



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA
- Gabinete do Prefeito -

OFÍCIO Nº 1379/2015

Em 31 de julho de 2015

~~PROJETO DE LEI Nº~~

160

/15

Ao
Excelentíssimo Senhor
ELIAS CHEDIEK
Presidente da Câmara Municipal
Rua São Bento, 887 - Centro
14801-300 - ARARAQUARA/SP

Senhor Presidente:

Nos termos da Lei Orgânica do Município de Araraquara, encaminhamos a Vossa Excelência, a fim de ser apreciado pelo nobre Poder Legislativo, o incluso Projeto de Lei que dispõe sobre alterações na Lei Municipal nº 6.666 de 13 de dezembro de 2007, na Lei Municipal nº 6.251, de 19 de abril de 2.005 e dá outras providências.

Na criação da Controladoria Geral do Município os cargos de Controlador Geral e Técnicos de Controle Interno foram classificados como Cargos Comissionados. No entanto, como a própria lei estabelece, essas funções são destinadas apenas aos servidores de provimento efetivo, portanto, ao invés de cargos comissionados, deveriam ter sido classificadas como funções de confiança.

Inclusive, o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é no sentido de que um órgão que auxilia na fiscalização e correta aplicação das legislações fiscais, contábeis e orçamentárias, deve ser composto por servidores com um tratamento especial, não podendo ter vínculo ao Prefeito eleito, evitando-se uma dependência a fatos de ordem não técnica.

Dessa forma, além de corrigir essa distorção, também estamos propondo o aumento de 4 para 5 anos o período de estabilidade da função, como forma de garantir maior imparcialidade nos trabalhos de fiscalização daquele órgão.

12142 10/08/2015 093649 PROTOCOLO-CÂMARA MUNICIPAL ARARAQUARA



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA
- Gabinete do Prefeito -

Diante do exposto, o Poder Executivo Municipal entende estar plenamente justificada a presente propositura e aguarda que o Projeto que ora submete ao crivo do Legislativo Municipal seja prontamente aprovado.

Por julgarmos esta propositura como medida de urgência, solicitamos seja o presente Projeto de Lei apreciado dentro do menor prazo possível, nos termos do artigo 80 da Lei Orgânica Municipal.

Valho-me do ensejo para renovar-lhe os protestos de estima e apreço.

Respeitosamente,



MARCELO FORTES BARBIERI
Prefeito Municipal



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA
- Gabinete do Prefeito -

PROJETO DE LEI Nº

160 /15

Dispõe sobre alterações na Lei Municipal nº 6.666 de 13 de dezembro de 2007, na Lei Municipal nº 6.251, de 19 de abril de 2.005 e dá outras providências.

Art. 1º Os cargos públicos de provimento em Comissão de Controlador Geral e Técnico de Controle Interno passam a ser classificados como Função de Confiança, ficando transferidos do Anexo II para o Anexo III da Lei Municipal nº 6.251, de 19 de abril de 2.005.

Art. 2º O art. 4º e seus parágrafos, da Lei Municipal nº 6.666, de 13 de dezembro de 2007, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º Ficam criadas as funções de confiança com as respectivas quantidades de vagas no anexo III da Lei Municipal nº 6.251, de 19 de abril de 2.005, a saber;

I - Controlador Geral – 1 vaga

II - Técnico de Controle Interno I – 2 vagas

III – Técnico de Controle Interno II – 2 vagas

§ 1º As funções de confiança de Controlador Geral e Técnico de Controle Interno I caberão a servidores de provimento efetivo estável, que disponham de capacitação técnica e profissional ao seu exercício, com formação de nível superior em qualquer área, levando em consideração os recursos humanos do Município.

§ 2º As funções de confiança de Técnico de Controle Interno II caberão a servidores de provimento efetivo e estável, que disponham de capacitação técnica e profissional aos seus exercícios, levando em consideração os recursos humanos do Município, bem como, possuir, obrigatoriamente, formação em Contabilidade.

§ 3º Os ocupantes das funções de confiança de Controlador Geral e Técnicos de Controle Interno devem, também, satisfazer aos seguintes critérios:



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA
- Gabinete do Prefeito -

I – ser, obrigatoriamente, servidor ocupante de emprego técnico e/ou profissional;

II – não exercer, concomitantemente com a atividade pública, qualquer outra atividade profissional que tenha incompatibilidade de horário;

III – ter idoneidade moral e reputação ilibada;

IV – não sejam contratados por excepcional interesse público;

V – não tiverem sofrido penalização administrativa, civil ou penal transitado em julgado;

VI – não exercerem atividades político-partidárias.

§ 4º A designação para as funções de confiança de que trata este artigo caberá unicamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

§ 5º Os ocupantes das funções de confiança de que trata este artigo as exercerão por no mínimo 5 (cinco) anos, e não poderão ser removidos, transferidos ou substituídos antes desse prazo, a não ser por vontade própria do servidor ou por processo administrativo devidamente concluído, com decisão desfavorável ao mesmo, sendo facultada a recondução aos respectivos cargos.”

§ 6º Ao deixar as funções de confiança de Controlador Geral ou Técnico em Controle Interno o servidor municipal retornará ao seu emprego de origem.”

Art. 3º Os valores das referências salariais dos cargos comissionados de Controlador Geral e Técnico de Controle Interno I e II ficam classificados como retribuição pecuniária, ficando transferidos do Anexo X para o Anexo XI da Lei Municipal nº 6.251, de 19 de abril de 2.005.

Art. 4º O art. 21, da Lei Municipal nº 6.251, de 19 de abril de 2.005 passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 21.** A remuneração dos Gerentes, Procuradores Chefes, Coordenadores de Unidade, Gestores de Unidade, Assistentes Técnicos, Controlador Geral e Técnico de Controle Interno será composta pelo vencimento referente a seu emprego de origem e pela retribuição pecuniária correspondente à função exercida, cujos valores são os dispostos no Anexo XI desta Lei.”



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA
- Gabinete do Prefeito -

Art. 5º A retribuição pecuniária pelo exercício das funções de confiança de Controlador Geral ou Técnico em Controle interno, será incorporada integralmente à remuneração do servidor público que a exercer pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Parágrafo único. Os efeitos do caput deste artigo retroagem a 9 (nove) de abril de 2014.

Art. 6º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA, aos 31 (trinta e um) de julho de 2015 (dois mil e quinze).


MARCELO FORTES BARBIERI
Prefeito Municipal

1. A MISSÃO PEDAGÓGICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Recentes estudos indicam que a falta de adequada orientação técnica responde por considerável parcela dos desacertos cometidos na gestão do dinheiro recolhido da sociedade.

Diante disso, não poderia esta Casa esquivar-se de sua função pedagógica, que, muito embora não lhe esteja constitucionalmente determinada, é sempre intuito dos que buscam, sinceramente, aperfeiçoar a máquina governamental, melhorando a oferta de serviços à população.

Para essa salutar missão pedagógica, promove o Tribunal Paulista de Contas, todo ano, dezenas de encontros com agentes políticos e servidores do Estado e dos 644 municípios jurisdicionados, além de produzir comunicados, cartilhas e manuais destinados ao público jurisdicionado.

Tal qual o que ora se lê, os manuais orientam, de forma clara e objetiva, os que militam na arrecadação e uso do dinheiro público.

Tais cartilhas são periodicamente revistas e ampliadas à luz de mudanças no regramento legal e nos entendimentos jurisprudenciais, notadamente os daqui desta Corte e dos tribunais superiores da Nação.

Então, nunca são imutáveis, dogmáticas, doutrinárias as posições ditas nos manuais e cartilhas.

Em nossa página eletrônica podem ser obtidos vários manuais e cartilhas; eis alguns deles:

- ✓ *Aplicação de Recursos no Ensino;*
- ✓ *O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos;*
- ✓ *O Tribunal e a Gestão Financeira das Câmaras de Vereadores;*
- ✓ *O Tribunal e a Administração Indireta do Estado;*
- ✓ *O Tribunal e as Entidades Municipais da Administração Indireta;*
- ✓ *Lei de Responsabilidade Fiscal;*

- ✓ *Compêndio de Consultas, Deliberações, Súmulas e Julgados;*
- ✓ *Contas Anuais do Governador;*
- ✓ *Contratos de Parcerias Público Privadas- Guia Básico;*
- ✓ *Financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde;*
- ✓ *Guia de Orientação aos Membros do Conselho Municipal de Saúde;*
- ✓ *Guia de Orientação aos Membros do Conselho do FUN-DEB;*
- ✓ *Previdência Social;*
- ✓ *Repasses Públicos ao Terceiro Setor.*

2. O CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Controlar significa fiscalizar pessoas, físicas e jurídicas, evitando que a objetivada entidade se desvie das finalidades para as quais foi instituída na sociedade.

E o adjetivo interno quer dizer que, na Administração Pública, o controle será exercido por servidores da própria entidade auditada, conforme as normas, regulamentos e procedimentos por ela própria determinados, em consonância, óbvio, com os preceitos gerais da Constituição e das leis que regem o setor público.

Na verdade, o controle interno, em essência, deve ser realizado por todo servidor público, em especial os que ocupam postos de chefia. Já, o instituído *sistema* de controle interno checa, de forma articulada, a eficiência de todos aqueles controles setoriais, sob estruturação apresentada em lei local.

Então, controle interno não é a mesma coisa que sistema de controle interno.

Em resumo, o tesoureiro controla a adequação dos saldos bancários, o chefe do posto de saúde controla a eficiência do atendimento médico, o almoxarife controla a exatidão entre os saldos

registrados e os estoques físicos, a diretora da escola controla o desenvolvimento de um bom nível de ensino. De seu lado, o sistema de controle interno verifica a pertinência e a eficiência de todos esses controles setoriais.

À vista do Controle Externo, o nível internalizado fiscaliza basicamente as mesmas atividades financeiras e operacionais, devendo sempre apoiar aquele controle a cargo dos Tribunais de Contas (art. 74, IV e § 1º da CF).

Sendo assim e após a necessária regulamentação, o responsável pelo sistema de controle interno afigura-se interlocutor privilegiado da Corte de Contas, função esta, nos dias de hoje, somente exercida pelo Contador ou Diretor Financeiro, os quais, como bem se sabe, estão às voltas com inúmeros outros afazeres e, por isso, não têm como prestar informações mais detalhadas, aprofundadas e comparadas.

Todavia, não possui o sistema interno as prerrogativas de decisão do controle externo, ou seja, não julga contas anuais, nem registra admissões e aposentadorias, tampouco aplica multas ou susta atos tidos irregulares.

Antes da Constituição de 1988, o controle interno era somente exercido pelo Poder Executivo.

Agora, cada Poder estatal dispõe de sua própria vigilância interna, integrada à existente nos outros Poderes (art. 74 da CF).

No âmbito do Poder Executivo, cada pessoa jurídica conta com particular unidade de controle interno; então, há uma para a Prefeitura, outra para a autarquia, mais uma para a fundação ou a empresa estatal.

De fato, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (LC nº 709, de 1993) deixa evidente que, na esfera do Poder Executivo, cada entidade dispõe de particular setor de controle interno, articulado com o das demais pessoas jurídicas do Município:

Artigo 26 - Para cumprimento de suas funções, o Tribunal de Contas poderá utilizar-se dos elementos apurados pelas unidades internas de controle da administração direta e autar-

quias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal.

Ainda, de se dizer que, no contexto das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) editou regra específica para o sistema de controle interno governamental, a NBC T 16.8¹, segundo a qual tal instância se desdobra em três categorias:

- ✓ *Operacional* – relacionada às ações que propiciam o alcance dos objetivos da entidade governamental.
- ✓ *Contábil* – relacionado à veracidade e à fidedignidade dos registros e das demonstrações contábeis;
- ✓ *Normativa* – relacionada à observância da regulamentação pertinente.

3. RAZÕES PARA NORMATIZAR E DAR EFICÁCIA AO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Em primeiro lugar, a legislação constitucional e legal é cristalina ao ordenar a operação de sistema de controle interno em cada Poder estatal (*vide a farta base legal, no item 5*).

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro, “*O controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu*”².

Bem por isso, esta Corte, em setembro de 2012, emitiu o seguinte Comunicado:

1 Vide item 5.

2 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10^a ed. São Paulo: Atlas, 1998.

COMUNICADO SDG nº 32, de 2012

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição, bem assim do artigo 54, parágrafo único e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do art. 38, parágrafo único da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seu próprio sistema de controle interno, que atuarão de forma integrada.

Sob aquele fundamento constitucional e legal, de se esperar que os Municípios, por intermédio de normas e instruções, regulamentem a operação do controle interno e, se tal acontecer de forma adequada, disporá o dirigente municipal de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros chancelados.

Interessante que apenas servidores do quadro efetivo componham o sistema em questão.

Nesse contexto, tal normatização atentará para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

- 1 - Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.*
- 2 - Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.*
- 3 - Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do Terceiro Setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.*
- 4 - Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.*
- 5 - Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.*
- 6 - Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.*
- 7 - Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.*

SDG, em 20 de setembro de 2012.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI
Secretário Diretor Geral

Nesse diapasão, os relatórios anuais de fiscalização apontam se a entidade municipal regulamentou seu sistema de controle interno; se o responsável ocupa cargo efetivo na Administração e, também, se tal instância apresenta, periodicamente, relatório quanto às suas funções institucionais.

Ainda, de se recordar que, nos dias de hoje, os gestores municipais têm à frente novas realidades institucionais, sobretudo as várias alterações no ordenamento administrativo e financeiro, o maior rigor fiscalizatório dos Tribunais de Contas e do Ministério Público e as recentes decisões de inelegibilidade dos Tribunais Eleitorais.

Com efeito, em 4 de junho de 2010, foi editada a Lei da Ficha Limpa³, incluindo, em diploma anterior⁴, hipóteses de inelegibilidade para assegurar a probidade e a moralidade no exercício dos mandatos políticos.

No tocante ao uso do dinheiro público, aquela disciplina positivou o que já vinha sendo pacificado pelas Cortes Eleitorais, ou seja, a inelegibilidade é decretada quando, na conta rejeitada, tipifica-se “*irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa*”.⁵

Nessa mesma trilha, a *Ficha Limpa* objetivou o que também já era jurisprudência, quer dizer, agora, não mais basta a simples propositura de ação judicial para suspender decisão escorada nos Tribunais de Contas; desta feita, há de haver expressa manifestação do Judiciário, por meio de medida liminar, tutela antecipada ou sentença.

Sob tal cenário, ressurgiu, com vigor, questão de há muito colocada no mundo jurídico: afinal, o que vem a ser irregularidade insanável e dolosa na gestão dos recursos coletados da sociedade?

Nesse passo, abundante têm sido as decisões dos Tribunais Eleitorais no sentido de que o déficit orçamentário, o aumento da dívida pública, o mau planejamento orçamentário, a insuficiente despesa anual na Educação, Saúde e com precatórios judiciais, a fal-

3 Lei Complementar nº 135, de 2010.

4 Lei Complementar nº 64, de 1990.

5 Art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar 64, de 1990.

ta de recolhimentos previdenciários, o não cumprimento dos limites e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal, os repasses excessivos à Câmara dos Vereadores, a falta de fidedignidade das peças contábeis, todos esses desacertos são, sim, insanáveis, conduzindo o dirigente à inelegibilidade, o que lhes fulmina a carreira política.

Por tais razões, fica evidente que as Cortes Eleitorais vêm confirmando os julgados dos Tribunais de Contas, sobretudo quando estes alertam, previamente, os gestores públicos sobre possível desvio da boa conduta fazendária.

De fato, assim noticiou, em dezembro de 2012, o TCESP na sua página eletrônica:

“O Tribunal Superior Eleitoral – TSE, no julgamento do Recurso Especial Eleitoral RESPE nº 8502, considerou que a inobservância aos alertas emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP configura dolo a ensejar a declaração de inelegibilidade de candidato à prefeitura municipal por improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990”.

Assim, os alertas das Cortes de Contas ganham especial significado. Se o Prefeito for notificado que, sob a atual marcha orçamentária, o Município não cumprirá os 25% da Educação ou, talvez, os 15% da Saúde e, mesmo assim, se omite ele à correção de rota, nesse passo, o desrespeito à Constituição e à lei passa a ter feição intencional, premeditada, dolosa.

Diante de tudo o que se disse, resta claro que o gestor municipal deve muito se acautelar ante as várias e muitas exigências legais que norteiam o emprego do dinheiro público.

Por todos esses motivos, razões não faltam para o administrador público regulamentar, em tempo breve e mediante lei, o até então inoperante esquema de controle interno, valendo-se de funcionários concursados, honestos, de bom relacionamento com os demais, e portadores de boa capacidade de aprendizado.

Em suma, esse nível internalizado de controle pode evitar que o dirigente incorra em desacertos fatais para a sua carreira política.

3.1 Desacertos que poderiam ser evitados pelo Controle Interno

No juízo das contas anuais, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vem indicando muitas falhas de gestão financeira, que poderiam ser impedidas tivesse o dirigente municipal normatizado, de forma eficaz, o sistema de controle interno.

Por item de atividade, resume este manual algumas das irregularidades apontadas pelos Relatores dos balanços anuais, que poderiam ser obstadas por uma eficiente estrutura de controle interno:

✓ *Planejamento da Gestão Pública*

- O Plano Plurianual (PPA) não indica, por programa de governo, as metas físicas e os custos dos anunciados projetos.
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não se orienta pelos conteúdos exigidos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Exemplo: *falta do anexo de metas e prioridades e de critérios para limitação de empenhos e subvenção de entidades do Terceiro Setor.*
- A Lei Orçamentária Anual (LOA) não se detalha até o elemento de despesa, além de permitir, de forma genérica, alteração pelos mecanismos da transposição, remanejamento e transferência, os quais, vale ilustrar, dependem de lei formal específica (art. 167, VI, da CF).
- A Lei Orçamentária Anual (LOA) superdimensionou a arrecadação e, daí, dotações folgadas, vindo isso a ensejar o déficit da execução do orçamento.
- Insuficiente planejamento orçamentário, visto que, na execução, houve exagerado nível de alteração por créditos adicionais.
- Não realização de audiências públicas para discutir os três instrumentos do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA).

✓ *Gestão das Receitas*

- Cadastros de contribuintes desatualizados e monetariamente defasados.

- Falta de segregação entre as funções de lançadoria, arrecadação, fiscalização e contabilidade.
 - Renúncia irregular de receitas; sem os rigores do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- ✓ *Dívida Ativa*
- Baixo percentual de recebimento, em virtude de cobrança ineficiente.
 - Prescrição ou decadência de créditos.
 - Baixas indevidas.
 - Diferença relevante entre o valor analítico do Setor de Dívida Ativa e o número sintético da Contabilidade.
- ✓ *Multas de Trânsito, CIDE e Royalties*
- Utilização em despesas não previstas na legislação de regência.
- ✓ *Aplicação na Educação*
- Receitas do setor empregadas em despesas vedadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (*obs.: a falta de aplicação dos mínimos da Educação torna-se falha agravada diante dos prévios alertas desta Corte*).
 - Não pagamento dos Restos a Pagar até 31 de janeiro do ano seguinte.
 - Compensação da insuficiente despesa no FUNDEB com eventual excesso ante os 25% constitucionais (*obs.: tal hipótese alcança somente os municípios que obtêm ganho líquido junto àquele Fundo*).
 - Não aplicação do saldo residual do extinto Fundo do Ensino Fundamental, o FUNDEF.
- ✓ *Aplicação na Saúde*
- Receitas do setor utilizadas em despesas vedadas pela Lei Complementar n° 141, de 2012 (*obs.: a falta de aplicação dos mínimos da Saúde torna-se falha agravada diante dos prévios alertas desta Corte*).

- Não pagamento, até 31 de janeiro do ano seguinte, dos Restos a Pagar liquidados.
 - Não aplicação, no ano seguinte, do valor cancelado de Restos a Pagar não liquidados.
 - Os dinheiros da Saúde não são todos movimentados pelo respectivo fundo municipal.
- ✓ ***Precatórios Judiciais***
- Insuficiente pagamento frente ao regramento constitucional (*falha agravada diante dos prévios alertas desta Corte de Contas*).
 - Falta de evidenciação contábil da dívida judicial, quer no passivo financeiro (*precatórios já vencidos*), quer no passivo consolidado (*precatórios com vencimento superior a 12 meses*).
- ✓ ***Outras Despesas***
- Gastos não amparados no princípio da legitimidade, ou seja, sem o lastro do interesse público. São as chamadas despesas impróprias (ex.: *promoção pessoal de agentes políticos; anuidades de conselhos profissionais; gastos exagerados e desmotivados em viagens oficiais*).
 - Baixa confiabilidade da documentação de suporte (*notas fiscais e recibos de prestação de serviços*).
 - Despesas empenhadas contra dotações indevidas, daí ensejando não cumprimento da Lei Orçamentária Anual.
 - Nota de Empenho com histórico genérico, vago, impreciso.
 - Liquidação deficiente da despesa.
- ✓ ***Subsídios dos Agentes Políticos***
- Superação dos limites constitucionais opostos à remuneração do Prefeito e do Vereador.
 - Pagamentos irregulares como forma de escapar daquelas barreiras remuneratórias (ex.: *concessão de verbas e auxílios de gabinete*).
 - Revisão Geral Anual somente para agentes políticos.

- Acumulação remuneratória por parte do Vice-Prefeito.
- Fixação remuneratória antes do pleito eleitoral.

✓ *Execução Orçamentária*

- Déficit de Execução Orçamentária que, mesmo baixo, aumenta o já razoável estoque da dívida líquida de curto prazo, ou seja, o déficit financeiro (*obs.: falha agravada ante os prévios alertas desta Corte de Contas*).
- Contabilização menor da despesa, por meio do cancelamento de empenhos liquidados e do não empenho de despesas incidentes no exercício (*ex.: folha de pagamento e encargos patronais relativos ao mês de dezembro*).
- Amparo irregular do déficit orçamentário, mediante superávit financeiro alusivo ao regime próprio de previdência.

✓ *Licitações*

- Editais com cláusulas restritivas, que afastam possíveis concorrentes.
- Editais que não priorizam a micro e a pequena empresa.
- Expedição de Convites sempre para os mesmos proponentes.
- Fracionamentos licitatórios.
- Contratação direta por emergência não caracterizada.

✓ *Pessoal*

- Contratações temporárias sem processo seletivo.
- Cargos em comissão sem os requisitos constitucionais: *chefia, direção e assessoramento*.
- Excesso de cargos em comissão relativamente aos de natureza permanente.
- Admissões em momento de superação do limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal (95% do teto de cada Poder).

✓ *Ordem Cronológica de Pagamentos*

- Existência de Restos a Pagar liquidados, o que, por si só, já indica preterição na cronologia de desembolsos.

4. AS FUNÇÕES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Determinadas no art. 74 da Constituição e no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as atribuições do Controle Interno são melhor entendidas sob a redação que segue:

- Avaliar o cumprimento das metas propostas nos três instrumentos que compõem o processo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (*art. 74, I, da CF e art. 75, III, da Lei 4.320, de 1964*). Exemplo: se a LDO propôs a construção de duas escolas e uma creche, deve o Controle Interno observar o atingimento dessa intenção.
- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (*art. 74, II, da CF e art. 75, I, da Lei 4.320, de 1964*). A modo do art. 77 da Lei 4.320, essa verificação será prévia (*antes de o ato financeiro produzir efeitos*), concomitante (*ao longo da execução do ato financeiro*) e subsequente (*após a realização do ato financeiro em certo período de tempo*). Exemplos: havia suficiência de dotação na abertura do procedimento licitatório? O pagamento da despesa aconteceu após o efetivo recebimento do material ou serviço? O empenho do gasto onerou a adequada verba de orçamento? O adiantamento foi feito a servidor e, não, a agente político? A Câmara Municipal está adimplindo os limites constitucionais da despesa total, remuneração dos Vereadores e folha de pagamento?

- Comprovar a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (*art. 74, II, da CF*). Exemplo: a construção do posto de saúde está de acordo com o cronograma físico-financeiro? Tal projeto era a solução mais econômica para enfrentar o problema de saúde naquela região do município?
- Comprovar a adequada aplicação dos recursos entregues a entidades do Terceiro Setor (*art. 74, II, da CF*). Exemplos: as instituições subvencionadas vêm empregando os dinheiros tal qual dito nos planos de trabalho? A prestação de contas é composta por confiável documentação fiscal? O atendimento terceirizado está cumprindo as metas físicas e qualitativas? O salário dos dirigentes não está acima da realidade de mercado?
- Assinar o Relatório de Gestão Fiscal em conjunto com o Prefeito ou o Presidente da Câmara Municipal e, também, com o responsável pela administração financeira (*art. 54, parágrafo único, da LRF*).
- Atentar se as metas de superávit orçamentário, primário e nominal devem ser mesmo cumpridas (*art. 59, I, da LRF*). Exemplo: ante uma considerável dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), a marcha orçamentária sinaliza um superávit orçamentário para o exercício em curso? Fez o Tribunal de Contas recomendação para que tal acontecesse?
- Observar se as operações de créditos sujeitam-se aos limites e condições das Resoluções 40 e 43/2001, do Senado (*art. 59, II, da LRF*).
- Verificar se os empréstimos e financiamentos vêm sendo pagos tal qual previsto nos respectivos contratos (*art. 59, II, da LRF*).
- Analisar se as despesas dos oito últimos meses do manda-

to têm cobertura financeira, o que evita, relativamente a esse período, transferência de descobertos Restos a Pagar para o próximo gestor político (*art. 59, II, da LRF*).

- Verificar se está sendo providenciada a recondução da despesa de pessoal e da dívida consolidada a seus limites fiscais (*art. 59, III e IV, da LRF*).
- Comprovar se os recursos da alienação de ativos estão sendo despendidos em gastos de capital e, não, em despesas correntes; isso, a menos que lei municipal permita destinação para o regime próprio de aposentadorias e pensões dos servidores (*art. 59, VI, cc art. 44, ambos da LRF*).
- Constatar se está sendo satisfeito o limite para gastos totais das Câmaras Municipais (*art. 59, VI, da LRF*). À vista do porte populacional do município, as Edilidades podem gastar entre 3,5% a 7,0% da receita tributária ampliada do ano anterior (*art. 29-A da Constituição*).
- Verificar a fidelidade funcional dos responsáveis por bens e valores públicos (*art. 75, II da Lei 4.320, de 1964*). Exemplo: a comprovação do adiantamento foi regulamente feita pelo servidor responsável? Não foram desviados dinheiros da Tesouraria ou bens de consumo do Almoxarifado?

5. OS FUNDAMENTOS LEGAIS DO CONTROLE INTERNO

O Controle Interno acha-se previsto na Constituição federal e estadual, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei nº 4.320, de 1964, no Decreto-lei nº 200, de 1967, na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em Instruções desta Corte, bem como em normas do Conselho Federal de Contabilidade, aplicadas ao setor público.

Com efeito, assim preceitua a Constituição federal:

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.

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;

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.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Nesse caminho, assim quer a Constituição do Estado de São Paulo, no que diz respeito ao controle interno do Município.

Artigo 150 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, finalidade, motivação, moralidade, publicidade e interesse público, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle

interno de cada Poder, na forma da respectiva lei orgânica, em conformidade com o disposto no artigo 31 da Constituição Federal.

Depois, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio detalhar outras incumbências para o órgão do Controle Interno:

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;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos art. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Já, o marco inicial do Controle Interno acha-se disposto na Lei nº 4.320, de 1964:

Do Controle Interno

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75⁶, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das contas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

Na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (LC nº 709, de 1993), o Controle Interno objetiva-se como segue:

Artigo 15 - Estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas e só por decisão deste podem liberar-se de sua responsabilidade:

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

(...)

Parágrafo único - O Tribunal de Contas, em suas decisões, levará em conta a responsabilidade solidária ou individual dos ordenadores ou gestores de despesa e dos que as efetuarem em desacordo com a ordenação ou com as normas legais ou regulamentares, bem como os que tiverem sob sua guarda bens ou valores públicos, ou forem responsáveis pelo controle interno.

Artigo 26 - Para cumprimento de suas funções, o Tribunal de Contas poderá utilizar-se dos elementos apurados pelas unidades internas de controle da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal.

Artigo 38 - (.....)

Parágrafo único - Antes do pronunciamento dos responsáveis de que trata este artigo, a tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados deverá ter sua regularidade certificada pelo controle interno do órgão ou unidade a que estiver vinculado.

Em nossa própria normatização, as Instruções nº 2, de 2008, dispõem regras de controle interno para cada Poder e entidade do Município, seja a Prefeitura, a Câmara Municipal, a autarquia, a fundação, a sociedade de economia mista, a empresa pública ou o consórcio intermunicipal.

Para exemplificar, citamos algumas passagens do Controle Interno naquelas Instruções Consolidadas:

SEÇÃO II

Da Gestão Fiscal

Artigo 2º - O Poder Executivo deverá encaminhar os seguintes dados e informações referentes ao exercício corrente, de forma eletrônica, relativos a:

(.....)

§ 15 - *A exatidão dos dados enviados por meio do sistema AUDESP é de estrita responsabilidade dos representantes legais e técnicos das entidades municipais, aos quais compete garantir a fidelidade destes dados aos registros contábeis, bem como aos demais sistemas de controle interno.*

SEÇÃO XVII

Do Controle Interno

Artigo 61 - O(s) responsável(eis) pelos controles internos manterá(ão) arquivados na prefeitura todos os relatórios e pareceres elaborados em cumprimento às obrigações dispostas no artigo 35 da Constituição Estadual, à disposição deste Tribunal, para subsídio da aplicação do disposto no artigo 26 da LCE nº 709/93.

Parágrafo único - Em ocorrendo qualquer ofensa aos princípios consagrados no artigo 37 da Constituição Federal, deverá o fato ser comunicado a este Tribunal, impreterivelmente, em até 03 (três) dias da conclusão do relatório ou parecer respectivo.

Artigo 62 - Cabe, também, ao(s) responsável(eis) pelo controle interno, em apoio ao controle externo, acompanhar os diversos setores da Administração, na observância dos procedimentos e prazos previstos neste Capítulo.

Por fim e no contexto das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) editou regra específica para o Controle Interno Governamental: a NBC T 16.8:

1. Esta Norma estabelece referenciais para o controle interno como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade, visando contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público.

ABRANGÊNCIA

2. Controle interno sob o enfoque contábil compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de:

- (a) salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
- (b) dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
- (c) propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
- (d) estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
- (e) contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
- (f) auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

3. O controle interno deve ser exercido em todos os níveis da entidade do setor público, compreendendo:

- (a) a preservação do patrimônio público;
- (b) o controle da execução das ações que integram os programas;
- (c) a observância às leis, aos regulamentos e às diretrizes estabelecidas.

CLASSIFICAÇÃO

4. O controle interno é classificado nas seguintes categorias:

- (a) operacional – relacionado às ações que propiciam o alcance dos objetivos da entidade;
- (b) contábil – relacionado à veracidade e à fidedignidade dos registros e das demonstrações contábeis;
- (c) normativo – relacionado à observância da regulamentação pertinente.

ESTRUTURA E COMPONENTES

5. Estrutura de controle interno compreende ambiente de controle; mapeamento e avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

6. O ambiente de controle deve demonstrar o grau de com-

prometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto.

7. *Mapeamento de riscos é a identificação dos eventos ou das condições que podem afetar a qualidade da informação contábil.*

8. *Avaliação de riscos corresponde à análise da relevância dos riscos identificados, incluindo:*

(a) a avaliação da probabilidade de sua ocorrência;

(b) a forma como serão gerenciados;

(c) a definição das ações a serem implementadas para prevenir a sua ocorrência ou minimizar seu potencial; e

(d) a resposta ao risco, indicando a decisão gerencial para mitigar os riscos, a partir de uma abordagem geral e estratégica, considerando as hipóteses de eliminação, redução, aceitação ou compartilhamento.

9. *Para efeito desta Norma, entende-se por riscos ocorrências, circunstâncias ou fatos imprevisíveis que podem afetar a qualidade da informação contábil.*

10. *Procedimentos de controle são medidas e ações estabelecidas para prevenir ou detectar os riscos inerentes ou potenciais à tempestividade, à fidedignidade e à precisão da informação contábil, classificando-se em:*

(a) procedimentos de prevenção – medidas que antecedem o processamento de um ato ou um fato, para prevenir a ocorrência de omissões, inadequações e intempestividade da informação contábil;

(b) procedimentos de detecção – medidas que visem à identificação, concomitante ou a posteriori, de erros, omissões, inadequações e intempestividade da informação contábil.

11. *Monitoramento compreende o acompanhamento dos pressupostos do controle interno, visando assegurar a sua adequação aos objetivos, ao ambiente, aos recursos e aos riscos.*

12. *O sistema de informação e comunicação da entidade do setor público deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a*

Marcelo R. D. Cavalcanti

De: Marcelo R. D. Cavalcanti
Enviado em: segunda-feira, 10 de agosto de 2015 17:06
Para: Vereadores
Assunto: 07 (sete) projetos do Executivo Municipal
Anexos: 1 - Controladoria.docx; 2 - Auxiliar de farmácia.docx; 2.1 - Auxiliar de Farmácia.xls; 3 - CRÉDITO EDUCAÇÃO ESCOLA ESTADUAL PQ RES VALE DO SOL.docx; 4 - Denomina Museu de Reminiscências Esportivas Paschoal Gonçalves da Rocha.doc; 5 - Denomina X Distrito Industrial José Cutrale Júnior.doc; 6 - Denomina Posto de Coleta Sely Lauand.doc; 7 - Denomina Unidade de Cuidados Intensivos Nilda Goulart Barbieri.doc

Nobres Edis,

Anexo 07 (sete) projetos do Executivo Municipal.

Atenciosamente,

Marcelo Roberto Dispeiratti Cavalcanti
Diretor Legislativo
Câmara Municipal de Araraquara
e-mail: marcelo@camara-arq.sp.gov.br
(16) 3301-0625 - (16) 99116-6614 ou
(16) 99795-7177