

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

16ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 24/06/2015

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:

Voto Vista

Processo nº: 912160

Natureza: Consulta

Consulente: Flávia Cilene de Freitas

Origem: Controladoria Geral do Município de Igarapé

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Controladora Geral do Município de Igarapé, Senhora Flávia Cilene de Freitas, por meio da qual apresenta dúvida relativa às competências e atribuições do controle interno no exercício da fiscalização da Administração Pública.

Indaga a Consulente se o controle interno está obrigado a fiscalizar e emitir parecer sobre todos os processos licitatórios da entidade controlada – inclusive no tocante aos processos de dispensa e inexigibilidade – ou, do contrário, se deve analisar somente aqueles processos objetos de auditoria, sindicância ou denúncia.

No voto proferido na sessão do Tribunal Pleno de 4/2/15, o Conselheiro Relator, José Alves Viana, respondeu à consulta, em síntese, nos seguintes termos:

- a) O ordenamento jurídico em vigor não veda aos entes federados a inclusão, dentre as competências do sistema de controle interno, da obrigatoriedade de analisar todos os procedimentos licitatórios realizados, desde que respeitadas as regras do processo legislativo, observadas as disposições constantes na fundamentação.

Votaram com o Relator os Conselheiros Wanderley Ávila e Sebastião Helvécio, após o que pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Solicitei vista da Consulta para melhor estudo da matéria e, após aprofundar sobre o tema, estou convencido do acerto das razões apresentadas na fundamentação do voto condutor.

Todavia, entendo que, justamente por tais razões, a resposta a ser dada ao Consulente deva ter enfoque mais abrangente que aquele dado pelo Relator, como se passa a expor.

A finalidade constitucional do sistema de controle interno está disposta no art. 74 da Constituição da República, e seus poucos incisos traduzem, na verdade, um volume considerável de atribuições.

Como desdobramento do comando constitucional temos, sob o enfoque contábil, por exemplo, a Norma Brasileira de Contabilidade aplicada ao Setor Público – NBC T 16.8, aprovada pela Resolução nº 1.135/08 do Conselho Federal de Contabilidade, que estabelece as seguintes finalidades do sistema de controle interno, *in verbis*:

- (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.

O Anexo Único da Resolução nº 05/2014 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, a seu turno, elenca as seguintes competências das unidades de controle interno, *in litteris*:

- Comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial das unidades que compõem a estrutura do órgão;
- Avaliar o cumprimento e a execução das metas previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual;
- Apoiar o Controle Externo;
- Representar ao Tribunal de Contas sobre irregularidades e ilegalidades;
- Acompanhar o funcionamento das atividades do Sistema de Controle Interno;
- Assessorar a Administração;
- Realizar auditorias internas, inclusive de avaliação do controle interno e de avaliação da política de gerenciamento de riscos da organização;
- Avaliar as providências adotadas pelo gestor diante de danos causados ao erário, especificando, quando for o caso, as sindicâncias, inquéritos, processos administrativos ou tomadas de contas especiais, instaurados no período e os respectivos resultados, indicando números, causas, datas de instauração e de comunicação ao Tribunal de Contas;
- Acompanhar os limites constitucionais e legais;
- Avaliar a observância, pelas unidades componentes do Sistema, dos procedimentos, normas e regras estabelecidas pela legislação pertinente;
- Elaborar parecer conclusivo sobre as contas anuais;
- Revisar e emitir parecer acerca de processos de Tomadas de Contas Especiais;
- Orientar a gestão para o aprimoramento do Sistema de Controle Interno, sobre a aplicação da legislação e na definição das rotinas internas e dos procedimentos de controle;
- Monitorar o cumprimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle externo e interno;
- Zelar pela qualidade e pela independência do Sistema de Controle Interno.

Pelo pouco que aqui se registrou, nota-se, de plano, o grande volume de atribuições do sistema de controle interno e o seu elevado grau de complexidade.

Nesse panorama, s.m.j., afigura-se contraproducente e até mesmo indesejável que o controle interno tenha a atribuição de analisar, **obrigatoriamente, todos** os procedimentos licitatórios do órgão ao qual pertence, embora – como salientou o Relator – o ordenamento jurídico não vede a criação de norma desse jaez.

Aliás, o próprio Relator desaconselha a edição de norma que atribua ao controle interno tal mister, consoante se extrai do seguinte trecho de seu voto:

“Embora o ente federado seja livre para dispor livremente sobre a organização de seus órgãos e as competências a eles atribuídas, **entendo não ser recomendada a assunção de tal munus pelo sistema de controle interno**, por motivos diversos.” (g.n.)

A esse respeito é interessante notar que nem mesmo ao órgão de controle externo seria recomendada tal obrigatoriedade que, como visto, foca o aspecto quantitativo, e não qualitativo.

A Lei Orgânica deste Tribunal, em seu art. 3º, inciso XVI, e o Regimento Interno, no art. 260, preveem a competência da Corte de Contas para fiscalizar as contratações públicas, bem como os respectivos procedimentos licitatórios ou de dispensa e inexigibilidade, sem adentrar no aspecto da obrigatoriedade quantitativa.

O art. 113 da Lei Nacional de Licitações, por sua vez, dispõe:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

Nenhuma dessas normas impõe, taxativamente, que o controle seja feito em um número específico de contratos ou licitações, embora haja ressalva de que tal controle ocorrerá na forma da legislação pertinente.

Ao revés, dispõe o §1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93 que qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica pode representar aos órgãos integrantes do controle externo ou interno contra irregularidades na aplicação da Lei de Licitações, deixando claro que para desafiar o controle externo ou interno não basta a mera realização da licitação, mas que a representação esteja embasada em um critério mínimo de relevância ou de risco, que é a existência, ao menos indiciária, de irregularidade na aplicação da lei.

Os órgãos integrantes do controle externo e os sistemas de controle interno, igualmente, poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas (§2º do art. 113 da Lei nº 8.666/93).

Essa solicitação é feita, por via de regra, mediante juízo de oportunidade e conveniência que, normalmente, leva em consideração aspectos como a relevância, seletividade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade. Normalmente, são utilizados instrumentos como a matriz/mapeamento de riscos ou métodos como a fiscalização por amostragem.

E isso se dá porque o foco aqui também deve ser seletivo, sob pena de inviabilizar o funcionamento dos órgãos de controle, muito embora a lei permita que se peçam todos os editais de licitação já publicados.

Da análise desses dispositivos, portanto, infere-se que a intenção do legislador foi instituir, quanto à matéria licitatória, um sistema de controle voltado mais para a qualidade, e não apenas para a quantidade, salvo norma expressa que imponha aos órgãos de controle a análise obrigatória da totalidade dos procedimentos licitatórios, inclusive os de dispensa e inexigibilidade.

Diante disso, creio que a resposta a ser dada ao Consulente não deve restringir-se à tese de que o ordenamento jurídico não veda a criação de norma que obrigue o sistema de controle interno a emitir, obrigatoriamente, pareceres em todos os processos licitatórios, inclusive nos de dispensa e inexigibilidade.

A meu ver, o enfoque deve ser mais abrangente, qual seja, o de que a matéria licitatória está inserida no escopo de fiscalização do sistema de controle interno, e de que a atuação deste controle deve dar prevalência ao aspecto qualitativo, e não apenas quantitativo, salvo determinação legal em sentido contrário.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, acompanho o raciocínio esposado na fundamentação do voto condutor, porém sugiro ao Relator, o Conselheiro José Alves Viana, se assim Sua Excelência anuir, que a resposta ao consulente tenha uma redação um pouco mais aclarada para não suscitar qualquer tipo de dúvida.

Então, nesse sentido, minha resposta é formulada em dois itens:

a) Não é recomendável que os entes federados incluam dentre as competências do sistema de controle interno, mediante o devido processo legislativo, a obrigatoriedade de analisar todos os procedimentos licitatórios realizados, embora nada impeça que haja norma impondo tal obrigação;

E a sugestão é de ordem prática, Senhor Presidente. Há vários processos licitatórios, que são deflagrados, como é o caso de dispensa e inexigibilidade, em que a análise é absolutamente simples: basta observar o valor da contratação, por exemplo.

Então, imaginem a dificuldade operacional de, além do parecer jurídico, ter-se que ter um *de acordo*, digamos assim, da Controladoria. Acho despidendo e contraproducente esse tipo de previsão, mesmo que legal.

E a outra resposta é no seguinte sentido:

b) Inexistindo norma expressa dessa natureza é desnecessário que o sistema de controle interno assim proceda, pois lhe caberá dirigir a fiscalização segundo critérios de oportunidade e conveniência, levando em consideração aspectos como a relevância, seletividade, materialidade e risco, além da utilização de instrumentos e métodos de fiscalização por amostragem.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

Conselheiro José Alves Viana, Vossa Excelência deseja se manifestar?

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Eu acolho a sugestão do Conselheiro Licurgo Mourão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

Eu já havia me manifestado. Acolho também, uma vez que acompanhei o Relator.

Colho o voto do Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acompanho o voto do Relator, com as observações do Conselheiro Licurgo Mourão.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo com o Relator, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO HAMILTON COELHO:

Também voto de acordo com o Relator, que acabou encampando o enfoque mais abrangente, proposto pelo Conselheiro Licurgo Mourão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

**APROVADO O VOTO DO RELATOR, COM A CONTRIBUIÇÃO FORNECIDA PELO
CONSELHEIRO LICURGO MOURÃO, VENCIDO EM PARTE O CONSELHEIRO SEBASTIÃO
HELVECIO.**