



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE – ES**  
**CONTROLADORIA GERAL**

*Praça Astolpho Lobo, s/n, Centro, Bom Jesus do Norte/ES – CEP:29460-000 – (28) 3562-1388*  
*www.bomjesusdonorte.es.leg.br*

**ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA E PEDAGÓGICA Nº 01-2020**  
**CONTROLADORIA GERAL MUNICIPAL**

A Sua Excelência o Senhor

**Alexander de Souza Prepeta**

Presidente da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte/ES

Assunto: **Orientação técnico-jurídica e pedagógica sobre o controle interno.**

**Normas legais aplicadas ao caso:** Constituição Federal de 1988; Constituição Estadual; Lei Orgânica Municipal; Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; Lei nº 8.666/1993; Lei nº 033/2013; Resolução TCE/ES nº 227/2011; Lei Complementar nº 621/2012.

A **CONTROLADORIA GERAL MUNICIPAL – CGM**, no uso das competências conferidas pelo art. 31, 70, 74 e 75 da Constituição da República, pela Lei Complementar nº 033/2013, e demais atos normativos e administrativos que tratam de procedimentos de controle;

**CONSIDERANDO** o disposto na Resolução nº 227/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES e suas alterações, que dispõe sobre a implantação dos Sistemas de Controle Interno no âmbito dos Poderes Legislativos, Executivos e Judiciário do Estado do Espírito Santo;

**CONSIDERANDO** que um autêntico sistema de controle interno constitui uma verdadeira rede de informações, capaz de subsidiar o processo de tomada de decisão em nível estratégico, além de fornecer ao gestor, a qualquer instante, a exata noção do desempenho de cada um dos órgãos subordinados e vinculados;

**CONSIDERANDO** que o controle é direito fundamental de qualquer cidadão, cabendo lembrar que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 15, definiu que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”;



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE – ES**  
**CONTROLADORIA GERAL**

Praça Astolpho Lobo, s/n, Centro, Bom Jesus do Norte/ES – CEP:29460-000 – (28) 3562-1388  
[www.bomjesusdonorte.es.leg.br](http://www.bomjesusdonorte.es.leg.br)

**CONSIDERANDO** o princípio da confirmação dos objetivos do controle, o qual consiste na comprovação permanente da finalidade dos objetivos do controle, principalmente, na detecção de desvios, se possível antes da ocorrência e de forma eficiente;

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal obriga a instituição de órgão de controle interno nos três poderes, de forma imperativa: manterão.

**ORIENTA:**

**1. DO CONTROLE INTERNO**

A ideia central do controle interno consiste na **prevenção** e **correção** de erros ou desvios no âmbito de cada Poder ou entidade da Administração Pública (Peter e Machado, 2014, p. 33). Com efeito, o controle interno deve assegurar observância às diretrizes, planos, normas, leis, regulamentos e procedimentos administrativos.

Segundo Botelho (2014, p. 29):

Controle interno é o controle administrativo, exercido por órgão interno da Administração, devidamente inserido na estrutura organizacional, **com funções administrativas e poder para normatizar procedimentos que permitam a fixação de padrões e uniformidade de atuação.**<sup>1</sup> (*instruções normativas*). (Grifos nossos)

Extrai-se da lição de Maximiano e Patrícia Nohara (2017, p. 149) que:

É relevante que o trabalho do controle interno seja feito com especialização, dadas as complexidades que envolve, daí por que muitos Municípios possuem suas respectivas controladorias, **órgãos voltados para o monitoramento e a fiscalização da atuação administrativa, do ponto vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.**<sup>2</sup> (Grifos nossos)

Pontua-se que, **não é possível a subordinação do órgão de controle a outra unidade administrativa** (BOTELHO, 2014, p. 54), levando-se em consideração, principalmente, sua independência técnico-funcional, o seu relevante papel e o dever

<sup>1</sup> BOTELHO, Milton Mendes. Manual prático de controle interno na administração pública municipal. 3. Ed. Curitiba: Juruá, 2014.

<sup>2</sup> MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública: abordagem integrada da administração e do direito administrativo**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2017.



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE – ES**  
**CONTROLADORIA GERAL**

Praça Astolpho Lobo, s/n, Centro, Bom Jesus do Norte/ES – CEP:29460-000 – (28) 3562-1388  
[www.bomjesusdonorte.es.leg.br](http://www.bomjesusdonorte.es.leg.br)

de comprovar a legalidade dos atos praticados pela gestão pública, mandamento constitucional insculpido no art. 74, inc. II, da CRFB/88.

### **1.1. Das competências e atribuições dos agentes de controle interno**

Conforme determina o art. 70 da Constituição Federal de 1988, o trabalho do controle interno consiste na verificação da legalidade, legitimidade, economicidade no dispêndio de recursos e bens públicos. Maximiano e Nohara (2017, p. 149) explicam que:

**As atribuições variam em função da regulamentação específica**, mas no geral as controladorias também se empenham em: **verificar a regularidade das contas e a execução do orçamento; realizar auditoria e exercer o controle interno dos órgãos dos Municípios; avaliar o resultado das ações administrativas de execução e gestão orçamentárias; verificar a regularidade das licitações e contratos; implementar medidas para que haja maior transparência; e promover a apuração de denúncias** relativas a irregularidades praticadas por qualquer órgão da Administração Municipal. (Grifos nossos)

De modo geral, no desempenho de suas atribuições, principalmente, na realização de **auditorias**<sup>3</sup> e **inspeções**, os agentes de controle interno devem agir sempre com imparcialidade, não se deixando influenciar por fatores preconceituosos ou afetivos.

Cumpre alertar que, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES – **negou a eficácia de dispositivo legal que criou cargos comissionados com atribuições inerentes a cargo provido por concurso público para atuação em unidade de controle interno**<sup>4</sup>.

Embora seja possível, diante de um núcleo de controle interno, que 01 (um) dos cargos criados seja destinado ao cargo de Chefia e possa, por conseguinte, ser um cargo comissionado, é importante esclarecer que **as funções de controle são atividades inerentes aos servidores efetivos do órgão**, conforme se extrai da jurisprudência dos Tribunais de Contas do Brasil<sup>5</sup> e, inclusive, da doutrina especializada no assunto.

<sup>3</sup> A **Auditoria Interna** compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos – NBC TI – Da Auditoria Interna.

<sup>4</sup> **Prejulgado n.º 010** - originário do **Acórdão TC-945/2016-Plenário**, TC 7521/2013, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 24/10/2016.

<sup>5</sup> Corroborando com esse entendimento – TCE-MT: **É recomendável que o responsável pela Controladoria Municipal seja servidor pertencente à carreira de provimento efetivo de controlador/auditor interno** - Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Acórdão nº 211/2018-TP. Julgado em 12/06/2018. Publicado no DOC/ TCE-MT em 21/06/2018. Processo nº 18.659-7/2017.



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE – ES**  
**CONTROLADORIA GERAL**

Praça Astolpho Lobo, s/n, Centro, Bom Jesus do Norte/ES – CEP:29460-000 – (28) 3562-1388  
[www.bomjesusdonorte.es.leg.br](http://www.bomjesusdonorte.es.leg.br)

Nesse sentido, Milton Mendes Botelho (2014, p. 55) afirma veementemente que:

**As funções de controle, não há o que se discutir, são atividades inerentes aos servidores efetivos do órgão.** Esses agentes necessitam de orientação, capacitação, suporte técnico em áreas específicas, tais como: Contabilidade, Auditoria, Engenharia, Direito Administrativo, Tecnologia da Informação, Comunicação Institucional, etc.<sup>6</sup>

Ademais, no **Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública**, aprovado por meio da **Resolução TC n. 227/2011**, recomenda-se que a **Unidade Central de Controle Interno (UCCI) seja integrada por servidor efetivo e com formação superior**, a fim de garantir a independência da atividade e a qualificação técnica adequada ao desempenho da função.

Também, **a terceirização das ações da controladoria não encontra amparo legal, pois é atividade própria da administração pública.**<sup>7</sup> Confirma o entendimento do Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, no Acórdão TC-947/2016-Plenário:

**A atividade de controle interno não é passível de terceirização por englobar atribuições estratégicas dos Poderes, as quais devem ser exercidas por servidor ou servidores públicos ocupantes de cargo efetivo**, pois a complexidade e amplitude das tarefas exigem conhecimentos, qualificação técnica adequada, postura independente, responsável e identificada com a natureza da função. (Acórdão TC947/2016-Plenário, TC 7914/2010, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 28/11/2016.) (Grifos nossos)

Contudo, frisa-se que, em algumas particularidades de funções fiscalizadoras, é possível a contratação de assessoria externa para dar suporte técnico à Controladoria Geral (BOTELHO, 2014, p. 55-56).

---

<sup>6</sup> Corroborando com esse entendimento – TCE-MT: **É recomendável que o responsável pela Controladoria Municipal seja servidor pertencente à carreira de provimento efetivo de controlador/auditor interno** - Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Acórdão nº 211/2018-TP. Julgado em 12/06/2018. Publicado no DOC/ TCE-MT em 21/06/2018. Processo nº 18.659-7/2017.

<sup>7</sup>O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES manifestou contrário à contratação de qualquer tipo de assessoria externa para implantação e manutenção do controle interno – art. 9º da Resolução nº 227/2011.



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE – ES**  
**CONTROLADORIA GERAL**

Praça Astolpho Lobo, s/n, Centro, Bom Jesus do Norte/ES – CEP:29460-000 – (28) 3562-1388  
[www.bomjesusdonorte.es.leg.br](http://www.bomjesusdonorte.es.leg.br)

Por fim, faz-se necessário observar que a **qualificação continuada** dos agentes de controle interno é fundamental para o exercício de suas atribuições – **princípio da qualificação adequada**.<sup>8</sup>

## **1.2. Da cautela e zelo profissional**

Por óbvio, no desenvolvimento de suas atividades, os integrantes da Unidade Central de Controle Interno – UCCI devem manter atitude prudente, atuando com habilidade, precaução e esmero, não permitindo a política do “jeitinho”.

A conduta austera e o profissionalismo não podem deixar de ser efetivados no cotidiano da função.

Além disso, devem ter sempre em mente que, como servidores públicos, **se obrigam a proteger os interesses da sociedade, respeitar as normas de conduta que regem os servidores públicos, preservar o direito de acesso à informação e manter o sigilo profissional** – regra mandatória e indeclinável no exercício da auditoria.

## **2. DOS PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS DO CONTROLE INTERNO**

Os princípios do controle interno estão baseados num conjunto de regras, com a finalidade de alcançar objetivos específicos, como, por exemplo, **conferir transparência integral dos atos de gestão do Poder Público**.

Como aponta Milton Mendes Botelho (2014, p. 49):

No Brasil ainda temos a impressão que os atos do Poder Público são sigilosos; é preciso vencer a cultura do sigilo que, de forma silenciosa e invisível, ainda se constitui um dos grandes obstáculos para o conhecimento das ações do governo. Nesse sentido, **a atuação do Sistema de Controle Interno, comprometida com a transparência e o acesso à informação, será fator essencial e determinante para o sucesso e eficácia da Lei no âmbito municipal.** (Grifos nossos)

Muitos princípios regem o controle, permeando tanto as funções de controle externo quanto do controle interno. São princípios que desfrutam de certa uniformidade de

---

<sup>8</sup> **Princípio da qualificação adequada:** esse princípio volta-se para os agentes de controle, que devem ter conhecimentos necessários e suficientes para o desempenho da função, pois não se pode conceber que aqueles que tenham por função controlar tenham menor qualificação que o controlado.



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE – ES**  
**CONTROLADORIA GERAL**

Praça Astolpho Lobo, s/n, Centro, Bom Jesus do Norte/ES – CEP:29460-000 – (28) 3562-1388  
[www.bomjesusdonorte.es.leg.br](http://www.bomjesusdonorte.es.leg.br)

pensamento, por exemplo, o **princípio do controle do ponto crítico, da exceção**<sup>9</sup>e o **princípio do reflexo dos planos**.<sup>10</sup>

Contudo, em nosso pensar, os principais princípios específicos do controle interno são: o **princípio da segregação das funções** e o **princípio da independência técnico-funcional**.

### **2.1. Do princípio da segregação das funções**

O **princípio da segregação de funções** consiste na necessidade e obrigatoriedade de a Administração não permitir a acumulação de atividades incompatíveis e conflitantes por um mesmo agente público, devendo separar o exercício das competências de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização dos atos/fatos administrativos por agentes distintos.

De acordo com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG:

**O princípio da segregação de funções trata-se de um termo originado nos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência da Administração Pública**, previsto no caput do art. 37 do texto da Constituição da República de 1988, e consiste na necessidade de a Administração repartir funções entre os agentes públicos, cuidando para que esses indivíduos não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras. – Processo Administrativo nº 763522 (Grifos nossos)

Sobre o princípio da segregação de funções, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES aduz que:

De fato, constata-se, **quando se segregam as funções no âmbito administrativo, ocorre a mitigação dos conflitos de interesses, dos erros, das possíveis fraudes e do comportamento inadequado ou indesejado, de modo a restringir significativamente as disfunções ético-comportamentais** - Acórdão 00211/2018-Segunda Câmara. (Grifos nossos)

Nesse diapasão, **a atividade de controle deve ser exercida em separado, de forma segregada das demais funções**. Compactuando com esse entendimento, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE-MT, já pontuou que: **a elaboração**

<sup>9</sup>**Princípio do controle do ponto crítico, da exceção:** o controle deve voltar sua atenção para os pontos essenciais.

<sup>10</sup>**Princípio do reflexo dos planos:** a ação do controle deve se fazer no sentido de valorizar o planejamento e refletir os próprios planos, contribuindo para o engrandecimento da unidade controlada.



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE – ES**  
**CONTROLADORIA GERAL**

Praça Astolpho Lobo, s/n, Centro, Bom Jesus do Norte/ES – CEP:29460-000 – (28) 3562-1388  
[www.bomjesusdonorte.es.leg.br](http://www.bomjesusdonorte.es.leg.br)

**de contratos pela Unidade de Controle Interno ofende o princípio da segregação de funções**, tendo em vista que fragiliza e compromete o processo de controle e fiscalização dos atos de gestão, sendo tal conduta passível de aplicação de sanção pelo Tribunal de Contas.<sup>11</sup>

## **2.2. Do princípio da independência técnico-funcional**

Não restam dúvidas que, no desempenho de suas funções, os integrantes da Unidade Central de Controle Interno – UCCI devem manter uma atitude de independência que assegure a imparcialidade de seu julgamento, principalmente, durante a realização de auditorias.

Acerca do princípio da independência técnico-funcional, J. U. Jacoby Fernandes (2016, p. 42) ensina que:

**No desempenho de suas funções, os agentes de controle devem ter independência funcional para proceder as verificações, analisar documentos, colher provas e fazer amostragens, bem como emitir o resultado de suas análises.** Significa a princípio que o controle não deve depender, funcionalmente, de outras pessoas ou órgãos para aferição do juízo técnico de valor nos trabalhos que realiza; não está, pois, subordinado tecnicamente. (Grifos nossos)

Portanto, é indispensável que os integrantes da Unidade Central de Controle Interno – UCCI tenham independência em relação ao órgão fiscalizado e outros grupos de interesse externo, o que, certamente, assegurará a imparcialidade dos resultados apresentados.

Por último, vale observar que, de acordo com o aparato legislativo municipal, os agentes de controle interno não podem ser impedidos de ter acesso a nenhum setor ou departamento<sup>12</sup>. Obviamente, **têm acesso a quaisquer documentos, informações e banco de dados necessários ao exercício de suas atribuições** – art. 15, inc. II, da Lei Complementar nº 027/2012 c/c art. 15, inc. II, da Resolução nº 003/2012, **podendo requisitar, inclusive, procedimentos e processos administrativos já arquivados.**

<sup>11</sup>Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Acórdão nº 5/2017-PC. Julgado em 05/09/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 04/10/2017. Processo nº 13.752-9/2017.

<sup>12</sup> A Legislação Municipal prevê que “o agente público que, por ação ou omissão, causar dificuldade, constrangimento ou obstáculo à atuação da Unidade Central de Controle Interno no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal” – art. 15, § 1º, da Resolução nº 003/2012.



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE – ES**  
**CONTROLADORIA GERAL**

Praça Astolpho Lobo, s/n, Centro, Bom Jesus do Norte/ES – CEP:29460-000 – (28) 3562-1388  
[www.bomjesusdonorte.es.leg.br](http://www.bomjesusdonorte.es.leg.br)

### **3. DA ATUAÇÃO DA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO NO TRÂMITE REGULAR DOS PROCESSOS**

Os Tribunais de Contas do Brasil, inclusive, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES – Processo TC – 3367/2016, bem como os demais órgãos consultivos, afirmam que em razão da sua **natureza fiscalizatória, o Controle Interno não deve ser incluído no trâmite regular dos processos administrativos.**<sup>13</sup>

Pelo mesmo motivo é que **a atividade de controle deve ser exercida em separado, de forma segregada das demais funções – princípio da segregação de funções.**<sup>14</sup> Acerca do tema, leia-se a decisão do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE-MT:

**A segregação de funções é um princípio do controle interno primordial para a sua efetividade, ligado ao princípio da moralidade administrativa (art. 37, caput, CRFB), que consiste na separação de atribuições entre diferentes pessoas** – principalmente das funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, controle, contabilização e revisão ou auditoria. (Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Camargo. Acórdão nº67/2019-TP. Julgado em 12/03/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 26/03/2019. Processo nº 35.477-5/2017). (Grifos nossos)

Nessa linha, à Unidade Central de Controle Interno – UCCI cabe se manifestar, principalmente, por meio de **auditorias e inspeções** objetivando identificar e sanar possíveis anormalidades, avaliando, com vigor, a eficácia dos procedimentos de controle. Oportunamente, trago à lume recente decisão do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE-MT:

**Compete ao auditor/controlador interno avaliar a eficiência e eficácia das estruturas de controle interno dos sistemas administrativos do órgão ou entidade, por meio de métodos, procedimentos e técnicas de auditoria que são planejados e executados segundo critérios de materialidade, relevância e criticidade dos riscos de cada sistema.** (Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Revisor: Conselheiro

<sup>13</sup> Na **Nota Técnica nº 008/2020**, de 16 de maio de 2020, da Confederação Nacional de Municípios – CNM, que apresenta orientações quanto aos aspectos orçamentários, contábeis e jurídicos envolvendo as ações de enfrentamento ao coronavírus, excepcionalmente – emergência ou calamidade pública, recomendou-se a atuação do controle interno no fluxo regular dos processos administrativos de licitação. Confira: X – Entendendo a área jurídica e a área de controle interno da Prefeitura, se houver, pela continuidade do procedimento, o processo deve ser devidamente instruído com autorização expressa para a realização da despesa e remetido para a área de contabilidade e finanças, que verificará a regularidade fiscal e trabalhista do fornecedor/prestador de serviço por meio das certidões constantes nos autos. Se for constatada alguma certidão vencida, deve ser providenciada uma nova certidão e anexada aos autos.

<sup>14</sup> FERNANDES JACOBY, Jorge Ulisses. **Tribunais de contas do brasil: jurisdição e competência.** Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 41.



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE – ES**  
**CONTROLADORIA GERAL**

Praça Astolpho Lobo, s/n, Centro, Bom Jesus do Norte/ES – CEP:29460-000 – (28) 3562-1388  
[www.bomjesusdonorte.es.leg.br](http://www.bomjesusdonorte.es.leg.br)

Substituto Isaiás Lopes da Cunha. Acórdão nº 323/2018-TP. Julgado em 14/08/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 06/09/2018. Processo nº 1.549-0/2014). (Grifos nossos)

Além disso, **a participação incisiva da Unidade Central de Controle Interno – UCCI no trâmite regular dos processos administrativos poderia causar embaraços à sua atuação, prejudicando, até mesmo, sua independência técnico-funcional<sup>15</sup> e o desenvolvimento dos seus trabalhos de auditoria e fiscalização.**

Não resta dúvida que, o Controle Interno, para se tornar eficaz, necessita ser bem estruturado, possuir independência funcional, devendo ser assegurada a formação de equipe técnica necessária para exercer suas atribuições. Além disso, segundo Milton Mendes Botelho (2014, p. 28) “**os servidores lotados no órgão de controle estão impedidos de exercer outras atribuições, concomitantemente, e não devem integrar comissões, conselhos ou qualquer outro tipo de colegiado**”.

#### **4. DO OBJETIVO GERAL DO CONTROLE INTERNO**

O **objetivo geral** do controle interno é assegurar que não ocorram erros potenciais, através do controle de suas causas. Possui, ainda, a missão de proteger os interesses econômicos da municipalidade, exercendo uma fiscalização orientadora e moralizadora, até mesmo inovadora, ajustando-se aos novos paradigmas – **princípio da flexibilidade do controle.**

#### **5. DO DEVER DE CIENTIFICAR O GESTOR A RESPEITO DAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS**

Levando-se em consideração que um dos principais objetivos do Controle Interno é assegurar o cumprimento de leis, prevenir e detectar fraudes e erros, além de orientar o gestor, a Unidade Central de Controle Interno – UCCI deve cientificá-lo das irregularidades encontradas e propor a adoção das medidas administrativas cabíveis para apuração dos fatos e responsabilização dos envolvidos.

Ensina J.U. Jacoby (2016, p. 101) que:

É obvio que, diante da ocorrência de irregularidade, **o primeiro dever do controle interno é levar o fato ao conhecimento da mais alta autoridade do órgão para que cesse ou determine a cessação da**

<sup>15</sup> Art. 15, inc. I, da Resolução nº 003/2012 – “Constitui-se em garantias do ocupante da função de titular da Unidade Central de Controle Interno e dos servidores que integram a Unidade: I – independência profissional para o desempenho das atividades na administração direta e indireta;”



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE – ES**  
**CONTROLADORIA GERAL**

Praça Astolpho Lobo, s/n, Centro, Bom Jesus do Norte/ES – CEP:29460-000 – (28) 3562-1388  
www.bomjesusdonorte.es.leg.br

**prática do ato. Com esse modo de agir, oportuniza o princípio da autotutela.** (Grifos nossos)

De par com a rigidez, faz-se necessário que o gestor adote efetivas providências para coibir a repetição das irregularidades apontadas, com a apuração de responsabilidade e imputação de penalidade.<sup>16</sup> Cabe acrescentar que, por expressa disposição constitucional – art. 74, § 1º, da CRFB/88, os responsáveis pelo controle interno têm a incumbência de informar ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES quaisquer irregularidades ou ilegalidades que tomarem conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária.

## **6. DA RELAÇÃO ENTRE CONTROLE INTERNO E CONTROLE EXTERNO**

J. U. Jacoby Fernandes (2016, p. 58) pontua que “*tradicionalmente se ensina que a principal função do controle interno é apoiar os trabalhos do controle externo.*” Adhemar Ghisi citado por Jacoby (206, p. 58) destaca três pontos fundamentais como benefício da maximização da cooperação entre os dois sistemas, a saber:

- a) **redução do escopo dos trabalhos do controle externo**, como decorrência da verificação da efetividade dos exames levados a termo pelo controle interno;
- b) **fornecimento, por parte do controle interno, de informações vitais para o melhor conhecimento dos setores a serem auditados;**
- c) **eliminação da duplicidade de esforços**, na medida do possível.

Ademais, para J. U. Jacoby Fernandes (2016, p. 102):

A principal função do controle interno, para apoiar o controle externo, está no **dever de orientar a autoridade pública** no sentido de evitar o erro, efetivar um controle preventivo, colher subsídios mediante o controle concomitante para determinar o aperfeiçoamento das ações futuras e rever os atos já praticados para corrigi-los antes mesmo da atuação do controle externo. (Grifos nossos)

Importante destacar que, o apoio do controle interno só será efetivo se também o controle externo exercer institucionalmente o apoio na adequada estruturação e operação do controle interno, buscando, inclusive, maior integração, a fim de atuar de forma sistêmica.

---

<sup>16</sup> Ensina J.U. Jacoby Fernandes (2016, p. 99) que “a missão de corrigir e autotelar-se, uma vez atingida, dispensa a ação do controle externo”.



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE – ES**  
**CONTROLADORIA GERAL**

Praça Astolpho Lobo, s/n, Centro, Bom Jesus do Norte/ES – CEP:29460-000 – (28) 3562-1388  
[www.bomjesusdonorte.es.leg.br](http://www.bomjesusdonorte.es.leg.br)

## **7. DA ATUAÇÃO DA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

**Um dos atos mais relevantes do Ordenador de Despesas é prestar contas**<sup>17</sup>. Como sabido, todo administrador público tem como atividade inerente a sua função o **dever** de prestar contas dos recursos que geriu durante o mandato ou durante o período que atuou como Ordenador de Despesas.<sup>18</sup>

Nas sábias palavras de Luiz Henrique Lima, Conselheiro Substituto do TCE-MT (11/03/2019):

Para o gestor inexperiente, incompetente ou mal-intencionado, a prestação de contas é um sacrifício, um suplício, uma exigência burocrática inútil e despropositada. **Para o bom gestor, ao contrário, a prestação de contas é a oportunidade sublime de mostrar à coletividade o resultado do seu trabalho. Na prestação de contas ele relatará o que conseguiu realizar com os recursos colocados à sua disposição. Mais do que números frios, apresentará conquistas e realizações, resultantes de decisões democraticamente amadurecidas e de uma condução planejada e segura.**<sup>19</sup> (Grifos nossos)

Em importante lição, o Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal – STF, afirmou:

**Em uma democracia, todo poder é representativo, o que significa que deve ser transparente e prestar contas à sociedade.** Nenhum poder pode estar fora do controle social, sob pena de se tornar um fim em si mesmo, prestando-se ao abuso e à distorções diversas (...). (Grifos nossos)

Não por outra razão, a **omissão** no dever de prestar contas é causa suficiente para gerar a instauração de Tomada de Contas Especial para a apuração dos responsáveis e apuração dos danos.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> A prestação de contas, no setor público brasileiro, pode ser conceituada como o conjunto de demonstrativos contábeis, de informações financeiras e de desempenho, que vão espelhar, em determinado período, o resultado de uma gestão.

<sup>18</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Manual do ordenador de despesas: à luz do novo regime fiscal**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

<sup>19</sup> Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/a-nobreza-da-prestacao-de-contas/>

<sup>20</sup> Essa obrigação constitucional de se prestar contas representa a essência da **accountability**. Apesar de não possuir tradução literal para o português, **accountability** corresponde ao dever de todo gestor de responder por um compromisso assumido. Isso quer dizer que ela representa a obrigação ética e legal que tem todo administrador público de prestar as contas dos dinheiros da coletividade, de forma transparente e tempestiva.



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE – ES**  
**CONTROLADORIA GERAL**

Praça Astolpho Lobo, s/n, Centro, Bom Jesus do Norte/ES – CEP:29460-000 – (28) 3562-1388  
[www.bomjesusdonorte.es.leg.br](http://www.bomjesusdonorte.es.leg.br)

Salienta-se que, em razão da atribuição de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, conforme se extrai do art. 74, inc. IV, da Constituição Federal de 1988, cabe à Unidade Central de Controle Interno – UCCI emitir **parecer conclusivo** sobre as contas anuais prestadas pela Administração.

Vê-se, com isso, que, a missão do controle interno é tornar-se elo entre a fiscalização exercida pela Egrégia Corte de Contas do Estado e a Administração Municipal, por terem os mesmos objetivos legais, que na expressão maior é, em nome do povo, atestar que os recursos foram legalmente e moralmente aplicados.

## **8. DO PRINCÍPIO DE RESPONSABILIDADE DO CONTROLE E AS INSTRUÇÕES NORMATIVAS**

As **Instruções Normativas** constituem orientações escritas sobre determinado assunto. São utilizadas para orientar o desempenho de atribuições, assegurando a unidade de ação (BOTELHO, 2014, p. 72).

Por óbvio, é importante que os órgãos públicos tenham todo o seu fluxo de trabalho diagramado, descrito, ilustrado na forma de manuais, rotinas ou procedimentos padrões. Nesse sentido, Maria da Glória Arrais Peter e Marcus Vinícius Veras Machado (2014, p. 41) explicam que:

Para atingir um grau de segurança adequado, é indispensável que as ações, os procedimentos e as instruções sejam disciplinados e formalizados mediante instrumentos eficazes, ou seja, claros e objetivos e emitidos por autoridade competente.<sup>21</sup>

Acerca das Instruções Normativas, Milton Mendes Botelho (2014, p. 72) ensina que:

**As Instruções Normativas não podem contrariar as leis, as quais se subordinam, nem os decretos, eis que se trata de ato de nível inferior. A autoridade competente para expedi-las é aquela indicada na legislação municipal,** portanto, a lei que criar o Sistema de Controle Interno ou integrá-lo na estrutura organizacional, deve dispor que a implantação dos procedimentos de controle se dará através de instruções normativas expedidas pela Controladoria Geral do Município.

As Instruções Normativas expedidas pela Unidade Central de Controle Interno – UCCI deverão ser **publicadas** e encaminhadas, impressas ou por meio eletrônico, para todas

---

<sup>21</sup> PETER, Maria da Glória Arrais. MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de auditoria governamental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE – ES**  
**CONTROLADORIA GERAL**

Praça Astolpho Lobo, s/n, Centro, Bom Jesus do Norte/ES – CEP:29460-000 – (28) 3562-1388  
[www.bomjesusdonorte.es.leg.br](http://www.bomjesusdonorte.es.leg.br)

as demais unidades administrativas a fim de científicá-las. Além disso, devem ser disponibilizadas em ambientes virtuais para consulta de todos os cidadãos, levando-se em consideração a importância do controle social.

É importante alertar que, em razão do **princípio de responsabilidade do controle**, o qual desenvolve a noção de que **a responsabilidade pelo controle não é só do órgão de controle**, a implantação de normas de rotinas e de procedimentos de controle interno não é responsabilidade exclusiva da Unidade Central de Controle Interno – UCCI mas de cada unidade administrativa, cujo responsável deve elaborar as normas afetas a sua unidade, que serão posteriormente utilizadas como instrumento para fiscalização pelo controlador interno.<sup>22</sup>

## **9. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Controladoria Geral do Parlamento Municipal – CGPM, por meio das suas orientações técnico-jurídicas e pedagógicas e das suas recomendações, objetiva auxiliar na prevenção de práticas ineficientes, antieconômicas, fraudulentas e que possam acarretar prejuízos ao Poder Público, além de assegurar o cumprimento de leis, regulamentos e diretrizes da Administração Pública Municipal.

Sem mais para o momento, a Controladoria Geral do Parlamento Municipal – CGPM reitera protestos de estima e distinta consideração.

Respeitosamente,

Bom Jesus do Norte - ES, 13 de abril de 2020.

---

**Rafael Guimarães de Oliveira**

Controlador Geral do Município de Bom Jesus do Norte/ES  
Decreto nº 109/2019

---

<sup>22</sup> Nesse sentido, por exemplo, é o posicionamento do Tribunal de Contas do Mato Grosso - TCEMT: Acórdão nº 93/2014-SC. Julgado em 02/09/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/09/2014. Processo nº 8.008-0/2013.