



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DAP**

**ORIENTAÇÃO QUANTO À OBRIGATORIEDADE DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO EMITIR O PARECER SOBRE A REGULARIDADE DOS ATOS DE ADMISSÃO E DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA E PENSÃO**

Na Administração Pública, o sistema de controle interno é o órgão responsável pela verificação da regularidade da atividade administrativa, ou seja, analisa o devido respeito às regras legais e constitucionais dos atos emitidos pelo Poder Público e, assim, constitui o primeiro controle realizado sobre esses atos.

Nesse sentido, destaca-se que a manifestação do órgão de controle interno nos atos relativos a pessoal é de fundamental importância para que se verifique a regularidade desses atos, em especial no que se refere à obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a Administração Pública, previstos no art. 37, *caput*, da Carta Magna.

Considerando que o controle dos atos administrativos de admissão, aposentadoria e pensão, deve ser exercido pelos sistemas de controle interno dos poderes, órgãos e entidades da Administração Pública, que também tem a função de auxiliar o órgão de controle externo, serão abordados no presente texto, aspectos relacionados ao parecer do controle interno em atos de: **a)** admissão de servidores ocupantes de cargo efetivo, **b)** admissão de servidores contratados por tempo de determinado, **c)** concessão de aposentadoria, transferência para a reserva remunerada, reforma e pensão, **d)** retificação de aposentadoria, de pensão, de reforma e de transferência para a reserva remunerada, **e)** concessão de complementação de aposentadoria ou pensão ao valor percebido do Regime Geral da Previdência Social, pagos pelo tesouro municipal.

O fundamento legal quanto à obrigatoriedade do referido parecer, encontra-se expresso em diversas normativas, alicerçadas pelo disposto no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal. A saber:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O art. 60 da Lei Complementar Estadual n. 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) reproduz o comando constitucional, com relação ao Controle Interno. O art. 37 da Resolução n. TC-06/2001 (Regimento Interno do Tribunal de Contas) dispõe:

Art. 37. Para o exercício da competência atribuída ao Tribunal, nos termos do inciso III do art. 59 da Constituição Estadual, a autoridade administrativa responsável pelo ato de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadoria, reforma, pensão e transferência para a reserva a que se refere o artigo anterior, submeterá os dados e informações necessários ao respectivo órgão de controle interno, ao qual caberá emitir parecer sobre a legalidade dos referidos atos e torná-los disponíveis à apreciação do Tribunal, na forma estabelecida em instrução normativa.

Atualmente, o parecer quanto à regularidade dos atos de pessoal a ser emitido pelo órgão de controle interno da unidade gestora é regido pela Instrução Normativa n. TC-11/2011, com redação dada pela Instrução Normativa n. TC-12/2012, que dispõe sobre a remessa, por meio eletrônico, de informações e documentos necessários ao exame da legalidade de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva e pensão, ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Observe-se o art. 12 da referida normativa:

Art. 12. Para o exercício da competência atribuída ao Tribunal pelo inciso III do art. 59 da Constituição Estadual, a autoridade administrativa responsável por ato de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadoria, pensão, reforma ou transferência para a reserva, submeterá os dados e informações pertinentes à unidade de controle do respectivo órgão ou entidade ou, inexistindo, ao órgão central de controle interno, ao qual caberá emitir parecer sobre a regularidade dos referidos atos. (Redação dada pela Instrução Normativa N. TC-12/2012 – DOTC-e de 02.5.2012)

Parágrafo único. A manifestação do controle interno de que trata o caput deverá constituir peça integrante do processo administrativo correspondente.

O art. 15 da Instrução Normativa n. TC-11/2011 assevera que os atos de admissão de servidores em caráter temporário também devem ser apreciados pelo controle interno da unidade gestora. A saber:

Art. 15. Aplicam-se as disposições desta Instrução Normativa, no que couber:

I - às admissões em emprego público e às contratações por tempo determinado;

Importa ressaltar que o XVI Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, promovido pelo Tribunal de Contas de Estado de Santa Catarina em 2014, tratou do Controle Interno e sua importância na Administração Pública, de acordo com o que segue:

A importância do controle interno se traduz no fato de que a sua atuação não se limita exclusivamente a mero controle da regularidade de atos administrativos, mas, constitui-se, também, de atividade imprescindível na busca de resultados positivos das políticas públicas. Serve como ferramenta fundamental na gestão pública, uma vez que subsidia o reconhecimento dos pontos fortes e fracos dentro da administração pública.

No que se refere à admissão de pessoal, a atuação do controle interno confere regularidade a todo o processo de ingresso no serviço público, gerando aos gestores e à coletividade, a certeza de que o concurso público transcorreu conforme as normas vigentes, ou as pessoas selecionadas por processo seletivo, ou, ainda, convidadas para ocuparem cargos em comissão, atenderam corretamente às condutas preestabelecidas.

[...]

Portanto, é de fundamental importância a existência permanente do controle interno em todas as administrações públicas diretas e indiretas, objetivando evitar falhas, e atender aos princípios da administração pública, destacando-se, entre eles, o da eficiência. (FERREIRA, G. Reinaldo, P., Tribunal de Contas de Santa Catarina, XVI Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, Edição 2014, p. 156-157)<sup>1</sup>

A atuação efetiva e eficaz do órgão de controle interno traz como benefício o controle dos atos administrativos e, conseqüentemente, maior eficiência e segurança quanto à regularidade dos atos administrativos praticados pela unidade gestora.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina já se pronunciou, em diversas ocasiões, acerca da importância e da necessidade de se emitir o devido parecer quanto a regularidade dos atos administrativos acima referidos, como se observa

nos excertos que seguem, extraídos de reiteradas decisões dessa Corte de Contas proferidas em processos de denúncia, auditoria ou de consultas:

**Processo n.: RLA-11/00678279 (Apenso o Processo n. DEN-13/00484702)**

6.4. Determinar à Prefeitura Municipal de Lages que:

[...]

6.4.6. proceda à operacionalização do parecer sobre a legalidade/regularidade dos atos de admissão de pessoal para cargos de provimento efetivo e contratados por prazo determinado da Prefeitura Municipal de Lages, nos termos dos arts. 60 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 e 37 da Resolução n. TC-06/2001 e da Instrução Normativa n. TC-11/2011, adotando como orientação o Livro Texto do XVI Ciclo de Controle da Administração Pública Municipal, atentando para o artigo "Controle Interno nas Admissões de Pessoal: O que deve ser observado"; (Processo n.: RLA-11/00678279 (Apenso o Processo n. DEN-13/00484702, Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Lages, Relator Adircélio de Moraes Ferreira Junior, Data da Sessão: 29/09/2014

**Prejulgado: 2094**

1. Compete ao órgão responsável pelo controle interno da empresa pública emitir o parecer sobre a legalidade dos atos de admissão de seu pessoal;

2. No âmbito da sociedade de economia mista não dependente, caberá ao regimento interno identificar a unidade responsável pelo controle interno para os fins constitucionais e legais, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos integrantes do sistema de controle interno e externo, na forma da lei e dos regulamentos próprios, atentando-se para os desdobramentos do processo PMO-14/00343310, que trata do acompanhamento de recomendação destinada a promover a normatização do controle interno nas empresas estatais não dependentes. (Processo CON-10/00754445, Unidade Gestora Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina – CIDASC, Relatora Sabrina Nunes Iocken, Data da Sessão 04/04/2011 - Prejulgado reformado pelo Tribunal Pleno em sessão de 10/08/2016, mediante a Decisão nº 610/2016 exarada no Processo @CON 15/00663171, para o acréscimo do item 2).

**Prejulgado: 2068**

O acúmulo do desempenho das atribuições inerentes ao cargo público de Procurador Municipal com a função gratificada de Coordenador de Controle Interno Municipal contraria o princípio da segregação das funções, segundo o qual os servidores nomeados para o exercício do controle interno não devem fiscalizar suas próprias atividades, ou seja, aquelas desempenhadas no cargo para o qual foram nomeados. Referida cumulação poderá ocasionar inconsistências e fragilidades no sistema de controle interno, prejudicando o pleno atendimento dos arts. 31 e 74, incisos II e IV, da Constituição Federal. (Processo [CON-10/00165881](#), Unidade Gestora Prefeitura Municipal de Videira, Relator Cleber Muniz Gavi, data da Sessão 08/09/2010)

**Prejulgado: 1900**

2. A instituição do controle interno decorre originariamente do art. 31, caput, c/c o art. 74, da CF, estando previsto pelos arts. 60 a 64 e 119 da Lei Complementar Estadual n. 202, de 2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), com a redação da LC n. 246, de 2003. O controle interno decorre do dever de regularidade dos atos administrativos, que se realiza com o acompanhamento e a fiscalização efetiva e contínua para detectar eventuais irregularidades e prevenir desvios ou ilegalidades e para fins de auxiliar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

[...]

9. São atividades próprias do Controle Interno, entre outras, o acompanhamento e o controle, cabendo-lhe, analisar e avaliar, quanto à legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, os registros contábeis, os atos de gestão, entre eles: os processos licitatórios, a execução de contratos, convênios e similares, o controle e guarda de bens patrimoniais da Câmara, o almoxarifado, os atos de pessoal, incluídos os procedimentos de controle de frequência, concessão e pagamento de diárias e vantagens, elaboração das folhas de pagamento dos Vereadores, servidores ativos e inativos (se for o caso), controle de uso, abastecimento e manutenção do(s) veículo(s) oficial(is); uso de telefone fixo e móvel (celular); execução da despesa pública em todas suas fases (empenhamento, liquidação e pagamento); a observância dos limites constitucionais no pagamento dos Vereadores e dos servidores da Câmara; a assinatura do Relatório de Gestão Fiscal, junto com o Presidente da Câmara (art. 54 da LRF), assim como, a fiscalização prevista no art. 59 da LRF; alertar a autoridade administrativa sobre imprecisões e erros de procedimentos, assim como sobre a necessidade de medidas corretivas, a instauração de tomada de contas especial e/ou de processo administrativo; executar as tomadas de contas especiais determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado; comunicar ao Tribunal de Contas do Estado irregularidades ou ilegalidades de que tenha conhecimento, acerca das quais não foram adotadas quaisquer providências pela Autoridade Administrativa, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, § 1º, CF, art. 113 da CE e arts. 60 a 64 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000), observado o art. 5º da Decisão Normativa n. TC-02/2006; fazer a remessa ao Poder Executivo das informações necessárias à consolidação das contas, na forma, prazo e condições estabelecidas pela legislação vigente. (Processo CON-05/01076239, Unidade Gestora Câmara Municipal de Palmeira, Relator Conselheiro Moacir Bertoli, Data da Sessão 30/07/2007)

Neste contexto, o controle interno da unidade jurisdicionada deve observar com rigor o cumprimento das normas pertinentes para emissão do parecer sobre a regularidade referente aos atos relativos a pessoal, considerando a sua importância na persecução ao cumprimento dos princípios que regem a Administração Pública. Para tanto, recomenda-se ao órgão de controle interno, quando da emissão do referido parecer, observe o seguinte:

a) cumprir com rigor e de forma integral a sua atribuição relacionada à emissão do parecer concernente a regularidade de todas as admissões de servidores titulares de cargos efetivos, bem como dos contratados por tempo

determinado. Portanto, todas essas admissões, sem exceção, devem ser submetidas ao controle interno para que emita o referido parecer;

**b)** ao emitir o parecer sobre a regularidade das admissões de pessoal, examinará de forma efetiva, dentre outras coisas, o seguinte:

1. se houve concurso público para o servidor ocupante de cargo efetivo, ou processo seletivo para a contratação por tempo determinado;
2. se a admissão dos candidatos observou a ordem de classificação decorrente do resultado da seleção;
3. se foram observadas as hipóteses de acumulação de cargos públicos estabelecidas pelo art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal;
4. quando se tratar de contratação por tempo determinado, se foram atendidas às seguintes condições:
  - a) os casos excepcionais de interesse público devem estar previstos em lei,
  - b) o prazo de contratação seja predeterminado,
  - c) a necessidade seja temporária,
  - d) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Ente, com exceção dos casos em que houver a necessidade temporária de excepcional interesse público, devidamente comprovada;
  - e) prorrogações;
5. se a admissão foi efetivada conforme a Instrução Normativa TC n. 11/2011, em especial quanto a formalização do processo de admissão, conforme Anexos VI e VI; no que couber; e demais legislação pertinente.

**c)** ao emitir o parecer sobre a regularidade das aposentadorias, deverá analisar de forma minuciosa os documentos e informações abaixo elencados, que servem de fundamentação à concessão do benefício previdenciário, e verificar se tais documentos e informações integram o processo de aposentadoria e estão devidamente compostos, conforme a respectiva modalidade:

1. ato de concessão de aposentadoria reforma ou transferência para a reserva remunerada e, quando for o caso, de sua alteração;
2. publicação do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou transferência para a reserva remunerada e, quando for o caso, de sua alteração;
3. requerimento de aposentadoria devidamente assinado, quando se tratar de aposentadoria voluntária;

4. certidão de tempo de serviço/contribuição do servidor, quando for o caso, acompanhada da decisão emitida no processo de averbação, onde constem os períodos averbados;

5. laudo médico oficial circunstanciado em se tratando de aposentadoria por invalidez;

6. cédula de identidade e CPF;

7. declaração de não acumulação ilegal de cargo, função, emprego ou percepção de proventos. No caso de acumulação legal de cargos, função, emprego ou percepção de proventos, deve constar o cargo, o órgão ao qual pertence e a carga horária;

8. comprovante de pagamento de remuneração do mês anterior ao de aposentadoria;

9. comprovante de pagamento de provento do mês posterior ao de aposentadoria;

10. demonstrativo do cálculo da média das contribuições, quando for o caso;

11. memória de cálculo dos proventos;

12. demonstrativo de cálculo de vantagens pessoais, acompanhado do ato de concessão da referida vantagem;

13. documentos comprobatórios e/ou demonstrativo de cálculo da percepção de gratificações e adicionais incorporáveis na forma da lei, para fins de aposentadoria, onde conste a respectiva fundamentação legal;

14. histórico da vida funcional do servidor atualizado até a data do ato aposentatório, reforma, transferência para a reserva;

15. cópia da decisão judicial que ampare o direito à concessão do benefício previdenciário ou de vantagem remuneratória, quando for o caso.

16. demais documentos e informações previstos na Instrução Normativa n.TC-11/2011 deste Tribunal de Contas, em especial quanto a relação de documentos e informações previstos em seus anexos I e III.

d) ao emitir parecer sobre a regularidade das pensões, deverá analisar de forma minuciosa os documentos e informações abaixo elencados, e verificar se tais documentos e informações integram o processo de pensão e estão devidamente compostos:

1. ato de concessão de pensão;

2. memória de cálculo da pensão, que deve discriminar:

- a) o valor do último vencimento/provento percebido pelo servidor;
- b) os adicionais, as gratificações e outras vantagens incorporáveis, indicando a legislação autorizadora, e os respectivos percentuais;
- c) o detalhamento do cálculo previsto no artigo 2º da Lei (federal) nº 10.887/2004, quando o falecimento do servidor ocorrer a partir de 20/02/2004;
- d) o valor total da pensão, discriminando o percentual devido a cada beneficiário.

3. fundamentação legal do ato de aposentadoria, de acordo com a modalidade que foi deferida;

4. histórico da vida funcional, quando se tratar de pessoa que tenha falecido na atividade;

5. cédula de identidade e CPF;

6. certidão de óbito ou declaração judicial de ausência no caso de morte presumida;

7. ato de aposentadoria, quando se tratar de pessoa que tenha falecido na inatividade;

8. certidão de tempo de serviço/contribuição público, quando se tratar de pessoa que tenha falecido na atividade;

9. comprovante de pagamento relativo à remuneração ou proventos, conforme o caso, do mês anterior ao óbito.

10. requerimento de habilitação;

11. prova da condição de beneficiário, na forma da legislação aplicável;

12. cédula de identidade e CPF;

13. comprovante de pagamento relativo ao primeiro pagamento integral da pensão em nome do beneficiário;

14. cópia da decisão judicial que ampare o direito à concessão do benefício previdenciário ou de vantagem remuneratória, quando for o caso;

15 demais documentos e informações previstos na INSTRUÇÃO NORMATIVA N.TC-11/2011 deste Tribunal de Contas, em especial quanto a relação de documentos e informações constantes em seus anexos II e IV.

e) verificar se integram os processos de aposentadoria as certidões de tempo/contribuição utilizados no cômputo do tempo/contribuição para

aposentadoria, bem como quando se tratar de unidades jurisdicionadas municipais, se consta no processo de aposentadoria, formulário denominado "Demonstrativo da Composição do Tempo de Contribuição Utilizado para Aposentadoria" (anexo X da referida Instrução Normativa);

f) verificar se as vantagens remuneratórias incorporadas aos proventos das aposentadorias e das pensões, estão fundamentas em lei, conforme artigo 37, inciso X da Constituição Federal, bem como se tais vantagens estão acompanhadas de documentos comprobatórios e/ou demonstrativo de cálculo da percepção de gratificações e adicionais incorporáveis na forma da lei, para fins de aposentadoria e demonstrativo de cálculo da vantagem pessoal, se for o caso;

g) verificar se o ato de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva ou pensão preenche os requisitos necessários à concessão do benefício, estabelecidos na Constituição Federal e demais legislação aplicável;

h) certificar-se de que a manifestação (o parecer sobre a regularidade) do controle interno constitua peça integrante do processo administrativo correspondente à admissão, aposentadoria ou pensão;

i) atentar para o fato de que é recomendável que o órgão de controle interno faça um acompanhamento quanto as principais irregularidades levantadas pelo Tribunal de Contas quando da apreciação para fins de registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva e pensão, com a finalidade de impedir que tais irregularidades voltem a ocorrer no futuro;

j) o parecer do controle interno também deve integrar os processos administrativos de retificação de aposentadoria, de pensão, de reforma e de transferência para a reserva remunerada, bem como eventual reversão ao serviço ativo ou revogação de ato de concessão de benefício e complementação de aposentadoria ou pensão ao valor percebido do Regime Geral da Previdência Social, pagos pelo tesouro municipal, aplicando-se, no que couber, as disposições referida Instrução Normativa e dos seus Anexos VIII e IX;

I) verificar, quanto a instrução do processo, se o documento digitalizado possui um padrão mínimo de legibilidade, sob pena de ser solicitado pelo Tribunal um novo envio;

Por fim, cabe destacar que somente com uma atuação efetiva e eficaz do órgão de controle interno é que os atos administrativos relativos a atos de pessoal serão devidamente avaliados no que se refere a regularidade, evitando-se assim admissões irregulares, incluindo irregularidades no que se refere ao excesso de contratações por tempo determinado, bem como ao elevado número de irregularidades encontradas nos atos de aposentadoria e de pensão, quando da análise destes atos pelo Tribunal de Contas para fins de registro.

Para tanto, o órgão ou entidade deve manter uma estrutura de controle interno adequada, levando em conta o porte do órgão ou entidade e a demanda a ser atendida.

O presente texto tem como objetivo subsidiar e orientar os interessados quanto a emissão do parecer do controle interno em atos relativos a pessoal, não tendo pretensão de esgotar o assunto nem de substituir as orientações formais e específicas editadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Florianópolis, fevereiro de 2016