



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.: 1101717
Natureza: Consulta
Órgão: Prefeitura Municipal de Uberaba
Exercício: 2021
Consulente: Poliana Helena de Souza (Controladora Geral do Município)

I - Da Consulta

Trata-se de consulta eletrônica enviada a este Tribunal em 12/05/2021, formulada pela Senhora Poliana Helena de Souza, nos seguintes termos, in verbis:

- a) *É possível a contratação de serviços de auditoria independente (externa) pela administração pública?*
- b) *Considerando que o Município de Uberaba possui uma Controladoria estruturada, com atribuições definidas pela Lei Municipal nº 1296/2018, qual o entendimento a respeito da contratação de auditoria externa independente de forma continuada?*

Em atendimento à determinação do Exmo. Senhor Conselheiro-Relator, a documentação da consulta foi encaminhada à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência para adoção dos procedimentos previstos no § 2º, do art. 210-B do Regimento Interno do Tribunal de Contas, que concluiu que em relação aos questionamentos suscitados pelo Consulente este Tribunal de Contas “*não enfrentou, de forma direta e objetiva, questionamento nos exatos termos ora suscitados pelo consulente.*”

Ato contínuo, os autos foram encaminhados a esta 1ª Coordenadoria para elaboração de estudo técnico acerca das indagações formuladas pelo Consulente, nos termos do despacho do Exmo. Sr. Conselheiro-Relator, de 23 de março de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

II – Manifestação Técnica

Considerando a primeira indagação do Consulente, a legislação aplicável à matéria, bem como as deliberações desta Corte de Contas, tem-se que:

A Administração Pública, em sua atuação, deve obediência obrigatória aos princípios expressos no artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para a consecução destes objetivos, cabe à Administração Pública o constante controle sobre eles, se valendo do seu próprio poder de fiscalização.

Neste sentido afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Sabe-se que no setor público, são realizadas auditorias internas e externas. No âmbito do Poder Executivo, ao qual cabe a função precípua de administração, as auditorias são realizadas através de seus sistemas ou órgãos de Controle Interno e, externamente, através de órgãos específicos de fiscalização e controle, como os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo.

A missão do controle interno é a de fornecer aos gestores, em todas as esferas administrativas, informações para a tomada de decisão, promovendo e determinando diligências que se mostrem necessárias para o fiel cumprimento das normas e procedimentos em vigor na Administração Pública, com o objetivo de alcançar as metas estabelecidas e resguardar os interesses do respectivo órgão, colaborando na definição de suas responsabilidades, fornecendo análises, apreciações, recomendações, pareceres e acima de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

tudo, informações relativas às atividades examinadas, propiciando, assim, um controle efetivo a um custo razoável.

O adjetivo “interno” quer dizer que, na Administração Pública, o controle será exercido por servidores da própria entidade auditada, conforme as normas, regulamentos e procedimentos por ela própria determinada, em consonância, óbvio, com os preceitos gerais da Constituição e das leis que regem o setor público.

Portanto, é certo que o trabalho deve ser minucioso, com vistas a evitar erros e fraudes. Porém, só este trabalho não garante a segurança necessária de que tudo está funcionando perfeitamente e, por isso mesmo, a Constituição delegou ao Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, o previsto no artigo 31, § 1º e § 4º da Constituição Federal:

"Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei:

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

(...).

§ 4º. É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais."

Aqui, vale ressaltar que conforme informou o consultante em sua indagação, o Município de Uberaba possui Controladoria estruturada que, de acordo com pesquisa realizada no site da Prefeitura Municipal, tem a finalidade de executar a auditoria interna e de controle, de gestão dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, bem como o exercício da correição administrativa dos servidores dos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo.

A Lei nº 12.996/2018 que dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta Municipal de Uberaba, define em seu art. 8º as seguintes competências da Controladoria Geral do Município:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Art. 8º Controladoria Geral - CG

I - dirigir, supervisionar e executar os serviços de auditoria nas áreas administrativas, contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial, de gestão e de custos dos órgãos e entidades do Poder Executivo;

II - sistematizar a função de auditoria em consonância com a continuidade da ação governamental;

III - propor a adoção de medidas para a prevenção e a correção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público;

IV - articular-se com os órgãos de controle externo, com o objetivo de implantar as disposições constitucionais de integração do sistema de controle interno;

V - cuidar dos assuntos de interesse do município junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;

VI - exercer a correção administrativa relativa ao servidor público;

VII - promover em conjunto com os demais órgãos da Administração Municipal os procedimentos administrativos, visando sanar os erros e cuidar para que sejam ressarcidos os recursos públicos gastos de forma irregular;

VIII - receber, examinar e encaminhar reclamações, denúncias, críticas, apreciações, comentários, elogios e sugestões sobre as atividades desenvolvidas por servidores municipais;

IX - realizar a coordenação técnica das atividades de ouvidoria no Poder Executivo Municipal, e sugerir a expedição de atos normativos e de orientações;

X - formular, coordenar, fomentar e apoiar a implantação de planos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

programas, projetos e normas voltadas à prevenção da corrupção e à promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social na administração pública;

XI - promover a articulação com órgãos e entidades municipais, visando à elaboração e implantação de políticas de transparência das ações do governo municipal;

XII - formular, normatizar e coordenar as atividades relativas à modernização e informações institucionais, tendo em vista a melhoria dos serviços prestados e otimização dos resultados;

XIII - acompanhar e apoiar os serviços de auditoria externa contratada pelo Município;

XIV - exercer outras atividades correlatas.

No setor público o trabalho de controladoria interna e auditoria interna são basicamente os mesmos, pois em ambos o que se busca é exercer o controle dos atos e programas desenvolvidos pelos Órgãos da Administração, através de **uma extensa linha de atribuições com o objetivo de alcançar as metas estabelecidas e resguardar os interesses do respectivo órgão, colaborando na definição de suas responsabilidades, fornecendo análises, apreciações, recomendações, pareceres e acima de tudo, informações relativas às atividades examinadas, propiciando, assim, um controle efetivo a um custo razoável.**

Salvo as consultas nº 625798 (14/2/2001)¹ e nº 463732 (16/12/1998)² versando sobre a possibilidade do Município terceirizar seu controle interno, respondidas por esta Corte conforme pesquisa realizada pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, não há muitos questionamentos na literatura sobre o assunto, a não ser um único artigo encontrado em site de busca, intitulado de **A ilegalidade das auditorias externas**³, de Ricardo João Santim. Vejamos:

¹ Consulta 625798. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 14/2/2001

² Consulta 463732. Rel. Cons. Sylo Costa. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 16/12/1998

³ SANTIN, João Ricardo. **A ilegalidade das auditorias externas**. Disponível em: <<http://www.amprs.com.br>>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

(...) que os Tribunais de Contas do Estado, órgão criado e mantido pela população para esta finalidade, já realizou a apreciação das contas municipais neste período, fato que desautoriza qualquer despesa para realização de verificação de contas municipais. As auditorias contratadas são um bis in idem e somente se justificam por motivos eleitoreiros e escusos, posto que se a intenção fosse a informação sobre a situação do erário, bastava uma consulta ao Tribunal de Contas do Estado. Persistindo sem sanção a idéia de alguns administradores de contratação de tais auditorias, pode estar sendo criada uma "indústria" de fabricação de laudos e pareceres encomendados, que, frente ao trabalho desenvolvido pelos Tribunais de Contas, terá duas conseqüências:

a) se os laudos forem conflitantes entre a empresa contratada e o Tribunal de Contas, poder-se-á desacreditar este órgão, que é sério e única garantia da população contra os maus administradores;

b) se os laudos forem congruentes com os pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas, demonstrado estará, inequivocamente, a desnecessidade daquele gasto do dinheiro público.

E a tudo isto se some que os Tribunais de Contas são órgãos estatais que têm amparo constitucional, na Seção IX, artigos 70 a 75 da Carta Magna, tendo seus quadros funcionais preenchidos por concurso, com pessoal técnico especializado por área de atuação, e revestem-se de guardiães do erário público, com a necessária isenção para apreciação das contas municipais e emissão dos competentes pareceres.

E não se esconda a contratação das auditorias sob o manto de busca de apuração da situação da municipalidade, pois o administrador que assume o cargo público tem o dever constitucional de, tomando conhecimento de qualquer irregularidade, denunciá-la ao Tribunal de Contas, a teor do artigo 74 e parágrafos da CF. Desta forma, deve, através dos órgãos de controle interno, apurar a situação do município, e, não tendo capacidade para tanto, socorrer-se do órgão financiado pelo contribuinte para esta finalidade que é o Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Em resumo, tem-se que de acordo com o art. 31, parágrafos 1º e 4º da Constituição Federal, a fiscalização do município será exercida externamente pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas e internamente, através de seus órgãos de controle interno.

Nesse sentido, entende-se que a contratação de auditoria externa independente, utilizando-se de recursos públicos, não encontra respaldo legal no ordenamento jurídico vigente, tendo em vista que o Município de Uberaba possui órgão de Controladoria Geral estruturada, com inúmeras competências e capaz de apoiar o controle externo, o qual é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, nos termos do art. 31, parágrafos 1º e 4º da Constituição Federal.

III -Conclusão

Por todo o exposto, considerando as questões abordadas e a jurisprudência e legislação atual ligadas à matéria, entende-se que a contratação de auditoria externa independente, utilizando-se de recursos públicos, não encontra respaldo legal no ordenamento jurídico vigente, uma vez que a fiscalização do Município é exercida externamente pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas e internamente, através de seus órgãos de controle interno, nos termos do art. 31, parágrafos 1º e 4º da Constituição Federal.

À consideração superior.

1ª CFM/DCEM, 29 de junho de 2021.

Rachel Pinheiro Moreira da Silva
Analista de Controle Externo
TC 1446-7