

~~DECISÃO: em aprovar a resposta à CONSULTA, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto do Conselheiro Relator, que passam a integrar esta decisão: os professores leigos não fazem jus ao pagamento de seu vencimento com base no Piso Salarial Profissional Nacional para os professores do magistério. Para estes profissionais, é aplicado o piso salarial definido conforme análise das convenções coletivas, acordos coletivos ou dissídio que se refiram aos referidos profissionais, em todo o Estado.~~

RESOLUÇÃO Nº 15.215, DE 04/02/2020

Processo nº 201807708-00

Assunto: Consulta

Município: Santa Cruz do Arari

Órgão: Instituto de Previdência dos Servidores

Exercício: 2018

Interessado: Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

Instrução: Diretoria Jurídica

Relator: Conselheiro Luis Daniel Lavareda Reis Junior

EMENTA: CONSULTA. CONTROLE INTERNO. NÃO OBRIGATORIEDADE. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO. SISTEMA INTEGRADO DE CONTROLE INTERNO.

1. A obrigatoriedade de implantação dos sistemas de controle interno em âmbito municipal são dos Poderes Executivos e Legislativos, os quais devem dispor de mecanismos internos de fiscalização que integrem toda a estrutura administrativa, que no caso dos Poderes Executivos inclui-se as suas unidades gestoras, inclusive as suas Autarquias e Fundações, nos termos dos Arts. 70 e 74, da Constituição Federal.

2. Os Institutos de Previdência dos Servidores dos municípios, não possuem obrigação de dispor em sua estrutura de controle interno próprio e independente, desde que estes estejam inseridos na fiscalização realizada pelo sistema integrado de controle interno já existente no respectivo Poder Executivo Municipal.

3. Caso seja verificada a necessidade de maior fiscalização dos Institutos de Previdência Social dos municípios, podem ser instituídos setores próprios e independentes de controle interno nas respectivas autarquias municipais.

4. Os Poderes Executivos e Legislativos Municipais, dispõe de discricionariedade para instituir por meio de lei local os controles internos próprios e independentes nos Institutos de Previdência municipais, amparada no Princípio da Autonomia, com fundamento no Art. 18, da Constituição Federal.

5. As fontes de recursos utilizadas para o pagamento das despesas decorrentes da execução da lei de criação dos controles internos próprios dos Institutos de Previdência municipais correrão por conta dos recursos orçamentários próprios dos referidos Institutos.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, e respondida nos termos do disposto no Art. 1º, Inciso XVI, da LC n.º 109/2016, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, por unanimidade.

DECISÃO: em aprovar a resposta à **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto do Conselheiro Relator, que passam a integrar esta decisão: os Institutos de Previdência dos Servidores dos municípios, autarquias municipais, não possuem obrigação de dispor em sua estrutura de controle interno próprio e independente, desde que estes estejam inseridos na fiscalização realizada pelo sistema integrado de controle interno já existente no respectivo Poder Executivo. Todavia, caso seja verificada a necessidade de maior fiscalização dos Institutos de Previdência Social, podem ser instituídos setores próprios e independentes de controle interno nas respectivas autarquias, mediante lei local, sendo um ato discricionário dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais.

ACORDÃO Nº 35.480, DE 16/01/2020

Processo nº 274162011-00

~~Origem: Fundo Municipal de Educação de Conceição do Araguaia~~

~~Exercício: 2011~~~~Assunto: Prestação de Contas~~~~Responsável: Silvina Maria Lacerda Almeida — Secretária Municipal de Educação~~~~Contador: Lourival José Marreiro da Costa — CRC-PA n.º 11186~~~~Procuradora: Maria Regina Cunha~~~~Relator: Conselheiro Substituto Sérgio Franco Dantas.~~

EMENTA: FME DE CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2011. REGULARIDADE DAS CONTAS. ALVARÁ DE QUITAÇÃO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, por votação unânime, em conformidade com a ata da sessão e nos termos do relatório e voto do Conselheiro Substituto Relator.

DECISÃO:

~~I — Julgar regulares as contas do Fundo Municipal de Educação de Conceição do Araguaia, exercício de 2011,~~



GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

RELATÓRIO

Processo nº.:	201807708-00
Assunto:	Consulta
Município:	Santa Cruz do Arari
Órgão	Instituto de Previdência dos Servidores
Exercício:	2018
Interessado:	Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior
Instrução:	Diretoria Jurídica
Relator:	Conselheiro Luis Daniel Lavareda Reis Junior

O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DE SANTA CRUZ DO ARARI encaminhou CONSULTA (fls.01/02), com amparo no artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016, na qual expôs situação fática, solicitando manifestação desta Corte de Contas sobre as seguintes questões:

“(…)

1) O Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, deve possuir obrigatoriamente órgão de controle interno próprio e independente daquele criado pela Lei Municipal nº 308A, de 29/05/2005 no âmbito da Prefeitura Municipal de Santa Cruz de Arari?

2) Sendo o Instituto de Previdência uma autarquia do Poder Executivo Municipal, órgão da administração indireta, não estaria este, submisso aos comandos normativos do art. 70 e 74 da Constituição Federal?

3) De quem seria a atribuição para propor, instituir e organizar a criação do órgão de controle interno do Instituto de Previdência dos Servidores do Município? Do Prefeito Municipal ou do Presidente do Instituto?

4) Caso o questionamento acima seja positivo, em que termos se daria essa organização sob o ponto de vista da legislação pertinente à matéria, tais como a forma de ingresso do titular do cargo de Controlador Interno do Instituto, plano de carreira, remuneração salarial?

5) Quais seriam as fontes de recursos utilizadas para o pagamento da despesa advinda com a criação do Controle Interno do Instituto?”

Conforme consta, os autos foram remetidos ao meu Gabinete, na data de 12/09/2018 (fl. 08) e considerando a especificidade jurídica da matéria, os autos foram submetidos a competente apreciação da Diretoria Jurídica – DIJUR/TCM-PA, em 04/04/2019, conforme

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

permissivo contido nos termos do §4º, do art. 300, do RITCM-PA (Ato n.º 19/2017), a qual devidamente atendida, nos termos do **Parecer n.º 250/2019-DIRETORIA JURÍDICA/TCM-PA** (fls. 11/28), da lavra do Diretor Jurídico, Dr. RAPHAEL MAUÉS OLIVEIRA e da Assessora Jurídica, Dra. PAULA MELO E SILVA D'OLIVEIRA, o qual antecipadamente destaco, adoto em sua integralidade como resposta a vertente consulta, no que transcrevo:

(...) II – DA ADMISSIBILIDADE E RELATORIA:

No tocante à admissibilidade da consulta, o **Regimento Interno deste TCM-PA (Ato n.º 19/2017)** disciplina os critérios de admissibilidade das consultas, a qual recai ao Conselheiro-Relator, conforme dispositivo a seguir transcrito e destacado:

Art. 298. O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1º, XVI, da Lei Complementar nº 084, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – ser formulada em tese;

III – conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

IV – versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

Art. 300. As consultas, após protocoladas, serão encaminhadas ao Conselheiro Relator, observada a prevenção, nos termos da distribuição bienal, para exame de admissibilidade e regular processamento.

§ 2º Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que versar sobre caso concreto poderá ser conhecida, a critério do Conselheiro Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgado do fato ou caso concreto.

Neste sentido, conforme o artigo supracitado, denota-se que o Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

consultas formuladas, desde que cumpridos, preliminarmente, os requisitos cumulativos expostos nos incisos do **art. 298 c/c art. 300, § 2º do RITCM-PA.**

No que concerne aos legitimados para formulação consultiva, estes estão previstos no rol taxativo dos **incisos I a V, do art. 299, do RITCM-PA, in verbis:**

Art. 299. Estão legitimados a formular consulta:

I - O Prefeito;

II - O Presidente da Câmara Municipal;

III - Os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais;

IV - Os Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional;

V - As entidades, que por determinação legal, são representativas de Poderes Executivos e Legislativos Municipais.

Destarte, é requisito imprescindível para a admissibilidade das consultas formuladas perante o TCM-PA que o Consulente esteja inserido no rol de legitimados do artigo supracitado.

Nos autos em epígrafe, verifica-se que o Consulente é **Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari**, o que implica dizer que o Consulente dispõe de legitimidade para interpor a presente consulta, conforme previsão do inciso III do artigo supracitado.

No tocante ao **inciso II do artigo 298** citado acima, denota-se que é requisito necessário que as consultas encaminhadas ao TCM-PA devam ser formuladas em tese, de maneira em que não abordem o caso concreto ocorrido em determinado município, sob pena de inadmissibilidade da mesma, regra tal que comporta exceção, na ocorrência de **relevante interesse público**, a teor do previsto no **§2º, do art. 300, do RITCM-PA.**

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

Compulsando os autos, verifica-se que o consulente solicita informações acerca da obrigatoriedade do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, possuir órgão de controle interno próprio e independente daquele criado pela Lei Municipal nº 308A, de 29/05/2005, no âmbito da Prefeitura Municipal de Santa Cruz de Arari.

Neste sentido, traz-se à evidência que o quesito formulado pelo Consulente trata de caso concreto, no âmbito da municipalidade, o qual, a despeito da previsão fixada pelo **§2º, do art. 300, do RITCM-PA**, impõe cautela e ponderação, por ocasião do juízo de admissibilidade.

Entendemos, salvo melhor juízo, que a matéria posta em consulta revela interesse público fundamentado, da qual pode-se extrair tese, razão pela qual, traçadas as diretrizes regimentais aplicáveis, por ocasião do juízo de admissibilidade consultiva, firmamos entendimento no sentido de que os presentes autos se revestem das formalidades necessárias, quanto à proposição **(art. 300, § 2º do RITCM-PA)** e, ainda, firmado por autoridade legitimada, qual seja, o Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari **(art. 298, inciso I c/c art. 299, inciso III, do RITCM-PA)**.

III – DA ANÁLISE DE MÉRITO:

Preliminarmente, em resposta aos questionamentos formulados na vertente consulta, cumpre-nos assentar, desde já, o posicionamento desta DIJUR/TCM-PA, no sentido de que os Institutos de Previdência dos Servidores dos Municípios, sendo Autarquias Municipais, não possuem obrigação de dispor em sua estrutura de controle interno próprio e independente, desde que estes estejam inseridos na fiscalização realizada pelo sistema integrado de controle interno já existente no respectivo Poder Executivo Municipal, nos termos dos arts. 70 e 74 da Constituição Federal.

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

A atividade administrativa de controle comporta em seu exercício que os entes e demais órgãos públicos atuem de forma preventiva, concomitante ou corretiva nas possíveis situações de existirem erros e riscos potenciais, os quais devem ser devidamente controlados e monitorados, por meio dos mecanismos de controle pertencentes à Administração Pública.

No tocante ao controle interno, mecanismo em discussão da vertente consulta, entende-se que estes servem de auxílio ao gestor no cumprimento de sua missão tendo em vista a necessidade de conhecimento daquilo que ocorre no município, voltado para técnicas modernas de administração (planejamento e gestão).

Assim, antes de ser meio de fiscalização, os controles internos têm cunho preventivo, pois oferecem ao gestor público a tranquilidade de estar informado da legalidade e legitimidade dos atos de administração que estão sendo praticados, da viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas, possibilitando a correção de eventuais desvios ou rumos de sua administração.

Neste sentido, a *American Institute of Certified Public Accountant – AICPA*¹ (*Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados*), por meio de *Relatório Especial da Comissão de Procedimentos de Auditoria*, conceitua o controle interno da seguinte forma:

O controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração.

Dessa forma, em uma concepção mais ampla, entende-se que o controle interno compreende um conjunto de atividades e métodos de controle incidentes sobre a atividade da Administração, com o escopo de resguardar o patrimônio

1

Citado por ATTIE, William. Auditoria: Conceitos e Aplicações. São Paulo, ed. Atlas, 2000, p.110.

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

público, além de conferir exatidão e veracidade nas demonstrações financeiras, promover a eficiência operacional e estimular a obediência às diretrizes traçadas pela Administração Pública.

Ressalta-se ainda que, em estudo realizado pelos doutrinadores Carlos Heitor Santos da Silva, Antônio Carlos Vaz Lopes e Jane Corrêa Alves Mendonça, no artigo “A organização dos controles internos no âmbito dos poderes executivos e legislativos municipais: um estudo de caso em Porto Murtinho – MS”, foram realizadas pesquisas sobre a implantação e estruturação dos Sistemas de Controles Internos no âmbito dos municípios brasileiros, nas quais concluiu-se que a organização dos sistemas de controle interno nos municípios ainda apresenta várias dificuldades em sua estruturação.

Pesquisas realizadas sobre Controle Interno nos Municípios Brasileiros.

Autor	Objetivo do trabalho	Órgão pesquisado	Resultados obtidos
SOARES (2012).	Identificar as características do sistema de controle interno para uma gestão pública mais eficiente	Prefeitura Municipal de Ouro Preto	Das observações e análises realizadas, inferiu-se que esse sistema auxilia o processo de fiscalização da gestão municipal, constituindo-se em um instrumento de apoio aos gestores para se buscar a melhoria da qualidade dos serviços prestados e contribuir para uma gestão pública mais eficiente.
SANTOS (2008)	Compreender as estruturas de implantação dos Controles Internos nas Câmaras Municipais independente do Poder Executivo.	Câmaras Municipais do Estado do Rio Grande do Sul	Observou-se que são divergentes os entendimentos tanto em nível das Câmaras como em nível de Tribunais de Contas. Existem tribunais de Contas que entendem, assim como o TCE-RS, que o controle deve ser centralizado no Poder Executivo e, outros, que defendem a criação de um controle independente no âmbito legislativo.
DA SILVA (2012).	Abordam-se as formas de controle interno e propõem-se medidas para que se estabeleça, de fato, uma integração entre órgão central e unidades ou funções de controle da Administração Pública.	Estado do Rio Grande do Sul	Os benefícios advindos de um sistema de controle interno integrado e atuando com excelência são inumeráveis. Por isso, o controle não deve ser visto apenas pelo prisma do custo, mas sim como meio de assegurar o melhor emprego dos recursos, prevenir ou reduzir fraudes, desperdícios ou abusos, contribuindo assim para o

Neste sentido, foi revelado pelos autores que muitos gestores públicos, especialmente dos pequenos municípios, ainda não entenderam as reais funções e atribuições para o efetivo cumprimento da missão institucional do órgão na medida em que estes confundem ainda as tarefas nestes órgãos. Todavia,

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

restou-se demonstrado por pesquisas realizadas pelos autores em determinados controles internos municipais a importância destes na fiscalização da gestão municipal, como pode ser observado no quadro abaixo (DA SILVA, 2016):

			cumprimento da missão do órgão público.
SOUZA e DAMASCENA (2011)	Verificar como são os mecanismos adotados em uma instituição municipal, observando sua importância e limitações no processo de gestão.	Prefeitura Municipal de Itaporanga - PB	Observou a importância do Controle Interno no cotidiano dos gestores, bem como as limitações existentes para um melhor desempenho do controle interno. Também se constatou que é através dos controles internos que há a atualização das informações, prevenção e correção de possíveis erros, proporcionando melhores condições para as exigências dos controles externos.

Em suma, depreende-se do estudo acima exposto, a importância dos controles internos como instrumento relevante na fiscalização na gestão dos recursos públicos, na medida em que os proveitos decorrentes de um controle interno bem estruturado e organizado evitam erros e fraudes nos registros contábeis e financeiros, bem como auxiliam no acompanhamento prévio, concomitante e corretivo de todos os atos praticados pelo gestor e por agentes públicos.

Ademais, ressalta-se que a exigência legal da criação do sistema de controle interno advém de cláusula constitucional e alcança as entidades integrantes da Administração Pública Direta ou Indireta, nos termos do artigo 70 e 74 da Constituição Federal, *in verbis*:

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;

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

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.

O ordenamento constitucional, por si só, é claro em ordenar a criação do sistema de controle interno em cada Poder, todavia, corroborando com o mandamento, o artigo 121 da Constituição Estadual do Estado do Pará também exige a fiscalização almejada, como pode ser observado:

Art. 121. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, com auxílio dos respectivos órgãos de auditoria, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

Ademais, também há previsão do Controle Interno na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/00), especificamente nos arts. 54, parágrafo único e 59, que assim expressam:

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

(...)

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

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:

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;

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

- III- medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
 - IV- providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidadas e mobiliária aos respectivos limites;
 - V- destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
 - VI- cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.
- (...)

Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF se fez estabelecer como um instrumento de modernização na gestão fiscal, na medida em que trouxe dispositivos, bem como mecanismos para alcances de metas, avaliação e controle dos custos. (SOUZA e DAMASCENA, 2011)². Assim, a LRF condicionou a ação do controle interno de forma mais eficiente e organizada, uma vez que a referida lei obriga a participação efetiva do controle interno nos relatórios de gestão fiscal, atestando a sua legitimidade e legalidade.

Ainda, além de toda fundamentação acima mencionada, a Lei Complementar n.º 109/2016 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará), prevê em seu artigo 56 a instituição do sistema de controle interno como forma de apoio ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, nos seguintes termos:

Art. 56. Os Poderes Públicos Municipais instituirão sistemas de controle interno, na forma prevista na Constituição Federal e na Constituição do Estado do Pará, com vistas a apoiar o exercício do controle externo.

Sendo assim, diante das normas legais supracitadas, desde de março de 2005, por meio da Resolução nº 7.739/2005/TCM-PA (em anexo), o TCM/PA vem exigindo a implantação de forma integrada do sistema de controle interno nos Poderes Legislativo e Executivo Municipais, inclusive Fundações e Autarquias, *in verbis*:

2 SOUZA, Cristiane de Oliveira; DAMASCENA, Luzivalda Guedes. O CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: Estudo de caso na Prefeitura de Itaporanga-PB.

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

RESOLUÇÃO Nº 7.739/2005/TCM/PA

(...)

Art. 1º Determinar aos Prefeitos e Presidentes de Câmara dos Municípios do Estado do Pará, o cumprimento obrigatório a partir do mês de março de 2005, do disposto no art. 74, da Constituição Federal de 1988, criando de forma integrada sistema de controle interno, no Poder Legislativo e nas unidades gestoras do Poder Executivo, inclusive Fundações e Autarquias.

Parágrafo Único – Para cumprimento do disposto no caput deste artigo, o sistema de controle interno será criado no âmbito do Poder Executivo, inclusive Fundações e Autarquias, por lei de iniciativa do Prefeito e por Resolução no âmbito do Poder Legislativo, instrumentos nos quais deverá ser estabelecida sua composição e funcionamento.

Diante de todo o exposto, compreende-se que por determinação constitucional e infraconstitucional, os Poderes Legislativos e Executivos Municipais possuem a obrigação de implantar de forma integrada sistema de controle interno no âmbito municipal, inclusive estes últimos abrangendo suas Fundações e Autarquias.

Neste sentido, conclui-se que a obrigatoriedade de implantação dos sistemas de controle interno em âmbito municipal são dos Poderes Executivos e Legislativos, na medida em que estes devem dispor em sua estrutura de mecanismos internos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que integrem toda a estrutura administrativa, que no caso dos Poderes Executivos inclui-se as suas unidades gestoras, inclusive as Autarquias e Fundações.

Assim, denota-se que a obrigatoriedade legal de implantação de sistema de controle interno se limita aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos termos da Constituição Federal, de maneira que não se vislumbra a necessidade de cada órgão que compõe a Administração dispor de controle interno próprio e independente, desde que estes estejam inseridos na fiscalização realizada pelo sistema integrado de controle interno já existente no respectivo Poder.

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

De tal premissa extrai-se que, as autarquias e fundações dos Poderes Executivos municipais, dentre eles, os Institutos de Previdência dos Servidores municipais (Autarquia do Poder Executivo municipal), bem como as demais unidades gestoras não possuem obrigação de conter em sua estrutura setor de controle interno próprio e independente, uma vez que estes já estão sob fiscalização do sistema integrado de controle interno existente no Poder Executivo em que está inserido.

Todavia, nada impede que caso seja verificada a necessidade de maior fiscalização dos Institutos de Previdência Social, bem como dos outros órgãos que integram a estrutura administrativa, que sejam instituídos setores próprios e independentes de controle interno, sendo um ato discricionário dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais.

Neste contexto, em pesquisas realizadas por esta DIJUR/TCM-PA, observou-se que existem municípios que possuem Institutos de Previdência municipais com controle interno próprio, a exemplo do Instituto de Previdência Municipal de Governador Valadares – IPREM/GV³, em Minas Gerais, bem como o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Piracaia – PIRAPREV⁴, em São Paulo, com o escopo de elaborar o Parecer Anual do Controle Interno, realizar auditorias em processos de aposentadoria e pensão, analisar as folhas de pagamento dos servidores ativos, aposentados e pensionistas dos referidos Institutos, além de realizar auditorias nos processos de pregão, realizados para aquisições e/ou prestação de serviço, bem como auditorias nos processos de Dispensa de Licitação, convênio e processos de Termos Aditivos.

No tocante à competência para implementação dos sistemas de controles internos municipais no âmbito dos Poderes Executivos e Legislativos, elucida Rocha e Damascena⁵:

3 Disponível em <<http://ipremgv.mg.gov.br/>>, último acesso em 09/10/2019.

4 Disponível em <<http://piraprev.com.br/>>, último acesso em 09/10/2019.

5 ROCHA, A.M.L.S; DAMASCENA, L.G. A aplicação da legislação sobre controle interno na Prefeitura de Esperança/PB. Trabalho de Conclusão de curso. Especialização em Gestão Pública Municipal, 2011. Disponível em:

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

O controle interno é um mecanismo de autocontrole da própria administração, exercida pelas pessoas e Unidades Administrativas e coordenada por um órgão central, organizado, e em parâmetro por lei local.

Neste sentido, depreende-se que a Administração Pública por meio dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais, dispõe de discricionariedade para instituir por meio de lei local os sistemas de controles internos de forma independente em suas estruturas administrativas, amparada no Princípio da Autonomia, com fundamento no art. 18^o da Constituição Federal.

Do mesmo modo, no que concerne o mesmo se aplica à competência de criação dos controles internos nos Institutos de Previdência municipais, os quais devem estar dispostos em lei municipal que disponha sobre o tema, as quais deverão conter a estrutura organizacional e administrativa do controle interno da autarquia previdenciária, com as suas respectivas competências, além da forma de ingresso do titular do cargo de controlador interno do referido instituto.

Por fim, cumpre-nos salientar que, as fontes de recursos utilizadas para o pagamento das despesas decorrentes da execução da lei de criação dos controles internos específicos dos Institutos de Previdência municipais correrão por conta dos recursos orçamentários próprios dos referidos Institutos.

Diante do exposto, conclui-se que os Institutos de Previdência dos Servidores dos municípios, autarquias municipais, não possuem obrigação de dispor em sua estrutura de controle interno próprio e independente, desde que estes estejam inseridos na fiscalização realizada pelo sistema integrado de controle interno já existente no respectivo Poder Executivo. Todavia, caso seja verificada a necessidade de maior fiscalização dos Institutos de Previdência Social, podem ser instituídos setores próprios e independentes de controle interno

<http://biblioteca.virtual.ufpb.br/files/a_aplicacao_da_legislacao_sobre_controle_interno_na_prefeitura_de_esperanaapb_1343926027.pdf>. Acesso em 17 de Set. de 2019.

6 Art.18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

nas respectivas autarquias, mediante lei local, sendo um ato discricionário dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Objetivando assegurar resposta objetiva e conclusiva ao quesito formulado, além de breves orientações aos Poderes Executivos e Legislativos Municipais, bem como aos Institutos de Previdência municipais, assentamos que:

1) O Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, deve possuir obrigatoriamente órgão de controle interno próprio e independente daquele criado pela Lei Municipal nº 308A, de 29/05/2005 no âmbito da Prefeitura Municipal de Santa Cruz de Arari?

Resposta: Os Institutos de Previdência dos Servidores dos municípios, não possuem obrigação de dispor em sua estrutura de controle interno próprio e independente, desde que estes estejam inseridos na fiscalização realizada pelo sistema integrado de controle interno já existente no respectivo Poder Executivo Municipal, nos termos dos arts. 70 e 74 da Constituição Federal.

Todavia, caso seja verificada a necessidade de maior fiscalização dos Institutos de Previdência Social, podem ser instituídos setores próprios e independentes de controle interno nas respectivas autarquias municipais.

2) Sendo o Instituto de Previdência uma autarquia do Poder Executivo Municipal, órgão da administração indireta, não estaria este, submisso aos comandos normativos do art. 70 e 74 da Constituição Federal?

Resposta: A obrigatoriedade de implantação dos sistemas de controle interno em âmbito municipal são dos Poderes Executivos e Legislativos, na medida em que estes devem dispor em sua estrutura de mecanismos internos de fiscalização

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que integrem toda a estrutura administrativa, que no caso dos Poderes Executivos são incluídas as suas unidades gestoras, inclusive as Autarquias e Fundações.

3) De quem seria a atribuição para propor, instituir e organizar a criação do órgão de controle interno do Instituto de Previdência dos Servidores do Município? Do Prefeito Municipal ou do Presidente do Instituto?

Resposta: Os Poderes Executivos e Legislativos Municipais, dispõe de discricionariedade para instituir por meio de lei local os controles internos próprios e independentes nos Institutos de Previdência municipais, amparada no Princípio da Autonomia, com fundamento no art. 18 da Constituição Federal.

4) Caso o questionamento acima seja positivo, em que termos se daria essa organização sob o ponto de vista da legislação pertinente à matéria, tais como a forma de ingresso do titular do cargo de Controlador Interno do Instituto, plano de carreira, remuneração salarial?

Resposta: A lei municipal que dispõe sobre a criação do controle interno próprio e independente no Instituto de Previdência do município, deve conter a estrutura organizacional e administrativa do controle interno da autarquia municipal, com as suas respectivas competências, além da forma de ingresso do titular do cargo de controlador interno do referido Instituto.

5) Quais seriam as fontes de recursos utilizadas para o pagamento da despesa advinda com a criação do Controle Interno do Instituto?

Resposta: As fontes de recursos utilizadas para o pagamento das despesas decorrentes da execução da lei de criação dos controles internos próprios dos Institutos de Previdência municipais correrão por conta dos recursos orçamentários próprios dos referidos Institutos.

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

VOTO

PRELIMINARMENTE, cumpre analisar a admissibilidade da presente **Consulta**, a qual se confirma, dado o atendimento das formalidades insculpidas nos **arts. 298⁷ e 299⁸ do Regimento Interno do TCM/PA – RITCM/PA (Atualizado pelo Ato nº 18)⁹**, tendo sido formulada por autoridade competente (art. 299, inciso II, do RITCM-PA), para além de suscitada em forma de tese, acerca de tema de grande relevância às atividades de controle externo, realizadas por esta Corte de Contas, notadamente, quando possui dentre suas diretrizes, a função pedagógica junto aos jurisdicionados na constitucional aplicação dos recursos públicos. Sendo assim, passo a análise de mérito da presente consulta, tal como interposta.

NO MÉRITO, conforme já delineado em relatório, acompanho em sua integralidade a manifestação trazida aos autos, pela Diretoria Jurídica/TCM-PA (fls. 11/28), no sentido de que os Institutos de Previdência dos Servidores dos municípios, autarquias municipais, não possuem obrigação de dispor em sua estrutura de controle interno próprio e independente, desde que estes estejam inseridos na fiscalização realizada pelo sistema integrado de controle interno já existente no respectivo Poder Executivo. Todavia, caso seja verificada a necessidade de maior fiscalização dos Institutos de Previdência Social, podem ser instituídos setores próprios e independentes de controle interno nas respectivas autarquias, mediante lei local, sendo um ato discricionário dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais, ao que explico:

Depreende-se que a Administração Pública por meio dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais, dispõe de discricionariedade para instituir por meio de lei local os sistemas de controles internos de forma independente em suas estruturas administrativas,

7Art. 298. O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1.º, XVI, da Lei Complementar n.º 84, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos: I - Ser formulada por autoridade legítima; II - Ser formulada em tese; III - Conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares; IV - Versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

8Art. 299. Estão legitimados a formular consulta: I - O Prefeito; II - O Presidente da Câmara Municipal; III - Os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais; IV - Os Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional; V - As entidades, que por determinação legal, são representativas de Poderes Executivos e Legislativos Municipais.

9 XVI - responder à consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência, bem como aquelas fundamentadas em caso concreto, nas hipóteses e forma estabelecidas no Regimento Interno;

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

amparada no Princípio da Autonomia, com fundamento no art. 18¹⁰ da Constituição Federal.

Do mesmo modo, no que concerne o mesmo se aplica à competência de criação dos controles internos nos Institutos de Previdência municipais, os quais devem estar dispostos em lei municipal que disponha sobre o tema, as quais deverão conter a estrutura organizacional e administrativa do controle interno da autarquia previdenciária, com as suas respectivas competências, além da forma de ingresso do titular do cargo de controlador interno do referido instituto.

Cumpra salientar, ainda, que as fontes de recursos utilizadas para o pagamento das despesas decorrentes da execução da lei de criação dos controles internos específicos dos Institutos de Previdência municipais correrão por conta dos recursos orçamentários próprios dos referidos Institutos.

Por fim, em razão de ter acompanhado, em sua integralidade, a manifestação trazida aos autos, pela Diretoria Jurídica/TCM-PA (fls. 11/28), adoto a seguinte ementa elaborada pelo referido setor, no que transcrevo:

EMENTA: CONSULTA. CONTROLE INTERNO. NÃO OBRIGATORIEDADE. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO. SISTEMA INTEGRADO DE CONTROLE INTERNO.

- 1.A obrigatoriedade de implantação dos sistemas de controle interno em âmbito municipal são dos Poderes Executivos e Legislativos, os quais devem dispor de mecanismos internos de fiscalização que integrem toda a estrutura administrativa, que no caso dos Poderes Executivos inclui-se as suas unidades gestoras, inclusive as suas Autarquias e Fundações, nos termos dos arts. 70 e 74 da Constituição Federal.
2. Os Institutos de Previdência dos Servidores dos municípios, não possuem obrigação de dispor em sua estrutura de controle interno próprio e independente, desde que estes estejam inseridos na fiscalização realizada pelo sistema integrado de controle interno já existente no respectivo Poder Executivo Municipal.
3. Caso seja verificada a necessidade de maior fiscalização dos Institutos de Previdência Social dos municípios, podem ser instituídos setores próprios e independentes de controle interno nas respectivas autarquias municipais.
4. Os Poderes Executivos e Legislativos Municipais, dispõe de discricionariedade para instituir por meio de lei local os controles internos próprios e independentes nos Institutos de Previdência municipais,

10 Art.18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº. 15.215/2020

Processo nº 201807708-00 – Consulta do Instituto de Previdência dos Servidores de Santa Cruz do Arari, exercício 2018, de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Antônio Teles Júnior

amparada no Princípio da Autonomia, com fundamento no art. 18 da Constituição Federal.

5. As fontes de recursos utilizadas para o pagamento das despesas decorrentes da execução da lei de criação dos controles internos próprios dos Institutos de Previdência municipais correrão por conta dos recursos orçamentários próprios dos referidos Institutos.

Esta é a resposta à consulta formulada, que submeto à deliberação do Egrégio Plenário.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **04 de fevereiro de 2020.**

Conselheiro Luis Daniel Lavareda Reis Junior

Relator