



Processo: 1101717
Natureza: CONSULTA
Consulente: Poliana Helena de Souza
Jurisdicionado: Município de Uberaba
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Sra. Poliana Helena de Souza, Controladora-Geral do Município de Uberaba, nos seguintes termos:

1. É possível a contratação de serviços de auditoria independente (externa) pela administração pública?
2. Considerando que o Município de Uberaba possui uma Controladoria estruturada, com atribuições definidas pela Lei Municipal n. 1296/2018¹, qual o entendimento a respeito da contratação de auditoria externa independente de forma continuada?

A consulta foi distribuída ao Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, que determinou o encaminhamento dos autos a esta [Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência](#) para verificação do último pressuposto de admissibilidade, previsto no inciso V do art. 210-B do [Regimento Interno](#), bem como para adoção dos procedimentos previstos no §2º, também do art. 210-B.

II. HISTÓRICO DE DELIBERAÇÕES

- 1) É possível a contratação de serviços de auditoria independente (externa) pela administração pública?
- 2) Considerando que o Município de Uberaba possui uma Controladoria estruturada, com atribuições definidas pela Lei Municipal n. 1296/2018, qual o entendimento a respeito da contratação de auditoria externa independente de forma continuada?

Em pesquisa realizada nos sistemas [TCJuris](#) e [MapJuris Consultas](#), nos [informativos de jurisprudência](#) e nos [enunciados de súmula](#), verificou-se que os questionamentos propostos pela consulente, **nos exatos termos ora suscitados**, ainda **não** foram objeto de deliberação desta Corte de Contas.

¹ Como em diversas ocasiões já decidiu o Pleno (por exemplo, ao inadmitir, na sessão de 12/9/2007, a Consulta [736927](#), de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa), esta Corte tem competência para responder a questões suscitadas na execução das disposições legais concernentes ao orçamento, à contabilidade ou às finanças públicas, desde que não contemplem consultoria jurídica e também caso concreto.

A propósito, não se pode olvidar a dicção do Regimento Interno, Resolução TCE n. 12/2008, já na redação dada pela Resolução TCE n. 05/2014:

Art. 210-B. A consulta será recebida, por meio de formulário eletrônico disponibilizado no Portal do Tribunal na internet, protocolizada, autuada, distribuída e encaminhada a Conselheiro, para análise dos pressupostos de admissibilidade, observados, no que couberem, os critérios do CAPÍTULO IV do TÍTULO IV deste Regimento.

§ 1º São pressupostos de admissibilidade:

[...]

III – versar sobre matéria em tese e, não, sobre caso concreto; [...].



Não obstante, ao apreciar a Consulta [625798](#) (14/2/2001)², esta Corte de Contas firmou entendimento no sentido da impossibilidade de contratação, por meio de procedimento licitatório, de firma especializada para efetuar algumas das atribuições do controle interno do Município, tendo em vista que:

[...] o controle interno deve ser exercido por órgãos da própria Administração Pública, isto é, aqueles integrantes do aparelho administrativo do Poder Público. Admitindo-se a terceirização do controle interno, este deixará de ser “interno” passando, por consequência, quase a equivaler-se a ser “externo”, ainda que oficiosamente, haja vista que será efetuado por órgão, ou entidade, de fora da Administração fiscalizada.

Ademais, o Tribunal Pleno ao deliberar a paradigmática Consulta [463732](#) (16/12/1998)³, versando sobre a possibilidade de o Município terceirizar o seu sistema de controle interno, inclusive por meio da formação de consórcio com outros entes políticos, emitiu parecer no sentido de que:

O sistema de controle interno, ao lado do controle externo, este a cargo das Casas Legislativas, com o auxílio dos Tribunais de Contas, constituem típicas funções do Estado que, obrigatoriamente, serão realizadas pela Administração Pública, sem qualquer possibilidade de ter sua execução outorgada a particulares, mediante processo de terceirização.

Assim, não cuidando os serviços de controle interno de atividade-meio, não há hipóteses legais ou constitucionais permitindo a sua terceirização, isto é, o trespasse de sua execução para pessoa estranha à Administração.

Ademais, se uma das finalidades do controle interno é a de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, alinhado, ainda, à responsabilidade solidária dos responsáveis pelo autocontrole, acaso deixem de dar conhecimento ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade (art. 74, IV e § 1º, da [Constituição da República](#)), não vejo como operar tais comandos na hipótese de uma terceirização.

[...]

Quanto ao segundo questionamento, entendo não ser possível ao Município participar de formação de consórcio para executar os serviços de controle interno, já que o órgão a ser criado deve figurar na estrutura administrativa do ente político local.

Ora, se não existe espaço jurídico para terceirização, muito menos para a criação de consórcio para esta finalidade. A Constituição fala em controle interno, não se justificando, assim, criar um sistema externo para desempenhar o autocontrole da atividade administrativa.

III. DA REFORMA OU REVOGAÇÃO DE TESE

Em decorrência do caráter normativo insito às consultas, o parágrafo único do art. 210-A do [Regimento Interno](#) estabelece que “considerar-se-á revogada ou reformada a tese sempre que o Tribunal firmar nova interpretação acerca do mesmo objeto, devendo o parecer conter expressa remissão às consultas anteriores”, que tiverem seu entendimento reformado ou revogado, de forma a salvaguardar os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança, corolários do Estado Democrático de Direito⁴.

² Consulta [625798](#). Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 14/2/2001.

³ Consulta [463732](#). Rel. Cons. Sylo Costa. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 16/12/1998.

⁴ Nesse sentido, o [art. 9º](#) da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, preceitua que “a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas”.



Tal obrigatoriedade encontra respaldo na legislação pátria, como se depreende da [Lei 13.105/2015](#) (Código de Processo Civil) e da [Lei 13.655/2018](#) (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb).

O [Código de Processo Civil](#), em seu artigo 926, estabelece que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. Nesse diapasão, os arts. 927, § 5º, e 979 do CPC estabelecem que:

[Art. 927](#). Os juízes e os tribunais observarão:

[...]

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

[Art. 979](#). A instauração e o julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º Os tribunais manterão banco eletrônico de dados atualizados com informações específicas sobre questões de direito submetidas ao incidente, comunicando-o imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça para inclusão no cadastro.

§ 2º Para possibilitar a identificação dos processos abrangidos pela decisão do incidente, o registro eletrônico das teses jurídicas constantes do cadastro conterá, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados.

§ 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao julgamento de recursos repetitivos e da repercussão geral em recurso extraordinário.

Desse modo, os Tribunais de Contas, assim como os tribunais que compõem o Poder Judiciário, devem zelar pela coerência das suas próprias decisões, superando-as, por óbvio, sempre que houver modificação de entendimento e não olvidando de tratar de forma expressa esta ocorrência.

Já a [Lindb](#), com o objetivo de garantir a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do Direito Público, reforça o dever das autoridades públicas atuarem nesse sentido, conforme se deduz do disposto em seu [art. 30](#), que dispõe que as “*autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas*”. (grifos nossos).

A segurança jurídica está intrinsecamente ligada à estabilidade, à previsibilidade das consequências jurídicas, à segurança de orientação e à realização do direito, cabendo ao Poder Público proteger a confiança do cidadão no tocante às consequências de suas ações e dos efeitos dos atos do Estado.

Sendo assim, caso alguma tese fixada em consulta anterior seja reformada ou revogada⁵, **importante que tal revogação ou reforma conste expressamente no parecer exarado em resposta à presente Consulta**, a fim de se garantir a melhor orientação à consulente e demais jurisdicionados desta Corte.

⁵ Na elaboração deste relatório foram mencionadas as Consultas [625798](#) (14/2/2001) e [463732](#) (16/12/1998).



IV. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em que pese não ter sido localizada deliberação que tenha enfrentado, **de forma direta e objetiva**, questionamentos **nos exatos termos** ora suscitados pela consulente, verificou-se que esta Corte de Contas possui os seguintes entendimentos pertinentes às questões formuladas:

Não é possível a contratação, por meio de procedimento licitatório, de firma especializada para efetuar algumas das atribuições do controle interno do Município, porquanto o controle interno deve ser exercido por órgãos da própria Administração Pública, isto é, aqueles integrantes do aparelho administrativo do Poder Público. (Consulta [625798](#))

O sistema de controle interno, ao lado do controle externo, este a cargo das Casas Legislativas, com o auxílio dos Tribunais de Contas, constituem típicas funções do Estado que, obrigatoriamente, serão realizadas pela Administração Pública, sem qualquer possibilidade de ter sua execução outorgada a particulares, mediante processo de terceirização.

Não é possível ao município participar de consórcio para executar os serviços de controle interno, já que o órgão a ser criado deve figurar na estrutura administrativa do ente político local. (Consulta [463732](#))

Assevera-se, por derradeiro, que o relatório confeccionado por esta [Coordenadoria](#) não se consubstancia em parecer conclusivo, tendo por escopo indicar, se for o caso, as deliberações proferidas pelo Tribunal sobre as questões suscitadas e seus respectivos fundamentos, sem análise das especificidades porventura aplicáveis.

Belo Horizonte, 9 de junho de 2021.

Reuder Rodrigues M. de Almeida

Coordenador – TC 2695-3

(assinado digitalmente)