

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

SESSÃO DO DIA 19.08.98

ASSUNTO: CONSULTA Nº 463732, FORMULADA PELO DEPUTADO FEDERAL JOSÉ SARAIVA FELIPE, ACERCA DA POSSIBILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

RELATOR: CONSELHEIRO SYLO COSTA

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Trago à consideração do Plenário a presente consulta, formulada pelo Deputado Federal José Saraiva Felipe, indagando a esta Corte acerca da estruturação do sistema de controle interno nos Municípios.

O ilustre parlamentar pondera, em seu expediente, que tendo em vista a Lei Federal nº 8.987, de 13/02/95, e ainda a Lei Estadual nº 10.453, de 22/01/91, a Administração Pública estaria autorizada a conceder a terceiros a exploração de serviços públicos essenciais, não estando restrita, legalmente, à terceirização apenas de suas atividades-meio.

Preliminarmente, conheço da presente consulta, por ser legítima a parte que a postula e pertinente a matéria por ela tratada.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM O RELATOR)

CONSELHEIRO PRESIDENTE MURTA LAGES:

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, À UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Acolhida a preliminar, no mérito, passo a responder às indagações suscitadas:

“a) Pode o Município terceirizar o sistema de controle interno?”

A Constituição Federal, no capítulo concernente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prevê o controle externo a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71) e o controle interno que cada Poder exercerá sobre seus próprios atos (arts. 70 e 74).

Esse controle interno deve ser feito, normalmente, visando ao acompanhamento da execução do orçamento, a verificação da legalidade na aplicação do dinheiro público e o auxílio ao Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

Por sua vez, o art. 31 da Constituição da República também reforça tal procedimento ao prever 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.

Vê-se, assim, pela redação do citado dispositivo constitucional, que a operacionalização desse sistema de controle interno no âmbito do Poder Executivo Municipal depende de regulamentação via legislação infra-constitucional.

A Lei Federal nº 8987/95, citada pelo consulente, não se aplica ao presente caso, vez que ela regulamenta o regime

de concessão e permissão da prestação de serviços públicos prevista no art. 175 da Constituição Federal (art. 1º).

Tais serviços públicos, referidos pelo art. 175, nos dizeres da Profª Maria Sylvia Zanella Di Pietro, enquadram-se no “caso dos serviços de transporte, energia elétrica, telecomunicações e outros serviços previstos nos artigos 21, XI e XII, e 25, § 2º, da Constituição”..., cuja categoria corresponde aos “serviços públicos comerciais e industriais do Estado” (in Direito Administrativo, 8ª ed., S.P., Atlas, 1997).

E a Lei Estadual nº 10.453/91 igualmente não pode ser adotada como parâmetro para o presente caso, uma vez que a mesma, conforme se depreende de seu art. 1º, regulamenta a concessão e permissão de serviços públicos de competência do Estado de Minas Gerais, não sendo aplicável, portanto, aos Municípios.

A despeito disso, entendo que a terceirização do controle interno não seria recomendável, por se tratar de um serviço público, segundo ainda a Profª Di Pietro, “que a Administração Pública executa para atender às suas necessidades internas, serviço esse que não é usufruído “diretamente pela comunidade”, razão por que classifica-se como “serviço público administrativo” (ob. cit. Pág. 89).

Nesse sentido, tome-se como exemplo a própria Lei Estadual aqui mencionada, que vedou, no seu art. 6º, a possibilidade de delegação dos serviços públicos relativos à administração direta, à fiscalização, à segurança pública e ao poder de polícia.

Todavia, por força do disposto no art. 31 da Constituição Federal, citado anteriormente, cada Município é que deve regulamentar a estruturação do sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal, de forma a estabelecer os casos e as condições para sua efetiva implementação, prevendo ou não a hipótese de sua terceirização.

“b) Podem vários Municípios se unirem em um consórcio que vise a estruturar um sistema de controle interno terceirizado?”

Conforme já por mim respondido na questão anterior, cabe aos Municípios regulamentar tal matéria. Havendo, assim, previsão legal da terceirização através de um consórcio intermunicipal, cumpre-me ressaltar que a constituição de tal entidade deverá revestir-se de certas formalidades, uma vez que o ente a ser criado vai gerir recursos públicos e, por conseguinte, conforme salientei na resposta à Consulta nº 13.296 (214.633-9), deverá dispor em seus estatutos sobre a obrigatoriedade da observância por seus gestores, sob pena de responsabilidade, dos preceitos próprios das entidades de direito público, em especial quanto à utilização e à prestação de contas dos recursos públicos recebidos ao T.C.E. – a admissão de seus servidores através de concurso público e submissão às normas que regulam a execução de obras, compras e serviços na administração pública.

Este é o meu entendimento, s.m.j.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM O RELATOR)

CONSELHEIRO PRESIDENTE MURTA LAGES:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, À UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE:

Sr. Presidente, gostaria de registrar que acompanho o voto do Conselheiro Relator, mas entendo que essas entidades de direito privado, que porventura vierem a ser contratadas para auxiliar a Administração na atividade de controle interno, devem se submeter – parece que está no relatório – ao princípio da licitação. E o fato de serem contratadas não elimina a responsabilidade do gestor pela exatidão da execução orçamentária. Essas entidades não podem movimentar recursos; vão apenas fiscalizar, exercer a atividade de controle interno. Elas não podem arrecadar ou realizar despesas; essa atividade de fiscalização é indelegável.

Quero registrar que, se por lei os municípios se associarem e contratarem uma empresa para realizar serviços de auditoria, os respectivos Prefeitos não estarão isentos de responsabilidade pelos atos de administração que a lei lhes comete e que são indelegáveis. E, ainda, essas entidades não têm competência legal – e nem pode ser dada essa competência por lei municipal – para gerir, movimentar ou arrecadar recursos, a meu ver.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Sr. Presidente, peço a palavra apenas para prestar um esclarecimento ao Sr. Conselheiro Eduardo Carone.

Esse meu ponto de vista está de acordo com aquele entendimento que foi esposado e aceito pela Corte com relação aos chamados Consórcios de Saúde. Acabamos por entender ser possível o consórcio com o nome de Consórcio de Saúde, mesmo sendo uma entidade de direito privado, mas com os compromissos e as obrigações das entidades de direito público, quais sejam,

aqueles que a Constituição prevê, como: submissão ao processo de licitação para aquisição de bens móveis e imóveis, etc; concurso público para admissão de pessoal, bem como a submissão das suas prestações de contas ao egrégio Tribunal de Contas.

CONSELHEIRO MAURÍCIO ALEIXO:

Concurso para admissão de pessoal?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE:

O consórcio é para a execução de uma atividade.

CONSELHEIRO MAURÍCIO ALEIXO:

A admissão de pessoal é para serviço terceirizado?

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Isso, estou dizendo admissão de pessoal... Aquelas normas que consubstanciamos para admitirmos a formação de Consórcios de Saúde.

CONSELHEIRO MAURÍCIO ALEIXO:

Com relação à questão de concurso creio que, *in casu* não caberia.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

É evidente que aqui não caberia.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE:

Só situei que a questão do Consórcio de Saúde se distingue porque o consórcio visa a executar um programa de governo.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Mas o Consórcio de Saúde também não arrecada.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE:

Sim, mas ele é distinto do Controle Interno. O Controle Interno é fiscalização. Isso é uma tentativa a mais de abertura de mercado.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

É evidente, é claro. Nem passa pela cabeça que um consórcio de terceirização para Controle Interno vai assumir a responsabilidade do prefeito. Nesse caso, não precisaria nem de haver eleição.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE:

Ficou muito claro no voto de V. Exa. a necessidade da licitação, não é?

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Claro, está aqui.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE:

Com essas observações, acompanho o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO FUED DIB:

Conselheiro, em princípio, a minha disposição era de acompanhar o Conselheiro Relator. Entretanto entra em jogo essa questão do consórcio e todos sabem que tenho um voto

minoritário, mas que ainda mantenho com relação aos consórcios, razão por que peço vista dos autos.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MURTA LAGES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO FUED DIB.