressamente ao Controle Interno da Câmara Municipal, a interpretação sistemática da Carta Cidadã de 1.988 impõem necessariamente sua consideração, afinal, sabe-se que o Município, citado no *caput* do art. 31, detém dois poderes, o Executivo e o Legislativo. Desse modo, todas as regras constitucionais do controle interno também se aplicam às edilidades locais.

Do ponto de vista formal, não há nenhuma irregularidade no projeto de resolução apresentado, pois se encontra compatível com o sistema normativo. Veja-se.

O sistema de controle interno da Câmara Municipal foi criado por lei, e agora a resolução foi editada apenas no sentido de dar fiel execução à lei.

Como se sabe, resolução é a deliberação do Plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e de interesse interno da Câmara, promulgada por seu Presidente. Não se trata de lei, nem de simples ato administrativo, mas sim de deliberação político-administrativa, obediente ao processo legislativo da elaboração das leis, mas não sujeita a sanção e veto do Executivo.

Como ensinava sobre o tema o mestre administrativista e municipalista Hely Lopes Meirelles:

*“Presta-se à aprovação do Regimento Interno da Câmara; criação, transformação e extinção dos seus cargos e funções e fixação da respectiva remuneração; concessão de licença a vereador; organização dos serviços da Mesa; e regência de outras atividades internas da Câmara”. (Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 17ª edição, 2014, p. 687).*

Do ponto de vista material, embora se demande maior elucubração teórica e interpretativa, pode-se adiantar que o presente projeto também se encontra compatível com o Sistema Jurídico e todos os princípios regedores da Administra Pública. Veja-se.

A Constituição Federal de 1988 trouxe dispositivos expressos referente ao Controle Interno da Administração Pública. Em verdade, ao tratar do tema em seção específica do capítulo destinado ao Poder Legislativo, no título em que cuidou da organização dos Poderes, o texto constitucional estabeleceu o regime jurídico do controle interno da Administração Pública.

Apesar da quantidade pequena de disposições constitucionais, a partir delas se constrói um conjunto normativo que dá estrutura ao instituto jurídico do controle interno, criando relações de coordenação e subordinação entre as normas.

Ao iniciar esse regime, o disposto no supra-citado art. 31, prevê o sistema de controle interno no âmbito do Município, ou seja, na estrutura dos dois poderes existentes – Executivo e Legislativo.

Em seguida, com maior detalhamento, o art. 70 da Constituição Federal prevê que ao lado do controle externo exercido pelo Congresso Nacional, o sistema de controle interno de cada Poder procederá 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. Ou seja, na fiscalização da Administração Pública relativa a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, o controle interno atuará em compasso com o Tribunal de Contas, a fim de efetivar a função fiscalizatória do Poder Legislativo.

Com isso, já podemos identificar, que embora o controle interno deva ser estruturado em todos os Poderes, de cada ente federativo, trata-se ele de instrumento administrativo da função fiscalizatória de competência do Poder Legislativo. Assim, ainda que organizado na estrutura interna do Poder Executivo, Judiciário ou mesmo Legislativo, ele acaba por atuar como instrumento do Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração, razão pela qual sua independência e autonomia deve ser sobreposta a qualquer interesse que não represente o interesse público.

O art. 74 do texto constitucional volta-se especificamente ao Controle Interno, determinando que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, de 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, de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, e ainda de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Na continuidade da organização do regime jurídico constitucional do controle interno, a Constituição impõe a obrigatoriedade do agente público responsável pelo controle interno de dar ciência ao Tribunal de Contas no momento

que tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade no seio da Administração, sob pena de responsabilidade solidária.

Ademais, por disposição expressa do texto fundamental todo esse sistema de controle destinado à União, deve ser simetricamente aplicado aos Estados, Distrito Federal e Municípios. E trata-se de imposição constitucional, pois de forma clara e indubitável, o art. 74 da Constituição Federal afasta qualquer possibilidade de interpretação no sentido de que o controle interno poderá ou não ser instaurado.

De outro modo, verifica-se a inexistência de regramento que determine o modelo de organização do controle interno, ou seja, a forma que cada ente definirá o controle interno em sua estrutura. Nesse sentido, cabe a cada Poder criar no seu âmbito de competência o órgão que desenvolverá a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Tal como faz o presente projeto de resolução.

No entanto, é obvio que algumas diretrizes normativas devem ser respeitadas, no sentido de não se desviar de sua natureza constitucional. E a proposta desenvolvida pela Câmara Municipal de Ibitinga assim procede.

Note-se: atribui o cargo de responsável pelo sistema de controle interno à servidor concursado de seus quadros, com formação em nível superior, com experiência na área financeira e capacitado para a atuação, o qual manterá vínculo direto com a Presidência da edilidade; constitui o sistema de controle interno para atuação prévia em todos os órgãos do Poder Legislativo, de fiscalização, assessoramento e apoio, concomitante e posterior aos atos administrativos, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, o qual atuará com a independência profissional necessária para o desempenho de suas atribuições, com vistas a assegurar que os objetivos da Casa sejam alcançados dentro da ação administrativa e a gestão fiscal; e organiza o objetivo do

órgão em compatibilidade com o mandamento constitucional ao determinar que tem como base a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, a escrituração e demonstrações contábeis, os relatórios de execução e acompanhamento de projetos e de atividades e outros procedimentos instrumentos.

Além disso, regulamenta de forma objetiva e detalhada suas competências, estabelecendo seus procedimentos e demais formas de atuação. E ainda, sua implementação parece se compatibilizar com as regras orçamentárias.

Como se vê, o intuito primordial da presente resolução, é que o sistema de controle interno criado pela Lei Municipal nº 4.240/16 atue no sentido de avaliar e orientar o gestor público, de preferência, preventivamente, sem que isso signifique substituição de uma função por outra.

Ou seja, no âmbito da Câmara Municipal de Ibitinga, será o sistema de controle interno órgão responsável de realizar, em harmonia com os órgãos de Controle Externo, a fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, contribuindo para a regularidade, eficiência e efetividade na gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Poderes.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por todo o exposto, em análise ao Projeto de Resolução que visa regulamentar o sistema de controle interno criado no âmbito da administração da edilidade pela Lei Municipal nº 4.240/16, dando fiel cumprimento ao art. 31, e demais normas da Constituição Federal, opinamos pela compatibilidade e regularidade com o ordenamento jurídico, possibilitando sua tramitação, votação e aprovação.



UNIÃO DOS VEREADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO

É o parecer.

Marcos Paulo Jorge de Sousa

OAB/SP n. 271.139

DEPARTAMENTO JURÍDICO

UNIÃO DOS VEREADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - UNESP