



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO



ATO DE RECOMENDAÇÃO Nº 003/2025

Da: Unidade Central de Controle Interno – UCCI.

Ao: Poder Executivo e Legislativo Municipal.

Finalidade: Recomendar aos gestores municipais que acompanhem o andamento do Processo TC 09905/2024-8 e adotem as providências cabíveis para assegurar o seu adequado cumprimento.

Excelentíssimos,

CONSIDERANDO ser dever de todo gestor agir com probidade e transparência na administração sob sua tutela, incumbindo-lhe empregar seus esforços no sentido de permitir amplo controle social e institucional de seus atos;

CONSIDERANDO o cunho orientativo da Unidade Central de Controle Interno, e fundamentado pela Constituição Federal (Art. 31, 70 e 74), Constituição Estadual (Art. 29, 70 e 76) e da Lei Orgânica Municipal (Art. 79 e 86), tendo por finalidade fiscalizar e proporcionar à Administração Pública o cumprimento das exigências legais, a proteção do patrimônio público e otimização dos recursos, garantindo melhores resultados a toda a coletividade;

CONSIDERANDO que, tramita no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES, o Processo TC 09905/2024-8 que formaliza **INCIDENTE DE PREJULGADO** suscitado pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC-ES) que questiona a constitucionalidade da interpretação conferida por aquela Corte de Contas ao § 2º, do art. 82, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCE-ES), segundo a qual as funções inerentes ao Controle Interno do Poder Legislativo municipal podem ser exercidas pelo Controle Interno do Poder Executivo.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Preambularmente, cumpre enfatizar que os **PREJULGADOS** são incidentes processuais nos quais o Plenário do Tribunal de Contas delibera sobre a aplicação de qualquer norma jurídica ou procedimento da Administração Pública, quando reconhecida sua relevância da matéria de direito ou sua aplicabilidade de forma geral.

Portanto, os Prejulgados são decisões do Plenário do Tribunal de Contas que têm como objetivo uniformizar o entendimento jurídico sobre normas ou procedimentos administrativos, quando se entende que a questão possui importância jurídica relevante ou **tem potencial de afetar diversas situações semelhantes, ou seja, com efeito vinculante ou orientador aos jurisdicionados**. Essas decisões funcionam como referência ou orientação para



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO



julgamentos futuros, contribuindo para a coerência e segurança jurídica nas decisões do Tribunal.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES, inclusive, dispõe que a deliberação em sede de prejulgado soluciona a questão levantada e vincula os demais casos submetidos ao Tribunal (artigo 352, §1º).

Nessa toada, tramita no TCE-ES, o Processo TC 09905/2024-8 que formaliza **INCIDENTE DE PREJULGADO** suscitado pelo MPC no Parecer 05332/2023-8, com o objetivo de que o Plenário daquele tribunal pronuncie-se acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão "**unidade responsável pelo controle interno**", prevista no § 2º, do art. 82, da Lei Complementar Estadual 621/2012, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo.

Após sua autuação e o encaminhamento aos setores competentes, o processo foi remetido ao Ministério Público de Contas do Espírito Santo – MPC-ES, que, por meio do **Excelentíssimo Procurador Especial de Contas Heron Carlos Gomes de Oliveira**, emitiu o Parecer nº 00306/2025-2, esclarecendo pontos relevantes sobre a possível separação do controle interno entre os poderes.

O primeiro ponto analisado refere-se ao tema "**Da Evidente Violação ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes**". Nesse aspecto, o parecer aponta que a permissão da subordinação do Controle Interno do Poder Legislativo municipal à estrutura do Poder Executivo desafia o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, explanando o seguinte:

“Ao permitir que o Controle Interno do Executivo assuma as atividades típicas do Legislativo – como a emissão de pareceres conclusivos sobre suas contas –, configura-se clara ingerência institucional na esfera de autonomia deste último. O art. 31 da Constituição Federal, que atribui ao Legislativo a fiscalização do Município mediante controle externo, **não legitima a usurpação de competências pelo Executivo.**

A prática em questão inverte a lógica constitucional: **o Legislativo, que deveria fiscalizar o Executivo por meio do Controle Externo, passa a ser fiscalizado por ele, em evidente conflito de interesses.** Isso fragiliza a fiscalização recíproca, essencial ao equilíbrio de poderes, e expõe o Legislativo a pressões políticas ainda maiores, comprometendo sua independência, aspecto de extrema gravidade que, infelizmente, assim, contaria com o patrocínio desta Corte de Contas.” **Grifo nosso**



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO



O Excelentíssimo Procurador prossegue com a exposição dos pontos, passando a falar “**Das Graves Consequências Decorrentes da Ausência de Controle Interno Autônomo no Poder Legislativo**”, onde assegura que a ausência do Controle Interno no âmbito do Poder Legislativo cria um ambiente propício à malversação de recursos públicos, vez que elimina os mecanismos preventivos de detecção de irregularidades, além de representar uma grave fragilidade institucional que potencializa significativamente os riscos de atos de corrupção. *Vejamos:*

“A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal 101/2000, estabelece em seu art. 59 que o sistema de controle interno de cada Poder deve fiscalizar o cumprimento das normas de gestão fiscal. **Sem esta estrutura, o Legislativo fica desprovido de instrumentos eficazes para prevenir e detectar situações** como: realização de despesas sem prévio empenho, fragmentação indevida de despesas para fugir à licitação, superfaturamento em contratações, entre outras práticas lesivas ao erário.

[...]

Logo, a ausência de **Controle Interno autônomo** no Poder Legislativo não representa mera irregularidade formal, mas sim uma grave vulnerabilidade que compromete a integridade da gestão pública e favorece a proliferação de práticas irregulares. **Sua implementação constitui medida imprescindível para o fortalecimento dos mecanismos de prevenção e combate à corrupção** no âmbito do Poder Legislativo.” **Grifo nosso**

O último ponto abordado no parecer em questão trata-se “**Da Ausência de Razoabilidade do Argumento Econômico para a Não Implantação do Controle Interno no Poder Legislativo**”. Nesse trecho, o Ministério Público de Contas sustenta que o Controle Interno não constitui mera opção administrativa, mas sim imperativo constitucional estabelecido no art. 74 da Constituição Federal, sendo estrutura essencial ao funcionamento dos Poderes, não podendo ser suprimida por razões meramente econômicas. *Vejamos:*

“[...] A ausência de condições financeiras para manter a estrutura mínima de funcionamento dos Poderes, nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal, **põe em dúvida as condições de existência do próprio ente federativo.**

[...]

A alegação de que o custo seria superior ao benefício parte de premissa equivocada, pois considera apenas os custos diretos de implementação e manutenção da estrutura, ignorando os substanciais prejuízos financeiros que decorrem de sua ausência. **O Controle Interno, ao prevenir e detectar irregularidades de forma tempestiva, evita prejuízos muito superiores aos custos de sua manutenção.** O custo das fraudes, desvios e má gestão que poderiam ser evitados pelo Controle Interno frequentemente supera o investimento necessário à sua implementação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO



[...]

A economia de recursos públicos, embora seja objetivo legítimo, não pode ser buscada através do sacrifício de mecanismos de controle destinados justamente a garantir a regular aplicação destes mesmos recursos. Tal raciocínio seria equivalente a dispensar o uso de extintor de incêndio em um prédio público para economizar recursos, ignorando o risco muito maior de prejuízo em caso de incêndio. A ausência de **Controle Interno autônomo** nos Parlamentos municipais representa uma porta aberta para atos de corrupção.” **Grifo nosso**

Por fim, em seu Parecer, o Ministério Público de Contas, manifesta-se “veementemente pela inconstitucionalidade incondicional da interpretação conferida por esta Corte de Contas ao § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, que permite que o Controle Interno do Poder Executivo exerça as funções inerentes ao Controle Interno do Poder Legislativo municipal, subvertendo a independência funcional e criando perniciosa relação de subordinação inconstitucional, por configurar violação direta ao Princípio da Separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal de 1988, e ao modelo constitucional de Controle Interno preconizado pela interpretação sistemática dos art. 31, 70 e 74”.

Posteriormente a manifestação do MPC, o processo foi direcionado ao **Excelentíssimo Conselheiro Relator Rodrigo Coelho do Carmo**, que, após realizar suas considerações sobre o caso em tela, emitiu o **VOTO DO RELATOR 01603/2025-9**, conforme a seguir:

“2. Resolver o prejudgado fixando entendimento, no sentido de:

1. acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão **"unidade responsável pelo controle interno"**, prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, corrobora-se ao entendimento disposto no Acórdão nº 1.171/2017 do Tribunal de Contas da União (TCU) que definiu **unidade de controle interno** como um setor estruturado dentro da própria entidade pública, incumbido de assessorar a alta administração na implementação e aprimoramento dos controles internos. **Participando processo de gestão**, oferecendo suporte para a melhoria dos procedimentos internos e auxiliando no cumprimento das normas e regulamentos aplicáveis.

2. o exercício das atividades inerentes ao controle interno da Câmara Municipal compete à unidade responsável pelo controle interno do próprio Poder Legislativo municipal e **NÃO** podem ser desempenhadas pelo controle interno do Executivo, sob pena violação direta ao Princípio da Separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal de 1988, e ao modelo



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO



constitucional de Controle Interno preconizado pela interpretação sistemática dos art. 31, 70 e 74.”

Nesse sentido, é imprescindível ressaltar que o Município de Vila Pavão/ES se enquadra na situação atualmente em deliberação no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES, uma vez que não dispõe de uma unidade ou setor de controle interno estruturado no âmbito do Poder Legislativo. Na prática, as atribuições típicas dessa função vêm sendo desempenhadas pelo Controle Interno do Poder Executivo.

Embora o Incidente de Prejulgado ainda não tenha sido votado e aprovado por todos os Conselheiros do TCE-ES, torna-se necessária a comunicação, por parte desta Unidade Central de Controle Interno – UCCI, aos gestores municipais, a fim de que tomem ciência e acompanhem o andamento do referido processo. Isso porque, **caso o prejulgado seja aprovado, sua decisão terá efeito vinculante para todos os jurisdicionados do Tribunal, os quais deverão promover as adequações exigidas dentro do prazo fixado na deliberação.**

Entendemos, ainda, que, uma vez mencionada a situação de inconstitucionalidade, esta UCCI deve se antecipar para que os fatos sejam corrigidos e adequados dentro do disposto na Constituição Federal, sendo inevitável a criação e estruturação de uma unidade de controle interno no Poder Legislativo.

Portanto, diante dos apontamentos já feitos pelo TCE-ES, verifica-se a necessidade de cessar a prática de permitir que o Controle Interno do Executivo exerça atribuições no âmbito do Legislativo, dado que tal conduta viola o Princípio da Separação dos Poderes e compromete a independência institucional da Câmara. O Poder Legislativo deve exercer autonomia administrativa e financeira, garantindo a legitimidade e a efetividade dos seus próprios mecanismos de controle.

RECOMENDAÇÃO

Com base no exposto, esta Unidade Central de Controle Interno – UCCI considera pertinente aconselhar os Gestores Municipais que se atentem aos princípios que regem a Administração Pública, **RECOMENDANDO:**

- a) Que os Gestores Municipais dos Poderes Executivo e Legislativo acompanhem o andamento do Processo TC 09905/2024-8**, uma vez que, embora o Incidente de Prejulgado ainda esteja pendente de votação, seu conteúdo já evidencia a tendência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo em exigir a existência de controle interno autônomo em cada poder constituído;
- b) Que os Gestores Municipais de Vila Pavão/ES se antecipem à eventual aprovação formal do referido prejulgado, adotando as providências cabíveis para assegurar o seu cumprimento**, considerando seu potencial efeito vinculante e sua aplicabilidade geral a todos os jurisdicionados do TCE-ES;



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO



c) Que a Câmara Municipal promova estudo técnico com vistas à **instituição de uma unidade de controle interno no âmbito do próprio Poder Legislativo**, em conformidade com a interpretação dada à Lei Complementar Estadual nº 621/2012, com o objetivo de assegurar o atendimento às normas legais e regulamentares, bem como a prevenção de irregularidades administrativas;

d) Que, caso ocorra a aprovação do Incidente de Prejudicado com sua aplicabilidade de forma geral, a **Prefeitura Municipal promova a revisão e adequação da legislação municipal vigente**, revogando os dispositivos que permitem a atuação do Controle Interno do Poder Executivo no âmbito do Poder Legislativo.

Com o objetivo de fundamentar e reforçar os temas aqui abordados, encaminhamos, em anexo, os documentos emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), a saber: Parecer do Ministério Público de Contas 00306/2025-2; Voto do Relator 01603/2025-9; e Voto Vista 00081/2025-1.

Por fim, cumpre ressaltar que as recomendações aqui expostas têm caráter meramente orientativo, com o objetivo de promover a eficiência, a transparência e a legalidade nas ações da Administração Pública Municipal. Tais orientações *não substituem as legislações que regem a matéria*, as quais devem ser consultadas sempre que necessário.

É a Recomendação desta Unidade Central de Controle Interno.

Vila Pavão/ES, 24 de junho de 2025.

CESAR AUGUSTO P. FRAGA FILHO
Auditor Público Interno – Mat. 005025

RAIANNY JOANN MORGAN
Auditora Pública Interna – Mat. 004771

AILTO DOS SANTOS SOUZA
Controlador Interno – Mat. 000013