



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 8B672-FDBF5-53454



3ª Procuradoria de Contas

Parecer do Ministério Público de Contas 00306/2025-2

Processo: 09905/2024-8

Classificação: Prejulgado

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

Criação: 29/01/2025 15:59

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Suscitante: Conselheiro Efetivo (Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1 Relatório

O processo em tela formaliza Incidente de Prejulgado suscitado pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC-ES) que questiona a constitucionalidade da interpretação conferida por esta Corte de Contas ao § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), segundo a qual as funções inerentes ao Controle Interno do Poder Legislativo municipal podem ser exercidas pelo Controle Interno do Poder Executivo sem que tal prática viole o Princípio da Separação dos Poderes e inviabilize o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Inicialmente, cumpre pontuar que o Incidente de Prejulgado foi suscitado pelo Ministério Público de Contas, por meio do Parecer do Ministério Público de Contas 5332/2023-8, no exercício da prerrogativa assegurada pelo art. 174 da Lei Complementar Estadual 621/2012:

Art. 174. Por iniciativa de Conselheiro, Auditor **ou Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, poderá o Plenário, mediante decisão normativa, pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecida a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, observada a forma estabelecida no Regimento Interno.

Parágrafo único. Não poderá atuar como Relator o Conselheiro ou Auditor que suscitar a matéria.

Admitido o Incidente pelo Plenário do TCE-ES, o feito foi remetido ao NJS - Núcleo de Jurisprudência e Súmula, que se manifestou por meio do Estudo Técnico de Jurisprudência 27/2024-8, reportando a existência de insólitos precedentes desta Corte de Contas que permitiram a substituição do Controle Interno do Poder Legislativo pelo Controle Interno do Poder Executivo.

Na sequência, o NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas manifestou-se conclusivamente pela manutenção do entendimento da Corte, sugerindo a possibilidade de subordinação condicional do Poder Legislativo ao Controle Interno do Poder Executivo, conforme

se colhe da redação proposta para o enunciado do Prejulgado em tela:

O exercício das atividades inerentes ao controle interno da Câmara Municipal compete, regra geral, à unidade responsável pelo controle interno do próprio Poder Legislativo municipal. **Excepcionalmente, poderá haver subordinação do Legislativo municipal ao controle interno e às normas de rotinas e procedimentos da Unidade Central de Controle Interno do Poder Executivo Municipal**, na hipótese em que a Câmara Municipal seja dispensada de criar estrutura própria de controle interno, quando o custo envolvido seja maior que o benefício gerado, considerando-se as disponibilidades orçamentárias e financeiras, bem como os princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade, e desde que haja previsão legal nesse sentido e que o sistema de controle interno do Executivo esteja efetivamente estruturado e ativo.

Por fim, os autos foram remetidos a *Parquet* de Contas para emissão de Parecer.

2 Da Evidente Violação ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes

O surpreendente posicionamento apresentado pelo NRC, fundamentado em dois Acórdãos (TC 132/2019 e TC 133/2019), bem como no Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, elaborado por esta própria Corte de Contas, desafia o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes ao permitir a subordinação do Controle Interno do Poder Legislativo municipal à estrutura do Poder Executivo.

Como se sabe, o art. 2º da Constituição Federal estabelece que os Poderes são independentes e harmônicos entre si. Esta independência, garantia constitucional inegociável, manifesta-se não apenas no exercício de suas funções típicas, mas também na autonomia administrativa e financeira que lhes é assegurada constitucionalmente.

O Controle Interno, previsto no art. 74 da Constituição Federal, constitui elemento essencial da autonomia administrativa de cada Poder. Ao admitir a subordinação do Controle Interno da Câmara Municipal ao Controle Interno do Poder Executivo, mesmo que excepcionalmente, cria-se, fatalmente, uma indevida relação de hierarquia entre Poderes constitucionalmente independentes.

A autonomia do Controle Interno é corolário dessa independência. Conforme assegurado pelo art. 70 da Constituição Federal, cada Poder deve manter seu próprio sistema de Controle Interno, com atribuições específicas para fiscalizar sua gestão, na forma preconizada pelo art. 74 da Carta Magna. A integração entre os sistemas, prevista no mesmo dispositivo, não autoriza a substituição ou a centralização do controle sob a égide de um único Poder, sob pena de subverter a harmonia e criar relações de dependência incompatíveis com o modelo constitucional.

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

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

Ademais, o Controle Interno possui função essencial na fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do órgão. Subordiná-lo a outro Poder compromete sua independência e efetividade, especialmente considerando que uma das funções precípuas do Legislativo é justamente a fiscalização dos atos do Executivo.

Observe-se, ainda, que tal subordinação poderia comprometer o próprio exercício do Controle Externo, uma vez que o Controle Interno deve servir de apoio à atuação dos Tribunais de Contas, conforme previsto no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal. A falta de independência do Controle Interno aniquila esta função constitucional.

Portanto, o posicionamento apresentado pela área técnica do TCE-ES mostra-se manifestamente inconstitucional, pois afronta a independência do Poder Legislativo e compromete o sistema de freios e contrapesos estabelecido pela Constituição Federal, não podendo prevalecer em nosso ordenamento jurídico.

3 Das Graves Consequências Decorrentes da Ausência de Controle Interno Autônomo no Poder Legislativo

A ausência de Controle Interno no Poder Legislativo representa uma grave fragilidade institucional que potencializa significativamente os riscos de atos de corrupção. O Controle Interno, enquanto sistema de fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, constitui a primeira linha de defesa contra desvios e irregularidades na gestão pública. Sua ausência no âmbito do Poder Legislativo cria um ambiente propício à malversação de recursos públicos, vez que elimina os mecanismos preventivos de detecção de irregularidades. Ao anuir a essa anomalia constitucional, o TCE-ES contribui para um estado de coisas inconstitucional, atentando contra o próprio sistema de controle da Administração Pública que integra.

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

Na prática, a inexistência de Controle Interno autônomo, ou a sua inconcebível terceirização, significa a ausência de verificação sistemática da legalidade dos atos administrativos e de acompanhamento permanente da eficácia e da eficiência da gestão orçamentária e financeira.

Igualmente, a ausência de Controle Interno está diretamente relacionada a um maior número de irregularidades nas prestações de contas. A falta deste controle preventivo frequentemente resulta na descoberta tardia de desvios, quando o dano ao erário já se consumou e as chances de ressarcimento são reduzidas.

Dessarte, sobrecarrega o próprio Controle Externo, haja vista, inclusive, este invocar limitações humanas para abdicar das suas competências constitucionais, valendo-se, até mesmo, de expediente de questionável constitucionalidade (ADI 7459/STF) como a **Análise Prévia de Seletividade**, forma de a Corte de Contas escolher casos em que atuará, optando **se e quando** exercerá suas competências. Confira, à guisa de exemplo:

“É preciso contextualizar que a Administração Pública é dinâmica, e possui suas limitações de esforço humano (pessoal) para atender diversas demandas e, isto, se reproduz, por exemplo, nesta Corte de Contas, exatamente no procedimento de análise de seletividade que compõe esta instrução. Pois há um limite.” (Instrução Técnica Conclusiva 05787/2024-8 - Processo TC 10679/2024-8).

Além do mais, o Controle Interno também exerce papel fundamental na promoção da

transparência e *accountability*, princípios basilares da administração pública moderna. Sua ausência compromete a qualidade das informações disponibilizadas à sociedade e aos órgãos de controle externo, dificultando o controle social e a detecção tempestiva de práticas irregulares. Esta omissão inconstitucional cria um ambiente de baixa governança que facilita a ocorrência de fraudes e desvios.

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

4 Da Ausência de Razoabilidade do Argumento Econômico para a Não Implantação do Controle Interno no Poder Legislativo

Por sua vez, o argumento trazido pela área técnica de que a Câmara Municipal poderia ser dispensada de criar estrutura própria de Controle Interno com base em análise de custo-benefício e limitações orçamentárias não se sustenta. O Controle Interno não constitui mera opção administrativa, mas sim imperativo constitucional estabelecido no art. 74 da Constituição Federal, que determina sua manutenção de forma integrada pelos Poderes. Trata-se, portanto, de estrutura essencial ao funcionamento dos Poderes, não podendo ser suprimida por razões meramente econômicas. A ausência de condições financeiras para manter a estrutura mínima de funcionamento dos Poderes, nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal, põe em dúvida as condições de existência do próprio ente federativo.

A justificativa apresentada pelo corpo técnico do TCE-ES, baseada em critérios de economicidade e eficiência, não pode se sobrepor à garantia constitucional da separação dos Poderes, que constitui cláusula pétrea talhada no art. 60, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, não podendo ser suprimida sequer por emenda constitucional.

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

Importante registrar, ainda, a resistência oferecida pelas sucessivas dinastias de gestores, que se perpetuam nos Parlamentos municipais, em criar cargos efetivos para exercício do Controle Interno, omissão que denuncia os inconfessáveis motivos que contribuem para a não implementação do Controle Interno ou para o seu exercício por servidores ocupantes de cargos comissionados, desprovidos da independência necessária para questionar a legalidade dos atos da autoridade nomeante.

A eventual insuficiência orçamentária da Câmara Municipal deve ser solucionada por meio dos mecanismos constitucionais próprios, como a adequação do repasse duodecimal previsto no art. 168 da Constituição Federal, e não pela submissão de sua estrutura administrativa ao Poder Executivo. O repasse deve contemplar as despesas necessárias ao funcionamento do Poder Legislativo, incluindo suas estruturas constitucionalmente obrigatórias. Se o repasse se mostrar insuficiente, a solução está na sua adequação aos parâmetros constitucionais, e não na supressão de estruturas essenciais.

A economia de recursos públicos, embora seja objetivo legítimo, não pode ser buscada através do sacrifício de mecanismos de controle destinados justamente a garantir a regular aplicação destes mesmos recursos. Tal raciocínio seria equivalente a dispensar o uso de extintor de incêndio em um prédio público para economizar recursos, ignorando o risco muito maior de

prejuízo em caso de incêndio. A ausência de **Controle Interno autônomo** nos Parlamentos municipais representa uma porta aberta para atos de corrupção.

Vale ressaltar que existem diferentes modelos de estruturação do Controle Interno que podem ser adaptados à realidade e ao porte de cada Câmara Municipal, sem que isso implique custos excessivos. A implementação pode ser gradual e dimensionada conforme as peculiaridades locais, mas sua existência revela-se indispensável.

O princípio da economicidade, curiosamente invocado para justificar a dispensa do Controle Interno pela área técnica do TCE-ES, deve ser interpretado em conjunto com os Princípios da Legalidade e da Eficiência. A aparente economia obtida com sua supressão resultaria, na prática, em prejuízo muito superior aos cofres públicos pela ausência de mecanismos adequados de prevenção e detecção de irregularidades.

Embora os Acórdãos TC 132/2019 e TC 133/2019 admitam a integração do Controle Interno do Legislativo ao do Executivo, tal entendimento não se compatibiliza com a Constituição Federal. A previsão em leis municipais ou a suposta “efetividade” do sistema do Executivo não possui aptidão jurídica para relativizar cláusula constitucional.

Conforme já assinalado, a independência dos Poderes constitui cláusula pétrea, assegurada pelo art. 60, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, insuscetível de mitigação por argumentos de economicidade ou dificuldades operacionais. O Guia de Orientação do TCE-ES, ao sugerir a dispensa de estrutura própria do Legislativo, ignora que a Separação dos Poderes é um valor absoluto, insusceptível de ponderação com princípios administrativos.

A atuação do Controle Interno do Executivo sobre o Legislativo gera inquestionável conflito de interesses, pois o Executivo, como gestor de recursos, tem objetivos frequentemente antagônicos aos do Legislativo. A fiscalização de um Poder por outro, em assimetria de poder, abre espaço para manipulação política indevida, pois o Executivo pode usar o seu Controle Interno para coibir ações legislativas críticas a sua gestão, gerando dependência funcional, uma vez que o Legislativo perde capacidade de autocritica, tornando-se refém do aval do Executivo.

A expressão “unidade responsável pelo controle interno”, constata do § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, deve ser interpretada em conformidade com a Constituição Federal. Isso significa que cada Poder deve ter sua própria Unidade de Controle, resguardada a independência. A eventual estruturação mínima do Legislativo não justifica sua submissão ao Executivo, pois a Magna Carta não condiciona a existência de Controle Interno à viabilidade financeira, mas sim ao dever incondicional de organização do Estado.

Por fim, é importante ressaltar que o princípio da eficiência, invocado para justificar tal subordinação, deve ser interpretado em harmonia com os demais princípios constitucionais, não podendo ser utilizado para vulnerar a separação dos poderes, princípio estruturante do Estado Democrático de Direito.

Desse modo, o argumento econômico não pode prevalecer sobre a necessidade constitucional e administrativa de manutenção do controle interno próprio no âmbito do Poder Legislativo municipal, sob pena de se sacrificar um mecanismo essencial de proteção do patrimônio público em nome de uma economia imediata que resultaria em prejuízos muito superiores no médio e longo prazo, notadamente por beneficiar gestores públicos afeitos à prática de atos de corrupção.

5 Conclusão

Ante o exposto, dissentido do entendimento da área técnica desta Corte de Contas, o Ministério Público de Contas, no exercício de sua função institucional de defesa da ordem jurídica, comprometido com o fortalecimento da estrutura da Administração Pública, reitera o posicionamento exarado no Parecer do Ministério Público de Contas 5332/2023-8,

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

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas