



Parecer do Ministério Público de Contas 03583/2020-8

Processo: 03259/2018-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2017

Criação: 03/11/2020 15:42

Origem: GAPC - Heron de Oliveira - Gabinete do Procurador Heron Carlos de Oliveira



SENHOR CONSELHEIRO RELATOR E DEMAIS CONSELHEIROS DESTE EGRÉGIO PLENÁRIO.

PARECER-VISTA

Processo: 3259/2018

Classificação: Prestação de Contas de Prefeito

Exercício: 2017

Unidade gestora: Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço

Responsáveis: Eleardo Aparicio Costa Brasil – Prefeito Municipal

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, em sede de **Pedido de Vista**, com fundamento no inciso II do art. 55 da Lei Complementar nº 621/2012¹ e no inciso II do artigo 3º da Lei Complementar Estadual nº 451/2008², manifesta-se nos seguintes termos.

1 DOS FATOS

Versam os autos sobre Prestação de Contas Anual do senhor Eleardo Aparicio Costa Brasil, referente ao exercício 2017, em razão do ofício no cargo de Prefeito Municipal de Divino de São Lourenço.

Após a realização de Sustentação Oral (<u>147 - Notas Taquigráficas 00050/2020-4</u>) e a juntada de <u>139 - Memorial 00028/2020-1</u>, o Núcleo de Controle Externo de

Art. 55. São etapas do processo: [...]

II – o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas em lei ou no Regimento Interno;

Art. 3º Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas: [...]

II – emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos;



Contabilidade - NCONTAS, por intermédio da <u>150 - Manifestação Técnica de Defesa</u>

<u>Oral 00026/2020-1</u>, posicionou-se pela emissão de PARECER PRÉVIO no sentido da

REJEIÇÃO da Prestação de Contas Anual do senhor Eleardo Aparicio Costa Brasil, em razão da manutenção dos seguintes pontos de irregularidades em destaque:

3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto e do que consta dos autos, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita **PARECER PRÉVIO**, dirigido à Câmara Municipal de Divino de São Lourenço recomendando a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Sr. Eleardo Aparicio Costa Brasil, prefeito no exercício de 2017, na forma do art. 80 da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista as seguintes irregularidades.

- Déficit financeiro em diversas fontes de recursos. Base Legal: artigo 1°, § 1°, c/c artigo 4°, inciso I, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000. (Item 6.2 do RT 448/2018, 2.3 da ITC 638/2019 e 2.2 desta Manifestação)
- Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa). Base Legal: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal 4320/1964. (Item 6.3 do RT 448/2018, 2.4 da ITC 638/2019 e 2.3 desta Manifestação)
- Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira. Base Legal: Art. 55, III, b, 3 da Lei Complementar 101/2000. (Item 7.4.1.1 do RT 448/2018, 2.5 da ITC 638/2019 e 2.4 desta Manifestação)
- Ausência do relatório e parecer conclusivo do controle interno. Base Legal: Instrução Normativa TC 43/2017. (Item 10 do RT 448/2018, 2.6 da ITC 638/2019 e 2.5 desta Manifestação)

Sugerimos o encaminhamento dos autos ao relator, na forma regimental. (grifo nosso)

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas, mediante 154 - Parecer do Ministério Público de Contas 01262/2020-4, ratificou o posicionamento da Equipe Técnica, bem como enfatizou que as irregularidades mantidas "configuram não apenas a prática de grave violação à norma legal, mas também, em tese, ato de improbidade administrativa e o crime previsto no art. 359-B do Código Penal". Confira:

[...]

Denota-se da MT 00026/2020-1 que a Unidade Técnica afastou a irregularidade elencada no item 2.1 (descumprimento do prazo de envio da Prestação de Contas Anual) da ITC 0638/2019-6.

Lado outro, manteve as infrações constantes nos itens 2.3 (déficit financeiro em diversas fontes de recursos), 2.4 (resultado Financeiro das fontes de recursos



evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis), 2.5 (inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira) e 2.7 (ausência do relatório e parecer conclusivo do controle interno) da supracitada instrução técnica conclusiva, as quais configuram não apenas a prática de grave violação à norma legal, mas também, em tese, ato de improbidade administrativa e o crime previsto no art. 359-B do Código Penal.

Posto isso, pugna o Ministério Público de Contas:

- 1 seja emitido PARECER PRÉVIO recomendando-se ao Legislativo Municipal a REJEIÇÃO das contas do Executivo Municipal de Divino de São Lourenço referente ao exercício de 2017, sob responsabilidade de Eleardo Aparicio Costa Brasil, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo; e
- **2 –** nos termos do art. 1°, inciso XVI, da LC n. 621/12 c/c art. 71, X, da Constituição Estadual, sejam expedidas as seguintes **determinações** ao chefe do Executivo Municipal: **(a)** aquela proposta pelo NCE à fl. 5 da ITC 00638/2019-6 e **(b)** que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LC n. 101/2000;
- **3 –** nos termos do art. 1º, inciso XXXVI, da LC n. 621/12, seja expedida ao chefe do Executivo Municipal a **recomendação** proposta pelo NCE às fls. 12 e 38 do RT 00448/2018-6. (grifou-se)

De posse dos autos, o Conselheiro Relator, senhor Sebastião Carlos Ranna de Macedo, por meio do <u>156 - Voto do Relator 02686/2020-2</u>, também corroborou o posicionamento do **Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS**. Veja:

[...]

Assim, ante todo o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, e tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, corroborando integralmente o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, com fulcro no artigo 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 71, inciso II da Constituição Estadual, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

DELIBERAÇÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DELIBERAÇÃO** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo relator, por:

1 EMITIR PARECER PRÉVIO dirigido à Câmara Municipal de Divino de São Lourenço, recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor Eleardo Aparício Costa Brasil - Prefeito Municipal de Divino de São Lourenço, relativas ao exercício financeiro de 2017, conforme dispõem o inciso III do art.132, do Regimento Interno deste Tribunal e o inciso III do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das irregularidades apontadas na Instrução Técnica Conclusiva 638/2019, a seguir relacionadas:

1.1 - Déficit financeiro em diversas fontes de recursos



(Item 6.2 do RT 448/2018 e 2.3 da ITC 638/2019)

Base Legal: artigo 1°, § 1°, c/c artigo 4°, inciso I, alínea "a", da Lei Complementar n° 101/2000.

1.2 - Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa)

(Item 6.3 do RT 448/2018 e 2.4 da ITC 638/2019)

Base Legal: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal 4320/1964

1.3 - Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira

(Item 7.4.1.1 do RT 448/2018 e 2.5 da ITC 638/2019)

Base Legal: Art. 55, III, b, 3 da Lei Complementar 101/2000.

1.4 - Ausência do relatório e parecer conclusivo do controle interno

(Item 10 do RT 448/2018 e 2.6 da ITC 638/2019)

Base Legal: Instrução Normativa TC 43/2017

- **2 FORMAR** processo apartado com a finalidade de aplicação de multa ao senhor, Eleardo Aparício Costa Brasil na forma do art. 135, incisos VIII e IX, da Lei Complementar nº 621/2012, tendo em vista que o envio dos dados de forma intempestiva;
- **3 DETERMINAR** ao atual gestor que proceda à adequação/correção no sistema de contabilidade, com o intuito de que a inconformidade existente ao arquivo DEMDFL.xml não se repita (item 2.2 da ITC 638/2019);
- **3 RECOMENDAR** ao atual gestor que encaminhe, nas próximas prestações de contas, o TVDISP Consolidado, de acordo com o disposto no instrumento de regulamentação de remessa vigente à época do encaminhamento da Prestação de Contas (item 5 do RT 448/2018)
- **5 RECOMENDAR** ao atual gestor que se atente para o fato de que o saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (exercício anterior) informado no Balanço Financeiro deve ser igual ao informado no Balanço Patrimonial (coluna exercício anterior) (item 12.1.7 do RT 448/2018)
- 6 ARQUIVAR os autos do processo após trânsito em julgado. (grifou-se)

Após Pedido de Vista – realizado na 26 a Sessão Ordinária da 1a Câmara –, o Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, em sede de 157 - Voto Vista 00093/2020-2, conquanto tenha se posicionado no sentido da REJEIÇÃO DAS CONTAS, votou pelo afastamento dos itens 2.1 e 2.5 da 150 - Manifestação Técnica de Defesa Oral 00026/2020-1. Veja:

III. CONCLUSÃO

^{3 2.1} DESCUMPRIMENTO DO PRAZO DE ENVIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (ITEM 2.1 DO RT Nº 448/2018)
Base Normativa: Art. 139, Resolução TC 261/2013.

^{2.5-}AUSÊNCIA DO RELATÓRIO E PARECER CONCLUSIVO DO CONTROLE INTERNO (ITEM 10 DO RT 448/2018) Base Normativa: Instrução Normativa TC 43/2017.



Ante todo o exposto, divirjo apenas quanto aos itens 2.1 e 2.5 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 26/2020-1, ademais acompanho o entendimento exarado pelo relator, e VOTO no sentido de que a Primeira Câmara aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

PARECER PRÉVIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Ordinária da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

1 EMITIR PARECER PRÉVIO dirigido à Câmara Municipal de Divino de São Lourenço, recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor Eleardo Aparício Costa Brasil - Prefeito Municipal de Divino de São Lourenço, relativas ao exercício financeiro de 2017, conforme dispõem o inciso III do art.132, do Regimento Interno deste Tribunal e o inciso III do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das irregularidades apontadas na Instrução Técnica Conclusiva 638/2019, a seguir relacionadas:

1.1 - Déficit financeiro em diversas fontes de recursos

(Item 6.2 do RT 448/2018 e 2.3 da ITC 638/2019)

Base Legal: artigo 1°, § 1°, c/c artigo 4°, inciso I, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000.

1.2 - Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa)

(Item 6.3 do RT 448/2018 e 2.4 da ITC 638/2019)

Base Legal: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal 4320/1964

1.3 - Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira

(Item 7.4.1.1 do RT 448/2018 e 2.5 da ITC 638/2019)

Base Legal: Art. 55, III, b, 3 da Lei Complementar 101/2000.

- **2 DETERMINAR** ao atual gestor que proceda à adequação/correção no sistema de contabilidade, com o intuito de que a inconformidade existente ao arquivo DEMDFL.xml não se repita (item 2.2 da ITC 638/2019);
- **3 RECOMENDAR** ao atual gestor que encaminhe, nas próximas prestações de contas, o TVDISP Consolidado, de acordo com o disposto no instrumento de regulamentação de remessa vigente à época do encaminhamento da Prestação de Contas (item 5 do RT 448/2018)
- **4 RECOMENDAR** ao atual gestor que se atente para o fato de que o saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (exercício anterior) informado no Balanço Financeiro deve ser igual ao informado no Balanço Patrimonial (coluna exercício anterior) (item 12.1.7 do RT 448/2018)
- **5 ARQUIVAR** os autos do processo após trânsito em julgado. (grifou-se)

Nessa oportunidade, o **Conselheiro Relator Sebastião Carlos Ranna de Macedo** houve por <u>reconsiderar seu voto</u>, passando, nesta ocasião, a acompanhar a íntegra do <u>157</u> - **Voto Vista 00093/2020-2** prolatado pelo **Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo**.



Em razão da divergência entre o <u>157 - Voto Vista 00093/2020-2</u> (agora acompanhado pelo Relator) e o <u>154 - Parecer do Ministério Público de Contas 01262/2020-4</u>, bem como do posicionamento do **Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS**, o Órgão Ministerial requereu Vista dos autos na 31ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, com o objetivo de conhecer, em detalhes, os motivos fundantes da proposta de afastamento do **item 2.5**⁵ da <u>150 - Manifestação Técnica de Defesa Oral 00026/2020-1</u> especificamente, consubstanciado na "*AUSÊNCIA DO RELATÓRIO E PARECER CONCLUSIVO DO CONTROLE INTERNO*".

Sobreleva ressaltar, por imperioso, que, conforme registrado na 31ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara⁶, em 30 de setembro de 2020, fora concedido **prazo em dobro** para manifestação deste *Parquet* de Contas, com fundamento no artigo 82, § 8º, do Regimento Interno⁷, **ante a relevância da matéria posta em debate**.

A partir de então, Órgão Ministerial passou a dispor de **4 (quatro) sessões** para efeitos de análise do processo em comento; prazo com previsão de encerramento na 40ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, datada para o dia **04 de novembro de 2020**.

Passa-se, então, ao exame meritório dos termos consignados no <u>157 - Voto Vista</u> <u>00093/2020-2</u>, objeto da divergência supracitada, em cotejo ao acervo probatório que emerge dos presentes autos.

2 DOS FUNDAMENTOS

_

^{2.5-}AUSÊNCIA DO RELATÓRIO E PARECER CONCLUSIVO DO CONTROLE INTERNO (ITEM 10 DO RT 448/2018) Base Normativa: Instrução Normativa TC 43/2017.

³¹ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara. Registro da ocorrência no minuto 28. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=Lusl81ywldQ Acesso em: 08 out. 2020.

Art. 82. Na fase de discussão, os Conselheiros ou os Conselheiros Substitutos em substituição poderão pedir vistas do processo, sendo facultado ao membro do Ministério Público junto ao Tribunal fazer o mesmo pedido. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

^{§ 1}º O processo será encaminhado, pela secretaria do colegiado, a quem houver requerido vista, sendo posteriormente devolvido ao Relator, **no prazo de uma sessão ordinária**, devendo prosseguir o julgamento do feito na mesma sessão da devolução, quando será reaberta a discussão.

^{§ 2}º Esgotado o prazo de que trata o parágrafo anterior, poderá ser requerida uma única prorrogação, a qual, a juízo do respectivo colegiado, será concedida por igual período. [...]

^{§ 8}º Os prazos indicados nos §§ 1º e 2º poderão, a critério do colegiado, ser contados em dobro, caso considere que a matéria sob análise é especialmente complexa ou relevante. (Parágrafo acrescido pela Emenda Regimental nº 006, de 29.3.2016).



2.1 AUSÊNCIA DO RELATÓRIO E PARECER CONCLUSIVO DO CONTROLE INTERNO (RELOCI)⁸

Base legal:

- Art. 5°, XXIII, da Lei Municipal n°. 453/2012⁹;
- Arts. 2°, I e II¹⁰ e 3°, XXXVII¹¹, da Lei Municipal n°. 456/2012;
- Arts. 2º. § 2º¹², 4º¹³, 5º¹⁴ da Resolução TCE/ES nº. 227/2011¹⁵;
- 8 INSTRUÇÃO NORMATIVA TC N° 43, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2017:

Art. 3º Para os efeitos desta Instrução Normativa considera-se: [...]

IX – Relatório e Parecer Conclusivo do Sistema de Controle Interno: relatório final dos procedimentos de análise realizados pelo órgão de controle interno sobre as contas objeto de apreciação, compreendendo aspectos de natureza orçamentária, financeira, operacional, patrimonial e de gestão fiscal, com observância à legalidade, legitimidade e economicidade da gestão dos recursos públicos e opinião expressa sobre a prestação de contas;

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/043-2017-Regulamenta-envio-dados-sistema-eletronico-TCEES-Atualizada-ate-a-PN-98-2020-15.9.2020-Marilene.pdf Acesso em: 15 out. 2020.

Art. 5°. São responsabilidades da Unidade Central de Controle Interno referida no artigo 7°, além daquelas dispostas no art. 74 da Constituição Federal e art. 76 da Constituição Estadual, também as seguintes: [...]

XXIII – emitir parecer conclusivo sobre as contas anuais prestadas pela administração;

Dispõe sobre o sistema de controle interno do município de Divino de São Lourenço.

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/CDEF911700C3B0ACB4E9573F70F72B38.pdf
Acesso em: 14 out. 2020.

10 Lei Municipal nº. 456/2012:

Art. 2º. Fica também criado na Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, o cargo efetivo de Auditor de Controle Interno, em quantidade de 02 (dois) membros, com padrão de vencimento correspondente a Carreira IX do Plano de Cargos e Salários desta municipalidade (lei 162/2005), com os seguintes requisitos mínimos para investidura no cargo: [...]

Î – Até o provimento desses cargos, mediante concurso público os recursos humanos necessários as tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno serão recrutados, se necessário, do quadro efetivo de pessoal da Prefeitura Municipal, desde que preencham as qualificações para o exercício da função.

II – Fica estipulado o prazo de 02 anos, após a sanção desta Lei, para realização do concurso público objetivando o preenchimento das vagas do cargo de Auditor de Controle Interno.

Recebida via e-mail pela Controladoria Municipal (controladoria@dslourenco.es.gov.br). Indisponível no Portal da Transparência do Município até 15 de outubro de 2020. Publicada somente no dia 16 de outubro de 2020.

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/9BAEEA48F0C0D086636BDCED2318299D.pdf Acesso em: 21 out. 2020.

Art. 3º. As atividades do Controlador Interno do Município serão exercidas através do Gabinete da Unidade Central de Controle Interno, ao qual cabe o desempenho das seguintes atribuições: [...]

XXXVII – elaborar anualmente parecer e relatórios, conforme o caso, sobre a prestação de contas anual do executivo, por ocasião do encerramento do exercício, sendo estes parte integrante da prestação de contas enviada pelo mesmo aos órgãos superiores, bem como sobre o balanço geral;

Recebida via e-mail pela Controladoria Municipal (controladoria@dslourenco.es.gov.br). Indisponível no Portal da Transparência do Município até 15 de outubro de 2020. Publicada somente no dia 16 de outubro de 2020.

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/9BAEEA48F0C0D086636BDCED2318299D.pdf Acesso em: 21 out. 2020.

- Art. 2°. Determinar aos Poderes e órgãos do Estado e dos Municípios do Espírito Santo, que ainda não tenham implantado sistema de controle interno, que o façam até o mês de agosto/2013, mediante lei específica, observando as recomendações apresentadas no Guia mencionado no artigo anterior. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013). [...]
- § 2º. A falta de instituição e manutenção do sistema de controle interno poderá ensejar à irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever legal. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013)
- Art. 4º. Deverá integrar a Prestação de Contas Anual dos respectivos Poderes ou Órgãos, mencionados no caput do art. 3º, o parecer da Unidade Central de Controle Interno sobre as contas, o qual conterá informações que atendam ao disposto no artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000.
- Parágrafo único. O chefe do Poder ou Órgão, mencionados no caput do art. 3º emitirá expresso e indelegável pronunciamento sobre o parecer de que trata o caput deste artigo, no qual atestará haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas.

14 Resolução TCE/ES nº. 227/2011:

Art. 5º. As Prestações de Contas Anuais encaminhadas a este Tribunal, pelos Poderes ou Órgãos mencionados no caput do art. 3º, destituídas do parecer e do pronunciamento que trata o *caput* e o parágrafo único do artigo anterior serão consideradas incompletas, o que poderá ensejar sua rejeição.



- Arts. 45¹⁶, 47¹⁷, 76, §3°¹⁸ e 80, III¹⁹, da Lei Complementar n°. 621/2012²⁰;
- Art. 12 da Instrução Normativa TCE/ES 43/2017²¹;
- Art. 135, § 4^{o22} e 138, § 3^{o23}, do Regimento Interno do TCE/ES;
- Arts. 9° e 10° da Lei Ordinária Estadual n°. 9.938/2012²⁴;
- Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece prazos e dá outras providências.
 - Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out. 2020.
- Art. 45. A autoridade competente emitirá, sobre as contas e o parecer do controle interno, expresso e indelegável pronunciamento, no qual atestará haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas.
- Art. 47. A falta injustificada de instituição ou de implementação do sistema de controle interno poderá ensejar a recomendação de rejeição ou o julgamento pela irregularidade das contas do respectivo responsável, sem prejuízo das penalidades previstas em lei.
- Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento. [...]
 - § 3º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno municipal, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal de Contas.
- Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser: [...]
 - III pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.
- Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.
- Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf Acesso em: 09 out. 2020
- Art. 12 Os arquivos integrantes da PCA serão encaminhados conforme o Anexo III desta Instrução Normativa, acompanhados do relatório e do parecer conclusivo do controle interno.
 - Regulamenta o envio de dados e informações, por meio de sistema informatizado, ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.
 - Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/043-2017-Regulamenta-envio-dados-sistema-eletronico-TCEES-Atualizada-ate-a-PN-98-2020-15.9.2020-Marilene.pdf Acesso em: 14 out. 2020.
 - Art. 135. As contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos previstos nos incisos I, III, IV, V, VI e XI do art. 5º da Lei Orgânica do Tribunal deverão ser apresentadas sob a forma de tomada ou de prestação de contas para julgamento, e só por decisão do Plenário, utilizando critérios de materialidade, de relevância e de risco, poderá haver dispensa desta obrigação. [...]
 - § 4º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da unidade responsável pelo controle interno, do respectivo órgão ou entidade, os quais deverão conter os elementos indicados em ato normativo do Tribunal. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).
- Art. 138. Além dos elementos previstos no artigo anterior, os processos de tomadas e prestações de contas conterão as demonstrações financeiras exigidas em lei e outros demonstrativos definidos em ato normativo específico, que evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, e observarão os princípios fundamentais de contabilidade e outros dispositivos legais e regulamentares aplicáveis à Administração Pública. [...]
- § 3º Serão consideradas não prestadas as contas que, embora encaminhadas, não reúnam as informações e os documentos exigidos na legislação em vigor, bem como nos atos normativos próprios do Tribunal.
- Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. CAPÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

- Art. 9º Compete a cada Poder e Órgão definir a organização administrativa para o exercício das funções previstas no artigo 5º, obedecidos todos os dispositivos desta Lei.
- § 1º A regulamentação de que trata o caput definirá também a estrutura administrativa que exercerá o papel de órgão central do sistema de controle interno e o respectivo titular, observada sempre a sua vinculação hierárquica e funcional direta ao titular do respectivo Poder ou Órgão, com o suporte necessário de recursos humanos, materiais e financeiros.
- § 2º O titular do órgão central do sistema de controle interno, além de possuir a escolaridade e conhecimentos indicados no § 1º do artigo 10, deverá ser nomeado, preferencialmente, dentre os servidores de que trata o caput do artigo 10. [...] CAPÍTULO II

DO PROVIMENTO DOS CARGOS

- Art. 10. As atividades finalísticas do órgão central de controle interno do Poder Executivo serão exercidas por servidores efetivos organizados em carreira específica, típica de Estado, criada na forma da lei, cujo ingresso dependerá de prévia aprovação em concurso público.
- § 1º Ao ocupante de cargo da carreira referida no caput será exigida escolaridade de nível superior, com conhecimento em matéria orçamentária, financeira, contábil, jurídica ou de administração pública, além de dominar os conceitos relacionados ao controle interno e à atividade de auditoria. [...]
- § 3º Nos Poderes Legislativo e Judiciário, no Ministério Público, no Tribunal de Contas e na Defensoria Pública <mark>as atividades finalísticas do órgão central de controle interno serão exercidas por servidores efetivos organizados em carreira, nos termos de sua legislação específica, obedecida a qualificação prevista no § 1º deste artigo.</mark>



- Art. 489, § 1°, V, do Código de Processo Civil²⁵;
- Art. 74, IV, da Constituição Federal²⁶;
- Instrução Normativa TCM/GO nº. 008/2014²⁷.

Processos utilizados como referência:

- Processo TCE/ES 2370/2020 PCA de Divino de São Lourenço Exercício 2019;
- Processo TCE/ES 8668/2019 PCA de Divino de São Lourenço Exercício 2018;
- Processo TCE/ES 3648/2017 PCA de Divino de São Lourenço Exercício 2016;
- Processo TCE/ES 4670/2016 PCA de Divino de São Lourenço Exercício 2015;
- Processo TCE/ES 8702/2019 PCA de Rio Bananal Exercício 2018;
- Processo TCE/ES 4538/2020 Recurso de Reconsideração PCA de Rio Bananal – Exercício 2018;
- Processo TCE/ES 5175/2017 PCA de Rio Bananal Exercício 2016;
- Processo TCE/ES 1219/2020 Recurso de Reconsideração PCA de Rio Bananal – Exercício 2016;
- Processo TCE/ES 3367/2016 Levantamento do Sistema do Controle Interno dos Municípios – Exercício 2016;

II – os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III – o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: [...]

V – se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/ ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 24 out. 2020.

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.

§ 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 18 out. 2020.

Disponível em: https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2017/08/IN008-2014.pdf Acesso em: 27 out. 2020.

Disponível em: http://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=30549&numero=9938&ano=2012 Acesso em: 21 out. 2020.

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I – o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;



- Processo TCE/ES 8397/2016 Levantamento realizado no âmbito dos Órgãos e Poderes estaduais com o objetivo de conhecer suas estruturas de Controle Interno – Exercício 2018:
- Processo TCE/ES 2311/2019 Levantamento acerca do Sistema do Controle Interno dos Municípios – Exercício 2018;
- Processo TCE/ES 7521/2013 Representação Câmara Municipal da Serra:
- Processo TCE/ES 10343/2016 Representação ALES;
- Processo TCE/ES 1091/2011 Consulta Câmara Municipal de Conceição Castelo;
- Consulta TCE/MG nº. 683720;
- Recurso Extraordinário RE STF 1.264.676 Santa Catarina²⁸.

O item sub examine decorre da constatação de que a Prestação de Contas Anual de responsabilidade do senhor Eleardo Aparicio Costa Brasil, referente ao exercício 2017, fora encaminhada de forma incompleta, pois desacompanhada do (i) Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno - RELOCI ("relatório final dos procedimentos de análise realizados pelo órgão de controle interno sobre as contas objeto de apreciação, compreendendo aspectos de natureza orçamentária, financeira, operacional, patrimonial e de gestão fiscal, com observância à legalidade, legitimidade e economicidade da gestão dos recursos públicos e opinião expressa sobre a prestação de contas"29), bem como do Pronunciamento expresso do Chefe do Poder atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no Parecer Conclusivo emitido pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno – PROEXE, exigências contidas no art. 12 e no Anexo III³⁰ da Instrução Normativa TCE/ES 43/2017³¹, in verbis:

Art. 3º Para os efeitos desta Instrução Normativa considera-se:

Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343666811&ext=.pdf Acesso em: 14 out. 2020.

INSTRUÇÃO NORMATIVA TC N° 43, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2017: [...]

IX - Relatório e Parecer Conclusivo do Sistema de Controle Interno: relatório final dos procedimentos de análise realizados pelo órgão de controle interno sobre as contas objeto de apreciação, compreendendo aspectos de natureza orçamentária, financeira, operacional, patrimonial e de gestão fiscal, com observância à legalidade, legitimidade e economicidade da gestão dos recursos públicos e opinião expressa sobre a prestação de contas;

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/043-2017-Regulamenta-envio-dados-sistema-eletronico-TCEES-Atualizada-ate-a-PN-98-2020-15.9.2020-Marilene.pdf Acesso em: 15 out. 2020.

Anexo III da Instrução Normativa TC 43/2017 - Prestação de Contas Anual de Prefeito e demais Ordenadores - alterado pela Portaria Normativa nº 036/2018, de 22 de março de 2018. Disponível em: https://www.tcees.tc.br/cidades/pca-prestacao-de-contas-anual/?ano=2017 Acesso em: 14 out. 2020.



Art. 12 Os arquivos integrantes da PCA serão encaminhados conforme o Anexo III desta Instrução Normativa, acompanhados do relatório e do parecer conclusivo do controle interno. (grifou-se)

Registre-se que o 101 - Relatório Técnico 00448/2018-6, produzido pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia (NCE), atuou com precisão ao opinar pela citação do senhor Eleardo Aparicio Costa Brasil, tendo em vista o descumprimento da Instrução Normativa TCE/ES 43/2017³²:

INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

10. Ausência do RELATÓRIO E parecer CONCLUSIVO DO CONTROLE INTERNO

Base Normativa: Instrução Normativa TC 43/2017.

A Constituição Federal, em seu art. 74, determina que deverá ser mantido pelos Poderes sistemas de controle interno, estabelecendo conteúdo mínimo que este controle deverá ter como objeto, conforme exposto abaixo:

- Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, 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 da 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 de sua missão institucional.

No parágrafo primeiro, ficou estabelecido que "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".

Por meio da Resolução 227/2011, alterada pela Resolução 257/2013, esta Corte de Contas dispôs sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprovando também o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", e estabelecendo prazos para que os jurisdicionados atendessem aos comandos regulamentadores.

Consta da Instrução Normativa TC 43/2017 previsão para encaminhamento, pelo prefeito, da seguinte documentação correlata:

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/043-2017-Regulamenta-envio-dados-sistema-eletronico-TCEES-Atualizada-ate-a-PN-98-2020-15.9.2020-Marilene.pdf Acesso em: 14 out. 2020.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/043-2017-Regulamenta-envio-dados-sistema-eletronico-TCEES-Atualizada-ate-a-PN-98-2020-15.9.2020-Marilene.pdf Acesso em: 14 out. 2020.

Regulamenta o envio de dados e informações, por meio de sistema informatizado, ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.

Regulamenta o envio de dados e informações, por meio de sistema informatizado, ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.



- Relatório de avaliação do cumprimento do plano de ação para implantação do Sistema de Controle Interno (Art. 3°, § 3°, da Resolução TC n° 227/2011);
- Relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, assinado por seu responsável, contendo os elementos previstos no Anexo II, Tabela 5, desta Instrução Normativa. (Art. 76, § 3º da LC nº 621/2012 c/c art. 122, § 5º do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013 e c/c art. 4º da Resolução TC nº 227/2011);
- Pronunciamento expresso do chefe do poder atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, a que se refere o parágrafo único, do art. 4º, da Resolução TC nº 227/2011.

A documentação estabelecida na Instrução Normativa TC 43/2017 não foi encaminhada. Dessa forma, sugere-se citar o responsável para que apresente as justificativas que julgar necessário, bem como encaminhe, na forma regulamentada na Instrução Normativa TC 43/2017, o Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2017. (grifo nosso)

Por seu turno, em suas justificativas (<u>112 - Peça Complementar 24634/2018-9</u>), o Gestor declarou que "Acontece Honrados Conselheiros, que devido à transição de governo, com a mudança da equipe administrativa, o controlador atual encontrou a Controladoria Municipal sem implantação, e devido aos vários problemas acima mencionados no item 2.1, ficando impossível de apresentar relatórios técnicos".

Nesse momento, faz-se uma pausa para registrar, com profundo pesar, que um Controle Interno sujeito à inevitável transição de governo não foi – nem pode ser – o modelo básico almejado por esta Corte de Contas no momento da elaboração da **Resolução TCE/ES nº. 227/2011**³³. A propósito, não sem razão, o referido diploma normativo nos evoca que:

Outro aspecto a ser considerado nesta avaliação **é a necessidade da manutenção, por maior período possível, do vínculo deste profissional à entidade à qual presta serviços.** Esta condição possibilita uma visão cada vez mais ampla e evolutiva da organização, assegurando eficiência e continuidade na proposição de ações de controle interno.

A recomendação, nesse caso, é que, havendo equipe, o seu titular seja escolhido dentre os auditores públicos internos (ou denominação equivalente), com formação em nível superior e comprovado conhecimento para o exercício da função de controle, o que pressupõe domínio dos conceitos relacionados ao controle interno e auditoria. Os auditores públicos internos deverão ser selecionados em concurso público.

Estes critérios são relevantes, também, devido ao fato de que as UCCIs respondem pela operacionalização do apoio ao controle externo em sua

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out. 2020

Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece prazos e dá outras providências.



missão institucional. Dessa forma, a existência no seu comando de profissional pertencente ao quadro próprio amplia a possibilidade de que a fiscalização, no que se refere às competências do controle interno, seja efetivamente exercida. (grifo nosso)

Além disso, cumpre rememorar que o vencimento³⁴ da obrigação de encaminhamento das contas do **exercício 2017** ocorrera somente em **abril de 2018**; e nesse período não fora registrada qualquer "*transição de governo*" no município de Divino de São Lourenço.

De posse das insuficientes justificativas apresentadas, o **Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE**, por intermédio da <u>125 - Instrução Técnica Conclusiva 00638/2019-6</u>, ao manter a irregularidade, ressaltou que "a implantação do sistema de controle interno é exigência deste Tribunal de Contas desde o ano civil de 2011, sendo que no exercício financeiro de 2017 não havia nenhuma exigência deste Tribunal com data-limite ainda em aberto". Confira:

[...]

2.7 Ausência do relatório e parecer conclusivo do controle interno. (Item 10 do RT nº 448/2018)

Base Legal: Instrução Normativa TC 43/2017.

Dos Fatos:

A análise efetuada no RT 448/2018 apontou que não foi encaminhado o relatório e parecer conclusivo emitido pelo Controle Interno Municipal. Sugeriu-se então a citação do gestor para que apresentasse as justificativas que julgasse necessárias, bem como encaminhasse, na forma regulamentada na Instrução Normativa TC 43/2017, o Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2017.

Da justificativa

Em resposta à citação o gestor responsável apresentou a seguinte justificativa (Defesa Justificativa 1644/2018-5).

Objetivando elucidar o item em questão, encaminhamos documento contendo as justificativas encaminhadas a Esta Corte de Contas junto a Prestação de Contas Anual.

Da análise

Compulsando as justificativas apresentadas pelo gestor entendemos que as mesmas **não** merecem prosperar. Explica-se.

Lei Complementar nº. 621/2012

Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

^{§ 1}º As contas serão encaminhadas pelo Prefeito ao Tribunal de Contas até noventa dias após o encerramento do exercício, salvo outro prazo fixado na lei orgânica municipal.



O gestor alegou, na documentação de suporte, Peça Complementar 24364/2018, que **a transição de governo interferiu na condução dos trabalhos do órgão de controle interno,** corroborando com a verificação da ausência dos relatórios apontados no RT.

Compulsando os outros documentos eletrônicos enviados ("Peça Complementar 24630/2018 a 24634/2018"), verificamos que não foram encaminhados documentos comprobatórios das alegações do gestor, ainda que fossem para justificar a ausência dos relatórios apontados no RT.

Mesmo estando com problemas nos sistemas do município, temos que a atuação do sistema de controle interno deveria ocorrer mesmo nesta situação. Ademais, a implantação do sistema de controle interno é exigência deste Tribunal de Contas desde o ano civil de 2011, sendo que no exercício financeiro de 2017 não havia nenhuma exigência deste Tribunal com data-limite ainda em aberto.

Nesse sentido e, considerando a ausência do parecer conclusivo do controle interno, bem como a ausência de pronunciamento do responsável sobre o relatório do controle interno, vimos não aceitar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a sugerir **manter** o indicativo de irregularidade.

[...] (grifo nosso)

O Ministério Público de Contas, por meio do 134 - Parecer do Ministério Público de Contas 05095/2019-7, enfatizou que a mora do Gestor em adotar as medidas legais à plena implementação do Órgão de Controle Interno do município consubstancia grave omissão. Ademais, constatou, com justeza, a causa da irregularidade em tela: "No caso vertente, o município não dispõe de sistema de controle interno totalmente implementado, nem tampouco de servidores habilitados a fim de emitir uma opinião sobre as demonstrações contábeis, não podendo se concluir se as contas estão ou não condizentes com os princípios da Administração Pública". Veja:

2.4 – AUSÊNCIA DE RELATÓRIO E PARECER CONCLUSIVO DO CONTROLE INTERNO (ITEM 2.7 DA ITC)

O controle interno pode ser definido como um sistema organizado para controlar os próprios atos dos órgãos públicos, verificando se as despesas estão alinhadas com os princípios constitucionais da legalidade, economicidade e finalidade pública.

Impõe-se destacar que os responsáveis pelo controle interno têm o dever legal e constitucional de determinar ao órgão a adoção de medidas corretivas, visando sanar as impropriedades verificadas, sob pena de responsabilidade solidária (art. 44 da LC nº. 621/12).

Revela-se evidente que o controle interno vem trazer maior lisura e transparência à Administração Pública, garantindo que os impostos arrecadados e os recursos recebidos sejam aplicados, de forma eficiente e eficaz, em prol da sociedade.

Vale anotar que tal sistema não se revela apenas como um meio de fiscalizar a atuação dos gestores públicos, mas, também, como uma maneira de auxiliá-los nas suas consecuções administrativas, garantindo um melhor aproveitamento dos recursos públicos e também preservando a imagem política do jurisdicionado.



Cabe frisar, que incumbe ao controle interno comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual e municipal (art. 42, inciso II, da LC n. 621/12).

No caso vertente, o município não dispõe de sistema de controle interno totalmente implementado, nem tampouco de servidores habilitados a fim de emitir uma opinião sobre as demonstrações contábeis, não podendo se concluir se as contas estão ou não condizentes com os princípios da Administração Pública.

A esse respeito, a Resolução TC n. 227, de 25 de agosto de 2011, determina o sequinte:

- Art. 2°. Determinar aos Poderes e órgãos do Estado e dos Municípios do Espírito Santo, que ainda não tenham implantado sistema de controle interno, que o façam até o mês de agosto/2013, mediante lei específica, observando as recomendações apresentadas no Guia mencionado no artigo anterior.
- §1°. Os Poderes e órgãos citados no caput deste artigo que já haviam implantado o sistema de controle interno antes da edição da Resolução n°227/2011, ou que tenham implantado em desacordo com as recomendações apresentadas no "Guia" citado no artigo anterior, deverão adotar as medidas necessárias à adequação de sua legislação, no prazo estabelecido no caput.
- § 2°. A falta de instituição e manutenção do sistema de controle interno poderá ensejar à irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever legal.

Observa-se, portanto, a mora do gestor em adotar as medidas legais à plena implementação do órgão do controle interno do município, o que consubstancia **grave omissão.** (grifo nosso)

Em sede de Sustentação Oral (<u>139 - Memorial 00028/2020-1</u>), o Responsável buscou minimizar a grave omissão ocorrida nas **contas 2017** ao argumentar que nas **contas 2018** (Processo TCE/ES 8668/2019) houvera o envio do **RELOCI**. Confira:

13. Por fim, no que diz respeito à ausência do relatório e do parecer conclusivo do controle interno, item n. 2.7 da ITC, informa-se que o item já foi objeto de solução na PCA 2018, tendo superado o Município as dificuldades para implantação do referido órgão. Com base em precedentes do TCEES, pede-se o afastamento da irregularidade. (grifou-se)

Obviamente, o **RELOCI** apresentado nas **contas 2018** refere-se ao **exercício 2018**, retratando-o com exclusividade, não se prestando a delinear os improváveis procedimentos executados pelo **Órgão de Controle Interno** sobre as **contas 2017**.

Nessa trilha, aliás, a <u>150 - Manifestação Técnica de Defesa Oral 00026/2020-1</u>: "(...) o documento é específico para o exercício 2018, não abrangendo o exercício anterior (2017)".



Trata-se, portanto, de omissão grave, patente, insanável, motivo pelo qual o Conselheiro Relator, senhor Sebastião Carlos Ranna de Macedo, mediante <u>156 - Voto do Relator 02686/2020-2</u>, corroborou integralmente o entendimento do Ministério Público de Contas e da Equipe Técnica, pela manutenção desta irregularidade.

Por sua vez, o Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, em sede de <u>157 - Voto Vista 00093/2020-2</u>, novamente rememorou o fato de o RELOCI haver sido apresentado nas contas 2018, defendendo, ainda, a ausência de "potencial ofensivo" da irregularidade sub examine, travestindo-a de "impropriedade ou falta de natureza formal", sem aptidão, destarte, "para macular as contas". Veja:

[...]

Tendo em vista que apesar das dificuldades para implementação do controle interno, **o município logrou êxito**, conforme consta no item 2.7 da ITC 934/2020 - Processo TC 8668/2019, prestação de contas anual, exercício 2018.

E considerando que o presente item por si só não possui potencial ofensivo para macular as contas, por tratar-se de impropriedade ou falta de natureza formal, sem gravidade e que não representou dano injustificado ao erário, nos moldes do art. 80, inciso II, da Lei Complementar Estadual 621/2012, opino mantê-la no campo da ressalva. (grifo nosso)

Malgrado a classificação da irregularidade em tela como "impropriedade ou falta de natureza formal", nenhum elemento normativo, decisório ou doutrinário foi trazido aos autos para fundamentar a assertiva. In casu, considerando que a gravidade ou não da irregularidade seria determinante à configuração do resultado da apreciação desta Corte, assim, motivo suficiente a que a mera afirmação de ausência de gravidade não constituiu legítimo fundamento de fato e de direito a reverter o opinamento até então delineado.

Na 31ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara³⁵, ocorrida em 30 de setembro de 2020, contudo, o Conselheiro Relator motivou a alteração de seu posicionamento anterior, passando igualmente a afastar a irregularidade, ao argumento de que:

"Com relação ao controle interno, o tribunal de contas tem entendido, em diversas ocasiões, que controle interno é importante, mas é uma irregularidade que, por si só, não tem o condão de macular as contas. Então, senhor presidente, eu vou encampar no meu voto, o voto vista do Conselheiro Rodrigo Coelho". (grifou-se)

_

³¹a Sessão Ordinária da 1a Câmara. Registro da ocorrência do minuto 24 ao minuto 25. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Lusl81ywldQ Acesso em: 08 out. 2020.



Na mesma trilha do que fora afirmado quanto ao opinamento do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, a mera alegação de que a irregularidade não teria aptidão a "macular as contas", porque assim supostamente compreende esta Corte de Contas, reclama fundamentação, exprimindo-se, até mesmo, insuficiente para que se estabeleça um contra-argumento, pois impossibilita a aferição dos reais motivos para a mudança de posicionamento.

Sobre tal aspecto, cabe lembrar, *data venia*, que, de acordo com o **art. 489**, § **1º**, **V**, do Código de Processo Civil³⁶, "Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: V – se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;" (destacou-se).

Ato contínuo, o *Parquet* de Contas realizou apontamentos acerca da necessidade de a Corte de Contas considerar a atuação do Controle Interno dos municípios do Espírito Santo à luz da Resolução TCE/ES nº. 227/2011³⁷deste próprio Tribunal, sempre em busca de seu fortalecimento institucional; destacou as condições sombrias de trabalho de parcela considerável de Controladores; bem como pôs em relevo uma circunstância elementar: as atividades de controle interno se somam às do controle externo, por isso a necessidade de maior proximidade e apoio entre as duas espécies do gênero Controle (Externo e Interno), "coirmãos" no processo de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Confira:

"Eu tive na minha presença alguns Controladores Internos e pude, a partir daí, fazer uma análise de sentimento desses Controladores, da situação em que eles vivem, e eu quero aqui solicitar, embora a gente esteja com dois votos no mesmo sentido, gostaria de pedir vistas desses autos ao Conselheiro Ranna, gostaria inclusive, Conselheiro Ranna, que Vossa Excelência me concedesse o prazo em dobro de quatro sessões, em face da relevância da matéria sob análise, eu gostaria de trazer as considerações de como os controladores internos trabalham com riscos pessoais a sua integridade física e psicológica, são vítimas de assédio moral no ambiente de trabalho, violência financeira de verdadeira asfixia salarial, violência psicológica por meio de chantagens,

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 24 out. 2020.

Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece prazos e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out. 2020.



intimidações, ameaças, espionagem, perseguições, e no serviço público há vários mecanismos de captura de lealdade pacíficas, consentidas ou não, e no caso do controle interno isso se nota de uma maneira muito patente, muito forte, muito tocante, então gostaria de pedir essas vistas, no sentido de solicitar a Vossas Excelências, nós temos uma Resolução no âmbito do Tribunal de Contas que regulamenta isso, nós temos que estender a mão ao controle interno dos municípios, nós temos que fortalecê-los, sermos um apoio a eles, a esse trabalho, porque a percepção que tenho, a análise de sentimento de alguns controladores internos que chagam a mim, é, sinceramente, lastimável. O controle interno não tem condição nenhuma de trabalhar, não tem nenhuma efetividade, não é uma simples falha de natureza formal, ele simplesmente é vítima dessas capturas, voluntárias ou não, de lealdade no serviço público. Quero sensibilizar Vossas Excelências no sentido que o Tribunal de Contas possa estender a mão aos controladores internos dos municípios deste Estado. Então peço vistas desses autos, Conselheiro Ranna, peço que me conceda vista em dobro para que eu possa ter tempo de fazer um trabalho mais completo possível, e vou buscar sensibilizar Vossas Excelências, trazer uma linha argumentativa no sentido de que nós possamos, cada vez mais, fortalecer o controle interno dos municípios, que são nossos coirmãos, são irmãos do controle Externo, eles demandam uma ajuda do controle externo, por isso peço vista desses autos. Devolvo a palavra ao senhor Presidente. Muito obrigado desde já, Conselheiro Presidente e Conselheiro Relator"38.

Pois bem. Diante dessa explanação, resta-nos, ainda, ora com fundamentos inéditos, ora com fundamentos de amplo conhecimento, instigar a reforma do pensamento acerca da significação do Controle Interno, assim como demonstrar que a irregularidade posta em debate – traduzida, numa visão simplória, como um mero erro pontual e formal, que culminou na ausência do Relatório do Controle Interno – possui natureza grave e representa a consequência da total ausência de estruturação e/ou manutenção dos Órgãos de Controle Interno.

De início, ressalta-se, por imperioso, <u>que não só a Instrução Normativa TCE/ES</u> <u>43/2017³⁹ fora violada</u>. Em verdade, a importância da participação do **Controle Interno** nas contas anuais vai muito além do que está prescrito nessa norma, conforme será pormenorizado adiante.

_

³¹ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara. A abordagem teve início no minuto 25 e fim no minuto 28. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Lusl81ywldQ Acesso em: 08 out. 2020.

Regulamenta o envio de dados e informações, por meio de sistema informatizado, ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/043-2017-Regulamenta-envio-dados-sistema-eletronico-TCEES-Atualizada-ate-a-PN-98-2020-15.9.2020-Marilene.pdf Acesso em: 14 out. 2020.



O art. 5°, XXIII, da **Lei Municipal nº. 453/2012**⁴⁰ estipula como responsabilidade da **Unidade Central de Controle Interno** a emissão de **Parecer Conclusivo** sobre as contas anuais prestadas pela administração, *verbo ad verbum*:

Art. 5º. São responsabilidades da Unidade Central de Controle Interno referida no artigo 7º, além daquelas dispostas no art. 74 da Constituição Federal e art. 76 da Constituição Estadual, também as seguintes:

XXIII – emitir parecer conclusivo sobre as contas anuais prestadas pela administração;

Também por este prisma o art. 3°, XXXVII, da Lei Municipal nº. 456/2012⁴¹, in verbis:

Art. 3º. As atividades do **Controlador Interno do Município** serão exercidas através do Gabinete da Unidade Central de Controle Interno, ao qual cabe o desempenho das seguintes atribuições:

[...]

XXXVII - elaborar anualmente parecer e relatórios, conforme o caso, sobre a prestação de contas anual do executivo, por ocasião do encerramento do exercício, sendo estes parte integrante da prestação de contas enviada pelo mesmo aos órgãos superiores, bem como sobre o balanço geral;

Por sua vez, o artigo 76, § 3º, da Lei Complementar nº. 621/2012⁴² apresenta-se clarividente ao estipular que "As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno municipal, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal de Contas". Confira, ipsis litteris:

Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

[...]

§ 3º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno municipal, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal de Contas. (grifo nosso)

Dispõe sobre o sistema de controle interno do município de Divino de São Lourenço.

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/CDEF911700C3B0ACB4E9573F70F72B38.pdf Acesso em: 14 out. 2020.

Recebida via e-mail pela Controladoria Municipal de Divino de São Lourenço (controladoria@dslourenco.es.gov.br). Indisponível no Portal da Transparência do Município até 15 de outubro de 2020.

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/9BAEEA48F0C0D086636BDCED2318299D.pdf Acesso em: 21 out. 2020.

Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf Acesso em: 15 out. 2020.



Em idêntica senda, o art. 135, § 4°, do Regimento Interno desta Corte de Contas⁴³:

Art. 135. As contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos previstos nos incisos I, III, IV, V, VI e XI do art. 5º da Lei Orgânica do Tribunal deverão ser apresentadas sob a forma de tomada ou de prestação de contas para julgamento, e só por decisão do Plenário, utilizando critérios de materialidade, de relevância e de risco, poderá haver dispensa desta obrigação. [...]

§ 4º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da unidade responsável pelo controle interno, do respectivo órgão ou entidade, os quais deverão conter os elementos indicados em ato normativo do Tribunal. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019). (grifou-se)

Nesse rumo, o art. 4° da **Resolução TCE/ES nº. 227/2011**⁴⁴, destaca, de forma impositiva, que "**Deverá integrar a Prestação de Contas Anual** dos respectivos Poderes ou Órgãos, mencionados no caput do art. 3°, o parecer da Unidade Central de Controle **Interno sobre as contas**, o qual conterá informações que atendam ao disposto no artigo 59 da Lei Complementar n° 101/2000⁴⁵", ad litteram:

Art. 4º. Deverá integrar a Prestação de Contas Anual dos respectivos Poderes ou Órgãos, mencionados no caput do art. 3º, o parecer da Unidade Central de Controle Interno sobre as contas, o qual conterá informações que atendam ao disposto no artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000.

O parágrafo único do art. 4º da Resolução TCE/ES nº. 227/2011⁴⁶, ao complementar o caput, realça que "O chefe do Poder ou Órgão, mencionados no caput do art. 3º emitirá expresso e indelegável pronunciamento sobre o parecer de que trata o caput deste artigo, no qual atestará haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas", in verbis:

Art. 4º. [...]

Parágrafo único. O chefe do Poder ou Órgão, mencionados no caput do art. 3º emitirá expresso e indelegável pronunciamento sobre o parecer de que trata o

Resolução nº 261/2013. Aprova o REGIMENTO INTERNO DO TCEES.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/Res261-REG-INT-Atualizada-ER-15-2020-Revisado-7.10.2020.pdf Acesso em: 15 out. 2020.

Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece prazos e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out. 2020

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 15 out. 2020.

Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece prazos e do outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out. 2020



caput deste artigo, no qual atestará haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas.

Nessa trilha, com a mesma ênfase a respeito do **Pronunciamento expresso do Chefe** do Poder atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no Parecer Conclusivo emitido pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno – PROEXE, o art. 45 da Lei Complementar nº. 621/2012⁴⁷:

Art. 45. A autoridade competente emitirá, sobre as contas e o parecer do controle interno, expresso e indelegável pronunciamento, no qual atestará haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas.

Mais adiante, em amparo à obrigação imposta, o art. 5° da Resolução TCE/ES nº. 227/2011⁴⁸ estipula como causa ensejadora da rejeição das contas justamente a ausência de parecer e de pronunciamento do Controle Interno, <u>haja vista a omissão acarretar sua inequívoca incompletude</u>, em sintonia, inclusive, com o prescrito no art. 138, § 3°, do Regimento Interno⁴⁹, o qual considera não prestadas as contas que, embora encaminhadas, estejam incompletas. Confira:

Resolução TCE/ES nº. 227/2011:

Art. 5°. As Prestações de Contas Anuais encaminhadas a este Tribunal, pelos Poderes ou Órgãos mencionados no caput do art. 3°, destituídas do parecer e do pronunciamento que trata o *caput* e o parágrafo único do artigo anterior serão consideradas incompletas, o que poderá ensejar sua rejeição.

Regimento Interno:

Art. 138. Além dos elementos previstos no artigo anterior, os processos de tomadas e prestações de contas conterão as demonstrações financeiras exigidas em lei e outros demonstrativos definidos em ato normativo específico, que evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, e observarão os princípios fundamentais de contabilidade e outros dispositivos legais e regulamentares aplicáveis à Administração Pública.

[...] § 3º Serão consideradas não prestadas as contas que, embora encaminhadas, não reúnam as informações e os documentos exigidos na legislação em vigor, bem como nos atos normativos próprios do Tribunal. (grifo nosso)

Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.

Disponível em: <a href="https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-108/LC-621-2012-Lei-Org%A20-108/LC-621-2012-Lei-Org%A20-108/LC-621-2012-Lei-Org%A20-108/LC-621-2012-Lei-Org%A20-108/LC-621-2012-L

^{2.}pdf Acesso em: 15 out. 2020.

Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece

prazos e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out. 2020

RESOLUÇÃO TC Nº 261, DE 4 DE JUNHO DE 2013. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/Res261-REG-INT-Atualizada-ER-15-2020-Revisado-7.10.2020.pdf Acesso em: 26 out. 2020.



Tamanha importância oferecida ao Controle Interno, que a Lei Complementar nº. 621/2012⁵⁰, em seu art. 47, define que "A falta injustificada de instituição ou de implementação do sistema de controle interno poderá ensejar a recomendação de rejeição ou o julgamento pela irregularidade das contas do respectivo responsável, sem prejuízo das penalidades previstas em lei". Veja:

Art. 47. A falta injustificada de instituição ou de implementação do sistema de controle interno poderá ensejar a recomendação de rejeição ou o julgamento pela irregularidade das contas do respectivo responsável, sem prejuízo das penalidades previstas em lei.

Também por este prisma o art. 2º, § 2º, da Resolução TCE/ES nº. 227/2011⁵¹, o qual destaca a obrigação não apenas de instituição do Controle Interno, senão ainda de sua manutenção: "A falta de instituição e manutenção do sistema de controle interno poderá ensejar à irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever legal". Veja, na íntegra:

Art. 2°. Determinar aos Poderes e órgãos do Estado e dos Municípios do Espírito Santo, que ainda não tenham implantado sistema de controle interno, que o façam até o mês de agosto/2013, mediante lei específica, observando as recomendações apresentadas no Guia mencionado no artigo anterior. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013).

[...]

§ 2°. A falta de instituição e manutenção do sistema de controle interno poderá ensejar à irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever legal. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013)

Ante o exposto, fácil é constatar, sem espaço a dúvidas, que a ausência do (i) Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno – RELOCI e, consequentemente, do (ii) Pronunciamento expresso do Chefe do Poder atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no Parecer Conclusivo emitido pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno – PROEXE, na PCA 2017, têm, sim, a aptidão de macular

2020

Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf Acesso em: 15 out. 2020.

Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece prazos e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out.



as contas, porquanto há perfeita subsunção da irregularidade à norma do art. 80, III, da **Lei Complementar nº. 621/2012**⁵². Assim, qualquer posicionamento contrastante a esse, ademais de atuar *contra legem*, possui o efeito de apequenar o trabalho do Controle Interno, reduzindo-o a mera peça decorativa na Administração Pública Municipal.

Decerto, a magnitude do **Controle Interno** e a importância de seus **Relatórios** (ápice do controle realizado) são, conforme detalhado, imposições necessárias e próprias da legislação criada por este Tribunal de Contas e para atuação deste Tribunal de Contas, a partir de normas federais e estadual, não decorrendo, portanto, a talante de seus próprios desígnios.

Ademais, de acordo com o Rol de Responsáveis – ROLRESP (090 - Prestação de Contas Anual 28978/2018-7) e dados disponíveis no Portal da Transparência do Município⁵³ (exercícios 2017 e 2018), a Controladoria de Divino de São Lourenço ficou desprovida de qualquer servidor entre o dia 01 de janeiro de 2018 ao dia 14 de fevereiro de 2018⁵⁴, tendo, portanto, sua continuidade interrompida, circunstância que (i) colabora para o não cumprimento das obrigações do município com o Controle Externo, a exemplo do que ocorrera com a omissão de encaminhamento do RELOCI e do PROEXE na PCA 2017; (ii) evidencia violação, por parte do Chefe do Poder Executivo, aos comandos supracitados, notadamente ao art. 2º, § 2º55, da Resolução TCE/ES nº. 227/2011, ante a hialina falta de manutenção do Sistema de Controle Interno municipal; e (iii) ilustra, com propriedade, a vulnerabilidade de um Controle Interno conduzido por apenas um servidor ocupante de cargo em comissão (de livre nomeação e exoneração). Confira:

_

Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser: [...]
III – pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Portal da Transparência de Divino de São Lourenço. Pessoal – SERVIDOR POR SECRETARIAS.

Disponível em: http://divinodesaolourenco-es.portaltp.com.br/consultas/pessoal/servsecretarias.aspx Acesso em: 16 out. 2020.

Conforme se depreende dos registros de exoneração (31/12/2017) e nomeação (15/02/2018) do senhor Antônio João Machado de

Conforme se depreende dos registros de exoneração (31/12/2017) e nomeação (15/02/2018) do senhor Antônio João Machado de Souza, assim como da ausência de registro de qualquer outro servidor como responsável pelo Controle Interno no mês de janeiro de 2018.

Essa informação foi confirmada via e-mail pelo senhor Antônio João Machado de Souza, Controlador Interno, no dia 26 de outubro de 2020, após troca de e-mails.

Art. 2°. Determinar aos Poderes e órgãos do Estado e dos Municípios do Espírito Santo, que ainda não tenham implantado sistema de controle interno, que o façam até o mês de agosto/2013, mediante lei específica, observando as recomendações apresentadas no Guia mencionado no artigo anterior. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013).

^{[...] § 2°.} A falta de instituição e manutenção do sistema de controle interno poderá ensejar à irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever legal. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013)





Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço

Praça 10 de Agosto n. 10 Centro, CEP: 29-590-000 CNPJ: 27.174.127/ 0001-83- Divino de São Lourenço - ES Tel.(28)-3551-1166-Fax-3551-1177

ROL DOS RESPONSÁVEIS (ADMINISTRAÇÃO):

Nome: Eleardo Aparício Costa Brasil

Endereço residencial: Rua Domingos Martins, 41, Centro, Divino de São Lourenço, ES. CEP 29590-000

E-mail: ajmachadosouza@gmail.com

Cargo: Prefeito Municipal

CPF:

Ato de nomeação: Termo de posse

Período no Cargo: 01/01/2017 até a presente data

Nome: Antônio João Machado de Souza

Endereço residencial: Rua Carlos Emery Lobato, 55, Centro, Divino de São Lourenço, ES.

CEP 29590-000

E-mail: ajmachadosouza@gmail.com

Cargo: Controlador Interno

CPF:

Ato de nomeação: Decreto nº 004/2017 Período no cargo: 02/01/2017 até 12/12/2017

Nome: Antônio João Machado de Souza

Endereço residencial: Rua Carlos Emery Lobato, 55, Centro, Divino de São Lourenço, ES.

CEP 29590-000

E-mail: ajmachadosouza@gmail.com

Cargo: Controlador Interno

CPF:

Ato de nomeação: Decreto nº 026/2018

Período no cargo: 15/02/2018 até a presente data

Nome: Ilseane Rodrigues Teixeira

Endereço residencial: Rua Joaquim Olegário, 83, Bairro Vista Alegre, Guaçuí, ES. CEP 29560-000

E-mail: ilseane@hotmail.com

Cargo: Contadora

CPF:

Ato de nomeação: Decreto nº 663/2006

Período no cargo: 14/02/2006 até a presente data

Cumpre esclarecer, outrossim, que a irregularidade consubstanciada na Ausência do Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno (RELOCI), registrada em 2017, também é resultado de falhas que já vinham sendo expostas nas PCA's 2015 e 2016 (portanto, prestações de contas pretéritas). Assim, ao que indica, o Controle Externo não conseguiu vislumbrá-las no momento oportuno, tampouco o Chefe do Poder



Executivo Municipal ofereceu-lhes a devida atenção, culminando, com isso, na omissão em comento. Confira.

No exercício 2015 (Processo TCE/ES 4670/2016), como um prenúncio ao que ocorreria em 2017, o Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno – RELOCI (Prestação de Contas Anual 16874/2016-5) contou com a franqueza e integridade do Controlador-Geral, o qual evidenciou que "esse órgão de controle interno realizou, dentro de suas enormes limitações de pessoal (apenas um membro – Controlador Geral) no exercício supramencionado, procedimentos de controle (por amostragem), já que não dispõe de auditores como seus pares para realização de tais tarefas, bem como só teve acesso às PCA's (Prestação de Contas Anual), no dia 30/03/2016, ou seja, na véspera do prazo final para respectivo envio, o que torna por praticamente impossível um exame detalhado, causando enormes transtornos e dificuldades no exame do que necessário para um relatório objetivo, (...)" (grifou-se). Confira:

TABELA 5 RELATÓRIO E PARECER CONCLUSIVO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Emitente: UCCI - Divino São Lourenço-ES

Gestor responsável: Miguel Lourenço da Costa PREFEITO

Exercício: 2015

dentro de suas enormes limitações de pessoal (apenas um membro- Controlador Geral) no exercício supramencionado, procedimentos de controle (por amostragem), já que não dispõe de auditores como seus pares para realização de tais tarefas, bem como só teve acesso às PCA'a (Prestação de Contas Anual), no dia 30/03/2016, ou seja, na véspera do prazo final para respectivo envio, o que torna por praticamente impossível um exame detalhado, causando enormes transtornos e dificuldade no exame do que necessário para um relatório objetivo, no que tange:



Mais adiante, o Controlador Interno reforçou a situação de fragilidade do Controle Interno de Divino de São Lourenço – malgrado as Leis Municipais nº. 453/2012⁵⁶ e 456/2012⁵⁷ tenham configurado o Controle Interno não só com 01 (um) cargo de Controlador Interno (comissionado), induvidosamente insuficiente perante as atividades demandadas, como também com 02 (dois) cargos de Auditor de Controle Interno (efetivo) –, assim como transpareceu a pouquidade de conteúdo do RELOCI, decorrência de uma análise "extremamente superficial" realizada nos pontos de controle, ao destacar:

⁵

Art. 8º. - Deverá ser criado no Quadro Permanente de Pessoal da Prefeitura Municipal Executivo 01 (um) cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, de <u>CONTROLADOR INTERNO</u>, o qual responderá como titular da correspondente Unidade Central de Controle Interno do respectivo Poder.

Parágrafo Único – O ocupante deste cargo deverá possuir nível de escolaridade superior e demonstrar conhecimento sobre a matéria orçamentária, financeira, contábil, jurídica e administração pública, além de denominar os conceitos relacionados ao controle interno e atividade de auditoria.

Art. 9°. - Deverá ser criado no Quadro Permanente da Prefeitura Municipal o cargo efetivo de <u>AUDITOR DE CONTROLE INTERNO</u>, a ser ocupado por servidores que possuam escolaridade superior, em quantidade suficiente para o exercício das atribuições a ele inerentes.

Parágrafo único – Até o provimento desses cargos, mediante concurso público os recursos humanos necessários as tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno serão recrutados do quadro efetivo de pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, desde que preencham as qualificações para o exercício da função, sendo o recrutamento dos mesmos facultativo no período de implantação do Sistema de Controle Interno.

Dispõe sobre o sistema de controle interno do município de Divino de São Lourenço.

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/CDÉF911700C3B0ACB4E9573F70F72B38.pdf
Acesso em: 14 out. 2020.

Lei Municipal nº. 456/2012:

Art. 2º. Fica também criado na Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, o cargo efetivo de Auditor de Controle Interno, em quantidade de 02 (dois) membros, com padrão de vencimento correspondente a Carreira IX do Plano de Cargos e Salários desta municipalidade (lei 162/2005), com os seguintes requisitos mínimos para investidura no cargo:

^[...]I – Até o provimento desses cargos, mediante concurso público os recursos humanos necessários as tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno serão recrutados, se necessário, do quadro efetivo de pessoal da Prefeitura Municipal, desde que preencham as qualificações para o exercício da função.

II – Fica estipulado o prazo de 02 anos, após a sanção desta Lei, para realização do concurso público objetivando o preenchimento das vagas do cargo de Auditor de Controle Interno. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/9BAEEA48F0C0D086636BDCED2318299D.pdf Acesso em: 21 out. 2020.



OBSERVAÇÃO:

TODAS AS OPÇÕES FORAM MARCADAS COM A OPÇÃO (SIM), MAS IMPORTANTE DIZER QUE TODAS AS ANÁLISES SE DERAM DE FORMA EXTREMAMENTE SUPERFICIAL, POR AMOSTRAGEM, POIS ALÉM DE CONTAR A CONTROLADORIA COM A APENAS UM SERVIDOR, DE FORMAÇÃO NÃO CONTÁBIL, TAMBÉM NOS FOI ENTREGUE OS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA DEVIDA ANÁLISE SOMENTE NO RESPECTIVO E DERRADEIRO DIA DE ENVIO, 31/03/2016, PORTANTO IMPOSSÍVEL UMA ANÁLISE PROFUNDA ACERCA DA PROFUNDIDADE E COMPLEXIDADE ATINENTES A PRESTAÇÃO CONTAS. INFORMAMOS QUE **NOTIFICAMOS** RESPONSÁVEL PELO ATRASO NO FORNECIMENTO DOS RESPECTIVOS DOS NECESSÁRIOS. ASSEVERANDO-O TRANSTORNOS QUE TAL ATRASO NA ENTREGA PODERÃO CAUSAR.

Auditorias realizadas/Irregularidades/Proposições/

Objetivando subsidiar a emissão do parecer final sobre as contas ora avaliadas, é sabida a necessidade de se realizarem procedimentos de auditoria, todavia, alguns pontos devem ser observados.

Ainda que os cargos de Auditores tenham sido criados por Lei Municipal de n. 456/2012, referido concurso para provimento das respectivas vagas (duas), ainda não se realizou. Assim, sob o bastão de apenas um servidor — Controlador Geral — é humanamente impossível que referidas auditorias bem como todo o acervo de atividades necessárias sejam realizadas da forma plena, sem prejuízo da impossibilidade do acúmulo das atribuições.

Outra observação não menos importante, é a de que o Município analisado enquadrase no rol do que exposto no artigo 6º, §2º da Resolução 227/2011 alterada pela Resolução 257 de 2013, de onde se depreende a extensão dos prazos para conclusão de seu Manual de Rotinas Internas e demais Procedimentos de Controle.

Art. 6°. O Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle a que se refere o Guia anexo a esta Resolução deverá ser concluído até o dia 30 (trinta) de setembro do exercício de 2015, observando a seguinte ordem de prioridades para a normatização das atividades relativas aos sistemas administrativos a seguir dispostos:



(Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013).

§ 2°. Os prazos referenciados no caput e nos incisos deste artigo ficam prorrogados **em 12 (doze) meses** para os municípios com despesas empenhadas no exercício de 2009 inferiores ou iguais a R\$ 34.000.000,00.

Tudo isso, somado à grave crise financeira a que os municípios brasileiros tem convivido, e de forma especial Divino de São Lourenço, município dentre os mais pobres do Estado, senão o mais; a falta de qualificação da mão de obra local, bem como do quantitativo ideal (concurso em discussão/comissão criada), corrobora para que o que possível fosse se realizar, quanto as atribuições, tenham sido realizadas, reitera-se por apenas um servidor. Destaque-se que, nossa opinião sobre as demonstrações contábeis se restringe a composição das presentes, não se constituindo em juízo de valor quanto à adequação dos

registros contábeis, em face da ausência de habilitação profissional/competência técnica da Controladora que subscreve o presente parecer.

Com o desprovimento de uma equipe de auditores, auditorias propriamente ditas não foram realizadas. Todavia, exames por amostragem sim, rotineiramente, focando em atuação preventiva, buscando o bom uso do dinheiro público, o que se pode comprovar. Propusemos a celeridade quanto á realização do concurso, de forma a aprimorar o controle efetivo das atividades administrativas. Respectivo certame encontra-se já iniciado, e tão logo concluído, dará corpo definitivo às atividades de controle, aprimorando a gestão administrativa do Município.

Parecer conclusivo

Examinamos ainda que por amostragem por vezes, pelos motivos supra elencados a prestação de contas anual elaborada sob a responsabilidade do Sr. Miguel Lourenço da Costa, Prefeito do Município de Divino São Lourenço, relativa ao exercício a que se refere a prestação de Contas com objetivo de:

 avaliar o cumprimento das metas previstas na lei de diretrizes orçamentárias e no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado e dos Municípios;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual e municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

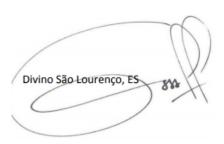
III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado e dos Municípios;

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

Em nossa opinião, s.m.j. as demonstrações contábeis e as demais peças que integram a prestação de contas sob exame representam adequadamente a posição orçamentária, financeira, patrimonial e de gestão fiscal do exercício a que se refere.

Ressalvas:

TODAS AS OPÇÕES FORAM MARCADAS COM A OPÇÃO (SIM), MAS IMPORTANTE DIZER QUE TODAS AS ANÁLISES SE DERAM DE FORMA EXTREMAMENTE SUPERFICIAL, POR AMOSTRAGEM, POIS ALÉM DE CONTAR A CONTROLADORIA COM A APENAS UM SERVIDOR, DE FORMAÇÃO NÃO CONTÁBIL, TAMBÉM NOS FOI ENTREGUE OS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA DEVIDA ANÁLISE SOMENTE NO RESPECTIVO E DERRADEIRO DIA DE ENVIO, 31/03/2016, PORTANTO IMPOSSÍVEL UMA ANÁLISE PROFUNDA ACERCA DA PROFUNDIDADE E COMPLEXIDADE ATINENTES A PRESTAÇÃO DE CONTAS. INFORMAMOS QUE NOTIFICAMOS O RESPECTIVO RESPONSÁVEL PELO ATRASO NO FORNECIMENTO DOS RESPECTIVOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS, ASSEVERANDO-O DOS POSSÍVEIS TRANSTORNOS QUE TAL ATRASO NA ENTREGA PODERÃO CAUSAR.



Giovanni Sanglard Hermisdorff Controlador Interno

Registre-se que o referido indicativo de irregularidade sequer foi reconhecido no bojo do **Processo TCE/ES 4670/2016 – PCA 2015**, tendo satisfeito esta Corte de Contas tão somente com o encaminhamento meramente formal e simbólico do **RELOCI**.

No exercício seguinte - 2016, a situação não se apresentou diferente.



Compulsando os autos do Processo TCE/ES 3648/2017, observa-se, mais uma vez, a ausência de qualquer medida visando a estruturação do Controle Interno de Divino de São Lourenço. Ademais, verifica-se, **novamente**, que o Controlador-Geral somente teve acesso aos documentos da PCA na véspera do prazo final de envio ao TCE/ES, o que denota, sem espaço a dúvidas e necessidade de maior esforço argumentativo, que o gestor não dispunha de qualquer entendimento acerca do papel do Controle Interno e que o RELOCI (046 - Prestação de Contas Anual 55581/2017-7) fora encaminhado apenas para compor formalmente a PCA do referido exercício, reiterando o que ocorrera em 2015. Confira:

TABELA 6

RELATÓRIO E PARECER CONCLUSIVO DO CONTROLE INTERNO

Emitente: UCCI - Divino São Lourenço-ES

Gestor responsável: Miguel Lourenço da Costa - PREFEITO

Exercício: 2016

Observando o que dispõe o artigo 74 da Constituição Federal de 1988 e o que dispõe o artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, esse órgão de controle interno realizou, dentro de suas enormes limitações de pessoal (apenas um membro- Controlador Geral) no exercício supramencionado, procedimentos de controle (por amostragem), já que não dispõe de auditores como seus pares para realização de tais tarefas, bem como só teve acesso às PCA's (Prestação de Contas Anual), no dia 30/03/2017, ou seja, na véspera do prazo final para respectivo envio, o que torna por praticamente impossível um exame detalhado, causando enormes transtornos e dificuldade no exame do que necessário para um relatório objetivo, no que tange:

[...]

OBSERVAÇÃO:

TODAS AS OPÇÕES FORAM MARCADAS COM A OPÇÃO (SIM), EXCETO AS QUE TRATAVAM E REGULAMETAVAM AS QUESTÕES SOBRE O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA, VEZ QUE ESTA PREFEITURA PERTENCE AO REGIME GERAL DE PREVIDENCIA SOCIAL, MAS IMPORTANTE DIZER QUE TODAS AS ANÁLISES SE DERAM POR AMOSTRAGEM, POIS ESTA CONTROLADORIA CONTA ATUALMENTE A COM A APENAS UM SERVIDOR DE FORMAÇÃO NÃO CONTÁBIL.

Auditorias realizadas/Irregularidades/Proposições:

Objetivando subsidiar a emissão do parecer final sobre as contas ora avaliadas, é sabida a necessidade de se realizarem procedimentos de auditoria, todavia, alguns pontos devem ser observados.

Ainda que os cargos de Auditores tenham sido criados por Lei Municipal de n. 456/2012, referido concurso para provimento das respectivas vagas (duas), ainda não se realizou. Assim, sob o bastão de apenas um servidor — Controlador Geral — é humanamente impossível que referidas auditorias bem como todo o acervo de atividades necessárias sejam realizadas da forma plena, sem prejuízo da impossibilidade do acúmulo das atribuições.

Tudo isso, somado à grave crise financeira a que os municípios brasileiros tem convivido, e de forma especial Divino de São Lourenço, município dentre os mais pobres do Estado, senão o mais; a falta de qualificação da mão de obra local, bem como do quantitativo ideal, corrobora para que o que possível fosse se realizar, quanto as atribuições, tenham sido realizadas, reitera-se por apenas um servidor.

Destaque-se que, nossa opinião sobre as demonstrações contábeis se restringe a composição das presentes, não se constituindo em juizo de valor quanto à adequação dos registros contábeis, em face da ausência de habilitação profissional/competência técnica do controlador que subscreve o presente parecer.

Com o desprovimento de uma equipe de auditores, auditorias propriamente ditas não foram realizadas. Todavia, exames por amostragem sim, rotineiramente, focando em atuação preventiva, buscando o bom uso do dinheiro público, o que se pode comprovar. Propusemos a nova administração celeridade quanto á realização do concurso, de forma a aprimorar o controle efetivo das atividades administrativas.

Parecer conclusivo:

Examinamos ainda que por amostragem por vezes, pelos motivos supra elencados a prestação de contas anual elaborada sob a responsabilidade da Sr. Miguel Lourenço da Costa, Prefeito do Município de Divino São Lourenço-ES, relativa ao exercício a que se refere a prestação de Contas com objetivo de:



economicidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual e municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

II - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Em nossa opinião, s.m.j. as demonstrações contábeis e as demais peças que integram a prestação de contas sob exame representam adequadamente a prática de atos de gestão no exercício a que se refere, observando-se a legalidade, legitimidade e economicidade na gestão dos recursos públicos.

Ressalvas:

TODAS AS OPÇÕES FORAM MARCADAS COM A OPÇÃO (SIM), EXCETO AS QUE FORAM REGULAMETADAS EM QUESTÕES SOBRE O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA, VISTO QUE A PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINO DE SÃO LOURENÇO PERTENCE AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA, IMPORTANTE SALIENTAR QUE TODAS AS ANÁLISES SE DERAM POR AMOSTRAGEM.

Divino São Lourenço - ES, em 11 de abril de 2017.

Antônio João Machado de Souza

Lamentavelmente, outra vez, não houvera o reconhecimento do referido indicativo de irregularidade por esta Corte de Contas.

Cabe lembrar, por imperioso, quanto ao obstáculo no acesso à documentação da PCA, conforme relatado acima — ocorrido em 2015 e reiterado, da mesma forma, em 2016 —, que "Constitui-se em garantias do ocupante da função de titular da unidade responsável pelo controle interno e dos servidores que integrarem a unidade o acesso a quaisquer documentos, informações e banco de dados indispensáveis e necessários ao exercício das funções de controle interno". Ademais, "O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação do Controle Interno no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito às sanções de natureza administrativa, civil e penal", em consonância ao disposto no art. 47, II e § 1º, da Lei Complementar nº. 621/2012⁵⁸, in verbis:

⁻⁻

Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf Acesso em: 16 out. 2020.



- **Art. 46**. Constitui-se em garantias do ocupante da função de titular da unidade responsável pelo controle interno e dos servidores que integrarem a unidade: (Redação dada pela LC nº 902/2019 DOE 9.1.2019)
- I independência profissional para o desempenho das atividades na administração direta e indireta;
- II o acesso a quaisquer documentos, informações e banco de dados indispensáveis e necessários ao exercício das funções de controle interno.
- § 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação do Controle Interno no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito às sanções de natureza administrativa, civil e penal.

Atente que o Relatório de Avaliação do Cumprimento do Plano de Ação para Implantação do Sistema de Controle Interno (RELSCI), referente à PCA 2016 (047 - Prestação de Contas Anual 55582/2017-1) — outro documento afeto ao Controle Interno —, também expôs a fragilidade da estrutura do Controle Interno no município de Divino de São Lourenço, mormente considerando que, de acordo com o próprio Controlador-Geral, sequer foi realizado um Plano Anual de Auditoria Interna, por completa falta de equipe técnica. Confira:



Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço

Praça 10 de Agosto n. 10 Centro, CEP: 29-590-000 CNPJ: 27.174.127/ 0001-83- Divino de São Lourenço - ES www.dslourenco.es.gov.br/gabinete@pmdsl.es.gov.br Tel.(28)-3551-1166-Fax-3551-1177

10	Revisão, aprovação e divulgação da IN	15/12/2013	Secretaria Municipal	Em andamento
	relativa ao Sistema de Planejamento e	12/2015	de Planejamento	
	Orcamento		,	
11	Revisão, aprovação e divulgação da IN	20/12/2013	Secretaria Municipal	Em andamento
	relativa ao Sistema de Contabilidade	20/12/2010	de Finanças	
12	Revisão, aprovação e divulgação da IN	20/12/2013	Secretaria Municipal	Em andamento
12	relativa ao Sistema de Controle Patrimonial	12/2015	de Administração	En andamento
13	Revisão, aprovação e divulgação da IN	20/12/2013	Secretaria Municipal	Em andamento
	relativa ao Sistema de Educação		de Educação	
14	Elaboração das demais Instruções	30/08/2015	Unidades Executoras	Em andamento
	Normativas			
15	Consolidar as Instruções Normativas no		Controladoria Geral	A iniciar
	Manual de Rotinas Internas de	30/10/2015	do Município	
	procedimentos de Controle da	00.10.2010	ac manage	
	Administração			
16	Elaboração de Projeto de Lei criando os	30/02/2014	Controladoria Geral	Concluído
10		30/02/2014		Concinido
	cargos que compõe a CGM	20/02/2014	do Município	
17	Elaborar o primeiro Plano Anual de	30/03/2014	Controladoria Geral	I
	Auditoria Interna da Controladoria Geral		do Município	Geral do Município.
18	Adoção de medidas visando a realização de	20/02/2014	Secretaria Municipal	O gasto com pessoal acima do limite prudencial foi o principal
	concurso objetivando o provimento do		de Administração	fator impeditivo para a criação de cargos e realização de
	quadro de auditor interno da Controladoria			concurso público haja vista as limitações impostas pela Lei
	Geral do Município.			Complementar nº 101/2000 – LRF.

Divino de São Lourenço - ES, 30 de março de 2017.

Antônio João Machado de Souza Controlador do Município – a partir de 02 de janeiro de 2017 Eleardo Aparício Costa Brasil Prefeito Municipal



Por sua vez, o RELSCI encaminhado na PCA 2017 (<u>083 - Prestação de Contas Anual 28971/2018-5</u>), incluído com a denominação RELACI⁵⁹, à semelhança do registro de 2016, evidencia as mesmas pendências junto aos itens 10 a 18 da tabela referencial. Nota-se assim que, apesar de exercícios distintos, o RELSCI de 2016 se apresenta praticamente idêntico ao RELSCI de 2017, o que demostra a total ausência de evolução das atividades do Controle Interno, haja vista, sobretudo, a imutável atuação solitária do Controlador-Geral:



Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço

Praça 10 de Agosto n. 10 Centro, CEP: 29-590-000 CNPJ: 27.174.127/ 0001-83- Divino de São Lourenço - ES www.dslourenco.es.gov.br/gabinete@pmdsl.es.gov.br Tel.(28)-3551-1166-Fax-3551-1177

10	Revisão, aprovação e divulgação da IN	15/12/2013	Secretaria Municipal	Em andamento
	relativa ao Sistema de Planejamento e	12/2015	de Planejamento	
	Orçamento		•	
- 11	Revisão, aprovação e divulgação da IN	20/12/2013	Secretaria Municipal	Em andamento
	relativa ao Sistema de Contabilidade		de Finanças	
12	Revisão, aprovação e divulgação da IN	20/12/2013	Secretaria Municipal	Em andamento
	relativa ao Sistema de Controle Patrimonial	12/2015	de Administração	
12		20/12/2013	•	E dt-
13	Revisão, aprovação e divulgação da IN	20/12/2013	Secretaria Municipal	Em andamento
	relativa ao Sistema de Educação	20.000.00.0	de Educação	
14	Elaboração das demais Instruções	30/08/2015	Unidades Executoras	Em andamento
	Normativas			
15	Consolidar as Instruções Normativas no		Controladoria Geral	A iniciar
	Manual de Rotinas Internas de	30/10/2015	do Município	
	procedimentos de Controle da			
	Administração			
16	Elaboração de Projeto de Lei criando os	30/02/2014	Controladoria Geral	Concluído
	cargos que compõe a CGM		do Município	
17	Elaborar o primeiro Plano Anual de	30/03/2014	Controladoria Geral	Não foi realizado por falta de equipe técnica na Controladoria
	Auditoria Interna da Controladoria Geral		do Município	Geral do Município.
18	Adoção de medidas visando a realização de	20/02/2014	Secretaria Municipal	O gasto com pessoal acima do limite prudencial foi o principal
	concurso objetivando o provimento do		de Administração	fator impeditivo para a criação de cargos e realização de
	quadro de auditor interno da Controladoria		,	concurso público haja vista as limitações impostas pela Lei
	Geral do Município.			Complementar nº 101/2000 – LRF.
19	Elaborar o primeiro Plano Anual de	30/12/2018	Controladoria Geral	Em andamento.
	Auditoria Interna da Controladoria Geral	5071272010	do Município	Lan unamono.
	Auditoria interna da Controladoria Geral		do Município	

Divino de São Lourenço - ES, 26 de junho de 2018.

Antônio João Machado de Souza Controlador do Município Eleardo Aparício Costa Brasil Prefeito Municipal

Sobre tal aspecto, convém lembrar, à luz do esboçado nas **Normas de Auditoria Governamental (NAGs)**⁶⁰, que "Os trabalhos de auditoria governamental, em face da sua amplitude, devem ser desenvolvidos por **equipes multi-interdisciplinares** nas mais diversas áreas do conhecimento". Verifica-se, portanto, indubitável a necessidade de munir a **Unidade de Controle Interno** com uma **EQUIPE** (o que pressupõe, logicamente, mais de um profissional) composta por **Auditores Internos** selecionados por concurso

Relatório de atividades realizadas pela Unidade de Controle Interno contendo informações acerca dos procedimentos relativos ao Plano Anual de Auditorias Internas – PAAI, executadas no exercício.

Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Normas%20de%20Auditoria%20Governamental-NAGs%20-%20miolo.pdf Acesso em: 17 out. 2020.



público (nos moldes preconizados pelas **Leis Municipais nº. 453/2012**⁶¹ e **456/2012**⁶²), sem os quais a execução de fiscalizações não poderá prosperar, pois, reforça-se: **a auditoria não é uma atividade individual.**

3100 - Competência Técnico-Profissional

Os trabalhos de auditoria governamental, em face da sua amplitude, devem ser desenvolvidos por **equipes multi-interdisciplinares** nas mais diversas áreas do conhecimento, como: Administração, Atuariais, Contabilidade, Direito, Economia, Engenharia, Estatística, Pedagogia, Saúde e Sociologia.

O profissional de auditoria governamental deve possuir as competências necessárias ao desempenho das suas atividades, o que implica o domínio do conhecimento técnico específico de sua formação e especialização, das normas de auditoria, bem como das habilidades e atitudes necessárias à realização de suas tarefas.

Entende-se por competência o conjunto das experiências, dos conhecimentos técnicos, das habilidades e das atitudes necessários para que o profissional de auditoria governamental possa cumprir com suas responsabilidades com eficiência e eficácia.

3101 – Qualquer que seja a natureza da auditoria governamental, ela deve ser executada por profissionais cuja formação e experiência correspondam à natureza, escopo e complexidade dos trabalhos a serem realizados. (grifo nosso)

Em idêntica senda, as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)⁶³:

Art. 8º. - Deverá ser criado no Quadro Permanente de Pessoal da Prefeitura Municipal Executivo 01 (um) cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, de <u>CONTROLADOR INTERNO</u>, o qual responderá como titular da correspondente Unidade Central de Controle Interno do respectivo Poder.

Parágrafo Único – O ocupante deste cargo deverá possuir nível de escolaridade superior e demonstrar conhecimento sobre a matéria orçamentária, financeira, contábil, jurídica e administração pública, além de denominar os conceitos relacionados ao controle interno e atividade de auditoria. [...]

^{9°. -} Deverá ser criado no Quadro Permanente da Prefeitura Municipal o cargo efetivo de <u>AUDITOR DE CONTROLE INTERNO</u>, a ser ocupado por servidores que possuam escolaridade superior, em quantidade suficiente para o exercício das atribuições a ele inerentes.

Parágrafo único - Até o provimento desses cargos, mediante concurso público os recursos humanos necessários as tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno serão recrutados do quadro efetivo de pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, desde que preencham as qualificações para o exercício da função, sendo o recrutamento dos mesmos facultativo no período de implantação do Sistema de Controle Interno.

Dispõe sobre o sistema de controle interno do município de Divino de São Lourenço.

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/CDÉF911700C3B0ACB4E9573F70F72B38.pdf Acesso em: 14 out. 2020.

⁶² Lei Municipal nº. 456/2012:

Art. 2º. Fica também criado na Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, o cargo efetivo de Auditor de Controle Interno, em quantidade de 02 (dois) membros, com padrão de vencimento correspondente a Carreira IX do Plano de Cargos e Salários desta municipalidade (lei 162/2005), com os seguintes requisitos mínimos para investidura no cargo:

^[...]I – Até o provimento desses cargos, mediante concurso público os recursos humanos necessários as tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno serão recrutados, se necessário, do quadro efetivo de pessoal da Prefeitura Municipal, desde que preencham as qualificações para o exercício da função.

II – Fica estipulado o prazo de 02 anos, após a sanção desta Lei, para realização do concurso público objetivando o preenchimento das vagas do cargo de Auditor de Controle Interno.

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/9BAEEA48F0C0D086636BDCED2318299D.pdf Acesso em: 21 out. 2020.



63. A EFS deve garantir que a equipe de auditoria possua, coletivamente, a competência profissional necessária para realizar a auditoria.

Explicação

64. A competência profissional em auditoria operacional inclui possuir sólidos conhecimentos de auditoria, projeto de pesquisa, métodos de ciências sociais e técnicas de investigação ou avaliação. Também inclui habilidades pessoais tais como capacidade analítica, capacidade de escrita e de comunicação, criatividade e receptividade em relação a visões e argumentos. A auditoria operacional também requer bom conhecimento das organizações, dos programas e das funções governamentais relacionados ao objeto de auditoria, e pode exigir especialização em ciências sociais, físicas, da computação ou outras ciências, bem como conhecimentos jurídicos.

[...]

- 85. A EFS deve garantir que a **equipe de auditoria** possua, coletivamente, a competência profissional necessária para realizar a auditoria. Explicação 86. O controle de qualidade inclui considerar se a equipe de auditoria possui competência suficiente e apropriada para realizar a auditoria, é capaz de escolher critérios livres de viés, tem acesso geral a informações precisas, considerou a informação disponível e teve tempo suficiente para completar a atribuição de auditoria.
- 87. A equipe de auditoria é composta para coletivamente ter a competência, o conhecimento, as habilidades e a experiência necessários para realizar a auditoria de acordo com normas profissionais. Dependendo do objeto, isso pode incluir:
- a) habilidades de auditoria e habilidades referentes a coleta/ análise de dados;
- b) competência jurídica;
- c) experiência prática e compreensão do tipo de auditoria a ser realizada;
- d) conhecimento dos padrões e das normas aplicáveis;
- e) entendimento das operações da entidade auditada e experiência adequada para o tipo de entidade e operações auditadas;
- f) capacidade e experiência para exercer julgamento profissional;
- g) produção de um relatório de auditoria que seja apropriado às circunstâncias. (grifou-se)

Nesse sentido, necessário se faz transcrever o seguinte trecho da **Resolução TCE/ES nº. 227/2011**⁶⁴:

Para desenvolver as atividades de auditoria interna, em sua plenitude, **é** necessário compor e capacitar a equipe de trabalho da UCCI, objetivando o contínuo aprimoramento dos conhecimentos técnicos e dos aspectos éticos e comportamentais.

Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/nbasp-nivel3.pdf Acesso em: 17 out. 2020.

Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece prazos e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out. 2020



É requisito fundamental que os profissionais que atuam na UCCI tenham, além de conhecimento técnico e domínio da legislação aplicável a Estados e Municípios, conforme o caso, uma conduta pessoal inquestionável, visto que estes profissionais passam a ter acesso a toda e qualquer informação dentro da organização, inclusive àquelas de caráter absolutamente sigiloso. (grifo nosso)

Após a grave omissão registrada na PCA 2017 (Processo TCE/ES 3259/2018) — sobre a qual nos debruçamos nestes autos —, <u>o mesmo erro se repetiu</u> na PCA 2018 (Processo TCE/ES 8668/2019).

Nestes autos, a omissão de encaminhamento do RELOCI - 10 Ausência do Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno só foi suprida, formalmente, em 20 de janeiro de 2020, com o envio da 061 - Peça Complementar 01182/2020-9, o que certamente põe em dúvida tanto a legitimidade do documento quanto o suposto "êxito" do município em 2018, conforme apontado no 157 - Voto Vista 00093/2020-2 (Processo TCE/ES 3259/2018). Veja a 047 - Instrução Técnica Inicial 00807/2019-6 (Processo TCE/ES 8668/2019), à guisa de corroboração:

_

Trecho do 157 - Voto Vista 00093/2020-2: "Tendo em vista que apesar das dificuldades para implementação do controle interno, o município logrou êxito, conforme consta no item 2.7 da ITC 934/2020 - Processo TC 8668/2019, prestação de contas anual, exercício 2018."







Instrução Técnica Inicial 00807/2019-6

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 08668/2019-7

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Setor: NCE - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia

Exercício: 2018

Criação: 30/10/2019 13:43

UG: PMDSL - Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço

Relator: Domingos Augusto Taufner

Responsável: ELEARDO APARICIO COSTA BRASIL

Vencimento: 01/04/2021

Considerando o Relatório Técnico 737/2019; em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sugere-se a esta Corte de Contas:

A citação dos responsáveis descritos no quadro adiante, nos termos do artigo 157, III, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013 c/c artigo 56, II, e artigo 63, I, da Lei Complementar 621 de 8 de março de 2012, para que, no prazo estipulado apresentem razões de justificativa, alegações de defesa, bem como documentos, individual ou coletivamente, que entenderem necessários em razão dos achados detectados:



Descrição do achado	Responsável	
4.1.1 Abertura de créditos suplementares em montante superior ao	ELEARDO APARÍCIO	
limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual	COSTA BRASIL	
4.1.2.1 Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos	ELEARDO APARÍCIO	
a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás	COSTA BRASIL	
natural		
6.1 Não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias	ELEARDO APARÍCIO	
relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do	COSTA BRASIL	
município		
6.2 Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGFDCX) apresenta saldos	ELEARDO APARÍCIO	
inconsistentes com os evidenciados no Anexo ao Balanço Patrimonial	COSTA BRASIL	
 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos, 	ELEARDO APARICIO	
evidenciando desequilíbrio das contas públicas	COSTA BRASIL	97
7.4.1 Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade	ELEARDO APARÍCIO	1 12
financeira suficiente (art. 55 da LRF)	COSTA BRASIL	286
10 Ausência do relatório e parecer conclusivo do controle interno	ELEARDO APARÍCIO	A Page
TO Ausencia do Telatorio e parecer conclusivo do controle interno	COSTA BRASIL	Assinado po: 1881TA 1088 30/10/2019 1
11.2.9 Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e	ELEARDO APARÍCIO	100

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: 6FDE3-CC4EF-2644C

Por seu turno, as **contas 2019** (**Processo TCE/ES 2370/2020**) passaram a contar com todos os **Relatórios do Controle Interno**⁶⁶ exigidos pela **Instrução Normativa TCE/ES 43/2017**⁶⁷, mas isso, de modo algum, indica um quadro de estruturação, ou mesmo evolução do Controle Interno local, senão de cumprimento formal das exigências desse diploma normativo.

A título corroborativo, confira a conclusão do RELOCI (<u>27 - Prestação de Contas Anual 07126/2020-6</u>) de 2019 (Processo TCE/ES 2370/2020):

_

Disponível em: http://divinodesaolourenco-es.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=58 Acesso em: 15 out. 2020.

Regulamenta o envio de dados e informações, por meio de sistema informatizado, ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/043-2017-Regulamenta-envio-dados-sistema-eletronico-TCEES-Atualizada-ate-a-PN-98-2020-15.9.2020-Marilene.pdf Acesso em: 14 out. 2020.





Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço

Praça 10 de Agosto nº 10 - Centro - CNPJ - 27.174.127/0001-83/Tel. (28) 3.551.1177/1166.

4. CONCLUSÃO

Salientamos que a CGM, busca atuar efetivamente em sua missão institucional, buscando se aprimorar a fim de cumprir suas atribuições.

Ressaltamos que esta CGM, possui apenas 01 (um) servidor, dificultando assim a boa execução dos trabalhos, mas com toda precariedade, esta Controladoria a fim de dar transparência e publicidade aos seus atos, conta com sitio eletrônico na Internet, denominado: <u>dslourenco.es.gov.br</u> e com "Portal de Transparência", onde são inseridas diversas informações quanto a sua atuação neste Órgão Poder Executivo, bem como, Instruções Normativas, Legislação específica, PCA e demais atos relacionados à sua competência Institucional.

Ressaltamos, por fim, que todos os trabalhos desta CGM, ficam devidamente arquivados no setor, para consulta, caso necessário.

Divino de São Lourenço - ES., 30 de março de 2020.

Antonio João Machado de Souza Controlador Geral do M.D.S.L.

Inclusive, compulsando os autos dos processos referentes às contas 2018 (Processo TCE/ES 8668/2019) e contas 2019 (Processo TCE/ES 2370/2020), bem como o Portal da Transparência da Prefeitura de Divino de São Lourenço⁶⁸, não foi possível constatar a execução de qualquer inspeção ou auditoria⁶⁹ nos últimos anos, APENAS a

Quando se busca os documentos comprobatórios de auditorias e inspeções realizadas, o Portal nos informa que "NÃO EXISTEM DADOS PARA MOSTRAR".

Disponível em: http://divinodesaolourenco-es.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=56 Acesso em: 17 out. 2020.

O elenco de atribuições e responsabilidades especificadas no modelo de Projeto de Lei (Apêndice I) espelha, objetivamente, o foco de atuação da UCCI. Contudo, para facilitar o planejamento e justificar a alocação de recursos, é recomendável que o conjunto de atividades seja agregado em três grandes grupos, a saber:

Atividades de apoio:

Acompanhamento/interpretação da legislação – orientação na definição das rotinas internas e dos procedimentos de controle - orientação à administração - relacionamento com o controle externo.

Atividades de controle interno:

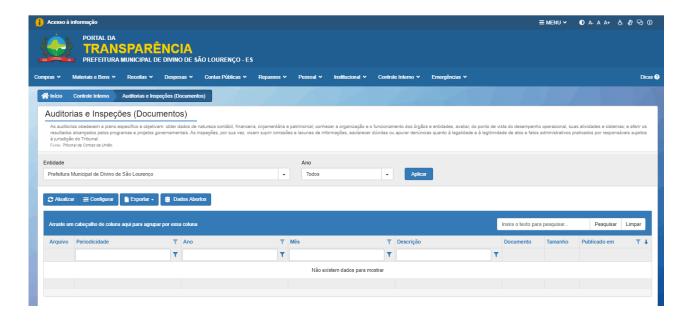
Exercício de alguns controles considerados indelegáveis (observância aos dispositivos constitucionais - art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal – acompanhamento de resultados e outros macro controles).

Atividades de auditoria interna:

Realização de auditorias contábeis, operacionais, de gestão, patrimoniais e de informática em todas as áreas das administrações Direta e Indireta, conforme planejamento e metodologia de trabalho, objetivando aferir a observância aos procedimentos de controle e, se for o caso, aprimorá-los.



previsão de sua ocorrência no decorrer de 2019/2020, e, posteriormente, o registro da transferência da expectativa de sua execução para o exercício 2020:



Confira trecho do RELUCI 2018⁷⁰ (Contas de GESTÃO):

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/B9891626492DD6ED1A793910311B97DF.pdf
Acesso em: 26 out. 2020.





Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço

Praça 10 de Agosto nº 10 - Centro - CNPJ - 27.174.127/0001-83/Tel. (28) 3.551.1177/1166.

RELUCI – GESTÃO MANIFESTAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL MUNICIPAL PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL GESTÃO

Emitente: Controladoria-Geral Municipal de Divino de São Lourenço – ES.

Unidade Gestora: Prefeitura do Município de Divino de São Lourenço – ES.

Gestor responsável: Eleardo Aparício Costa Brasil

Controlador: Antonio João Machado de Souza

Exercício: 2018

1. RELATÓRIO

1. 1. Introdução

Observando o que dispõe o artigo 74 da Constituição Federal de 1988, essa unidade de controle interno realizou, no exercício supramencionado, procedimentos de controle, objetivando apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A seguir apresentamos os pontos de controle selecionados para análise, os procedimentos adotados, seguidos das constatações e proposições sugeridas, emitindo, ao final, nosso parecer conclusivo.

[...]

1.3 PONTOS DE CONTROLE DA TABELA REFERENCIAL 1, CONSTANTES DO ANEXO III DA IN TC Nº 43/2017, NÃO SELECIONADOS PARA AVALIAÇÃO

Quanto aos pontos de controle sugeridos para avaliação, por meio de auditoria ou de análises de conformidade, constantes da Tabela Referencial 1 do Anexo III da IN TC nº 43/2017, apenas os pontos que estão elencados na tabela de que trata o item 1.1 foram selecionados.

Os demais pontos não selecionados não foram avaliados por esta CGM ano de 2018 em razão da reformulação da estrutura da CGM e a necessidade de outras providencias, observando que a CGM – Controladoria Geral do Município de Divino de São Lourenço – ES., conta com apenas 01 (um) servidor, e as inspeções e auditorias, estão previstas para acontecer no decorrer de 2019/20.



Confira trecho do RELUCI 2019⁷¹ (Contas de GESTÃO):



RELUCI – GESTÃO MANIFESTAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL MUNICIPAL PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL GESTÃO

Emitente: Controladoria-Geral Municipal de Divino de São Lourenço – ES.

Unidade Gestora: Prefeitura do Município de Divino de São Lourenço – ES.

Gestor responsável: Eleardo Aparício Costa Brasil

Controlador: Antonio João Machado de Souza

Exercício: 2019

1. RELATÓRIO

1. 1. Introdução

Observando o que dispõe o artigo 74 da Constituição Federal de 1988, essa unidade de controle interno realizou, no exercício supramencionado, procedimentos de controle, objetivando apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A seguir apresentamos os pontos de controle selecionados para análise, os procedimentos adotados, seguidos das constatações e proposições sugeridas, emitindo, ao final, nosso parecer conclusivo.

[...]

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/AAF9D502C5C8EE20D522AB9CAC32E9A0.pdf
Acesso em: 17 out. 2020.



Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço
Praça 10 de Agosto nº 10 - Centro - CNPJ - 27.174.127/0001-83/Tel. (28) 3.551.1177/1166.

1.3 PONTOS DE CONTROLE DA TABELA REFERENCIAL 1, CONSTANTES DO ANEXO III DA IN TC Nº 43/2017, NÃO SELECIONADOS PARA AVALIAÇÃO

Quanto aos pontos de controle sugeridos para avaliação, por meio de auditoria ou de análises de conformidade, constantes da Tabela Referencial 1 do Anexo III da IN TC nº 43/2017, apenas os pontos que estão elencados na tabela de que trata o item 1.1 foram selecionados.

Os demais pontos não selecionados não foram avaliados por esta CGM ano de 2019 em razão da reformulação da estrutura da CGM e a necessidade de outras providencias, observando que a CGM – Controladoria Geral do Município de Divino de São Lourenço – ES., conta com apenas 01 (um) servidor, e as inspeções e auditorias, estão previstas para acontecer no decorrer de 2020.

Confira trecho do RELACI de 2019⁷² (Contas de GESTÃO):

1.3 PONTOS DE CONTROLE DA TABELA REFERENCIAL 1, CONSTANTES DO ANEXO III DA IN TC Nº 43/2017, NÃO SELECIONADOS PARA AVALIAÇÃO

Quanto aos pontos de controle sugeridos para avaliação, por meio de auditoria ou de análises de conformidade, constantes da Tabela Referencial 1 do Anexo III da IN TC nº 43/2017, apenas os pontos que estão elencados na tabela de que trata o item 1.1 foram selecionados.

Os demais pontos não selecionados não foram avaliados por esta CGM ano de 2019, em razão da reformulação da estrutura da CGM e a necessidade de outras providencias, observando que as inspeções e auditorias, deverão acontecer no decorrer de 2020.

2 - AUDITORIAS E OUTROS PROCEDIMENTOS REALIZADOS

2.1 - AUDITORIAS

Em decorrência de a CGM contar efetivamente somente com um (01) servidor, mas com vistas ao cumprimento de algumas ações de auditoria interna, para o exercício de 2019, foi feito o acompanhamento da execução orçamentária, acompanhamento de processos licitatórios e verificação e análise do cumprimento do índice legal de aplicação de com pessoal no Município de Divino de São Lourenço – ES.

Não obstante a **Lei Municipal nº. 456/2012**, no art. 2º, II⁷³, haver estipulado o prazo máximo de **02 (dois) anos**, após sua sanção, para a realização de concurso público

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/0EF323FE49439B1B3BCE305C5C61A66F.pdf Acesso em: 17 out. 2020.



objetivando o preenchimento das 02 (duas) vagas do cargo de Auditor de Controle Interno, infelizmente, ainda hoje, no ano 2020, após 8 anos, o Controle Interno de Divino de São Lourenço permanece com a frágil composição registrada na PCA 2015: um servidor comissionado à frente do setor, sujeito às vulnerabilidades inerentes ao vínculo, condicionado à troca de comando político do governo local, reduzido pelo comprometimento ideológico e de extrema proximidade com o ascendente, limitado pela necessidade irrestrita de manutenção da relação de confiança com seu superior hierárquico, e com responsabilidades enormes⁷⁴, que só poderiam ser executadas com o suporte de uma equipe permanente, qualificada, independente, imparcial. Confira:

- Arts. 42 a 49, 72, § 2°, 76, § 3°, 82, § 2°, 99, § 1°, III, 130, parágrafo único, todos da Lei Complementar nº. 621/2012;
- Resolução TCE/ES nº. 227/2011;
- Arts. 76 a 80 da Lei nº. 4.320/64;
- Arts. 31, 70 e 74 da Constituição da República Federativa do Brasil;
- Arts. 29, 70 e 76 da Constituição do Estado do Espírito Santo;
- Art. 113 da Lei de Licitações e Contratos;
- Arts. 54 e 59 da Lei Complementar 101/00.

⁷³ Lei Municipal nº. 456/2012:

Art. 2º. Fica também criado na Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, o cargo efetivo de Auditor de Controle Interno, em quantidade de 02 (dois) membros, com padrão de vencimento correspondente a Carreira IX do Plano de Cargos e Salários desta municipalidade (lei 162/2005), com os seguintes requisitos mínimos para investidura no cargo:

I – Até o provimento desses cargos, mediante concurso público os recursos humanos necessários as tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno serão recrutados, se necessário, do quadro efetivo de pessoal da Prefeitura Municipal, desde que preencham as qualificações para o exercício da função.

II – Fica estipulado o prazo de 02 anos, após a sanção desta Lei, para realização do concurso público objetivando o preenchimento das vagas do cargo de Auditor de Controle Interno.

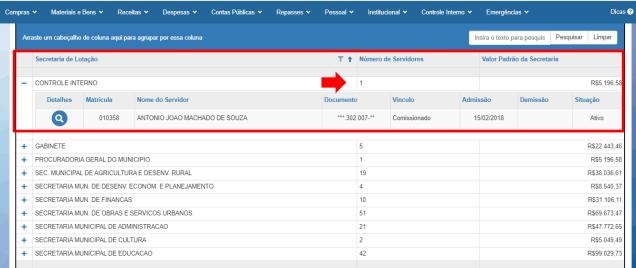
Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/9BAEEA48F0C0D086636BDCED2318299D.pdf Acesso em: 21 out. 2020.

Confira as principais normas que retratam a magnitude das responsabilidades do Controle Interno:





Disponível em: https://dslourenco.es.gov.br/controlador-interno Acesso em: 06 out. 2020.



Disponível em: http://divinodesaolourenco-es.portaltp.com.br/consultas/pessoal/servsecretarias.aspx Acesso em: 06 out. 2020.

Não se está a criticar o trabalho executado pelo Controlador Interno – ao contrário, se reconhece, aliás, as inúmeras dificuldades e responsabilidades inerentes ao cargo,



mormente no contexto local –, mas sim as condição impostas pela Administração Municipal de Divino de São Lourenço ao Controle Interno, bem como a passividade e a indiferença dessa Corte de Contas perante a situação, mesmo com reflexos inegáveis na qualidade das informações constantes das Prestações de Contas encaminhadas ao Controle Externo, e ante os "pedidos de socorro", ainda que velados, registrados nas Prestações de Contas 2015 e 2016.

Deveras, questiona-se: considerando que constitui obrigação desta Corte de Contas **fomentar**⁷⁵ o exercício **eficiente e eficaz** do controle interno, seguindo o que prescreve o art. 49 da Lei Complementar nº. 621/2012⁷⁶ (*Art. 49. O Tribunal de Contas fomentará o exercício eficiente e eficaz do controle interno.*), não se estaria traçando o caminho diametralmente oposto quando se aquieta ante a ausência de regular e efetivo funcionamento do Controle Interno, quando se tolera estruturas insuficientes e precárias, bem como quando se internaliza como normal e regular seus efeitos?

Conforme destacado no 10 - Relatório de Levantamento 00005/2019-5 (Processo TCE/ES 2311/2019-8), "A atuação neutra do Tribunal em meramente estabelecer uma normatização, por si só, não irá obter os resultados almejados, considerando que existe uma multiplicidade de contextos nos órgãos de controle interno" (grifou-se).

A existência, desde 2011 – isto é, há quase uma década –, de uma política de desenvolvimento dos Controles Internos dos municípios (conforme **Resolução TCE/ES nº. 227/2011**⁷⁷) e o compromisso assumido por esta Corte de Contas de apoiar e fiscalizar a efetiva implementação do Sistema de Controle Interno por parte dos jurisdicionados, à luz dos princípios da boa governança e da prevenção de riscos, contribuindo para a

Art. 49. O Tribunal de Contas fomentará o exercício eficiente e eficaz do controle interno.

Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.

Disponível em: <a href="https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-108/LC-621-2012-Lei-Org%A20-108/LC-621-2012-Lei-Org%A20-108/LC-621-2012-Lei-Org%A20-108/LC-621-2012-Lei-Org%A20-108/LC-621-2012-L

2.pdf Acesso em: 16 out. 2020.

Promover o desenvolvimento de; desenvolver; estimular.

Definição disponível no Dicionário Prático de Regência Verbal de Celso Pedro Luft. 9 ed. São Paulo: Ática, 2010.

Lei Complementar nº. 621/2012:

Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece prazos e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-quia.pdf Acesso em: 09 out.



melhoria da qualidade da gestão pública (consoante **Resolução ATRICON nº. 5/2014**⁷⁸ e **Anexo Único**⁷⁹ 80), permitem-nos questionar se estamos empreendendo ações compatíveis e suficientes com a lógica principiológica que guia esse mister, ou, na prática, a mera criação de um cargo de Controlador (comissionado, por vezes) na estrutura municipal satisfaz, em quantidade e qualidade, o desejo inicial e básico, isto é, o modelo idealizado pelo Controle Externo.

Os opinamentos emitidos no <u>75 - Parecer Prévio 00042/2020-1</u> (Processo TCE/ES 8702/2019⁸¹ – PCA do município de **Rio Bananal**, **Exercício 2018**) e na <u>12 -</u>

DIRETRIZES

21. Os Tribunais de Contas do Brasil, no cumprimento de suas competências constitucionais, promoverão ações visando à implantação e o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno dos jurisdicionados, como instrumento de melhoria da governança, da gestão de riscos e do controle interno da administração pública, a serem realizadas, no que couber, com observância às diretrizes estabelecidas nos itens seguintes.

No Processo TCE/EE 8702/2019, o 39 - Relatório Técnico 00771/2019-1 destacou que "da análise do Relatório e o Parecer Conclusivo do Controle Interno, observa-se que houve a emissão de uma opinião conclusiva pela aprovação com ressalva das contas, tendo em vista que os relatórios contábeis não foram apresentados no prazo, além da falta de estrutura do órgão, uma vez que possui apenas um servidor". O 75 - Parecer Prévio 00042/2020-1 afastou essa irregularidade. Confira trechos do Relatório Técnico:

10.2 Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes à embasar o parecer técnico do controle interno municipal.

Base normativa: artigos 135, § 4° e 138, § 3° do RITCEES, art 5° da Res. TCEES 227/2011, IN TCEES 34/2015

Ao analisar o Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno, encaminhado pelo gestor na presente Prestação de Contas, verifica-se que embora tenha havido a emissão de uma opinião conclusiva, constata-se que os relatórios contábeis não foram apresentados no prazo, além do órgão não possuir servidores suficientes para o desempenho de suas funções, conforme afirmado:

2. PARECER DO CONTROLE INTERNO

Examinamos a prestação de contas anual elaborada sob a responsabilidade do Sr. Felismino Ardizzon, Prefeito do Município de Rio Bananal, relativa ao exercício de 2018.

Em nossa opinião, tendo como base os objetos e pontos de controle avaliados, elencados no item 01 desta manifestação, a referida prestação de contas se encontra **Regular com Ressalvas**.

Insta informar que os primeiros relatórios contábeis submetidos à avaliação do Controle Interno para perecer da PCA Consolidada foram entregues em 10/04/2019, e os demais documentos a partir de 22/04/2019.

Oportuno, salientar que esta Unidade Central de Controle Interno não se encontra estruturada com servidores técnicos de carreira, uma vez que ainda não foi realizado o concurso público, havendo somento a Controladora Municipal para cumprir todas as ações e responsabilidades despendidas ao órgão de Controle Interno.

A esse respeito, a Resolução TC 227 de 25 de agosto de 2011 determina o seguinte:

Art. 2°. Determinar aos Poderes e órgãos do Estado e dos Municípios do Espírito Santo, que ainda não tenham implantado sistema de controle interno, que o façam até o mês de agosto/2013, mediante lei específica, observando as recomendações apresentadas no Guia mencionado no artigo anterior. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013).

§1°. Os Poderes e órgãos citados no caput deste artigo que já haviam implantado o sistema de controle interno antes da edição da Resolução n° 227/2011, ou que tenham implantado em desacordo com as recomendações apresentadas no "Guia"

Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3204/2014 relacionadas à temática "Controle interno: instrumento de eficiência dos jurisdicionados", integrante do Anexo Único. https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ResolucaoAtricon_05-2014 DCE3204 SCIJurisd.pdf

ANEXO ÚNICO DA RESOLUÇÃO ATRICON 05/2014 - DIRETRIZES DE CONTROLE EXTERNO ATRICON 3204/2014: CONTROLE INTERNO: INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA DOS JURISDICIONADOS https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ANEXOUNICO RESOLUCAOATRICON 05.pdf

^{4.} As presentes diretrizes destinam-se a orientar a atuação dos Tribunais de Contas no âmbito de sua missão de estimular a implantação e de avaliar o desenho e o funcionamento do Sistema de Controle Interno dos jurisdicionados, tendo por fundamento a exigência constitucional para implantação do Sistema de Controle Interno pelos poderes e órgãos da administração pública, e a competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar e avaliar o funcionamento desse sistema.

^{5.} Também consideram o compromisso assumido pelos Tribunais de Contas de apoiar e fiscalizar a efetiva implementação do Sistema de Controle Interno por parte dos jurisdicionados, à luz dos princípios da boa governança e da prevenção de riscos, contribuindo para a melhoria da qualidade gestão pública, conforme consta da Declaração de Vitória, aprovada no XXVII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado no mês de dezembro de 2013, em Vitória/ES.



Manifestação Técnica 01563/2020-7 (Processo TCE/ES 1219/2020 – Recurso de Reconsideração em face do Parecer Prévio 00108/2019-1 – PCA do município de Rio Bananal, exercício 2016), ancorados, igualmente, em argumentos frustrantes ao Controle Interno, comprovam o nível altíssimo – senão surpreendente – de tolerância que se está oferecendo, hoje, a falhas decorrentes da falta de instituição e de manutenção do Controle Interno, as quais revelam problemas estruturais gigantescos, conquanto se exteriorizem de forma sutil, tal qual a ponta de um *iceberg*. Confira os trechos que corroboram o acima expendido:

Parecer Prévio 00042/2020-1

II.6. Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes a embasar o parecer técnico do controle interno municipal (item 11.2 do RT 771/2019).

Ao analisar o Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno, encaminho pelo gestor na presente Prestação de Contas Anual, apontou o item 11.2 do RT 771/2019 que embora tenha havido emissão de opinião conclusiva, verificou-se que os relatórios não foram apresentados no prazo, além do órgão não possuir servidores suficientes para o desempenho de suas funções.

[...]

Destacou a área técnica em sua análise (ITC 01634/2020) que este tipo de irregularidade é recorrente no âmbito dos entres públicos municipais.

[...]

Tendo em vista que não houve maiores prejuízos ao exercício do controle interno, e ainda os precedentes existentes nesta Corte, **acompanho o entendimento técnico e divergindo do entendimento ministerial, afasto a presente irregularidade**.

[...]

Manifestação Técnica 01563/2020-7

2.5 Ausência de tomada de medidas legais e administrativas necessárias ao funcionamento do sistema de controle interno (item 10.1 do RT 053/2018 e 2.12 do ITC 3187/2018).

[...]

Inicialmente, cabe registrar que a irregularidade apontada na peça inicial é um ponto em comum nos municípios capixabas. No caso de Rio Bananal, não foi a primeira vez que ocorreu este tipo de irregularidade, tendo a mesma se repetido em diversos momentos, independentemente do exercício financeiro e do gestor que comandasse o município.

Quanto às justificativas apresentadas, o arrazoado trazido pelo gestor não seria suficiente para afastar a irregularidade apontada, considerando que esta não

citado no artigo anterior, deverão adotar as medidas necessárias à adequação de sua legislação, no prazo estabelecido no caput. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013).

Pelo exposto, sugere-se **citar** o gestor, para apresentar alegações de defesa que julgar necessários, bem como documentos de prova.

^{§ 2°.} A falta de instituição e manutenção do sistema de controle interno poderá ensejar à irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever legal. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013) (grifo nosso)



deixaria de existir ou mesmo diminuir com a defesa do recorrente. Assim, não vislumbramos razão ao defendente, considerando a tese apresentada.

Entretanto, temos que mencionar que a tese dominante adotada pelo Plenário e pelas Câmaras (1ª e 2ª) deste TCEES é que o controle interno, ainda que com suas ineficiências e estruturas precárias, não é um ponto de controle das contas de governo e gestão suficiente para se reprovar ou julgar irregulares as contas dos gestores. A quantidade de decisões nesse sentido é extensa e, por isso, não se justifica elencar o rol destas decisões nesse momento processual.

Face o todo exposto e, considerando que a tese adotada pelo TCEES nestes casos é pelo afastamento deste tipo de irregularidade, vimos acolher a defesa do recorrente e, assim, opinamos pelo **afastamento** do indicativo de irregularidade apontado no item **10.1** do **RT 053/2018** (item **2.12** da **ITC 3187/2018**).

Ainda com o objetivo exemplificativo, nos autos do **Processo TCE/ES 8880/2017, PCA** referente ao Instituto de Previdência de Jerônimo Monteiro (exercício 2016), a Controladora Interna, por meio do RELUCI — 023 - Prestação de Contas Anual 60454/2017-9 e da 100 - Defesa/Justificativa 00416/2018-6, relata as dificuldades inerentes à estrutura de Controle Interno composto por apenas um servidor ("EUquipe") e que responde pela (i) **Prefeitura Municipal**, (ii) Câmara Municipal, (iii) Fundo Municipal de Saúde, (iv) RPPS e (v) SAAE; ressalta ainda que assumiu o cargo comissionado de Controlador-Geral em 03 de março de 2017, poucos dias antes do fim do prazo para o encaminhamento dos documentos da PCA/2016; bem como destaca que a Prestação de Contas Anual não foi disponibilizada tempestivamente para fins de elaboração do Relatório Conclusivo, constituindo limitação à sua atuação. Confira:



4. Ressalvas:

Ressalvamos que as peças orçamentárias, financeiras, patrimonial e de gestão fiscal foram analisadas no sistema da E&L Contabilidade Pública Eletrônica, com acesso por senha emitida para fins de relatórios, no site do CIDADESWEB e LRFWEB e através de relatórios emitidos pelo própria IPASJM, ressaltamos que até a presente data, as peças contábeis e os anexos que compõem a PCA 2016, não foram entregues a Controladoria Municipal, e, que o CidadesWeb não está homologado o período de 11, 12, 13 e 14.

Os dados utilizados para emissão desse parecer, também foi composto pelo Relatório de Auditoria nº 01/2016, elaborado pela auditora Fabiola Sousa Palauro, no exercício de 2016, algumas das orientações e sugestões já foram acatadas pela administração sendo passiveis de informação concreta para subsidiar o parecer.

Ressalvamos ainda que o Controle Interno atende a Prefeitura, a Câmara, o RPPS e o SAAE, e que a equipe para exercício de 2017, só foi formada com a nomeação da

Av. Lourival Lugon Moulin, 300 – Centro – Jerônimo Monteiro – ES – CEP.: 29.550-000 (0xx28) 3558-2901 controladoria@jeronimomonteiro.es.gov.br



Controladora Interna em 03 de março de 2017, prejudicando a análise das contas para a PCA 2016.



3.3.2.3- Inconsistência na gestão das folhas de pagamento

O Controle Interno, da época, não realizou no exercício de 2016 nenhum tipo de auditoria relativa à folha de pagamento de pessoal. Estando impossibilitada de me manifestar quanto qualquer informação sobre esse item, levando-se em consideração ainda que, assumi o controle interno do Município de Jerônimo Monteiro, como já dito, no exercício de 2017, sendo ainda um EUquipe, para verificar as contas das Unidades Prefeitura Municipal, Fundo Municipal de Saúde, Câmara Municipal, SAAE e RPPS.

Não possuímos qualquer auditoria programada no PAAI 2017/2018, para realização de auditoria em folha de pagamento, no exercício vigente também.

Com relação aos itens questionados na Decisão Monocrática 01998/2017-1, não foram analisadas perante a documentação enviada na PCA/2016, estes, são de natureza exclusivamente contábil, onde as informações necessárias para elucidação dos mesmos foram devidamente solicitadas ao atual diretor do IPASJM, pelo Oficio nº 02/2018-UCCI, contudo, até a presente data não me foi fornecido qualquer documentação ou informação, que me possibilita-se efetuar qualquer tipo de analise, tão pouco elaborar qualquer resposta sob aspecto contábil, desta maneira solicito seja oficiado ao atual gestor do IPASJM para que realize os necessários acertos contábeis e reenvie a esse Colendo TCEES.

Não posso deixar de frisar que, assumi o cargo de Controladora em 03 de março de 2017, quando elaborei o RELUCI, o fiz com base nas auditorias realizadas pela então auditora da época, sendo estas por amostragem, de conformidade e processual, não tendo sido utilizada, para embasamento, as demonstrações contábeis elaboradas para a entrega da PCA/2016, que se quer foram disponibilizadas para analise.

No bojo do Processo TCE/ES 5501/2017-9, PCA referente ao Instituto de Previdência dos Servidores de Anchieta (exercício 2016), o Conselheiro Marco Antônio, por meio do 184 - Voto do Relator 02796/2020-9⁸², evidenciou a dificuldade de atuação do

^{32 3.7.} AUSÊNCIA DE MEDIDAS PARA COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS AO RPPS (item 3.7 -ITC 4546/2018 e 3.3.1.2 -RT)

De acordo com o relato técnico, a Prefeitura Municipal de Anchieta deixou de repassar ao IPASA, o montante de R\$ 3.395.968,37, sendo devido R\$ 2.289.691,17 ao Fundo Financeiro, e, R\$ 1.106.277,29, ao Fundo Capitalizado, da mesma forma, o Fundo Municipal de Saúde deixou de repassar o montante de R\$ 3.747.408,53, sendo devido R\$ 968.024,64 ao Fundo Financeiro, e, R\$ 2.779.383,89, ao Fundo Capitalizado.

Quanto à sugestão de adoção de instrumentos de maior impacto, como a representação junto ao Tribunal de Contas ou ao Ministério Público, em face do Prefeito e do Secretário Municipal de Saúde, e, ainda, de recomendação nesse sentido, tenho que considerar que o gestor do RPPS e o Controlador Geral do Município são ocupantes de cargos comissionados, obviamente com margem de limitada de autonomia, permanecendo a inadimplência.

As medidas adotadas pelo Controlador Geral somente foram possíveis porque mudou a Administração, e esta decidiu acolher as suas recomendações, não fosse isso, a recomendação de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar a responsabilidade do Prefeito seria de difícil promoção.

Ante todo o exposto, considero como sanada a irregularidade, razão pela qual **divirjo** do entendimento técnico acolhido pelo Parquet de Contas, <u>afasto a presente irregularidade</u>, excluindo a **responsabilidade do Controlador Geral** e **deixando de expedir a recomendação sugerida**, conforme razões antes externadas. (grifo nosso)



servidor comissionado à frente do cargo de **Controlador-Geral**, possuidor, na sua visão, de margem limitada de autonomia, bem como citou o fato de a mudança na gestão da Administração Municipal ter influenciado nas medidas adotadas pelo Controle Interno, pugnando, ao final, pelo **afastamento da irregularidade** consubstanciada na *Ausência de Medidas para Cobrança de Contribuições Previdenciárias devidas ao RPPS*.

Outro exemplo simbólico está registrado no **Processo TCE/ES 7351/2013** (<u>35 - Acórdão 00828/2017-1⁸³</u>), Representação na qual fora questionado o desempenho de funções de Controlador Interno na Prefeitura Municipal de Ecoporanga 7 (sete) meses antes do surgimento da lei criadora do referido cargo, situação "sanada" pelo gestor com a criação de uma lei de efeitos retroativos. A irregularidade foi mantida por este Tribunal de Contas, que, no entanto, se desincumbiu de aplicar **sem sanção**.

Infelizmente, fácil é ver-se, pois, a existência de inúmeros registros que comprovam, de um lado, o atual estado embrionário do Controle Interno em diversos municípios do Estado do Espírito Santo, e de outro, a reiterada complacência desta Corte com gestores que impedem o exercício das atribuições da Unidade de Controle Interno.

Ora, se **irregularidades resultantes** da falta de instituição e manutenção do Controle Interno são identificadas constantemente por esta Corte de Contas – a exemplo do fora relatado no **75 - Parecer Prévio 00042/2020-1**84 e na **12 - Manifestação Técnica**

[...]

No caso em análise, constata-se que houve, de fato, nomeação do Sr. Fábio Machado da Costa, para o cargo de Controlador Interno, no dia 28 de janeiro de 2013, conforme Decreto nº 4.934 (fls. 103), em que consta a assinatura do Sr. Roberval Fianco, prefeito em exercício, em face do afastamento do Sr. Pedro Costa (prefeito), nos termos do Decreto nº 4.933, de 25 de janeiro de 2013 (fls. 142).

Também é notória a existência da Lei nº 1.572, de 15 de junho de 2012 (fls. 146/157), na qual foi respaldada a citada nomeação, em que pese ter constado nela apenas a expectativa de criação do cargo de Controlador Interno, conforme se depreende do teor do seu art. 8º e respectivo Anexo I (fls. 156), onde consta o quantitativo, referência e remuneração do mencionado cargo.

Adiante, ao editar nova Lei de criação do Controle Interno, qual seja, a Lei nº 1.635, de 30 de agosto de 2013 (fls. 158/167), verifiquei que o Município quis ratificar os termos da Lei nº 1.572, sobretudo, a criação do cargo de Controlador Interno, de forma que fez retroagir seus efeitos a janeiro de 2013.

Importa destacar que o vice-prefeito assumiu o cargo provisoriamente, no curto período de 28 de janeiro a 01 de fevereiro, e logo no seu primeiro dia de mandato assinou referido decreto de nomeação.

Nesse contexto, vislumbro que ambos gestores foram imbuídos de boa-fé pois, inobstante a inexistência do cargo em que ocorreu a nomeação na estrutura administrativa do Município de Ecoporanga no momento exato da edição do decreto de nomeação, agiram sob a tutela de uma lei já em vigor (Lei nº 1.572/2012), que contemplava, ainda que de forma imprecisa, a criação deste cargo, imprimindo ao ato de nomeação uma aparente legalidade.

Ante o exposto, sugere-se a manutenção da irregularidade, em relação a ambos os responsáveis, entretanto, haja vista a caracterização da boa-fé e ausência de potencial conhecimento da ilicitude eventualmente perpetrada, em razão do erro de interpretação verificado, que remonta hipótese de excludente de culpabilidade, deixo de aplicar sanção no caso concreto.

⁸³ II.1 NOMEAÇÃO E MANUTENÇÃO DE SERVIDOR PARA CARGO INEXISTENTE (Item III.1 da ITI 672/2014)

Destacou a área técnica em sua análise (ITC 01634/2020) que este tipo de irregularidade é recorrente no âmbito dos entres públicos municipais.



<u>01563/2020-7</u>⁸⁵ –, revela-se inevitável a necessidade de se **empreender medidas efetivas** em prol da estruturação do Controle Interno dos municípios, **a começar pelo estabelecimento de um novo olhar acerca do que é (in)capaz de macular as contas, cujo foco deve perpassar pela simples observância do que está prescrito no art. 47⁸⁶ da Lei Complementar nº. 621/2012 e nos arts. 2º,** *caput* **e § 2º⁸⁷, e 5º⁸⁸ da Resolução TCE/ES nº. 227/2011, inclusive.**

Conquanto se tenha consciência de que a mera criação de critérios-padrão de Controle Interno, por meio de normativos, não se apresente suficiente para o fortalecimento e para promoção do Controle Interno, a atual etapa evolutiva ainda exige dessa Corte de Contas uma atuação voltada para o cumprimento da Resolução TCE/ES nº. 227/2011⁸⁹ e da Lei Complementar nº. 621/2012⁹⁰. Concomitante a isso, imprescindível a adoção de ações específicas para cada Unidade de Controle Interno, ante suas peculiaridades.

Ademais, malgrado o art. 74, IV, da Constituição Federal⁹¹ estabeleça, tão somente – como uma via de mão única –, que seja competência do Controle Interno apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional, a recíproca, mormente no atual

Entretanto, temos que mencionar que <mark>a tese dominante adotada pelo Plenário e pelas Câmaras (1ª e 2ª) deste TCEES é que o controle interno, ainda que com suas ineficiências e estruturas precárias, não é um ponto de controle das contas de governo e gestão suficiente para se reprovar ou julgar irregulares as contas dos gestores. A quantidade de decisões nesse sentido é extensa e, por isso, não se justifica elencar o rol destas decisões nesse momento processual.</mark>

Art. 47. A falta injustificada de instituição ou de implementação do sistema de controle interno poderá ensejar a recomendação de rejeição ou o julgamento pela irregularidade das contas do respectivo responsável, sem prejuízo das penalidades previstas em lei.

Art. 2°. Determinar aos Poderes e órgãos do Estado e dos Municípios do Espírito Santo, que ainda não tenham implantado sistema de controle interno, que o façam até o mês de agosto/2013, mediante lei específica, observando as recomendações apresentadas no Guia mencionado no artigo anterior. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013).

^{§ 2°.} A falta de instituição e manutenção do sistema de controle interno poderá ensejar à irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever legal. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013)

Resolução TCE/ES nº. 227/2011:

Art. 5º. As Prestações de Contas Anuais encaminhadas a este Tribunal, pelos Poderes ou Órgãos mencionados no caput do art. 3º, destituídas do parecer e do pronunciamento que trata o *caput* e o parágrafo único do artigo anterior serão consideradas incompletas, o que poderá ensejar sua rejeição.

Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece prazos e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out. 2020

Art. 47. A falta injustificada de instituição ou de implementação do sistema de controle interno poderá ensejar a recomendação de rejeição ou o julgamento pela irregularidade das contas do respectivo responsável, sem prejuízo das penalidades previstas em lei.
 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.

^{§ 1}º 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 18 out. 2020.



contexto de prematuridade do Controle Interno, também é verdadeira e ganha maior relevo, uma vez que o Controle Externo, formado por um complexo institucional primogênito (Poder Legislativo e Tribunal de Contas), com toda experiência e compleição adquiridas ao longo de décadas, tem o dever de possibilitar e estimular, do mesmo modo, a ascensão do Controle Interno.

Somente com a atuação proativa⁹² do Controle Externo é que o Controle Interno dos municípios **alcançará níveis satisfatórios de eficácia e eficiência**, possibilitando, com isso, a correção de erros e deficiências nas estruturas locais e a atuação mais especializada do próprio Controle Externo, porquanto as atividades de Controle Interno servem de suporte às do Controle Externo, no processo de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Conforme apresentado no Guia desenvolvido pelo próprio TCE-ES, "A institucionalização e implementação do Sistema de Controle Interno não é somente uma exigência das Constituições Federal e Estadual, mas também uma oportunidade para dotar a administração pública de mecanismos que assegurem, entre outros aspectos, o cumprimento das exigências legais, a proteção de seu patrimônio e a otimização na aplicação dos recursos públicos, garantindo maior tranquilidade aos gestores e melhores resultados à sociedade".

Mais adiante, a **Resolução TCE/ES nº. 227/2011**⁹³ nos lembra que "**O controle interno se bem estruturado e ativo,** certamente auxiliará o gestor, possibilitando-lhe uma visão, das mais variadas situações que envolvem a administração. **É um instrumento eficaz no combate à corrupção.** (...) A estruturação de um sistema de controle tem por finalidade, em última instância, propiciar melhores serviços públicos e efetiva entrega de suas ações ao usuário cidadão, alcançando, assim, o objetivo constitucional de atender ao princípio da eficiência".

_

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out. 2020

Proativo é aquele que age antecipadamente, visando antecipar futuros problemas; não se baseia na reação a algo. A atuação do Controle Externo, em prol da efetividade e da eficácia do Controle Interno, pode envolver a execução de Auditorias. Conforme art. 8º. Resolução 227/2011, "O Tribunal de Contas verificará, por meio das auditorias, a eficiência e a eficácia do sistema de controle interno mantido pelos órgãos e pelas entidades das administrações estadual e municipais".

Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece prazos e dá outras providências.



Sobre tal aspecto, o jurista Luiz Henrique Lima⁹⁴ destaca, com propriedade, que o fortalecimento do Controle Interno é medida estratégica para substancial redução de fraudes e irregularidades na gestão pública.

O controle interno é ferramenta de capital importância. Sua natureza eminentemente preventiva torna seu fortalecimento medida estratégica para substancial redução de fraudes e irregularidades na gestão pública. (grifouse)

Contas 01505/2020-4 (Processo TCE/ES 1219/2020), "Juntamente com a procuradoria jurídica, o órgão central do controle interno constitui a espinha dorsal do controle de legalidade do município, sendo frequentemente alvos de ingerências administrativas e aparelhamento que lhes suprimem a autonomia de, por exemplo, denunciar irregularidades praticadas pelo chefe do Poder Executivo, sendo vistos como uma espécie de ameaça aos interesses privados que, infelizmente, ainda costumam pautar as ações governamentais em ambientes de desprestígio ao interesse público.".

Deve-se lembrar, à vista disso, que também faz parte do fortalecimento do Controle Interno a designação de servidores efetivos investidos por concurso público 95, organizados em carreira específica, com formação em nível superior, munidos de remuneração compatível com as atribuições exercidas e com comprovado conhecimento para o exercício da função de controle 96, pois esses elementos conferem maior eficácia ao trabalho realizado, propiciam o afloramento da independência profissional, oportunizam a continuidade das obrigações e a manutenção do vínculo — condição que possibilita uma visão cada vez mais ampla e evolutiva da organização — e combatem a rotatividade de profissionais da área (decorrente de evasão e/ou exoneração), os quais, muitas vezes, veem a carreira como algo efêmero, ou, ainda, são vítimas de mudanças político-partidárias ou caprichos de gestores incomodados com a

Assim sendo, portadores de vínculo permanente com a Administração Pública.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo*. 6 ed. 2015, p.361.

Conhecimento em matéria orçamentária, financeira, contábil, jurídica ou de administração pública, além de dominar os conceitos relacionados ao controle interno e à atividade de auditoria.



fiscalização executada. Esse posicionamento decorre, inclusive, do **Guia** aprovado pela **Resolução TCE/ES nº. 227/2011**⁹⁷.Confira:

Resolução TCE/ES nº. 227/2011

Quadro de Pessoal da Unidade Central de Controle Interno

[...]

Diante do grau de responsabilidade da UCCI e da amplitude das atividades a serem desenvolvidas, cabe ao gestor assegurar a independência de atuação e os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários ao bom desempenho da função.

[...]

Em qualquer caso, a **complexidade e amplitude das tarefas** vão exigir conhecimento, qualificação técnica adequada, postura independente, responsável e identificada com a natureza da função.

Assim, a designação de servidores efetivos com formação em nível superior para o exercício das atividades reveste-se de maior eficácia. Esse entendimento é aplicável, inclusive, para os casos em que, não havendo necessidade de equipe, seja nomeado apenas um servidor para responder pela UCCI.

Este posicionamento decorre das boas práticas administrativas e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União 99.

Em que pese o vínculo direto dessa unidade com o chefe do Poder ou órgão, o titular deve ser da confiança da administração e não somente do gestor principal. Do contrário, a eficácia da ação de controle ficaria restrita à visão e à vontade do administrador, com risco de se tornar inoperante. É fundamental, portanto, que o sistema esteja imune às mudanças no comando da administração.

Outro aspecto a ser considerado nesta avaliação é **a necessidade da manutenção, por maior período possível, do vínculo deste profissional à entidade à qual presta serviços**. Esta condição possibilita uma visão cada vez mais ampla e evolutiva da organização, assegurando eficiência e continuidade na proposição de ações de controle interno.

A recomendação, nesse caso, é que, havendo equipe, o seu titular seja escolhido dentre os auditores públicos internos (ou denominação equivalente), com formação em nível superior e comprovado conhecimento para o exercício da função de controle, o que pressupõe domínio dos conceitos relacionados ao controle interno e auditoria. Os auditores públicos internos deverão ser selecionados em concurso público.

Estes critérios são relevantes, também, devido ao fato de que as UCCIs respondem pela operacionalização do apoio ao controle externo em sua missão

Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece prazos e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out. 2020

ADI 890 - Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 11-9-2003, Plenário, DJ de 6-2-2004.
ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.
ADI 2.987, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-2-2004, Plenário, DJ de 2-4-2004.
ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

³⁹ SÚMULA nº 231 - Tribunal de Contas da União.



institucional. Dessa forma, a existência no seu comando de profissional pertencente ao quadro próprio amplia a possibilidade de que a fiscalização, no que se refere às competências do controle interno, seja efetivamente exercida.

É oportuno ressaltar, também, que a remuneração desses servidores deve ser compatível com a atribuição exercida.

Período de Transição: até a Realização do Concurso Público

Considerando que há urgência na instituição do Sistema de Controle Interno e que as atividades deverão ser desempenhadas por servidores efetivos, é importante estabelecer regras de transição, especialmente, em razão do tempo que separa a realização de concurso público do efetivo exercício dos servidores nomeados.

A recomendação básica, para essa situação, é de que sejam recrutados servidores já pertencentes ao quadro de pessoal efetivo, desde que reúnam as qualificações necessárias ao desempenho das atribuições inerentes à UCCI. (grifo nosso)

Nessa mesma trilha, a Instrução Normativa nº. 008/2014¹⁰⁰, do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM/GO):

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 0008/2014

Orienta os Municípios goianos a comporem seus Sistemas de Controle Interno com servidores do quadro efetivo, com a finalidade de se evitar a alternância inadequada de pessoas nestas funções.

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais,

Considerando a representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO), nos termos do art. 94, I da Lei Estadual nº 15.958/07 e art. 115, I do Regimento Interno do TCM/GO (Resolução Administrativa nº 73/09);

Considerando que a Constituição da República, em seu artigo 31, determina que "a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, na forma da Lei";

Considerando que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), dispõe no art. 59 que 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":

Considerando que o posicionamento dos diversos Tribunais de Contas do País é de que os Órgãos de Controle Interno sejam compostos por servidores efetivos que exerçam exclusivamente as funções de controladores internos, tais como: TCE-RO, TCE-MG, TCE-SP, TCE-RS e TCE/PR;

Considerando que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que é inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tal como o cargo de Auditor de Controle Interno, por ofensa ao artigo 37, II e V da

1

Disponível em: https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2017/08/IN008-2014.pdf Acesso em: 27 out. 2020.



Constituição Federal (ADI 3602, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 14/4/2011, DJe-108 divulgado 6.6.2011, publicado em 7.06.2011, Ement. Vol-02538-01 PP-00027 RIP v. 13, nº 68, 2011, p. 425) - grifamos;

Considerando que a Resolução Normativa nº 004/2001 deste Tribunal de Contas, que estabelece normas e procedimentos visando à implantação dos Sistemas de Controle Interno pelos Poderes Municipais, é omissa quanto à questão dos servidores que deverão compor os órgãos de controle,

RESOLVE:

Artigo 1º. DETERMINAR que os sistemas de controle interno dos Poderes Executivo e Legislativo dos municípios goianos, bem assim os de seus órgãos, com vistas a garantir a profissionalização, segurança e continuidade do controle, serão integrados por servidores efetivos.

Art. 2°. A Administração Pública Municipal instituirá política de pessoal que contemple a periódica e regular capacitação profissional dos servidores dos sistemas de controle interno.

Artigo 3º. Os jurisdicionados, observados o volume e a complexidade das atividades administrativas, dimensionarão a estrutura dos sistemas de controle interno, atribuindo a um ou mais servidores as atividades que lhe são afetas.

Artigo 4º Nos sistemas de controle interno compostos por vários servidores a chefia será exercida por servidor ocupante de cargo efetivo próprio, titular de função de confiança ou provido em comissão, nesse caso preferencialmente escolhido entre os servidores efetivos do poder ou órgão.

Artigo 5°. Nos sistemas de controle interno de diminuta estrutura a chefia não será exercida por servidores comissionados.

Artigo 6º. É vedado o exercício das atribuições de controle interno por terceiros contratados, sejam eles pessoa físicas ou jurídicas.

Artigo 7º. Até 31 de dezembro de 2014 os municípios deverão se adequar aos termos desta Instrução Normativa, período após o qual o Tribunal adotará como critério de fiscalização de seus jurisdicionados o cumprimento de suas disposições.

Art. 8º. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação. (grifo nosso)

Em abono a essa posição, têm-se exemplos eloquentes de entendimentos do próprio **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES),** haja vista sua cartesiana logicidade.

Em resposta à **Consulta** formulada pela **Câmara Municipal de Conceição Castelo**, no âmbito do **Processo TCE/ES 1091/2011**, sobre a possibilidade de o cargo de Controlador Interno ser ocupado em razão de nomeação em cargo comissionado ou mediante contrato administrativo, o Plenário desta Corte de Contas emitiu o **Parecer em Consulta 00014/2012-7**¹⁰¹ – de caráter normativo e constituindo prejulgamento da tese¹⁰² –,

¹⁰² Regimento Interno do TCE/ES:

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/PC014-2012.pdf Acesso em: 18 out. 2020.



respondendo nos termos do *Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública*, aprovado por meio da Resolução TCE/ES nº. 227/2011, conforme detalhado a seguir:

PARECER/CONSULTA TC-014/2012 EMENTA

NECESSIDADE DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO JUNTO AO PODER LEGISLATIVO - REGRA DO ARTIGO 74 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL IMPOSSIBILIDADE DE O CARGO DE CONTROLADOR INTERNO SER OCUPADO EM RAZÃO DE NOMEAÇÃO EM CARGO COMISSIONADO OU MEDIANTE CONTRATO ADMINISTRATIVO - CARGO OCUPADO POR SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO INVESTIDO POR CONCURSO PÚBLICO - NO PERÍODO DE TRANSIÇÃO: ATÉ A REALIZAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO, O PREENCHIMENTO DO CARGO DEVE SER FEITO POR SERVIDORES JÁ PERTENCENTES AO QUADRO DE PESSOAL EFETIVO. DESDE QUE REÚNAM AS QUALIFICAÇÕES NECESSÁRIAS AO DESEMPENHO DAS ATRIBUIÇÕES INERENTES -RESOLUÇÃO TC N. 227/2011 - GUIA DE ORIENTAÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Preliminarmente, constata-se o atendimento dos requisitos de admissibilidade prescritos no art. 96 da Resolução TC nº 182/2002, devendo a presente Consulta ser conhecida. Por sua vez, o Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, aprovado por meio da Resolução TC n. 227/2011, recomenda 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, conforme reproduzido a seguir: Quadro de Pessoal da Unidade Central de Controle Interno O controle interno de um Estado ou Município não é exercido por uma pessoa ou mesmo por um departamento integrante da estrutura organizacional, mas, sim, por todos aqueles que executam ou respondem pelas diversas atividades, em especial os que ocupam funções de comando. A existência do responsável legal ou UCCI, formalmente constituída, não exime nenhum dirigente ou servidor da observância das normas constitucionais e legais aplicadas à administração pública. Diante do grau de responsabilidade da UCCI e da amplitude das atividades a serem desenvolvidas, cabe ao gestor assegurar a independência de atuação e os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários ao bom desempenho da função. A estrutura de pessoal da UCCI de cada um dos Poderes e órgãos dependerá do porte da administração e do volume de atividades a serem controladas. É possível que em alguma organização apenas um servidor seja capaz de realizar as atividades. Em outras, poderá ser necessária a criação de equipe. Em qualquer caso, a complexidade e amplitude das tarefas vão exigir conhecimento, qualificação técnica adequada, postura independente, responsável e identificada com a natureza da função. Assim, a designação de servidores efetivos com formação em nível superior para o exercício das atividades revestese de maior eficácia. Esse entendimento é aplicável, inclusive, para os casos em

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete: [...]

XXIII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, possuindo a resposta caráter normativo e constituindo prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto; Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wpcontent/uploads/formidable/108/Res261-REG-INT-Atualizada-ER-15-2020-Revisado-7.10.2020.pdf Acesso em: 21 out. 2020.



que, não havendo necessidade de equipe, seja nomeado apenas um servidor para responder pela UCCI. Este posicionamento decorre das boas práticas administrativas e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União. Em que pese o vínculo direto dessa unidade com o chefe do Poder ou órgão, o titular deve ser da confiança da administração e não somente do gestor principal. Do contrário, a eficácia da ação de controle ficaria restrita à visão e à vontade do administrador, com risco de se tornar inoperante. É fundamental, portanto, que o sistema esteja imune às mudanças no comando da administração. Outro aspecto a ser considerado nesta avaliação é a necessidade da manutenção, por maior período possível, do vínculo deste profissional à entidade à qual presta serviços. Esta condição possibilita uma visão cada vez mais ampla e evolutiva da organização, assegurando eficiência e continuidade na proposição de ações de controle interno. A recomendação, nesse caso, é que, havendo equipe, o seu titular seja escolhido dentre os auditores públicos internos (ou denominação equivalente), com formação em nível superior e comprovado conhecimento para o exercício da função de controle, o que pressupõe domínio dos conceitos relacionados ao controle interno e auditoria. Os auditores públicos internos deverão ser selecionados em concurso público. Estes critérios são relevantes, também, devido ao fato de que as UCCIs respondem pela operacionalização do apoio ao controle externo em sua missão institucional. Dessa forma, a existência no seu comando de profissional pertencente ao quadro próprio amplia a possibilidade de que a fiscalização, no que se refere às competências do controle interno, seja efetivamente exercida. É oportuno ressaltar, também, que a remuneração desses servidores deve ser compatível com a atribuição exercida. O Guia de Orientação ainda prevê que, até a realização do concurso público para contratação do servidor necessário ao desempenho das atribuições do controle interno, a função poderá ser exercida por outro servidor efetivo, conforme seque: Período de Transição: até a Realização do Concurso Público Considerando que há urgência na instituição do Sistema de Controle Interno e que as atividades deverão ser desempenhadas por servidores efetivos, é importante estabelecer regras de transição, especialmente, em razão do tempo que separa a realização de concurso público do efetivo exercício dos servidores nomeados. A recomendação básica, para essa situação, é de que sejam recrutados servidores já pertencentes ao quadro de pessoal efetivo, desde que reúnam as qualificações necessárias ao desempenho das atribuições inerentes à UCCI. Pelo exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, que deve ser respondida nos termos do Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, aprovado por meio da Resolução TC nº 227/2011. Cientifique-se o consulente. (grifo nosso)

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), por intermédio da Consulta nº. 683720¹⁰³, formou entendimento semelhante:

SISTEMA DE CONTROLE INTERNO. CRIAÇÃO. EXIGÊNCIA DE ORDEM CONSTITUCIONAL. I. DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS. ATRIBUIÇÃO DO MUNICÍPIO. II. QUADRO DE MEMBROS DA CONTROLADORIA. COMPOSIÇÃO POR SERVIDORES DE PROVIMENTO EFETIVO, SEM VÍNCULOS DE PARENTESCO COM OS CONTROLADOS. [CONSULTA n. 683720. Rel. JOSE FERRAZ. Sessão do dia 16/06/2004. Disponibilizada no DOC do dia .]

[...]

Disponível em: https://tcjuris.tce.mg.gov.br/#! Acesso em: 27 out. 2020.



Devo ressaltar, também, que a criação do sistema de controle interno, exigência de ordem constitucional, deve estar prevista e regulamentada no âmbito municipal, que indicará os critérios a serem observados para tanto, respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, razoabilidade e finalidade, sendo estes os norteadores fundamentais de ordem jurídica a impor restrições à atuação do Administrador.

Desta feita, o quadro de membros da controladoria deverá contar com servidores de provimento efetivo, não podendo a sua composição conter profissionais que possuam determinados vínculos de parentesco com os controlados, de maneira a evitar que as relações entre controlador e controlado venham a ferir o princípio da impessoalidade, cabendo, neste aspecto, à legislação municipal estabelecer o grau de parentesco a caracterizar o impedimento.

Neste sentido, respondo, em tese, à consulta formulada.

No **Processo TCE/ES 7521/2013** – Representação em face da Câmara Municipal da Serra – esta Corte de Contas, por meio do <u>05 - Acórdão - Plenário 00945/2016-1</u> negou a eficácia de dispositivo de lei municipal que criara três cargos de Auditor de Controle Interno de provimento em comissão, **formando, inclusive, Prejulgado**. Veja:

ACÓRDÃO TC-945/2016 – PLENÁRIO EMENTA

REPRESENTAÇÃO EM FACE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERRA – INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 4065/2013 – 1) PRELIMINARMENTE RESOLVER INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE PARA NEGAR EFICÁCIA AO ART. 1º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, DA LEI MUNICIPAL Nº 4065/2013, ALTERADA PELA LEI MUNICIPAL Nº 4092/13 – FORMAR PREJULGADO – 2) PROCEDÊNCIA – DEIXAR DE APLICAR MULTA – 3) DETERMINAÇÃO – 4) DAR CIÊNCIA – 5) ARQUIVAR.

Tratam os autos de Representação com pedido de provimento liminar inaudita altera parte formulada por Auditores de Controle Externo, lotados na 6ª Secretaria de Controle Externo em face da Câmara Municipal da Serra, referente a criação de 03 (três) cargos de Auditor de Controle Interno, posteriormente com alteração da forma de provimento de cargo efetivo para cargo em comissão, bem como alteração da nomenclatura do cargo, passando de Auditor de Controle Interno para ser denominado Assessor de Controle Interno.

[...]

No tocante ao mérito, objeto da controvérsia, se possível o provimento do cargo de Auditor de Controle Interno em cargo de livre nomeação e exoneração, necessário analisar se as atividades inerentes ao cargo são de direção, chefia e/ou assessoramento.

Entendo que não. Explico.

O exercício do controle interno, assim como do controle externo se trata do desempenho de atividades permanentes, cujo mister é o de assegurar que os órgãos da Administração atuem em consonância com os princípios constitucionais, como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, entre outros.



Nesse contexto, a atuação do controle interno é tão importante, senão mais importante, que o do próprio controle externo, haja vista ser o controlador interno que possui o contato direto com os órgãos da administração, tem uma atuação mais próxima na produção e acompanhamento do ato administrativo, além de possuir a missão constitucional de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

[...]

A resolução desta Corte de Contas, TC 227/2011, já mencionada, também recomenda que até a realização do concurso sejam recrutados servidores já pertencentes ao quadro de pessoal efetivo, o que demonstra expressa posição desta Corte aos seus jurisdicionados recomendando que não sejam criados cargos em comissão para o exercício dessas atividades.

Deste modo, em razão do provimento do cargo se dá para o exercício de atividades típicas de Estado, bem como ser de necessidade permanente da Administração, entendo que deva ser provido por concurso público, em consonância com a previsão do art. 37, II da CF/88, razão pela qual acolho o incidente de inconstitucionalidade suscitado em face do artigo 1º, caput e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Municipal 4065/2013, alterada pela Lei Municipal 4092/2013 e mantenho a irregularidade de "criação de cargos em comissão para atuar no controle interno que, por suas atribuições, deveriam ser providos por concurso público".

[...]

Desta forma, considerando que durante o trâmite da presente representação o ente envidou dos esforços necessários a corrigir a situação outrora narrada, entendo que o provimento dos cargos por meio de nomeação ad nutum se deu de forma temporária enquanto a Câmara preparava a realização do concurso público para sanar eventual irregularidade, motivo pela qual, acolho a representação sem aplicação de sanção.

[...]

Pelo conhecimento e **PROCEDÊNCIA** da presente Representação, nos termos do art. 178, II, c/c o art. 182, parágrafo único, ambos do Regimento Interno, **sem aplicação de MULTA**, bem como expedição de **DETERMINAÇÃO** no sentido que a Câmara Municipal da Serra adote as providências necessárias hábeis a manter seu sistema de controle interno em atendimento ao que preceitua a Resolução TC 227/2011.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-7521/2013, **ACORDAM** os srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia quatro de outubro de dois mil e dezesseis, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner:

- 1. Preliminarmente, **resolver o incidente de inconstitucionalidade** suscitado, acompanhando a manifestação da área técnica, no sentido de **negar eficácia** ao artigo 1º, caput e § § 1º, 2º e 3º, da Lei Municipal nº 4065/2013, alterada pela Lei Municipal nº 4092/2013, **formando o respectivo prejulgado**, nos termos do artigo 335, do Regimento Interno desta Corte;
- **2. Conhecer** e considerar **procedente** a presente Representação, nos termos do art. 178, II, c/c o art. 182, parágrafo único, ambos do Regimento Interno, **sem aplicação de multa**;



- **3. Determinar** à Câmara Municipal de Serra que adote as providências necessárias hábeis a manter seu sistema de controle interno em atendimento ao que preceitua a Resolução TC 227/2011;
- **4. Dar ciência** ao representante do teor da decisão final a ser proferida por esta Corte, conforme art. 307, § 7°, do Regimento Interno;
- **5. Arquivar** os presentes autos, nos termos do artigo 176, § 3º, inciso I, do Regimento Interno. (grifo nosso) (*Inteiro teor Processo: 7521/2013 Data da sessão: 04/10/2016 Relator: Domingos Augusto Taufner Natureza: Controle Externo > Fiscalização > Representação > Controle Externo Fiscalização Representação) (grifo nosso)*

Nesse sentido, o <u>060 - Acórdão 00930/2017-1</u>, exarado no bojo do **Processo TCE/ES** 8397/2016:

ACÓRDÃO TC-930/2017 - PLENÁRIO

EMENTA

LEVANTAMENTO - RECOMENDAÇÃO - DETERMINAÇÃO - ARQUIVAR.

Tratam os autos de Fiscalização, Levantamento, realizado por esta Corte de Contas, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública do ES, Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo e Tribunal de Contas do Estado do ES, com o objetivo de conhecer a estrutura do controle interno dos referidos órgãos e poderes que executaram o orçamento estadual do exercício de 2016.

[...]

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-8397/2016, **ACORDAM** os Srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia vinte e cinco de julho de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner:

- **1. Recomendar e determinar** nos termos dos relatórios, individualmente, produzido para cada Órgão e Poder, devendo as determinações serem cumpridas no prazo improrrogável de 90 (noventa) dias;
- 2. Recomendar, com a devida cautela que o momento exige, para que se realize concurso público para provimento do cargo de Auditor Público Interno (ou denominação equivalente) nos termos da Resolução TC 227/2011;
- **3. Encaminhar** cópia do Relatório de Levantamento correspondente ao Poder e ou Órgão fiscalizado, respeitando o devido sigilo dos demais, em razão dos autos de levantamento possuírem caráter sigiloso por força do artigo 4º da Resolução TC 2792/2014, da seguinte forma: RLE 03/2017 Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo; RLE 04/2017 Defensoria Pública do Estado do Espirito Santo; RLE 05/2017 Poder Judiciário Estadual; RLE 07/2017 Ministério Público do Estado do Espírito Santo; RLE 08/2017 Poder Executivo Estadual e RLE 09/2017 Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;
- Dar ciência aos interessados;
- **5. Arquivar** os autos na forma do art. 330, IV, do Regimento Interno.



(Inteiro teor Processo: 8397/2016 Data da sessão: 25/07/2017 Relator: Domingos Augusto Taufner Natureza: Controle Externo > Fiscalização > Levantamento > Controle Externo - Fiscalização — Levantamento)

De acordo com o entendimento assentado no <u>009 - Relatório de Levantamento</u> <u>00003/2017-1</u>, Processo TCE/ES 8397/2016, entendeu-se "que, assim como os demais cargos, o cargo do titular da Diretoria [titular da Unidade Central de Controle Interno] também deve ser de provimento efetivo, de modo que o controle interno esteja a salvo de mudanças no comando da Administração e tenha autonomia e independência necessárias para a realização de sua função". Confira:

[...]

5 PRINCIPAIS RISCOS E POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE

Compõe esta seção os principais riscos identificados durante o trabalho de Levantamento, assim como as sugestões de ações de controle que têm, inclusive, o objetivo de contribuir para a mitigação ou eliminação dos riscos apontados.

5.1 COMPROMETIMENTO DA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO EM FUNÇÃO DO DESEMPENHO DE ATIVIDADES FINALÍSTICAS DE CONTROLE POR SERVIDORES COMISSIONADOS

Conforme descrito no item 2.2 deste relatório, a Lei 10.383/2015 criou dezesseis cargos na Diretoria de Controle Interno da Ales (DCI), sendo seis de provimento efetivo e os demais de livre nomeação e exoneração. À época da fiscalização, estavam lotados naquela Diretoria oito servidores; quatro efetivos e quatro comissionados.

Durante o Levantamento, a Equipe verificou que os servidores ocupantes de cargos exclusivamente em comissão desempenhavam atividades finalísticas de controle interno, inclusive de auditoria. Esse fato restou comprovado após entrevista realizada com o ocupante do cargo de Diretor de Controle Interno daquela Casa de Leis, e, também, por meio dos relatórios de auditoria interna (Anexo D - ALES), nos quais consta a assinatura dos referidos servidores.

No entanto, a Lei 9.938/2012, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Espírito Santo, impõe, em seu artigo 10, § 3º 104, que as atividades finalísticas do órgão central de controle interno dos Poderes e Órgãos estaduais sejam exercidas por servidores efetivos organizados em carreira.

Sendo assim, a Lei Estadual 10.383/2015, ao criar cargos em comissão para exercer atividades de controle interno sem exigir que esses cargos fossem ocupados por servidores efetivos, vai de encontro com os preceitos da Lei que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno no âmbito do Estado (Lei 9.938/2012).

A Lei 10.383/2015 contraria também o "Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", aprovado por esta Corte de Contas por meio da Resolução TC 227/2011. De acordo com o Apêndice I -

Art. 10. As atividades finalísticas do órgão central de controle interno do Poder Executivo serão exercidas por servidores efetivos organizados em carreira específica, típica de Estado, criada na forma da lei, cujo ingresso dependerá de prévia aprovação em concurso público.

^{§ 3}º Nos Poderes Legislativo e Judiciário, no Ministério Público, no Tribunal de Contas e na Defensoria Pública **as atividades finalísticas do órgão central de controle interno** serão exercidas por servidores efetivos organizados em carreira, nos termos de sua legislação específica, obedecida a qualificação prevista no § 1º deste artigo.



Modelo de Projeto de Lei que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno da Administração Pública – constante da referida Resolução:

Art. 9° - Deverá ser criado no Quadro Permanente de cada Poder e Órgãos referidos no caput do artigo 3° (nos Municípios: dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal ou apenas: da Prefeitura Municipal, quando aprovada a faculdade disposta no parágrafo único do artigo 7°), o cargo efetivo de auditor público interno (ou denominação equivalente), a ser ocupado por servidores que possuam escolaridade superior, em quantidade suficiente para o exercício das atribuições a ele inerentes.

Ainda de acordo com o Guia aprovado pela Resolução TC 227/2011, a designação de servidores efetivos com formação em nível superior para o exercício das atividades do controle interno reveste-se de maior eficácia. Este posicionamento decorre inclusive das boas práticas administrativas e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União E, até que seja realizado o concurso público para provimento do(s) cargo(s), as atividades deverão ser desempenhadas por servidores efetivos, recrutados dentro do quadro de pessoal do órgão, desde que reúnam as qualificações necessárias ao desempenho das atribuições.

A matéria já foi inclusive sedimentada em prejulgado desta Corte de Contas 106. Trata-se do Processo TC 7.521/2013, relativo à Representação em face da Câmara Municipal de Serra, na qual se suscitou a inconstitucionalidade de lei que criou cargos em comissão para atuar no controle interno. Por meio do Acórdão TC 945/2016, o Plenário deste Tribunal de Contas decidiu por acatar a Representação, negando a eficácia ao dispositivo da lei municipal que criou três cargos de Auditor de Controle Interno de provimento em comissão. A seguir estão colacionados alguns trechos do referido Acórdão:

O exercício do controle interno, assim como do controle externo, se trata do desempenho de atividades permanentes, cujo mister é o de assegurar que os órgãos da Administração atuem em consonância com os princípios constitucionais, como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, entre outros.

Nesse contexto, a atuação do controle interno é tão importante, senão mais importante, que o do próprio controle externo, haja vista ser o controlador interno que possui o contato direto com os órgãos da administração, tem uma atuação mais próxima na produção e acompanhamento do ato administrativo, além de possuir a missão constitucional de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

É claro que é 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.

A Resolução desta Corte de Contas, Res. TC 227/2011, que nos serve de "Guia de Orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece que a critério do Poder ou órgão, a unidade central de controle interno pode ser constituída com o status de Secretaria. Contudo, isso não autoriza que a totalidade dos cargos criados para atuarem no controle interno seja de livre nomeação e exoneração.

ADI 890 - Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 11-9-2003, Plenário, DJ de 6-2-2004.

ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.

ADI 2.987, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-2-2004, Plenário, DJ de 2-4-2004.

ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

SÚMULA nº 231 - Tribunal de Contas da União.

Prejulgado nº 10: Negar eficácia ao artigo 1º, caput, e § § 1º, 2º e 3º, da Lei Municipal nº 4065/2013, alterada pela Lei Municipal nº 4092/2013, do município da Serra - Ofensa à previsão do art. 37, II, da Constituição Federal de 1988.



A resolução desta Corte de Contas, TC 227/2011, já mencionada, também recomenda que até a realização do concurso sejam recrutados servidores já pertencentes ao quadro de pessoal efetivo, o que demonstra expressa posição desta Corte aos seus jurisdicionados recomendando que não sejam criados cargos em comissão para o exercício dessas atividades.

Deste modo, em razão do provimento do cargo se dá para o exercício de atividades típicas de Estado, bem como ser de necessidade permanente da Administração, entendo que deva ser provido por concurso público, em consonância com a previsão do art. 37, Il da CF/88, razão pela qual acolho o incidente de inconstitucionalidade suscitado em face do artigo 1°, caput e §§ 1°, 2° e 3°, da Lei Municipal 4065/2013, alterada pela Lei Municipal 4092/2013 e mantenho a irregularidade de "criação de cargos em comissão para atuar no controle interno que, por suas atribuições, deveriam ser providos por concurso público" (g.n).

Assim, a nomeação de servidores exclusivamente comissionados para exercer atividades finalísticas de controle interno, por contrariar o princípio constitucional da impessoalidade e o entendimento desta Corte de Contas, foi objeto de Representação, protocolizada neste Tribunal sob o número 17128/2016, e deu origem ao TC 10.343/2016.

Ressalta-se que o cargo de Diretor de Controle Interno também é de livre nomeação e exoneração, estando ocupado por servidor exclusivamente comissionado. No entanto, entende-se que, assim como os demais cargos, o cargo do titular da Diretoria também deve ser de provimento efetivo, de modo que o controle interno esteja a salvo de mudanças no comando da Administração e tenha autonomia e independência necessárias para a realização de sua função.

No Processo TC 7.521/2013, que resultou no prejulgado 10, mencionado acima, o Relator expôs o seguinte:

É claro que **é 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 (g.n.).

A Resolução desta Corte de Contas, Res. TC 227/2011, que nos serve de "Guia de Orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece que a critério do Poder ou órgão, a unidade central de controle interno pode ser constituída com o status de Secretaria. Contudo, isso não autoriza que a totalidade dos cargos criados para atuarem no controle interno seja de livre nomeação e exoneração.

Embora exposto que é possível a criação de cargo comissionado para a chefia da unidade de controle interno, entende-se que este cargo em comissão deve ser ocupado por servidor efetivo. Senão, vejamos o disposto no Guia de Orientação para implementação do Sistema de Controle Interno, aprovado pela Resolução TC 227/2011 desta Corte de Contas:

Em que pese o vínculo direto dessa unidade com o chefe do Poder ou órgão, o titular deve ser da confiança da administração e não somente do gestor principal. Do contrário, a eficácia da ação de controle ficaria restrita à visão e à vontade do administrador, com risco de se tornar inoperante. É fundamental, portanto, que o sistema esteja imune às mudanças no comando da administração.

Outro aspecto a ser considerado nesta avaliação é a **necessidade da manutenção**, **por maior período possível**, **do vínculo deste profissional à entidade** à qual presta serviços. Esta condição possibilita uma visão cada vez mais ampla e evolutiva da organização, assegurando eficiência e continuidade na proposição de ações de controle interno. (g.n)



Consta ainda orientação no Guia para que, havendo equipe de controle interno, o seu titular seja escolhido dentre os auditores públicos internos (ou denominação equivalente), com formação em nível superior e comprovado conhecimento para o exercício da função de controle, o que pressupõe domínio dos conceitos relacionados ao controle interno e auditoria. Os auditores públicos internos deverão ser selecionados em concurso público¹⁰⁷.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná também entende que o cargo de <u>controlador</u> interno deve ser preenchido, preferencialmente, por servidor efetivo, conforme ementa do Acordão 867/2010, a seguir:

TCE/PR - Acórdão 867/2010

Ementa: Consulta. Controle Interno. Lapso temporal para o desempenho das funções de controlador. Exercício por servidor efetivo. Possibilidade de criação de cargo em comissão para a figura do controlador geral a ser desempenhada, preferencialmente, por servidor público efetivo, com o propósito de chefiar equipe composta por servidores com a função de controladores internos (g.n).

Sobre a criação de um cargo em comissão a ser ocupado pelo titular do controle interno, destaca-se que a Resolução TC 227/2011, no Apêndice 1, que apresenta o modelo de lei para instituição do Sistema de Controle Interno, prevê tal possibilidade, no entanto, assevera que deverá ser preenchido preferencialmente por servidor ocupante de cargo efetivo, que responderá como titular da Unidade Central de Controle Interno.

Nesse mesmo sentido determina a Lei Estadual 9.938/2012, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Espírito Santo. Veja-se o disposto no artigo nono, § 2º:

§ 2º O titular do órgão central do sistema de controle interno, além de possuir a escolaridade e conhecimentos indicados no § 1º do artigo 10, deverá ser nomeado, preferencialmente, dentre os servidores de que trata o caput do artigo 10.

O artigo 10, citado no artigo nono, estabelece o seguinte:

Art. 10. As atividades finalísticas do órgão central de controle interno do Poder Executivo serão exercidas por servidores efetivos organizados em carreira específica, típica de Estado, criada na forma da lei, cujo ingresso dependerá de prévia aprovação em concurso público.

Entende-se que o termo "preferencialmente", utilizado tanto na Resolução deste Tribunal quanto na Lei Estadual mencionada, deve ser interpretado no sentido de que existem exceções à regra. Assim, somente em casos especiais e devidamente justificados, a regra de preenchimento do cargo de titular do controle interno por servidor efetivo poderia ser flexibilizada, como, por exemplo, no caso de quadro reduzido de pessoal ou de unidades gestoras mínimas, sem que haja servidor efetivo capacitado para desempenhar a função.

Convém destacar ainda, que, **no caso específico da Ales**, as atribuições do cargo de Diretor de Controle Interno, por se revestirem de natureza técnica, corroboram o entendimento de que **tal cargo** seja ocupado por servidor efetivo. A seguir estão listadas essas atribuições, que constam no artigo 1°, § 2°, da Lei 10.383/2015:

Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, aprovado pela Resolução TC 227/2011. p. 31.

¹⁰⁸ Resolução TC 227/2011 – Apêndice 1 – p. 62.



- I coordenar, no âmbito da Ales, nos termos da Lei nº 9.938, de 22.11.2012, o Sistema de Controle Interno e articular com os demais órgãos de controle;
- II gerir as atividades de controle, exercer os controles essenciais e avaliar a eficiência e eficácia dos demais controles realizados;
- **III -** realizar a gestão superior de políticas e procedimentos integrados de prevenção e de combate à corrupção e de implantação de regras de transparência de gestão no âmbito da Ales;
- IV coordenar a normatização, assessoramento e consultoria no estabelecimento, manutenção, monitoramento e aperfeiçoamento dos elementos do controle administrativo dos órgãos e entidades da Ales;
- **V** articular as atividades relacionadas com o sistema de controle interno, promover a integração operacional e sugerir a elaboração dos atos normativos sobre procedimentos de controle;
- VI apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, supervisionando e orientando as unidades executoras no relacionamento com o Tribunal de Contas do Estado, quanto ao encaminhamento de documentos e informações, atendimento às equipes técnicas, recebimento de diligências, elaboração de respostas, tramitação dos processos e apresentação dos recursos;
- **VII -** assessorar, por meio das Supervisões vinculadas, a administração nos aspectos relacionados com os controles interno e externo;
- **VIII -** pronunciar-se sobre a aplicação da legislação concernente à execução orçamentária, financeira e patrimonial;
- IX medir e avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos procedimentos de controle interno, por meio das atividades da Supervisão do Setor de Auditoria Interna, a serem realizadas mediante metodologia e programação próprias;
- **X** avaliar o cumprimento dos programas, objetivos e metas espelhadas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento;
- XI exercer o acompanhamento sobre a observância dos limites constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos estabelecidos nos demais instrumentos legais;
- XII estabelecer mecanismos voltados a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e economicidade na gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional na Ales;
- XIII exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Poder Legislativo;
- XIV aferir a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- XV acompanhar a implementação das políticas e procedimentos de prevenção e combate à corrupção, bem como a divulgação dos instrumentos de transparência da gestão nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, aferindo a consistência das informações divulgadas;
- XVI manifestar-se sobre os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários das contratações da Administração Pública;



XVII - instituir, manter e propor sistemas de informações para subsidiar o desenvolvimento das funções do sistema de controle interno, aprimorar os controles, agilizar as rotinas e melhorar a qualidade das informações;

XVIII - manifestar-se por meio de relatórios, auditorias, inspeções, pareceres e outros pronunciamentos voltados a identificar e sanar possíveis irregularidades;

XIX - alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure Tomada de Contas Especial, sempre que tiver conhecimento de ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo, irregular ou antieconômico de que resulte dano ao erário, bem como da omissão no dever de prestar contas;

XX - orientar os responsáveis quanto à formalização dos processos de Tomada de Contas Especial, promovendo a definição de procedimentos, a realização de treinamentos e **a avaliação do resultado por meio de auditorias conduzidas em bases amostrais**;

XXI - representar ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, sobre as irregularidades ou ilegalidades identificadas nas ações de controle que evidenciarem danos ou prejuízos ao erário;

XXII - emitir parecer conclusivo sobre as contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Legislativo Estadual;

XXIII - requerer as informações e os documentos necessários à instrução de atos, processos e relatórios de que tenham sido encarregados pelo órgão de controle interno no qual exerçam suas funções;

XXIV - realizar outras atividades de coordenação e aperfeiçoamento do sistema de controle interno. (g.n.)

Tendo em vista a natureza técnica das atribuições e a exigência de total imparcialidade e independência para sua execução, devendo estar livre de qualquer possível interferência por parte da gestão superior, entende-se que o cargo de titular do controle interno da Ales deve ser provido por servidor efetivo, aprovado em concurso público, conforme previsto no artigo 37, II, da CE/88

5.2 LIMITAÇÃO DA LIVRE MANIFESTAÇÃO TÉCNICA E INDEPENDÊNCIA INTELECTUAL

Conforme detalhado no item 3.2.4 deste relatório, os relatórios de auditoria interna elaborados pelos servidores da DCI são consolidados em outro relatório pela Diretora de Controle Interno, sendo somente este relatório consolidado encaminhado ao Presidente da Ales.

Observa-se que a posterior elaboração de um relatório consolidando as informações e conclusões obtidas pela auditoria interna pode possibilitar a ocorrência de perda ou interpretação distorcida de informações obtidas pelos executores da auditoria interna, indo de encontro às prerrogativas e garantias do auditor interno, previstas no inciso IV do art. 11 da Lei 9.938/12, transcritas a seguir:

Art. 11. São prerrogativas e garantias dos servidores que desempenham as atividades finalísticas do órgão central de controle interno:

[...]

 IV – livre manifestação técnica e independência intelectual, observado o dever de motivação de seus atos.



Cabe ressaltar que, conforme detalhado no item 3.2.4 (Auditorias Internas) deste relatório, a prática de elaboração de um relatório consolidado pela Diretora de Controle Interno está em desacordo com as rotinas internas e procedimentos de controle previstos no Manual de Rotinas e Procedimentos da Ales 2016, conforme se verifica no tópico: SISTEMA DE CONTROLE INTERNO, MANUAL DE AUDITORIA SCI -02/2016, 3. RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA, p. 32-33.

6 CONCLUSÃO E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

A presente fiscalização, na modalidade Levantamento, teve o objetivo de conhecer a estrutura e o funcionamento do Controle Interno da Assembleia Legislativa do Estado.

Conforme exposto neste Relatório, o órgão central de controle interno no âmbito daquele Poder é a Diretoria de Controle Interno, estruturada em junho de 2015 pela Lei Estadual 10.383/2015.

Foram criados dezesseis cargos na Diretoria de Controle Interno da Ales, sendo seis de provimento efetivo e os demais de livre nomeação e exoneração. À época da fiscalização, estavam lotados naquela Diretoria oito servidores; quatro efetivos e quatro comissionados.

A Diretoria de Controle Interno desenvolve, prioritariamente, as seguintes atividades: elaboração de normas e procedimentos; emissão de parecer na Prestação de Contas Anual do Poder Legislativo; análise do Relatório de Gestão Fiscal; controle da transparência e auditoria interna.

Embora estruturado recentemente, constatou-se que o Controle Interno da Ales cumpre 69% das principais exigências (vide item 4) desta Corte de Contas, apresentadas no "Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno da Administração Pública", aprovado pela Resolução TC 227/2011.

No entanto, foram identificados riscos capazes de comprometer a independência do Controle Interno da Ales, conforme apresentado no item 5 deste relatório. O primeiro, apontado no item 5.1, refere-se à nomeação de servidor sem vínculo efetivo com a Administração para exercer o cargo em comissão de Diretor de Controle Interno. Ressalta-se que as atribuições desse cargo, definidas em Lei, exigem independência técnica, devendo, portanto, ser ocupado por servidor efetivo.

O outro risco, constante do item 5.2, diz respeito à limitação da livre manifestação técnica e independência intelectual, em decorrência da consolidação dos relatórios dos servidores que executam auditoria interna em um único relatório elaborado pela Diretora de Controle Interno, sendo somente este encaminhado à Presidência da Ales. Assim, com esse procedimento, pode-se incorrer no risco de perda de informação ou de interpretação distorcida das informações obtidas pelos responsáveis pela auditoria.

Além disso, foi identificado indício de irregularidade no que tange à nomeação de servidores exclusivamente comissionados para exercerem atribuições finalísticas de controle interno, inclusive de auditoria. Esse fato restou comprovado após entrevista realizada com o ocupante do cargo de Diretor de Controle Interno daquela Casa de Leis, e, também, por meio dos relatórios de auditoria interna.

Como as nomeações têm respaldo na Lei 10.383/2015, que criou os cargos em comissão com atribuições relacionadas ao controle interno sem exigir que fossem ocupados por servidores efetivos, foi oferecida Representação, protocolizada nesta Corte de Contas sob o número 17128/2016, que originou o Processo TC 10.343/2016, suscitando a inconstitucionalidade da referida Lei e sugerindo determinação para que as atividades finalísticas de controle interno sejam desempenhadas somente por servidores efetivos.



Pelo exposto, como forma de minimizar os riscos evidenciados, submete-se o presente relatório à consideração superior e sugere-se ao conselheiro relator, com base no artigo 329, §7º, do Regimento Interno do TCEES, **RECOMENDAR** ao Poder Legislativo do Estado do Espírito Santo:

- Que observe integralmente as orientações contidas no Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprovado pela Resolução TC 227/2011, provendo o cargo de Diretor de Controle Interno com servidor efetivo, de modo a garantir a independência necessária para a realização das atribuições do Controle Interno, e que, assim que possível, realize concurso público para o cargo de Auditor Público Interno (ou denominação equivalente) nos termos da Resolução TC 227/2011;
- Que a Diretoria de Controle Interno adote rotinas de auditoria interna, especificamente quanto à elaboração de relatórios, que preservem a independência técnica fiscalizatória do executante da auditoria, permitindo que os resultados das fiscalizações sejam apresentados à gestão superior daquela Casa Legislativa em sua forma original. (grifou-se)

Ainda que se cogite a existência de um cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, com responsabilidades de **titular** da correspondente Unidade Central de Controle Interno, a **regra geral**, induzida pelo termo *"preferencialmente"* disposto na **Resolução TC 227/2011** e na **Lei Ordinária Estadual nº. 9.938/2012** permanece

Do Provimento dos Cargos

Obs.: NA EXISTÊNCIA DE EQUIPE

Art. 8° – Deverá ser criado no Quadro Permanente de Pessoal de cada Poder e Órgãos referidos no *caput* do artigo 3° (nos Municípios: dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal ou apenas: da Prefeitura Municipal, quando aprovada a faculdade disposta no parágrafo único do artigo 7°), 01 (um) cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, a ser preenchido preferencialmente por servidor ocupante de cargo efetivo de auditor público interno (ou denominação equivalente), o qual responderá como titular da correspondente Unidade Central de Controle Interno.

Parágrafo único - O ocupante deste cargo deverá possuir nível de escolaridade superior e demonstrar conhecimento sobre matéria orçamentária, financeira, contábil, jurídica e administração pública, além de dominar os conceitos relacionados ao controle interno e a atividade de auditoria.

Art. 9° — Deverá ser criado no Quadro Permanente de cada Poder e Órgãos referidos no caput do artigo 3° (nos Municípios: dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal ou apenas: da Prefeitura Municipal, quando aprovada a faculdade disposta no parágrafo único do artigo 7°), o cargo efetivo de auditor público interno (ou denominação equivalente), a ser ocupado por servidores que possuam escolaridade superior, em quantidade suficiente para o exercício das atribuições a ele inerentes.

Parágrafo único – Até o provimento destes cargos, mediante concurso público, os recursos humanos necessários às tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno serão recrutados do quadro efetivo de pessoal do correspondente Poder ou Órgão referidos no caput do artigo 3° (nos Municípios: dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal ou apenas: da Prefeitura Municipal, quando aprovada a faculdade disposta no parágrafo único do artigo 7°), desde que preencham as qualificações para o exercício da função.

Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece prazos e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out. 2020

Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. CAPÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Art. 9º Compete a cada Poder e Órgão definir a organização administrativa para o exercício das funções previstas no artigo 5º, obedecidos todos os dispositivos desta Lei.

§ 1º A regulamentação de que trata o caput definirá também a estrutura administrativa que exercerá o papel de órgão central do sistema de controle interno e o respectivo titular, observada sempre a sua vinculação hierárquica e funcional direta ao titular do respectivo Poder ou Órgão, com o suporte necessário de recursos humanos, materiais e financeiros.

§ 2º O titular do órgão central do sistema de controle interno, além de possuir a escolaridade e conhecimentos indicados no § 1º do artigo 10, deverá ser nomeado, preferencialmente, dentre os servidores de que trata o caput do artigo 10.

[...] CAPÍTULO II

¹⁰⁹ Capítulo II



determinando o seu preenchimento por servidor ocupante de cargo efetivo de <u>auditor</u> <u>público interno (ou denominação equivalente)</u>.

Somente em casos especiais e devidamente justificados, a regra de preenchimento do cargo de titular do controle interno por servidor efetivo poderia ser flexibilizada. Por certo, é uma situação excepcionalíssima e provisória, carecedora de devida fundamentação.

Entretanto, quando as atribuições do titular do Controle Interno (Diretor de Controle Interno, Controlador-Geral, Controlador Interno ou denominação equivalente¹¹²) possuírem natureza técnica e exigirem total imparcialidade e independência, o termo "preferencialmente" converte-se em "obrigatoriamente", tornando-se imprescindível que a investidura do cargo dependa da aprovação prévia em concurso público.

A propósito, no curso *online* oferecido pela **Escola de Contas Públicas (ECP)** deste Tribunal de Contas, na data de 04 de outubro de 2020, intitulado "*Prática em Controle Interno*" em resposta a questionamento sobre o tema ("O *STF já definiu que o controle interno tem que ser servidor concursado. O que o TCE pensa sobre isso e quais medidas a serem adotadas?"*), o Auditor de Controle Externo **Alexsander Binda Alves** destacou, dentro da boa técnica, não ter dúvidas acerca da necessidade de o Controle Interno ser composto por servidores de carreira, concursados.

O jurista **Rodrigo Pironti Aguirre de Castro**, ao tratar da estrutura de recursos humanos do Controle Interno, idealizado pelo nosso ordenamento jurídico constitucional, ponderou que a função empreendida pelo Controlador-Geral "...deve ser exercida por servidor

DO PROVIMENTO DOS CARGOS

Art. 10. As atividades finalísticas do órgão central de controle interno do Poder Executivo serão exercidas por servidores efetivos organizados em carreira específica, típica de Estado, criada na forma da lei, cujo ingresso dependerá de prévia aprovação em concurso público.

^{§ 1}º Ao ocupante de cargo da carreira referida no caput será exigida escolaridade de nível superior, com conhecimento em matéria orçamentária, financeira, contábil, jurídica ou de administração pública, além de dominar os conceitos relacionados ao controle interno e à atividade de auditoria.

Disponível em: http://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=30549&numero=9938&ano=2012 Acesso em: 21 out. 2020.

Muitas vezes, a título de manobra legislativa visando burlar o princípio do concurso público, os nomes dos cargos da estrutura administrativa são alterados para darem a impressão de atendimento aos requisitos para o provimento de cargos comissionados.

Conforme se verifica junto ao vídeo armazenado no canal da Escola de Contas Públicas do TCEES hospedado na plataforma Youtube. **Prática em Controle Interno - 1º dia. Momento: 1:27:40.** Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=lbsLdLxzaHY Acesso em:18 out. 2020.



detentor de cargo efetivo na Administração Pública, uma vez que necessitam de determinadas garantias para o exercício de seu mister" ¹¹⁴.

Em Cartilha de Orientações sobre Controle Interno¹¹⁵, o Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE/MG), prescreveu que os Membros integrantes da Unidade Central do Sistema de Controle Interno "devem ser servidores titulares de cargo de provimento efetivo e estáveis, designados pelo Prefeito, pelo Presidente da Câmara, ou pelo dirigente máximo do órgão ou entidade correspondente, conforme seja o caso, para exercerem exclusivamente as atividades de controlador interno. Esta medida visa garantir a segurança, a continuidade dos controles e bom andamento dos processos ao próprio chefe do Poder, ao Legislativo e ao Tribunal de Contas, pois a rotatividade de pessoas nas funções, ainda que os procedimentos estejam disciplinados por escrito, é prejudicial e causa transtornos à eficiência das operações" (grifo nosso).

Outrossim, merece ser trazido a lume a Representação - <u>002 - Requerimento</u> <u>08775/2016-1</u> (Processo TCE/ES 10343/2016), por meio da qual eminentes Auditores de Controle Externo desta Corte de Contas destacaram que "<u>as atribuições do controle interno são permanentes</u>, cujo objetivo é o de assegurar que os atos da administração pública sejam realizados em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da economicidade. Nesse contexto, pela sua natureza, as atividades do controle interno, assim como ocorre no controle externo, devem ser realizadas por servidores efetivos, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal de 1988".

O Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário RE STF 1.264.676 Santa Catarina¹¹⁶, recentemente esclareceu que a natureza eminentemente técnica do cargo de Controlador Interno, bem como a necessidade de um vínculo de estabilidade entre o seu ocupante e a Administração, não guardam relação alguma com a investidura por meio de provimento em comissão ou função de confiança. Confira:

¹¹⁴ CASTRO. Sistema de Controle Interno. Uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. Belo horizonte: Fórum, 2007. p. 185.

Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Controle%20Interno.pdf Acesso em: 27 out. 2020.

Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343666811&ext=.pdf Acesso em: 14 out. 2020.



DO CARGO DE CONTROLADOR INTERNO

Quanto às atribuições do cargo de Controlador Interno, o art. 4º da LC 22/2017 estabelece que:

- "Art. 4º Ao titular do cargo de Controlador Interno, que poderá ser de natureza comissionada (CC), ou gratificada (FG), incumbe as seguintes atribuições:
- I Supervisionar, coordenar e executar trabalhos de avaliação de metas do Plano Plurianual, bem como dos programas e orçamento do governo municipal;
- II Examinar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos da Administração Municipal, bem como, dá aplicação de recursos públicos e subsídios em benefícios de empresas privadas;
- III Exercer controle das operações, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres do Município;
- IV Subsidiar, através de recomendações, o exercício do cargo do Prefeito, dos Secretários e dirigentes dos órgãos da Administração, objetivando o aperfeiçoamento da gestão pública;
- V Verificar e controlar, periodicamente, os limites e condições relativas às operações de crédito, assim como os procedimentos e normas sobre restos a pagar e sobre despesas com pessoal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Regimento Interno do Sistema de Controle Interno do Município;
- VI Prestar apoio ao Diretor de Controle Externo no exercício de suas funções institucionais e legais;
- VII Auditar os processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, para as contratações de obras, serviços, fornecimentos e outros;
- VIII Auditar a investidura nos cargos e funções públicas, a realização de concursos públicos, publicações de editais, prazos e bancas examinadoras;
- IX Auditar as despesas com pessoal, limites, reajustes, aumentos, reavaliações, concessão de vantagens, previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, plano plurianual e orçamento;
- XI Acompanhar, quando for o caso, procedimentos relativos a processos disciplinares, publicidade, portarias e demais atos;
- XII Auditar lançamento e cobrança de tributos municipais, cadastro, revisões, reavaliações e prescrição;
- XIII Examinar e analisar os procedimentos da tesouraria, saldo de caixa, pagamentos, recebimentos, cheques, empenhos, aplicações financeiras, rendimentos, planos de contas, escrituração contábil e balancetes;
- XIV Exercer outras atividades inerentes ao sistema de controle interno."
- Ora, da leitura acima, verifica-se que o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento.

Além disso, o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento do RE 1.041.210/SP-RG (Tem 1010, Rel. Min. DIAS TOFFOLI), tratando de caso bem semelhante ao destes autos, em que se discutia os requisitos constitucionais do art. 37, II e V, da CF/1988, para a criação de cargos em comissão, fixou a seguinte tese:



- "a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, **não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;**
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado:
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
- d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir."

Veja-se a ementa do precedente paradigma:

"Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração.

Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

- 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.
- 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.
- 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário
- 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir."

Desse modo, ainda que o acórdão recorrido defenda que o entendimento firmado por esta CORTE no Tema 1010 deva ser aplicado apenas na hipótese de cargo em comissão, o fato é que o artigo 37 da Constituição Federal não faz qualquer distinção ao limitar o exercício tanto dos cargos em comissão, quanto das funções de confiança/gratificadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Assim, considerando a natureza técnica do cargo de Controlador Interno criado pela Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte - SC, mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de



provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição República, segundo a qual "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei".

[...]

Citem-se, ainda, as seguintes decisões monocráticas: RE 702.202/SC, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 11/12/2014; RFE 1.070.805/SP, Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe de 4/11/2019; e RE 1.133.512/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 4/6/2018.

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º da LC 22/2017, do Município de Belmonte/SC, na parte em que estabeleceu o provimento dos cargos de Diretor de Controle Interno e de Controlador Interno por meio de cargo em comissão ou função gratificada. (grifo nosso)

Em reforço ao supracitado precedente do **Supremo Tribunal Federal**, convém enfatizar que **a existência de cargos comissionados e funções de confiança/gratificadas dentro do Controle Interno** (independentemente do porte da estrutura do Controle Interno e da nomenclatura oferecida aos cargos¹¹⁷) **representa um risco desnecessário** à eficácia e à efetividade do controle exercido na instituição, assim como à colaboração e ao diálogo com o Controle Externo.

Notoriamente, as magnas atividades fiscalizatórias executadas (auditorias, inspeções, monitoramento, acompanhamento, por exemplo) não se compatibilizam com mecanismos de captura (institucionalizados ou não), pois demandam autonomia, independência, imparcialidade para o seu cumprimento.

Deveras, uma agenda pública visando a qualificação e a democratização da gestão deve primar pela construção, antes de mais nada, de uma gestão profissional, dando-se preferência, é claro, à investidura mediante concurso público (método objetivo e imparcial) de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo, em satisfação à **regra geral** estipulada no art. 37, II, da Constituição Federal¹¹⁸.

_

Muitas vezes, a título de manobra legislativa visando burlar o princípio do concurso público, os nomes dos cargos da estrutura administrativa são alterados para darem a impressão de atendimento aos requisitos para o provimento de cargos comissionados.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as



No caso concreto, tanto as atividades finalísticas, rotineiras e de caráter técnico a serem desempenhadas pelos futuros Auditores de Controle Interno (efetivos) quanto as já desempenhadas pelo atual Controlador Interno (comissionado) do município de Divino de São Lourenço apresentam-se distantes das atribuições de direção chefia e assessoramento, ademais de incompatíveis com a pessoalidade e o comprometimento fiduciário ou ideológico inerentes ao vínculo do nomeado – ao cargo comissionado ou à função de confiança – com a autoridade nomeante. A ratificar o acima expendido, é de todo oportuno transcrever os arts. 3º e 5º, da Lei Municipal nº. 456/2012¹¹⁹, in verbis:

- **Art. 3º**. As atividades do **Controlador Interno do Município** serão exercidas através do Gabinete da Unidade Central de Controle Interno, ao qual cabe o desempenho das seguintes atribuições:
- I Coordenar as atividades relacionadas com o sistema de controle interno do município, promover a sua integração operacional e expedir atos normativos sobre procedimento de controle;
- II assessorar a administração nos aspectos relacionados com os controles internos e externos e quanto à legalidade dos atos de gestão, emitindo relatórios, e pareceres sobre os mesmos;
- III apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional;
- IV interpretar e pronunciar-se em caráter normativo sobre a legislação concernente à execução orçamentária, financeira e patrimonial;
- V medir e avaliar a eficiência e eficácia dos procedimentos de controle interno adotados pelas unidades setoriais do sistema, através do processo de auditoria a ser realizado em todas as unidades da estrutura organizacional do município e demais sistemas administrativos da administração do município, expedindo relatórios com recomendações para aprimoramento dos controles;
- VI Avaliar, a nível macro, visando verificar a regularidade da programação orçamentária e financeira, avaliando o cumprimento das metas prepostas nos programas, projetos, atividades e ações estabelecidas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos Orçamentos do município, bem como a execução dos programas de governo, devendo também assessorar a elaboração dos mesmos:
- VII Exercer o acompanhamento sobre a observância dos limites constitucionais de aplicação em gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino e com as despesas na área da saúde;
- VIII **Estabelecer mecanismos** voltados a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e avaliar os resultado, quanto à eficácia, eficiência

nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Recebida via e-mail pela Controladoria Municipal de Divino de São Lourenço (controladoria@dslourenco.es.gov.br). Indisponível no Portal da Transparência do Município até 15 de outubro de 2020.

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/9BAEEA48F0C0D086636BDCED2318299D.pdf
Acesso em: 21 out. 2020.



- e economicidade na gestão orçamentária, financeira e patrimonial nas entidades da administração pública municipal;
- IX Verificar a observância sobre as medidas e condições para a realização de operações de crédito e sobre a inscrição de compromissos em Restos a pagar;
- X Efetuar o acompanhamento sobre as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal aos limites legais, nos termos do art. 22 e 23, da Lei Complementar nº101/00;
- XI Efetuar o acompanhamento sobre as providências tomadas para a recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites, conforme o disposto no art. 31, da Lei Complementar nº101/00;
- XII Aferir a destinação dos recursos obtidos com alienação de ativos tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei Complementar nº101/00;
- XIII Exercer o acompanhamento sobre a divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal nos termos da Lei Complementar nº101/00, em especial quanto ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária ao Relatório de Gestão Fiscal, aferindo a consistência das informações constantes de tais documentos:
- XIV Participar do processo de planejamento e acompanhar a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos do Município;
- XV Manter registros sobre a composição e atuação das comissões de licitações;
- XVI orientar, acompanhar e fiscalizar as fases de execução de despesa, inclusive a regularidade das licitações e contratos, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade, bem como manifestarse, quando solicitado pela administração, acerca da regularidade e legalidade de processos licitatórios, sua dispensa ou inexigibilidade e sobre o cumprimento e/ou legalidade de atos, contratos e outros instrumentos congênere
- XVII Propor a melhoria ou implantação de sistemas de processamento eletrônico de dados em todas as atividades de administração pública municipal, com o objetivo de aprimorar os controles internos, agilizar as rotinas e melhorar o nível das informações;
- XVIII Instituir e manter sistema de informações para o exercício das atividades do sistema de controle interno do município;
- XIX Alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure imediatamente, as ações destinadas a apurar atos ou fatos, inquinados de ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que resultem em prejuízo ao erário, praticados por agentes públicos ou quando não forem prestadas as contas ou, ainda, quando ocorrer desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;
- XX Dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo das irregularidades ou ilegalidades apuradas, para as quais a administração não tomou as providências cabíveis visando à apuração de responsabilidade e o ressarcimento e eventuais danos ou prejuízos ao erário;
- XXI orientar, acompanhar, fiscalizar e avaliar a gestão financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional, visando ao controle, economicidade e racionalidade na utilização dos recursos e bens públicos:
- XXII elaborar, apreciar e submeter ao prefeito estudos e propostas de diretrizes, programas e ações que objetivam a racionalização da execução da despesa e o



aperfeiçoamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública Municipal;

XXIII - articular-se com órgãos e entidades públicas ligadas à função de sua responsabilidade;

XXIV - propor aperfeiçoamento dos métodos de trabalho desenvolvido;

XXV - determinar a realização de auditorias no âmbito da Administração Direta e Indireta e, quando solicitado por autoridade competente, a realização de auditorias especiais;

XXVI - determinar a realização de perícias;

XXVII - solicitar, quando oportuno, laudos técnicos a órgão ou profissionais especializados;

XXVIII - requerer confirmações de saldos bancários, extratos, contas e outras informações aos órgãos e entidades auditadas;

XXIX - elaborar, examinar, aprovar e encaminhar os pareceres, relatórios e certificados oriundos de auditorias da Administração Direta e Indireta

XXX - pronunciar-se sobre cumprimento de obrigações assumidas pelos licitantes para efeito de devolução de garantias;

XXXI - interagir com todos os órgãos da Administração Pública Municipal, visando a integração dos Sistemas de Controle Interno do Poder Executivo;

XXXII - supervisionar e controlar as atividades dos serviços contábil, financeiro, patrimonial e orçamentário da Administração Pública Municipal Direta e Indireta:

XXXIII - acompanhar a elaboração da legislação orçamentária do Município e sua efetiva execução, o cumprimento das metas fiscais e demais normas do direito financeiro e de Gestão Fiscal na forma da legislação em vigor;

XXXIV - **acompanhar** com efetividade a execução dos contratos, convênios, ajustes e termos de parcerias firmadas pelo município que envolva recursos do erário público;

XXXV - conferir depois de auditadas as informações prestadas pelos diversos órgãos da Administração Pública Direta, Indireta, Fundos, ou quaisquer entidades que recebam recursos do município a título de subvenções, auxílios, contribuições ou quaisquer outras formas de repasse de valores do erário às entidades públicas e privadas;

XXXVI - elaborar plano de ação anual de auditorias e relatórios de atividades da Controladoria, bem como proceder à elaboração do relatório de avaliação do cumprimento do referido plano de ação;

XXXVII - elaborar anualmente parecer e relatórios, conforme o caso, sobre a prestação de contas anual do executivo, por ocasião do encerramento do exercício, sendo estes parte integrante da prestação de contas enviada pelo mesmo aos órgãos superiores, bem como sobre o balanço geral;

XXXVIII - elaborar, apreciar e submeter ao Chefe do executivo estudos e propostas que objetivam ao incremento das receitas públicas municipais;

XXXIX - determinar e executar auditorias contábil, administrativa e operacional junto aos órgãos da Administração Pública Municipal;

XL - orientar, acompanhar e fiscalizar a execução da receita bem como as operações de crédito;

XLI - **orientar, acompanhar e fiscalizar** a utilização dos recursos provenientes de celebração de convênios, as despesas correspondentes e prestação de contas;



- 3ª Procuradoria de Contas
- XLII **orientar, acompanhar e fiscalizar** os processos relativos aos atos de admissão e desligamento de pessoal a qualquer título, na administração direta e indireta municipal;
- XLIII **proceder ao controle dos serviços de saúde**, a aplicação dos recursos de programas, bem como dos serviços que devem ser mantidos pelo município na atenção básica;
- XLIV **proceder ao controle** das atividades de todas as secretarias municipais visando a eficiência e eficácia no desenvolvimento das ações e obrigações cabíveis a cada uma delas:
- XLV supervisionar todas as atividades das unidades executoras da Controladoria Geral com base nos atos normativos elaborados e aprovados;
- XLVI receber e registrar o fluxo de documentos, processos e demais tipos de requisições pertinentes à Controladoria Geral;
- XLVII providenciar a requisição, organização e provimento de materiais de trabalho para o funcionamento da Controladoria;
- XLVIII proceder ao controle da escala de férias e frequência dos funcionários da Controladoria Geral:
- XLIX verificar o cumprimento de todas as atribuições dos Auditores Internos e desempenho funcional dos mesmos;
- L Desempenho de outras atividades correlatas.
- **Art. 5º**. As atividades dos **Auditores de Controle Interno** serão exercidas junto ao Controlador Interno, aos quais cabe o desempenho das seguintes atribuições:
- I realizar por solicitação, determinação, interna ou externa, <u>e segundo</u> <u>calendário prévio estabelecido pelo controlador</u>, <u>auditorias internas</u> em todos os órgãos, secretarias e sistemas administrativos da prefeitura Municipal, apresentando relatório dos resultados e impressões obtidas, bem como sugestões de ações pra solucionar os problemas detectados;
- II avaliar o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas previstos no Plano Plurianual;
- III verificar o cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO;
- IV verificar os limites e condições para a realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- \lor verificar, periodicamente, a observância do limite da despesa total com pessoal e avaliar as medidas adotadas para o seu retorno ao respectivo limite:
- VI verificar as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- VII verificar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos;
- VIII verificar a execução orçamentária;
- IX verificar os procedimentos adotados para a realização da receita e da despesa pública;
- X verificar a correta aplicação das transferências voluntárias;
- XI verificar a destinação de recursos para os setores público e privado;



- XII avaliar o montante da dívida e as condições de endividamento do Município e a escrituração das contas públicas;
- XIII acompanhar a gestão patrimonial, apreciar o relatório da gestão fiscal;
- XIV avaliar os resultados obtidos pelos administradores na execução dos programas de governo e aplicação dos recursos orçamentários: apontar as falhas dos expedientes encaminhados e indicar as soluções;
- XV verificar a implementação das soluções indicadas;
- XVI avaliar e apresentar diagnóstico dos sistemas de controle interno contábil, financeiro, patrimonial, e orçamentário da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, oferecendo relatórios e possíveis soluções para os problemas detectados;
- XVII vistoriar a efetiva execução dos contratos, convênios, ajustes e termos de parcerias firmadas pelo Município que envolva recursos do erário;
- XVIII efetuar diligências, quando necessário, para averiguações de denúncias ou de notícias de supostas irregularidades pratiadas por órgãos da Administração Direta, Indireta, Fundos, ou Entidades privadas, secretarias e sistemas administrativos que recebam direta ou indiretamente recursos públicos municipais
- XIX proceder à análise de processos admissional de pessoal, bem como, os processos de aposentadoria de servidores, antes de serem remetidos a registro junto ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;
- XX exercer quaisquer outras atividades de auditoria visando o cumprimento das normas e princípios legais e constitucionais que regem a Administração Pública.
- XXI realizar trabalhos de apoio às atividades-fim, através de serviços de digitação, pesquisas, organização e arquivamento de documentos e demais atividades compatíveis ao adequado funcionamento da Controladoria Geral;
- XXII organizar e manter a coleção de publicações, periódicos e demais textos de leis e normas técnicas, objeto de consultas pela equipe técnica e de apoio técnico;
- XXIII criar condições para atuação do controle externo;
- XXIV avaliar os procedimentos adotados para a realização da receita e da despesa pública;
- XXV verificar a correta aplicação das transferências voluntárias;
- XXVI avaliar os resultados obtidos pelos administradores na execução dos programas de governo e aplicação dos recursos orçamentários: apontar as falhas dos expedientes encaminhados e indicar as soluções;
- XXVII verificar a implementação das soluções indicadas;
- XXVIII manifestar-se por escrito através de relatórios de auditoria acerca dos setores e situações verificadas, denúncias apuradas;
- XXIX exercer outras atividades correlatas as atribuições do Controlador Interno no que se refere a assuntos contábeis, financeiros, patrimoniais e orçamentários do Município;
- XXX desempenhar outras atividades estabelecidas em lei ou que decorram das suas atribuições; (grifou-se)



Verifica-se, assim, o não preenchimento das condições impostas pelo art. 37, V, da CF/88¹²⁰, bem como a inobservância dos requisitos assentados na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹²¹, motivo pelo qual a designação de servidor efetivo também para o **comando** da Unidade de Controle Interno de Divino de São Lourenço exprime medida salutar à regra geral de investidura estipulada no art. 37, II, da Constituição Federal¹²².

Seguramente, os diversos procedimentos fiscalizatórios a serem executados pelo ocupante do cargo de Controlador Interno, conforme discriminado no supracitado art. 3º da Lei Municipal nº. 456/2012, inviabilizam sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, pois não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, constituindo providência em prol do fortalecimento do Controle Interno local a realização de concurso público.

Até a realização de concurso público – inclusive abarcando os 2 (dois) cargos de Auditor de Controle Interno prescritos pelo art. 2º da **Lei Municipal nº. 456/2012**¹²³ –, nada

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

No julgamento do **RE 1.041.210/SP-RG** (Tem 1010, Rel. Min. DIAS TOFFOLI), tratando de caso bem semelhante ao destes autos, em que se discutia os requisitos constitucionais do art. 37, II e V, da CF/1988, para a criação de cargos em comissão, fixou a sequinte tese:

[&]quot;a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir."

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹²³ Lei Municipal nº. 456/2012:

Art. 2º. Fica também criado na Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, o cargo efetivo de Auditor de Controle Interno, em quantidade de 02 (dois) membros, com padrão de vencimento correspondente a Carreira IX do Plano de Cargos e Salários desta municipalidade (lei 162/2005), com os seguintes requisitos mínimos para investidura no cargo:

^[...]I – Até o provimento desses cargos, mediante concurso público os recursos humanos necessários as tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno serão recrutados, se necessário, do quadro efetivo de pessoal da Prefeitura Municipal, desde que preencham as qualificações para o exercício da função.

II – Fica estipulado o prazo de 02 anos, após a sanção desta Lei, para realização do concurso público objetivando o preenchimento das vagas do cargo de Auditor de Controle Interno.



impede, aliás, se recomenda, que as atividades afetas ao Controle Interno sejam desempenhadas por servidores efetivos, recrutados do Quadro de Pessoal da Prefeitura Municipal, com conhecimento e formação compatíveis com o desempenho das atribuições, de modo a permitir a continuidade dos trabalhos.

Ante o exposto, no caso vertente, revela-se irrefutável constatar que a ausência do Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno – RELOCI (relatório final dos procedimentos de análise realizados pelo órgão de controle interno sobre as contas objeto de apreciação, compreendendo aspectos de natureza orçamentária, financeira, operacional, patrimonial e de gestão fiscal, com observância à legalidade, legitimidade e economicidade da gestão dos recursos públicos e opinião expressa sobre a prestação de contas¹²⁴) e do Pronunciamento expresso do Chefe do Poder atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no Parecer Conclusivo emitido pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno – PROEXE possui aptidão de macular as contas, e o compilado de dispositivos colacionados não deixa dúvida sobre esse posicionamento.

Após ampla demonstração acerca da origem da irregularidade em tela, fácil é constatar sua gravidade, bem como a sucessão de erros de grande potencial ofensivo que a determinaram.

A irregularidade posta em debate não pode ser traduzida como mero erro pontual e formal, pois a ausência de **Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno – RELOCI**, por si só, **É CAPAZ DE MACULAR AS CONTAS**, nos moldes do *caput* do art. 4º125 c/c o art. 5º126 da **Resolução TCE/ES nº. 227/2011**. Além do mais, constitui efeito da

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/9BAEEA48F0C0D086636BDCED2318299D.pdf Acesso em: 21 out. 2020.

INSTRUÇÃO NORMATIVA TC N° 43, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2017:

Art. 3º Para os efeitos desta Instrução Normativa considera-se: [...]

IX – Relatório e Parecer Conclusivo do Sistema de Controle Interno: relatório final dos procedimentos de análise realizados pelo órgão de controle interno sobre as contas objeto de apreciação, compreendendo aspectos de natureza orçamentária, financeira, operacional, patrimonial e de gestão fiscal, com observância à legalidade, legitimidade e economicidade da gestão dos recursos públicos e opinião expressa sobre a prestação de contas; Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wpcontent/uploads/formidable/108/043-2017-Regulamenta-envio-dados-sistema-eletronico-TCEES-Atualizada-ate-a-PN-98-2020-15.9.2020-Marilene.pdf Acesso em: 15 out. 2020.

Art. 4º. Deverá integrar a Prestação de Contas Anual dos respectivos Poderes ou Órgãos, mencionados no caput do art. 3º, o parecer da Unidade Central de Controle Interno sobre as contas, o qual conterá informações que atendam ao disposto no artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000.

Art. 5°. As Prestações de Contas Anuais encaminhadas a este Tribunal, pelos Poderes ou Órgãos mencionados no caput do art. 3°, destituídas do parecer e do pronunciamento que trata o caput e o parágrafo único do artigo anterior serão consideradas incompletas, o que poderá ensejar sua rejeição.



falta de estruturação e/ou manutenção do Controle Interno, circunstância extremamente grave, também a **REJEIÇÃO** das contas, consoante prescrito no art. 47¹²⁷ da **Lei Complementar nº. 621/2012** e no art. 2º, *caput* e § 2º¹²⁸ da **Resolução TCE/ES nº. 227/2011** c/c o art. 138, § 3º¹²⁹, do **Regimento Interno do TCE/ES**.

3 DOS PEDIDOS

Posto isso, buscando que o **Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo** possa conferir significação diversa da constante em seu judicioso Voto, haja vista as considerações aqui delineadas, assim como os demais Conselheiros – mormente o **Conselheiro Relator** – possam refletir sobre as considerações externadas neste Parecer, o **Ministério Público de Contas** pugna:

3.1 CONSIDERANDO que a omissão relatada decorreu da falta de estruturação e/ou manutenção do Controle Interno local, circunstância extremamente grave, ensejadora da **REJEIÇÃO** das contas, consoante prescrito no art. 47¹³⁰ da **Lei Complementar nº. 621/2012** e no art. 2º, *caput* e § 2º¹³¹ da **Resolução TCE/ES nº. 227/2011** c/c o art. 138, § 3º¹³², do **Regimento Interno do TCE/ES**; **CONSIDERANDO** que o *caput* do art. 4º¹³³ c/c

Art. 47. A falta injustificada de instituição ou de implementação do sistema de controle interno poderá ensejar a recomendação de rejeição ou o julgamento pela irregularidade das contas do respectivo responsável, sem prejuízo das penalidades previstas em lei.

penalidades previstas em lei.

Art. 2°. Determinar aos Poderes e órgãos do Estado e dos Municípios do Espírito Santo, que ainda não tenham implantado sistema de controle interno, que o façam até o mês de agosto/2013, mediante lei específica, observando as recomendações apresentadas no Guia mencionado no artigo anterior. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013).

^{§ 2°.} A falta de instituição e manutenção do sistema de controle interno poderá ensejar à irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever legal. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013)

Art. 138. Além dos elementos previstos no artigo anterior, os processos de tomadas e prestações de contas conterão as demonstrações financeiras exigidas em lei e outros demonstrativos definidos em ato normativo específico, que evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, e observarão os princípios fundamentais de contabilidade e outros dispositivos legais e regulamentares aplicáveis à Administração Pública.

^{§ 3}º Serão consideradas não prestadas as contas que, embora encaminhadas, não reúnam as informações e os documentos exigidos na legislação em vigor, bem como nos atos normativos próprios do Tribunal.

Art. 47. A falta injustificada de instituição ou de implementação do sistema de controle interno poderá ensejar a recomendação de rejeição ou o julgamento pela irregularidade das contas do respectivo responsável, sem prejuízo das penalidades previstas em lei.

Art. 2°. Determinar aos Poderes e órgãos do Estado e dos Municípios do Espírito Santo, que ainda não tenham implantado sistema de controle interno, que o façam até o mês de agosto/2013, mediante lei específica, observando as recomendações apresentadas no Guia mencionado no artigo anterior. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013).

^{§ 2°.} A falta de instituição e manutenção do sistema de controle interno poderá ensejar à irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever legal. (Redação dada pela Resolução TC nº 257/2013)

Art. 138. Além dos elementos previstos no artigo anterior, os processos de tomadas e prestações de contas conterão as demonstrações financeiras exigidas em lei e outros demonstrativos definidos em ato normativo específico, que evidenciem a boa e



o art. 5°¹³⁴ da Resolução TCE/ES n°. 227/2011 estipulam como causa ensejadora de REJEIÇÃO DAS CONTAS a ausência de Parecer e de Pronunciamento do Controle Interno; e CONSIDERANDO a existência de um conjunto de dispositivos no ordenamento jurídico (art. 12 e o Anexo III da Instrução Normativa TCE/ES 43/2017¹³⁵, arts. 45¹³⁶ e 76, § 3°¹³⁷, da Lei Complementar n°. 621/2012, art. 135, § 4°, do Regimento Interno do TCE/ES¹³⁸, art. 5°, XXIII, da Lei Municipal n°. 453/2012¹³⁹, art. 3°, XXXVII, da Lei Municipal n°. 456/2012¹⁴⁰) que evidenciam a gravidade da irregularidade intitulada *AUSÊNCIA DO RELATÓRIO E PARECER CONCLUSIVO DO CONTROLE INTERNO*¹⁴¹, assim como possibilitam a sua perfeita subsunção à norma do art. 80, III, da Lei Complementar n°. 621/2012¹⁴²; SEJA RECONHECIDA A CAPACIDADE DE A IRREGULARIDADE EM COMENTO MACULAR AS CONTAS;

regular aplicação dos recursos públicos, e observarão os princípios fundamentais de contabilidade e outros dispositivos legais e regulamentares aplicáveis à Administração Pública.

§ 3º Serão consideradas não prestadas as contas que, embora encaminhadas, não reúnam as informações e os documentos exigidos na legislação em vigor, bem como nos atos normativos próprios do Tribunal.

Art. 4º. Deverá integrar a Prestação de Contas Anual dos respectivos Poderes ou Órgãos, mencionados no caput do art. 3º, o parecer da Unidade Central de Controle Interno sobre as contas, o qual conterá informações que atendam ao disposto no artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000.

134 Resolução TCE/ES nº. 227/2011:

Art. 5º. Ás Prestações de Contas Anuais encaminhadas a este Tribunal, pelos Poderes ou Órgãos mencionados no caput do art. 3º, destituídas do parecer e do pronunciamento que trata o caput e o parágrafo único do artigo anterior serão consideradas incompletas, o que poderá ensejar sua rejeição.

Art. 12 Os arquivos integrantes da PCA serão encaminhados conforme o Anexo III desta Instrução Normativa, acompanhados do relatório e do parecer conclusivo do controle interno.

Art. 45. A autoridade competente emitirá, sobre as contas e o parecer do controle interno, expresso e indelegável pronunciamento, no qual atestará haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas.

Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento. [...]

§ 3º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno municipal, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal de Contas.

Art. 135. As contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos previstos nos incisos I, III, IV, V, VI e XI do art. 5º da Lei Orgânica do Tribunal deverão ser apresentadas sob a forma de tomada ou de prestação de contas para julgamento, e só por decisão do Plenário, utilizando critérios de materialidade, de relevância e de risco, poderá haver dispensa desta obrigação. [...]

§ 4º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da unidade responsável pelo controle interno, do respectivo órgão ou entidade, os quais deverão conter os elementos indicados em ato normativo do Tribunal. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

Art. 5°. São responsabilidades da Unidade Central de Controle Interno referida no artigo 7°, além daquelas dispostas no art. 74 da Constituição Federal e art. 76 da Constituição Estadual, também as seguintes: [...]

XXIII - emitir parecer conclusivo sobre as contas anuais prestadas pela administração;

Art. 3º. As atividades do Controlador Interno do Município serão exercidas através do Gabinete da Unidade Central de Controle Interno, ao qual cabe o desempenho das seguintes atribuições: [...]

XXXVII - elaborar anualmente parecer e relatórios, conforme o caso, sobre a prestação de contas anual do executivo, por ocasião do encerramento do exercício, sendo estes parte integrante da prestação de contas enviada pelo mesmo aos órgãos superiores, bem como sobre o balanço geral;

Descrição utilizada para ressaltar que as contas 2017 estavam desacompanhadas do Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno - RELOCI (relatório final dos procedimentos de análise realizados pelo órgão de controle interno sobre as contas objeto de apreciação, compreendendo aspectos de natureza orçamentária, financeira, operacional, patrimonial e de gestão fiscal, com observância à legalidade, legitimidade e economicidade da gestão dos recursos públicos e opinião expressa sobre a prestação de contas) e do Pronunciamento expresso do chefe do poder atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno – PROEXE.

⁴² **Art. 80**. A emissão do parecer prévio poderá ser: [...]



3.2 OBJETIVANDO contribuir para boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como para o exato cumprimento da lei, com fundamento nos arts. 1°, XXXV¹⁴³, 206, § 2°¹⁴⁴ e 329, § 7°¹⁴⁵, do **Regimento Interno**, **pela expedição das seguintes MEDIDAS CORRETIVAS**:

3.2.1 CONSIDERANDO o flagrante desrespeito às prescrições do art. 37, V, da **CF/88**¹⁴⁶, aos requisitos assentados na jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**¹⁴⁷, bem como às proposições para o "**período de transição**" definidas na **Resolução TCE/ES nº. 227/2011**¹⁴⁸; e **CONSIDERANDO** que o trabalho do Controle Interno não pode sofrer solução de continuidade; **DETERMINE** a designação de servidor efetivo para o comando do Controle Interno de Divino de São Lourenço, com conhecimento e formação compatíveis com as atribuições, escolhido dentre os servidores do Quadro de Pessoal, até a realização de concurso público para os cargos de Auditor de Controle Interno,

III – pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.
 143 Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da

XXXV – expedir recomendações para a correção de impropriedades verificadas no exercício do controle externo;

§ 2º O Tribunal, além de determinações, poderá fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas, no âmbito do exercício do controle externo, objetivando o aprimoramento da gestão dos recursos públicos.

Art. 329. A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 012, de 26.5.2020).

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

[...] **V** – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁴⁷ No julgamento do RE 1.041.210/SP-RG (Tem 1010, Rel. Min. DIAS TOFFOLI), tratando de caso bem semelhante ao destes autos, em que se discutia os requisitos constitucionais do art. 37, II e V, da CF/1988, para a criação de cargos em comissão, fixou a seguinte tese:

"a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e

com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir."
Período de Transição: até a Realização do Concurso Público

Considerando que há urgência na instituição do Sistema de Controle Interno e que as atividades deverão ser desempenhadas por servidores efetivos, é importante estabelecer regras de transição, especialmente, em razão do tempo que separa a realização de concurso público do efetivo exercício dos servidores nomeados.

A recomendação básica, para essa situação, é de que sejam recrutados servidores já pertencentes ao quadro de pessoal efetivo, desde que reúnam as qualificações necessárias ao desempenho das atribuições inerentes à UCCI. (grifo nosso)

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out. 2020

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete: [...]

Art. 206. Ao fiscalizar a execução das contratações públicas o Tribunal verificará, ainda, os aspectos formais, a natureza do objeto em face da legislação aplicável e o interesse público na contratação, bem como a conformidade dos valores estipulados com aqueles praticados no mercado, considerando, inclusive, os aspectos de qualidade e quantidade. [...]



ressalva a comprovação de que na estrutura local não há servidor efetivo qualificado para o exercício desse mister;

3.2.2 CONSIDERANDO que constitui medida de fortalecimento do Controle Interno a designação de servidores efetivos investidos por concurso público¹⁴⁹, organizados em carreira específica, com formação em nível superior, munidos de remuneração compatível com as atribuições exercidas e com comprovado conhecimento para o exercício da função de controle 150, pois esses elementos conferem maior eficácia ao trabalho realizado, propiciam o afloramento da independência profissional, oportunizam a continuidade das obrigações e a manutenção do vínculo - condição que possibilita uma visão cada vez mais ampla e evolutiva da organização - e previnem a rotatividade de profissionais da área (decorrente de evasão e/ou exoneração), os quais, muitas vezes, veem a carreira como algo efêmero, ou, ainda, são vítimas de mudanças políticopartidárias ou caprichos de gestores incomodados com a fiscalização executada; CONSIDERANDO que, de acordo com o Guia aprovado pela Resolução TCE/ES nº. **227/2011**¹⁵¹, "(...) a designação de servidores efetivos com formação em nível superior para o exercício das atividades reveste-se de maior eficácia. Esse entendimento é aplicável, inclusive, para os casos em que, não havendo necessidade de equipe, seja nomeado apenas um servidor para responder pela UCCI"; CONSIDERANDO que a existência cargos comissionados e funções de confiança/gratificadas dentro do Controle Interno (independentemente do porte da estrutura do Controle Interno e da nomenclatura oferecida aos cargos¹⁵²) representa um risco desnecessário à eficácia e à efetividade do controle exercido na instituição, assim como à colaboração e ao diálogo com o Controle Externo; CONSIDERANDO que servidores comissionados condicionam-se à troca de comando político do governo local, podem ser reduzidos pelo comprometimento ideológico e de extrema proximidade com o ascendente e limitados pela necessidade irrestrita de manutenção da relação de pessoalidade com seu superior hierárquico;

_

Assim sendo, portadores de vínculo permanente com a Administração Pública.

Conhecimento em matéria orçamentária, financeira, contábil, jurídica ou de administração pública, além de dominar os conceitos relacionados ao controle interno e à atividade de auditoria.

Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece prazos e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out. 2020

Muitas vezes, a título de manobra legislativa visando burlar o princípio do concurso público, os nomes dos cargos da estrutura administrativa são alterados para darem a impressão de atendimento aos requisitos para o provimento de cargos comissionados.



CONSIDERANDO que as magnas atividades fiscalizatórias executadas pelo Controle Interno (auditorias, inspeções, monitoramentos, acompanhamentos, por exemplo), de natureza técnica, demandam autonomia, independência, imparcialidade para o seu cumprimento; CONSIDERANDO a regra geral induzida pelo termo "preferencialmente" disposto tanto na Resolução TC 227/2011 quanto na Lei Ordinária Estadual nº. 9.938/2012 e CONSIDERANDO que o trabalho de Controle Interno não pode sofrer solução de continuidade, RECOMENDE a criação de cargo efetivo de titular do Controle Interno (Diretor de Controle Interno, Controlador-Geral, Controlador Interno ou denominação equivalente) nas estruturas administrativas dos jurisdicionados, ou seu

Do Provimento dos Cargos

Obs.: NA EXISTÊNCIA DE EQUIPE

Art. 8° — Deverá ser criado no Quadro Permanente de Pessoal de cada Poder e Órgãos referidos no *caput* do artigo 3° (nos Municípios: dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal ou apenas: da Prefeitura Municipal, quando aprovada a faculdade disposta no parágrafo único do artigo 7°), 01 (um) cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, a ser preenchido preferencialmente por servidor ocupante de cargo efetivo de auditor público interno (ou denominação equivalente), o qual responderá como titular da correspondente Unidade Central de Controle Interno.

Parágrafo único - O ocupante deste cargo deverá possuir nível de escolaridade superior e demonstrar conhecimento sobre matéria orçamentária, financeira, contábil, jurídica e administração pública, além de dominar os conceitos relacionados ao controle interno e a atividade de auditoria.

Art. 9º – Deverá ser criado no Quadro Permanente de cada Poder e Órgãos referidos no *caput* do artigo 3º (**nos Municípios**: dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal **ou apenas**: da Prefeitura Municipal, **quando aprovada a faculdade disposta no parágrafo único do artigo 7º**), o cargo efetivo de auditor público interno (**ou denominação equivalente**), a ser ocupado por servidores que possuam escolaridade superior, em quantidade suficiente para o exercício das atribuições a ele inerentes.

Parágrafo único – Até o provimento destes cargos, mediante concurso público, os recursos humanos necessários às tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno serão recrutados do quadro efetivo de pessoal do correspondente Poder ou Órgão referidos no *caput* do artigo 3° (nos Municípios: dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal ou apenas: da Prefeitura Municipal, quando aprovada a faculdade disposta no parágrafo único do artigo 7°), desde que preencham as qualificações para o exercício da função.

Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o "Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública", estabelece prazos e dá outras providências.

Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/08/Res227-2011-Controle-Interno-guia.pdf Acesso em: 09 out. 2020

Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.

CAPÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Art. 9º Compete a cada Poder e Órgão definir a organização administrativa para o exercício das funções previstas no artigo 5º, obedecidos todos os dispositivos desta Lei.

§ 1º A regulamentação de que trata o caput definirá também a estrutura administrativa que exercerá o papel de órgão central do sistema de controle interno e o respectivo titular, observada sempre a sua vinculação hierárquica e funcional direta ao titular do respectivo Poder ou Órgão, com o suporte necessário de recursos humanos, materiais e financeiros.

§ 2º <mark>O titular do órgão central do sistema de controle interno</mark>, além de possuir a escolaridade e conhecimentos indicados no § 1º do artigo 10, deverá ser nomeado, preferencialmente, dentre os servidores de que trata o caput do artigo 10.

[...] CAPÍTULO II

DO PROVIMENTO DOS CARGOS

Art. 10. As atividades finalísticas do órgão central de controle interno do Poder Executivo serão exercidas por servidores efetivos organizados em carreira específica, típica de Estado, criada na forma da lei, cujo ingresso dependerá de prévia aprovação em concurso público.

§ 1º Ao ocupante de cargo da carreira referida no caput será exigida escolaridade de nível superior, com conhecimento em matéria orçamentária, financeira, contábil, jurídica ou de administração pública, além de dominar os conceitos relacionados ao controle interno e à atividade de auditoria.

§ 3º Nos Poderes Legislativo e Judiciário, no Ministério Público, no Tribunal de Contas e na Defensoria Pública as atividades finalísticas do órgão central de controle interno serão exercidas por servidores efetivos organizados em carreira, nos termos de sua legislação específica, obedecida a qualificação prevista no § 1º deste artigo.

Disponível em: http://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=30549&numero=9938&ano=2012 Acesso em: 21 out. 2020.

¹⁵³ Capítulo II



provimento por servidor já ocupante de cargo efetivo de Auditor Público Interno (ou denominação equivalente).

3.2.3 CONSIDERANDO a situação de mora legislativa (em 2020 completou-se 8 anos) decorrente do não cumprimento das prescrições da Lei Municipal nº. 456/2012, que em seu art. 2º, II¹⁵⁶, estipulou o prazo máximo de 02 (dois) anos, após sua sanção, para a realização do concurso público objetivando o preenchimento das 02 (duas) vagas do cargo de Auditor de Controle Interno; CONSIDERANDO a comprovada precariedade da execução do trabalho de fiscalização em estruturas administrativas em que apenas 01(um) servidor responde pelo Controle Interno, seja DETERMINADO ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço a elaboração de PLANO DE AÇÃO, formalizado em processo administrativo, em prol da realização de concurso público para o provimento de 2 (duas) vagas das Auditor de Controle Interno;

3.2.3.1 Comprovada a inviabilidade momentânea de realização imediata de concurso público visando a estruturação/composição do Controle Interno com cargos de Auditor de Controle Interno, DETERMINE o recrutamento de servidores do Quadro Efetivo de Pessoal da Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, com vistas à plena execução das tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno local, em consonância com o prescrito no 2º, I, da Lei Municipal nº. 456/2012¹⁵⁷;

3.2.4 CONSIDERANDO a comprovada precariedade da execução do trabalho de fiscalização em estruturas administrativas em que apenas 01(um) servidor responde pelo

Art. 2º. Fica também criado na Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, o cargo efetivo de Auditor de Controle Interno, em quantidade de 02 (dois) membros, com padrão de vencimento correspondente a Carreira IX do Plano de Cargos e Salários desta municipalidade (lei 162/2005), com os seguintes requisitos mínimos para investidura no cargo:

Lei Municipal nº. 456/2012:

I – Até o provimento desses cargos, mediante concurso público os recursos humanos necessários as tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno serão recrutados, se necessário, do quadro efetivo de pessoal da Prefeitura Municipal, desde que preencham as qualificações para o exercício da função.

II – Fica estipulado o prazo de 02 anos, após a sanção desta Lei, para realização do concurso público objetivando o preenchimento das vagas do cargo de Auditor de Controle Interno.

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1858/arquivos/9BAEEA48F0C0D086636BDCED2318299D.pdf Acesso em: 21 out. 2020.

¹⁵⁷ Lei Municipal nº. 456/2012:

Art. 2º. Fica também criado na Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, o cargo efetivo de Auditor de Controle Interno, em quantidade de 02 (dois) membros, com padrão de vencimento correspondente a Carreira IX do Plano de Cargos e Salários desta municipalidade (lei 162/2005), com os seguintes requisitos mínimos para investidura no cargo:

l – Até o provimento desses cargos, mediante concurso público os recursos humanos necessários as tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno serão recrutados, se necessário, do quadro efetivo de pessoal da Prefeitura Municipal, desde que preencham as qualificações para o exercício da função.



Controle Interno; e **CONSIDERANDO** que a atividade de auditoria pressupõe, necessariamente, uma equipe multi-interdisciplinar de profissionais qualificados (nível superior), **RECOMENDE** aos demais jurisdicionados que as Unidades de Controle Interno dos municípios do Estado do Espírito Santo sejam amparadas por Auditores de Controle Interno, provenientes de carreira específica e selecionados por concurso público, com conhecimento e formação compatíveis com as atribuições;

3.2.4.1 Para os casos em que restar inviabilizada a realização imediata de concurso público visando a estruturação/composição do Controle Interno com cargos de Auditor de Controle Interno, RECOMENDE aos demais jurisdicionados o imediato recrutamento de servidores do Quadro Efetivo de Pessoal, com vistas à plena execução das tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno;

Vitória, 03 de novembro de 2020.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas