

**PROCESSO Nº : 204102/2009**  
**INTERESSADO : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA REGIÃO NORTE DE MT**  
**ASSUNTO : CONSULTA**  
**RELATOR : CONSELHEIRO HUMBERTO BOSAIPO**  
**PARECER : 013/2010**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formalizada pelo Sr. Celso Paulo Banazeski, Presidente do Conselho Diretor do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Norte Mato-grossense-CISRNM.

O consulente expõe que no julgamento das contas anuais do consórcio público, exercício 2008 (processo 6.371-1/2009), o Conselheiro Relator, em seu voto (Acórdão nº 2465/2009) determinou que a gestão atual deve proceder à instituição do controle interno, com vistas a atuar na orientação e fiscalização dos atos de gestão. Diante dessa determinação o Consulente apresenta os seguintes questionamentos:

- 1) Os consórcios municipais são obrigados implantar o Controle Interno nos moldes da Instrução Normativa 0001/2007?
- 2) Sendo positiva a resposta de que forma deveria ser feita a implantação?
- 3) Podem os Consórcios celebrar Termo de Cooperação Técnica com os Municípios membros, objetivando a utilização das normas de controle interno destes, inclusive com a disponibilização de controladores internos dos municípios sedes dos Consórcios para atuarem concomitantemente?
- 4) É possível o pagamento de controladores Internos pelos Consórcios, caso o item anterior seja favorável, e qual seria a forma correta e legal do pagamento da remuneração?

É importante ressaltar que a determinação do Conselheiro Relator (Acórdão nº 2465/2009) foi a instituição do **Sistema de Controle Interno** e não a do Controle Interno,

conforme afirma o Consulente.

A consulta foi elaborada por autoridade legítima, constituindo-se em matéria afeita à competência deste Tribunal de Contas e apresentada em tese, conforme o disposto nos arts. 48 e 49, inciso II, da Lei Orgânica (Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007) c/c art. 232<sup>1</sup>, inciso I e 233<sup>2</sup> inciso II, *alínea “c”*, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (Resolução nº 14, de 2 de outubro de 2007).

Mediante tais questionamentos, apresenta-se preliminarmente alguns aspectos importantes relativos aos Consórcios Públicos e ao Controle Interno.

## 1. Aspectos Gerais

### 1.1. Do Consórcio Público:

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum, considera o consórcio público como pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação.

#### 1.1.1 Da Personalidade Jurídica:

De acordo com a Lei nº. 11.107/05 o consórcio público adquirirá personalidade

<sup>1</sup>Art. 232. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no artigo 48 e seguintes da Lei Complementar nº 269/07, deverá atender, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I — Ser formulada por autoridade legítima;

II — Ser formulada em tese;

III — Conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulares;

IV — Versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

<sup>2</sup>Art. 233. Estão legitimados a formular consulta:

I - (...)

II — No âmbito municipal:

a) O Prefeito;

b) O Presidente da Câmara Municipal;

c) Os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais;

jurídica: de **direito público**, no caso de constituir **associação pública**, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções e de **direito privado**, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados (art. 6º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005).

#### 1.1.2. Dos Servidores:

Conforme o inciso IX do art. 4º da Lei nº. 11.107/05, o protocolo de intenções deverá conter cláusulas que estabeleçam: o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

#### 1.1.3. Do Regime Contábil e Financeiro:

A execução das receitas e das despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, independentemente da personalidade jurídica adotada (art. 9º da Lei nº 11.107/2005).

O artigo 186 da Resolução nº 14/2007/TCE/MT estabelece que a prestação de contas de associações civis, sem fins lucrativos, responsáveis pela administração de consórcios decorrentes de pactos de cooperação entre os municípios, deverá observar, necessariamente, os princípios e normas de direito público, em especial, a Lei nº. 8.666/ 93 e a Lei nº 4.320/64.

## 1.2. Do Controle Interno:

O Controle interno tem por finalidade auxiliar o gestor, atuando na promoção do controle da legalidade e legitimidade e na avaliação de resultados quanto à eficácia, eficiência e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do órgão público.

A inserção de um controle interno dinâmico é questão de sobrevivência para os entes públicos, sendo certo que a fragilidade ou a falta de procedimentos deste controle fazem com que erros involuntários, desperdícios e até mesmo fraudes possam ocorrer. Ao contrário, a sua implantação eficaz dificulta a ocorrência desses fatos, auxiliando no regular andamento da gestão. Nesse sentido, foram editadas normas legais pertinentes ao assunto:

### 1.2.1. - Base Legal

#### ➤ Constituição Federal - arts. 31, 70 e 74.

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. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder .

Art. 74. Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, o 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 de 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 da 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.

➤ Lei nº. 4.320/64 - arts. 75 a 80

Ainda no âmbito da legislação federal, o controle interno é tratado na Lei nº 4.320/1964, em seus artigos 75 a 80, nos quais a ênfase está direcionada ao controle da execução orçamentária.

➤ Lei de Responsabilidade Fiscal – art. 59

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, e assim dispõe acerca do controle interno:

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 arts. 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 (grifou-se)

➤ Lei Orgânica do TCE/MT – LC 269/07

O art. 7º da LC 269/07 estabelece que na forma prevista na Constituição Federal, com vistas a apoiar o exercício do controle externo, todos os jurisdicionados deverão obrigatoriamente instituir e manter os sistemas de controle interno.

➤ Resolução nº 01/2007/TCE/MT

Diante da imposição do art. 7º da LC 269/07/TCE/MT, este Tribunal de Contas, por meio da Resolução 01/2007, aprovou o Guia para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública.

O Sistema de Controle Interno no **Estado** deverá abranger os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas do Estado e, **nos Municípios**, os Poderes Executivo e Legislativo, incluindo, em todos os casos, a Administração Pública direta e indireta (art. 3º).

Embora integrantes do Sistema de Controle Interno do ente respectivo, instituído por um único comando legal, estes órgãos deverão constituir a sua própria unidade de controle interno. É importante ressaltar que essa unidade de controle interno será responsável pela coordenação e/ou execução de atividades de controle interno no âmbito de cada órgão ou Poder, incluindo as administrações Direta e Indireta, se for o caso. “A unidade instituída no âmbito do Poder Executivo estadual ou municipal terá abrangência sobre as atividades de controle interno desempenhadas pelas suas administrações Direta e Indireta [Guia de Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração pública, 2007, pg 20]” (Grifou-se).

### 1.2.2 Aspectos Conceituais

Para melhor compreensão do funcionamento do Sistema de Controle Interno, é importante registrar os seguintes conceitos básicos, constantes no Guia de Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública e na doutrina relativa à matéria.

1. **Controle Interno:** compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados na administração pública para salvaguardar seus ativos; desenvolver a eficiência nas operações; avaliar o cumprimento das diretrizes, objetivos, metas e orçamentos;

verificar a exatidão e fidelidade das informações e assegurar o cumprimento da lei.

2. **Sistema de Controle Interno:** pode ser entendido como somatório das atividades de controle exercidas no dia-a-dia, realizadas no âmbito de cada um dos poderes e órgãos, visando assegurar a legalidade, legitimidade, transparência sob a coordenação de um órgão central.
3. **Unidade de Controle Interno:** compreende o órgão central que coordena o Sistema de Controle Interno no âmbito de cada poder, a qual compete analisar a legalidade dos atos dos administradores municipais; acompanhar a execução orçamentária e financeira; analisar e emitir parecer sobre as prestações de contas; analisar a legalidade e instrução processual das dispensas e inexigibilidade das licitações, dentre outros. Acompanha também a execução das metas e programas de Governo e auxilia o Tribunal de Contas do Estado nas informações que, porventura, venham a ser solicitadas pelo controle externo. A Unidade de Controle Interno é implantada por poder e engloba todos os órgãos e unidades da Administração Direta e Indireta e nela inclui-se o cargo de controlador interno.
4. **Unidade Executora:** são todas as unidades da estrutura organizacional, sejam de funções finalísticas ou de caráter administrativo, no exercício das atividades de controle interno, incluídas as administrações diretas e indiretas. (ex. Setor financeiro, contabilidade, pessoal, etc.).
5. **Sistema Administrativo:** o conjunto de atividades relacionadas às funções finalísticas ou de apoio, objetivando um determinado resultado, distribuídas em diversas unidades do poder ou órgão e executadas sob a orientação técnica da respectiva unidade responsável.
6. **Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle:** coletânea das normas de todos os sistemas administrativos.

## 2. Da Análise dos Questionamentos

Considerando o caso em apreço e após esclarecimentos anteriores, retoma-se as indagações:

### **1) Os consórcios municipais são obrigados implantar o controle interno nos moldes da Instrução Normativa 01/2007?**

Os consórcios devem cumprir a Instrução Normativa nº 01/07/TCE-MT naquilo que couber, pois, sejam pessoas jurídicas de direito público (que neste caso integram a administração indireta de todos os entes que os compõem), ou sejam de direito privado (que neste caso, também, têm finalidade pública, administram recursos públicos e observam a todos os princípios), são Unidades Executoras do Controle Interno, fazem parte do Sistema de Controle Interno dos entes consorciados, e, por consequência, devem elaborar os Manuais de Rotinas e Procedimentos de Controle. Contudo, não há obrigatoriedade de implantar a Unidade de Controle Interno, com o respectivo Controlador Interno, da mesma forma que os demais órgãos e entidades da administração.

### **2) Sendo positiva a resposta de que forma deveria ser feita a implantação?**

A unidade organizacional, ao identificar e implantar os sistemas administrativos existentes, deve elaborar o Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle nos moldes da Resolução 01/2007, sem a obrigatoriedade, entretanto, de implantar a Unidade de Controle Interno com o respectivo Controlador Interno.

### **3) Podem os Consórcios celebrar Termo de Cooperação Técnica com os Municípios membros, objetivando a utilização das normas de controle interno destes, inclusive com a disponibilização de controladores internos dos municípios sedes dos consórcios para atuarem concomitantemente?**

Os consórcios públicos consistem em estruturas organizacionais, que participam do Sistema de Controle Interno de todos os entes que os constituem, logo, podem elaborar suas próprias normas ou celebrar termos de cooperação técnica objetivando a utilização das Normas de Rotina e Procedimentos de Controle desses, devendo, entretanto, adequá-las a sua realidade.

Destaca-se que além dos termos de cooperação, há possibilidade de previsão dos acordos nos respectivos Protocolos de Intenções ou mesmo nos Estatutos.

Quanto à cedência dos controladores internos dos municípios sedes para atuarem nos consórcios públicos, há que se ter em mente que o campo de atuação dos controladores internos do entes consorciados engloba também os consórcios públicos, considerando que a finalidade e os recursos envolvidos são públicos (art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.705/05)<sup>3</sup>. Portanto, não há que se falar em cedência de controladores, para os consórcios, vez que todos os entes devem exercer a fiscalização em relação à aplicação dos recursos, por meio de atuação dos respectivos controladores internos.

**4) É possível o pagamento de controladores Internos pelos Consórcios? Caso o item anterior seja favorável, qual seria a forma correta e legal do pagamento da remuneração?**

Não há que se falar em pagamento de controladores internos por parte dos consórcios públicos, considerando que a fiscalização dos recursos públicos repassados pelos entes consorciados aos consórcios é parte integrante da atividade dos seus respectivos controladores internos.

Posto isso, ao julgar o presente processo e compartilhando este Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

3. Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.  
Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_/2010. Consórcio Público. Sistema de Controle Interno. Cooperação Técnica com entes consorciados. Possibilidade. Controlador Interno. Atuação junto aos consórcios, com ressalvas.**

- 1) Os consórcios devem cumprir a Instrução Normativa nº 01/07/TCE-MT naquilo que couber, pois, sejam pessoas jurídicas de direito público ou pessoas jurídicas de direito privado, são Unidades Executoras do Controle Interno, fazem parte do Sistema de Controle Interno dos entes consorciados, e, por consequência, devem elaborar os Manuais de Rotinas e Procedimentos de Controle. Contudo, não há obrigatoriedade de implantar a Unidade de Controle Interno com o respectivo Controlador Interno;
- 2) Os consórcios públicos podem elaborar suas próprias Normas ou celebrar Termos de Cooperação Técnica objetivando a utilização das Normas de Rotina e Procedimentos de Controle dos entes consorciados, devendo, entretanto, adequá-las a sua realidade;
- 3) O campo de atuação dos controladores internos dos entes consorciados engloba também os consórcios públicos, considerando que a finalidade e os recursos envolvidos são públicos. Portanto, não há que se falar em cedência de controladores internos para os consórcios, vez que todos os entes devem exercer a fiscalização em relação à aplicação dos recursos, por meio de atuação dos respectivos controladores internos.

É o parecer que se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 23 de fevereiro de 2010.

Maria Edileuza dos Santos Metello  
Técnico Instrutivo e de Controle

Ronaldo Ribeiro de Oliveira  
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO  
Consultoria Técnica  
Telefone: 3613-7563/7553/7554  
e-mail: [consultoria\\_tecnica@tce.mt.gov.br](mailto:consultoria_tecnica@tce.mt.gov.br)



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO  
Consultoria Técnica  
Telefone: 3613-7563/7553/7554  
e-mail: [consultoria\\_tecnica@tce.mt.gov.br](mailto:consultoria_tecnica@tce.mt.gov.br)