



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 30/9/09

RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ

PROCESSO Nº 769940 – CONSULTA

PROCURADOR PRESENTE À SESSÃO: CLÁUDIO TERRÃO

---

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

**PROCESSO Nº 769.940**

**NATUREZA: CONSULTA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE**

### I- RELATÓRIO

O Senhor Fernando Damata Pimentel, ex-Prefeito Municipal de Belo Horizonte, trouxe à deliberação desta Corte de Contas, em sede de consulta, questionamentos sobre determinações contidas na Instrução Normativa nº 05/07, que dispõe sobre critérios e procedimentos acerca da remessa de documentos e informações necessárias à apreciação da legalidade, para fins de registro e controle, dos atos de admissão de pessoal da Administração Direta e Indireta do Estado e dos Municípios, a qual foi alterada pela Instrução Normativa nº 04/08, vazada nos seguintes termos:

“As Administrações Municipais depararam-se com as determinações oriundas da Instrução Normativa nº 05/2007 desse Egrégio Tribunal de Contas, recentemente alterada pela nº 04/2008, que dispõem sobre critérios e procedimentos acerca da apreciação da legalidade de atos de admissão de pessoal no serviço público.

Há procedimentos definidos na aludida Instrução Normativa que necessitam ser explicitadas, conforme entendimento do consulente, em ordem a que a Administração Municipal possa cumprir fidedignamente as regras do referido ato normativo.

As questões envolvem basicamente dois aspectos:



- a) Atos de admissão para cargos comissionados (1º Aspecto);
- b) Atribuições que a Instrução Normativa impõe ao órgão de controle interno (2º Aspecto).

**1º Aspecto:** Quanto ao primeiro aspecto, o inciso III do art. 1º da IN 05/2007, com redação dada pela IN 04/2008, determina que a Administração Municipal inclua, no Relatório Anual de Pessoal (RAP), anexo contendo o ‘Quadro Informativo de Pessoal’ com as ‘Admissões efetivadas em decorrência de nomeações para cargos em comissão, indicando a respectiva quantidade e denominação dos cargos, vencimentos, o total de gastos etc’.

Todavia, o art. 71, III da Constituição da República, aplicável à organização dos Tribunais de Contas Estaduais (art. 75, CR), exclui da competência dos Tribunais de Contas a apreciação da legalidade das admissões de pessoal para cargos de provimento em comissão.

Diante disso, formulam-se as seguintes questões:

- a.1) O Município deverá enviar informações sobre cargos de provimento em comissão para o TCMG com base na Instrução Normativa n. 05/2007 e 04/2008?
- a.2) Se positiva a resposta, qual o fundamento constitucional para essa exigência à vista do que dispõem o art. 71, III c/c o art. 75 da Constituição da República?

**2º Aspecto:** Quanto ao segundo aspecto (controle interno), percebe-se que o § 1º do art. 1º da Instrução Normativa n. 05/2007, impõe ao órgão de controle interno um dever de fiscalização que em princípio não encontra respaldo na Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica do TCMG). Com efeito, diferentemente da Lei Complementar 33/94 (revogada), que possuía disposições relativas ao controle interno, a Lei Complementar n. 102/2008 não repetiu ditas disposições, revogando-as.

A Instrução Normativa n. 04/2008, ao alterar o art. 1º da Instrução Normativa n. 05/2007 (note-se que ela não altera apenas o *caput*, mas todo o art. 1º), não deixa suficientemente claro se permanece em vigor o § 1º do art. 1º da Instrução alterada (IN 05/2007).

À vista disso, questiona-se:

- b.1) Continua em vigor, após a edição da Instrução Normativa n. 04/2008, o § 1º do art. 1º da Instrução Normativa n. 05/2007 referente ao controle interno?



b.2) Se positiva a resposta anterior, ainda que se reconheça o dever constitucional dos órgãos de controle interno de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (art. 74, IV, CR), poderia uma Instrução Normativa do TCMG criar primariamente (sem lei) obrigação ao órgão de controle interno do Município? Ou seja, o TCMG possui competência normativa autônoma (inovadora da ordem jurídica)?

b.3) A Lei Complementar n. 102/2008, ao silenciar-se quanto a deveres dos órgãos de controle interno, não revogou o § 1º do art. 1º da Instrução Normativa n. 05/2007? Sem a lei respectiva, qual seria o fundamento de validade do art. 1º, § 1º da Instrução Normativa n. 05/2007?

b.4) Se a Instrução é constitucional/legal quanto aos pontos levantados na questão anterior, não estaria o TCMG, ao impor deveres ao órgão de controle interno municipal, a invadir a autonomia do Município, em violação aos artigos 1º e 18 da Constituição da República?

b.5) Quando o § 1º do art. 1º da Instrução Normativa n. 05/2007 determina que o órgão de controle interno ateste (obviamente sob as penas da lei) que todas as hipóteses nele previstas são regulares, não está o TCMG a transferir ao órgão de controle interno competência que é sua, conforme art. 71, III c/c art. 75 da Constituição da República?

b.6) O art. 7º Instrução Normativa n. 05/2007 continua em vigor, mesmo após as alterações da Instrução Normativa n. 04/2008?

b.7) Se positiva a resposta anterior, o referido art. 7º, ao prever a responsabilização dos responsáveis pelo controle interno pelas fraudes, divergências e/ou omissões dos dados encaminhados ao TCMG não estaria a colidir com o § 1º do art. 74 da Constituição da República, à medida que pressupõe que qualquer fraude, divergência ou omissão, ainda quando não detectada pelo controle interno, passa a ser de sua responsabilidade? Ou seja, não está o dispositivo a criar uma presunção de conivência dos responsáveis pelo controle interno nas hipóteses que arrola?

Salienta-se a necessidade de resposta breve aos questionamentos formulados, haja vista o prazo (31.01.09) para a remessa das informações, a necessidade de levantamentos internos para a elaboração dos Quadros Informativos de Pessoal e a proximidade dos recessos natalinos desse Egrégio Tribunal de Contas.”



Autuada a consulta e distribuída à relatoria do Conselheiro Moura e Castro, vieram-me conclusos os autos.

Em, síntese, é o relatório.

**CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:**

Eminente Relator, nós estamos diante de uma interpelação, ou de uma consulta?

**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:**

À primeira vista, confesso, também tive essa mesma impressão, talvez pela forma como fora redigida a inicial. Mas resolvi abstrair essa particularidade, porquanto, na essência, o ofício de encaminhamento contém pedidos de esclarecimentos sobre disposições de instruções normativas baixadas pelo Tribunal que alcançam todos os seus jurisdicionados. Por essa razão, senhor Conselheiro, convenci-me que o melhor seria enfrentar as questões suscitadas na presente consulta, mesmo consciente de que o texto normativo é bastante claro e que, na maioria das vezes, o Tribunal responde a indagações que os consulentes já sabem as respostas.

## **II- FUNDAMENTAÇÃO**

A consulta sob exame preenche os requisitos de admissibilidade insertos no art. 212 do Regimento Interno, motivo pelo qual voto, preliminarmente, pelo seu conhecimento.

**CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:**

Sr. Presidente, custa-me acreditar que o Chefe do Executivo de uma capital do porte de Belo Horizonte tenha dificuldade para examinar essa matéria, porque se é de todos sabido que os cargos de provimento em comissão não são objeto, no seu provimento, de registro no Tribunal, é de todo o mundo sabido, até dos prefeitos dos grotões, que toda despesa pública é fiscalizada pelo Tribunal. O



fato de o cargo de provimento em comissão não ser objeto de registro no seu primeiro provimento não significa que o Tribunal não possa saber quanto é o montante dessa despesa, quantos cargos estão vagos, até para verificar o cumprimento de disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Porque se vários cargos de provimento em comissão forem providos e não obtiver o Tribunal a informação correspondente, possivelmente não se poderá produzir um alerta, porque não se sabe o montante todo da despesa. Mas acho coerente com a tradição orientadora do Tribunal passar por cima dessas questões quando o assunto é de interesse de todos os municípios, porque todos os municípios têm cargos de provimento em comissão que o Tribunal deve responder em homenagem aos pequenos municípios.

Portanto vou acompanhar o Relator, para se responder em tese, porque alcança a todos, não apenas ao consulente, até porque em relação ao consulente a matéria já poderia até ter perdido o objeto, porque ele já não é mais o gestor atual. Mas, em homenagem aos pequenos municípios de Minas, acho que deve ser feita a resposta, como propõe o Relator.

**CONSELHEIRO ELMO BRAZ:**

Voto pelo conhecimento, Sr. Presidente.

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:**

Também conheço da consulta.

**CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:**

Conheço da consulta.

**CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVÉCIO:**

Também pela admissibilidade.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:**

Esta Presidência também acompanha o voto do Conselheiro Relator.

**ACOLHIDA, EM PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.**

**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:**

No mérito, para que se possa responder às questões postas pelo consulente na primeira indagação, atinentes à obrigatoriedade de o Município enviar informações sobre cargos de provimento em comissão com base nas INs n<sup>os</sup> 05/07 e 04/08 e qual o fundamento constitucional para essa exigência, tendo em vista o disposto no inciso III do art. 71 c/c o art. 75 da Constituição da República, faz-se necessário esclarecer, de pronto, as normas contidas no *caput* e no inciso III do art. 1º da IN n. 05/07, com redação dada pela IN nº 04/08, *in verbis*:

“Art. 1º Para fins de apreciação da legalidade e registro dos atos de admissão e das despesas com pessoal, a qualquer título, os Poderes, os Órgãos e Entidades das Administrações Direta e Indireta do Estado e dos Municípios deverão encaminhar ao Tribunal de Contas, por meio eletrônico, até o dia 31 de janeiro do ano subsequente, Relatório Anual de Pessoal (RAP), prestando as informações solicitadas nesta Instrução nos anexos:

(...)

III- Quadro Informativo de Pessoal – Cargos de Provimento em Comissão – Admissões efetivadas em decorrência de nomeações para cargos de provimento em comissão, indicando o nome completo do servidor, CPF, denominação do cargo, Lei de criação do cargo, número e data da publicação do ato de nomeação, data da nomeação, data da exoneração, vencimento na data da admissão nos termos estabelecidos em lei, gasto com admissões no exercício, gasto total com cargos comissionados constantes da folha de pagamento no exercício e o índice percentual em relação ao total da folha de pagamento no exercício;”

O inciso III do art. 71 da Lei Maior da República, de observância obrigatória pelos demais órgãos de controle externo do país em face do disposto no art. 75 da mesma Constituição, por sua vez, ao estabelecer a competência dos Tribunais de Contas para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal a qualquer título, na Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetua,



expressamente, as nomeações para cargo de provimento em comissão.

À vista dessa exceção, imposta constitucionalmente às Cortes de Contas, é que o consulente questiona a obrigatoriedade da remessa das informações requeridas por intermédio do inciso III do art. 1º da IN n. 05/07, alterado pela IN nº 04/08.

A esse respeito, deve-se evidenciar que a Constituição da República afirma, com clareza solar, não ser da competência dos Tribunais de Contas, **para fins de registro**, a apreciação da legalidade das nomeações para cargos de provimento em comissão, obviamente por serem atos discricionários do administrador público, de livre nomeação e exoneração.

Entretanto, se tais atos, de um lado, não se prestam a registro dos Tribunais de Contas, de outro, são essenciais ao controle da legalidade da despesa com pessoal, competência que encontra amparo, indubitavelmente, no *caput* do art. 70 da Carta Magna, que lança as bases da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública como um todo, bem assim na Lei Complementar Federal n. 101, de 04/5/00, que regulamenta, entre outros, o art. 169 da Constituição da República, segundo o qual “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

O art. 59 da sobredita Lei, que cuida “Da fiscalização da gestão fiscal”, arrola uma série de competências dos órgãos de controle, incluídos os Tribunais de Contas, objetivando fiscalizar o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, com ênfase, também, no que se refere às medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23, consoante se vê no inciso III do mencionado dispositivo.

Já o § 1º do sobredito artigo, contém atribuição própria dos Tribunais de Contas, os quais foram encarregados, nos termos do inciso II, de alertar os Poderes e Órgãos referidos no art. 20 da LRF quando constatarem que o



montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite.

Segundo preceitua a norma do § 2º do mencionado art. 59, “Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão estabelecido no art. 20.”

Por isso, entendo que as informações quanto às nomeações para cargo de provimento em comissão, requeridas por intermédio da IN nº 05/07, com redação dada pela IN nº 04/08, a despeito de não serem apreciadas para fins de registro, são necessárias ao exame da legalidade da despesa, ao fundamento do disposto nos arts. 70 e 169 da Constituição da República e no art. 59 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Demais disso, a edição da Súmula Vinculante n. 13, baixada pelo Supremo Tribunal Federal em 21/8/08, transcrita a seguir, reforça a imprescindibilidade das informações requeridas nas Instruções Normativas em foco:

“A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”.

Assim, o Tribunal de Contas, no regular exercício do controle externo, se constatar a prática do nepotismo, agora combatida também por meio da referida Súmula, deverá levar o fato ao conhecimento do Ministério Público junto ao Tribunal para que, na defesa da ordem jurídica, da moralidade e da eficiência, adote as providências cabíveis em face do ato de improbidade administrativa.

Quanto ao segundo aspecto trazido à deliberação deste Colegiado, relativo ao controle interno do órgão ou entidade jurisdicionados, o consulente ressalta que a IN n. 04/08, ao alterar o art. 1º da IN n. 05/07, não deixa suficientemente



claro se permanece em vigor o § 1º do art. 1º, o qual impõe ao órgão de controle interno do jurisdicionado dever de fiscalização, em princípio, não respaldado na Lei Complementar Estadual n. 102/08, diferentemente da revogada Lei Complementar Estadual nº 33/94.

Então, numa sucessão de teses, decompostas em vários questionamentos e argumentos, o consulente indaga se poderia uma Instrução Normativa criar, primariamente, isto é, sem lei, uma obrigação para o órgão de controle interno do Município; se no silêncio da nova Lei Orgânica quantos aos deveres desse órgão, não estaria revogado o § 1º do art. 1º da IN nº 05/07; se a imposição de deveres, pelo Tribunal de Contas, aos entes federativos não violaria os arts. 1º e 18 da Constituição da República por invasão de autonomia, no caso, dos Municípios; e, se não caracterizaria transferência de competência constitucional da Corte de Contas para o órgão de controle interno impor a este a obrigação de atestar a regularidade dos atos atinentes à admissão de pessoal por meio de concurso público.

O consulente quer saber, também, se continua em vigor o art. 7º da IN nº 05/07, mesmo após as alterações realizadas pela IN n. 04/08 e, em caso positivo, se não criaria uma presunção de conivência dos responsáveis pelo controle interno nas hipóteses que arrola, ainda quando não detectadas fraudes, divergências e/ou omissões, colidindo com o § 1º do art. 74 da Constituição da República.

Para o deslinde desse aspecto da consulta, é imperioso evidenciar, inicialmente, que, mesmo após a edição da IN nº 04/08, continua em vigor o § 1º do art. 1º da IN n. 05/07 referente ao controle interno.

Segundo se depreende do art. 1º da IN nº 04/08, a modificação produzida na IN nº 05/07 não alcança o § 1º do art. 1º, estando o comando normativo assim redigido:

“Art. 1º Altera o artigo 1º, os incisos I, II e III e inclui os incisos IV, V e VI, no artigo 1º da Instrução Normativa n. 05/2007.”



Ressalto, por oportuno, que a dúvida do consulente pode ter surgido em razão de o sobredito dispositivo mencionar alteração do “artigo 1º” quando, na verdade, quis referir-se ao *caput* deste artigo. Examinando, contudo, o inteiro teor da IN nº 04/08, constata-se que não houve qualquer menção à modificação da redação do § 1º do art. 1º da IN nº 05/07, tampouco à sua revogação, donde se conclui que ele continua em vigor.

Assim, a afirmativa do consulente de que a IN nº 04/08 alterou todo o art. 1º não procede porquanto continuam em vigor os §§ 1º e 2º da IN nº 05/07, conforme interpretação sistêmica das normas.

Quanto ao art. 7º da IN n. 05/07, também questionado pelo consulente, devo registrar, conforme argumentos expendidos anteriormente, que permanece ele em vigor porque não houve, na IN n. 04/08, qualquer menção à sua alteração ou revogação.

Outro ponto a ser demonstrado é que o fato de a atual Lei Orgânica desta Corte não possuir, como outrora possuía a Lei Complementar Estadual nº 33/94, norma específica, ou melhor, capítulo específico, no caso, o Capítulo I do Título VI, constituído pelos arts. 63 a 66, dispondo acerca do controle interno dos seus jurisdicionados, não é razão suficiente para entender que a IN nº 05/07 é carecedora de supedâneo legal.

A esse respeito, devo dizer que, no ordenamento jurídico brasileiro, o fundamento da cooperação entre os órgãos de controle interno e externo está sagrado na Constituição da República e não em lei infraconstitucional como quer fazer crer o consulente, *ex vi* do disposto no inciso IV do art. 74, o qual estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de apoiar o controle externo no exercício de sua missão constitucional.

Desta feita, não há falar em ausência de respaldo para o § 1º do art. 1º da IN nº 05/07, em face da omissão da Lei Complementar Estadual nº 102/08, porquanto estamos diante de fundamento de estirpe constitucional.



A par dessa assertiva, é preciso realçar que mesmo na nova Lei Orgânica deste Tribunal há diversos preceitos que conduzem o intérprete à conclusão de que o órgão de controle interno é, sim, partícipe nas ações de fiscalização da Corte de Contas, consoante se vê nos §§ 3º dos arts. 40 e 42 e no § 2º do art. 46, relativos às contas anuais do Governador, dos Prefeitos e dos administradores e responsáveis por gestão de recursos públicos estaduais e municipais, bem assim no inciso III do § 1º do art. 70, que legitima para representar no Tribunal os responsáveis pelos órgãos de controle interno.

Demais disso, convém ressaltar que este Tribunal, na esteira da previsão contida no inciso VIII do art. 85 da sobredita Lei, pode até aplicar multa aos integrantes do controle interno por omissão no cumprimento do dever funcional de levar ao conhecimento da Corte de Contas irregularidade ou ilegalidade de que, nessa qualidade, tenham tido ciência.

Todo esse arcabouço, criado pela nova Lei Orgânica, é prova de que os órgãos de controle interno dos jurisdicionados devem colaborar com o Tribunal de Contas no processo de fiscalização, sob pena de responsabilidade solidária nos termos do § 1º do art. 74 da Constituição da República.

O Regimento Interno desta Corte de Contas – Resolução nº 12/08, por sua vez, contém uma série de dispositivos atinentes ao controle interno dos jurisdicionados, incluído o Capítulo IX, específico para o apoio às atividades de controle externo, consubstanciado nos arts. 313 e 314, os quais praticamente não diferem dos comandos existentes na Lei Complementar Estadual nº 33/94, hoje revogada.

Pelo exposto, assevero que a Lei Complementar Estadual nº 102/08, embora não trate da matéria de forma concentrada, não é silente quanto aos deveres dos órgãos de controle interno dos jurisdicionados, e que a Lei Maior da República é a fonte primária do § 1º do art. 1º da IN nº 05/07, *ex vi* do disposto no inciso IV do art. 74.

Superadas estas questões, resta-me apreciar o conteúdo do § 1º do art. 1º da IN nº 05/07, propriamente dito, objetivando esclarecer se a norma nele contida



invade a independência dos Poderes e a autonomia do Município, violando os arts. 2º e 18 da Magna Carta, e se não estaria o Tribunal transferindo ao órgão de controle interno competência que é sua, nos termos do inciso III do art. 71 c/c o art. 75 da Constituição da República.

Para tanto, faz-se mister trazer a lume a regra do sobredito § 1º, *in verbis*:

“Art. 1º ...

§1º - Deverá constar do Relatório Anual de Pessoal (RAP) previsto no *caput* deste artigo, atestado emitido pelo órgão de controle interno informando se foi obedecida a ordem de classificação final para nomeação em decorrência de concurso público; se foram cumpridos todos os requisitos legais para posse e exercício; se as vagas oferecidas no Edital obedeceram ao previsto no Plano de Cargos e Salários e leis posteriores de criação de cargos ou ampliação de vagas; se foram publicados todos os atos pertinentes ao processo de seleção e admissão de servidores; se os admitidos apresentaram declaração de acumulação ou não de cargos, empregos ou funções públicas; e, no caso de contratação por tempo determinado, se esta ocorreu em virtude de excepcional interesse público, conforme previsto em lei, e se foi obedecida a ordem de classificação final no processo seletivo.”

Como é cediço, o inciso V do art. 76 da Constituição Mineira, cujo paralelo na Carta Federal é o inciso III do art. 71, estabelece que o Tribunal de Contas, em auxílio ao Poder Legislativo, é o órgão competente para apreciar a legalidade, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração Direta e Indireta, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão.

Essa fiscalização, contudo, dá-se externamente, isto é, opera-se por ação de agente que não faz parte da estrutura do órgão ou entidade contratante. Isto não quer dizer que os integrantes do sistema de controle interno estejam desonerados de fiscalizar os atos pelos quais se contratam pessoal no âmbito da Administração Pública, conforme se deduz do *caput* do art. 70 da *Lex Fundamental* da República que impõe a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial não só aos órgãos de controle externo, mas, também, aos de controle interno, havendo, para os Municípios, a



propósito, norma específica plasmada no *caput* do art. 31.

Na compreensão dos dispositivos transcritos, percebe-se que a Instrução Normativa, a despeito de empregar o termo **atestado**, não pretendeu transferir atribuição típica do Tribunal de Contas porque não está obrigando o órgão de controle interno a **afirmar** que as hipóteses arroladas no § 1º do art. 1º são regulares, mas simplesmente **informar** acerca das situações por ele verificadas no legítimo exercício de sua fiscalização.

Tanto isso é verdade que o mencionado comando normativo diz que o atestado a ser emitido pelo órgão de controle interno **deve informar se** foram obedecidos os requisitos e procedimentos atinentes às contratações por concurso público e para tempo determinado, e **não informar que** essas hipóteses ocorreram dentro da legalidade.

Daí, conclui-se que não há absurdo algum em o Tribunal de Contas, por via da Instrução Normativa, relacionar as informações que entende necessárias à apreciação da legalidade das admissões de pessoal, sobretudo porque o controle interno necessariamente fiscaliza tais atos e tem como uma de suas finalidades apoiar o controle externo.

Vale lembrar que o controle interno é o conjunto de recursos, métodos e processos, adotados pelas próprias gerências do setor público, com vista a impedir o erro, a fraude e a ineficiência. A partir da constatação, pelo órgão de controle interno, da prática de irregularidades, atividades antieconômicas e ineficientes, a autoridade competente deve ser informada, de imediato, para apurar e confirmar a irregularidade ou ilegalidade, uma vez que pode ocorrer de o órgão controlador se equivocar no seu entendimento. Tudo apurado e confirmado, a Administração tem o dever-poder de rever os seus atos, tomando as providências adequadas, exercitando, pois, seu poder de autotutela.

Desse modo, percebe-se que a função principal do controle interno é fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento da atividade administrativa e gerencial, envidando esforços para informar e indicar o procedimento a ser adotado pelo órgão ou entidade ao qual se vincula, dando a conhecer ao Tribunal de Contas



a existência de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária.

Desta feita, as atividades dos órgãos de controle interno ultrapassam a simples orientação quanto à legalidade da despesa ou o dizer da regularidade das contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, sendo indispensável sua efetiva atuação, *in casu*, na fiscalização e acompanhamento dos atos de admissão de pessoal.

Não obstante, cumpre ponderar que o modo pelo qual o Tribunal de Contas previu a participação do órgão de controle interno no processo de fiscalização desses atos, consoante se vê no § 1º do art. 1º da IN nº 05/07, qual seja, por meio da emissão de **atestado**, não se mostra adequado, pois “atestar” significa *afirmar ou provar em caráter oficial, certificar por escrito*, o que não foi a finalidade do ato normativo porquanto requer o envio dos dados a título de informação e não para firmar a veracidade dos atos ou asseverar a regularidade dos procedimentos realizados no âmbito do jurisdicionado.

Assim, considerando que o § 1º do art. 1º da IN nº 05/07 não tem o condão de exigir que o órgão de controle interno ateste a regularidade dos atos do procedimento de contratação, entendo que a leitura do dispositivo deve ser realizada na esteira das disposições contidas na Lei Complementar Estadual nº 102/08, isto é, os §§ 3º dos arts. 40 e 42 e § 2º do art. 46, que determinam sejam as contas anuais acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal, dispositivos esses sobre os quais não pesam qualquer mácula quanto à independência e harmonia dos Poderes e autonomia dos integrantes da Federação, bem como dúvida de interpretação.

De toda sorte, devo frisar que não se pode inferir da norma contida no § 1º do art. 1º da Instrução em comento que esta Corte de Contas esteja transferindo ao controle interno a competência que lhe é conferida pelo inciso III do art. 71 da Carta Federal, porquanto não está, de forma alguma nem sob qualquer pretexto, exigindo deste órgão que aprecie, para fins de registro, a legalidade dos atos de



admissão, mas tão somente relacionando as informações que devem ser prestadas para munir, o Tribunal, de dados que possibilitem a aferição da legalidade desses atos.

Por essas razões, para que não paire dúvida de interpretação quanto ao dispositivo em referência, até que se proceda alteração no ato normativo em questão, o termo “atestado” deve ser entendido como “parecer” do órgão de controle interno, no qual deverão constar as informações prescritas no § 1º do art. 1º da IN nº 05/07, o que manterá, a propósito, simetria com as disposições do art. 15 da IN nº 07/09, baixada recentemente por este Colegiado para disciplinar a instrução dos processos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

Finalmente, quanto à norma contida no art. 7º da IN nº 05/07, que trata da responsabilização dos gestores dos órgãos ou entidades e dos integrantes do controle interno, deve-se evidenciar que cada um dos agentes indicados no citado artigo responderá pelas respectivas informações prestadas ao Tribunal, não podendo, portanto, os responsáveis pelo controle interno, na inteligência do que dispõe o § 1º do art. 74 da Constituição da República, responder por fraudes, divergências ou omissões que não tenham dado causa ou que não tenham tido conhecimento.

Além disso, a responsabilização de que cuida o dispositivo da Instrução somente será determinada diante do caso concreto constatado por este órgão de controle externo, e não em tese, desconsiderando as circunstâncias do fato.

Pelo exposto, devo consignar que a norma do art. 7º da IN nº 05/07 não carrega consigo presunção de conivência dos responsáveis pelo controle interno nas hipóteses que arrola, até porque, sabemos todos, a atividade do controle interno visa, antes de tudo, a prevenir, proteger e acautelar o correto desenvolvimento da atividade administrativa, indicando à autoridade competente as providências que devem ser adotadas para corrigir as falhas porventura detectadas.

O Tribunal de Contas, portanto, ao regulamentar a remessa dos dados necessários à apreciação da legalidade dos atos de admissão, para fins de



registro e controle da despesa, conforme ora explicitado, busca, sobretudo, a atuação interativa que deve haver entre os órgãos controladores, com o propósito de promover ações coordenadas e, conseqüentemente, eficazes.

### III - CONCLUSÃO

Com esses argumentos, Senhor Presidente, tenho por respondidas as dúvidas do consultante.

#### CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Sr. Presidente, acompanho inteiramente o bem fundamentado e esclarecedor voto do Relator. Certamente os administradores municipais terão uma orientação segura. Mas eu cada vez mais me convenço de que, no seu aforismo, o Conselheiro Sylo Costa tinha razão: “Aqui ninguém pergunta o que já não sabe qual é a resposta”.

#### CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

#### CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também acompanho na íntegra o Conselheiro Relator.

#### CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Concordando com o Conselheiro Eduardo Carone, entendo que a maioria dos questionamentos gira em torno da interpretação do inciso IV do art. 74 da Constituição da República e do inciso IV do art. 81 da Constituição Estadual e, ainda, das Instruções Normativas 05/2007 e 04/2008, que são claríssimas e de muito fácil interpretação. Mas, de qualquer forma, foi muito bem respondida a consulta. Acho que esclarece qualquer dúvida, se havia dúvida...

Acompanho o voto do Conselheiro Relator.

**CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVÉCIO:**

Também acompanho o voto do Conselheiro Relator, Sr. Presidente, mas gostaria de fazer um comentário, mediante a sensibilidade que tive, não só no início da resposta do nosso querido Conselheiro Gilberto Diniz como também nos comentários de outros colegas neste Conselho.

Na verdade, acho que esta questão do dia-a-dia do controle, hoje, neste instante, tem muito a ver com o modelo de federalismo que estamos vivendo. Há no mundo apenas 24 nações que se decidem como federações. E o Brasil é a única nação cuja Constituição a identifica como uma república federativa. Não existe outro país que traz na sua certidão constitucional essa identificação de república federativa. Percebemos agora – minha fala serve até como um alerta para nós todos nos Tribunais de Contas – que esse modelo federativo foi desenhado pelo constituinte brasileiro na Constituição cidadã de 1988 e constantemente vem sendo modificado. A cada instante os entes federados, sejam os Municípios ou os Estados, principalmente, sentem uma mão forte da União. Então tenho a impressão de que, quando também os nossos jurisdicionados municipais recebem essas instruções normativas, existe certa resistência ao acolhimento dessas orientações, no sentido de que frequentemente outros entes federados estão impondo normas, e, muitas vezes, essa instrução normativa pode ser entendida como mais um passo dos Tribunais no sentido de praticamente apresentar uma legislação.

O voto do Conselheiro Gilberto Diniz é muito claro, acho que não há nenhuma dúvida mesmo até com relação à Lei Complementar 102 não ser específica na questão do responsável pelo controle interno; e nesse art. 85, inciso VIII, quando se fala em apenas o responsável, está claro que o controle interno deve trabalhar sempre em sintonia com o controle externo.

A minha preocupação, Sr. Presidente, é que estamos vivendo, no próprio Congresso Nacional, mais uma movimentação: parte quase sempre do Executivo, da Secretaria do Tesouro Nacional, que – utilizando a logística, as Comissões de Fiscalização, muitas vezes de Assembleias, muitas vezes do Congresso Nacional – passam normas; e a mesma preocupação está tramitando no Congresso Nacional de limitar também o caráter autônomo do controle externo



dos Tribunais de Contas estaduais e municipais.

Entendo que nós, o Tribunal de Contas, enquanto órgão dentro do sistema federado representando o Estado, também deveríamos nos preocupar com textos que hoje estão tramitando e que, inclusive, falam claramente de interferência direta da legislação nacional no desempenho dos Tribunais de Contas estaduais.

Apenas para aproveitar este momento, em que percebemos certa inquietude de um ente municipal, devamos somar a nossa inquietude, principalmente eu que estou chegando nesta Casa, neste instante; e, em mais uma vez, verificarmos a legislação federal, às vezes, também querendo se intrometer na autonomia dos entes estaduais.

Então voto com o nosso Relator, mas não poderia deixar de trazer também minha preocupação: a cada dia percebo, com mais clareza, constantes ataques à ideia federalista do Brasil, quase sempre no sentido de fortalecer o poder unionista e diminuir o poder dos Estados principalmente.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:**

Esta Presidência também acompanha o voto do Conselheiro Relator.

**APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.**