



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO

## PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20  
GESTÃO 2023/2024

### NOTA TÉCNICA Nº 005/2023

Excelentíssima Senhora Presidente e nobres colaboradores,

Aos cumprimentá-los, encaminhamos a presente Nota Técnica relativa à orientação quanto as funções e atribuições da Controladoria da Câmara de Ananás.

Antes de adentrarmos na temática, há de esclarecer que a Controladoria Interna do Legislativo Municipal de Ananás – CILMA tem suas atribuições conferidas no embasamento legal dos artigos 31, 37, 70 e 74 da Constituição Federal; artigos 75 e 76 da Lei Federal 4.320/64; parágrafo único e caput do artigo 54 da Lei Complementar nº 101/2000; artigo nº 122 da Seção IX da Lei Orgânica do Município de Ananás/TO e; por fim a Resolução nº 05, de 01 setembro de 2022 - CMAT.

#### 1. ASSUNTO

1.1. Dispõe o presente opinativo quanto à elucidação do equívoco recorrente quanto às atividades laborais desta Controladoria e demonstrar a relevância do papel do controlador interno dentro da Câmara de Ananás.

#### 2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. A presente Orientação Técnica visa elucidar o equívoco quanto às atividades laborais desta Controladoria e demonstrar a relevância do papel do controlador interno dentro da Câmara de Ananás.

2.2. Anotamos ter havido uma confusão tanto da atual gestão, bem como por parte dos servidores deste Parlamento, quanto ao entendimento, figura e atuação deste controlador. Assim, esclarecemos de início neste introdutório, que o controlador interno desempenha diversas funções estratégicas dentro desta Administração. Uma vez, que sua atuação principal, amparada pela legislação vigente, está em orientar o trabalho da gestora e fiscalizar seu trabalho.

2.3. Elaborando, revisando e aprovando políticas e normativas internas, analisando riscos e controles para garantir segurança e confiabilidade e mapeando fluxo de atividades, a fim de atender o cumprimento dos processos operacionais, evitando a ocorrência de erros ou irregularidades a fim de que a gestão alcance seus objetivos e metas.

2.4. Ainda anotamos, neste introdutório, que a Controladoria Interna do Legislativo Municipal de Ananás – CILMA faz parte da estrutura da Governança da Câmara de Ananás, sendo ela a unidade de supervisão técnica do “Controle Interno”, que para sua atuação, exerce a atividade de auditoria interna. Assim, a CILMA é tanto a unidade setorial, bem como o órgão central do “Controle Interno” desta Egrégia Casa de Leis.

2.5. Ocorre que não existem conflitos entre a legislação pátria relacionada com a auditoria interna e controle interno, bem como doutrinas práticas nacionais e internacionais, uma vez que as normas brasileiras vêm evoluindo e acompanhando as ‘melhores-práticas’ e ‘modelos estruturais’ de organismos internacionais sobre a temática.

2.6. É o breve relato dos fatos, assim, foi exarada essa manifestação que opina, passamos à análise.

#### 3. ANÁLISE

*Buna Relatório meta*  
*Recebido em*  
*01/10/2023*  
*[Assinatura]*

*[Assinatura]*  
*[Assinatura]*



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20

GESTÃO 2023/2024

3.1. Preliminarmente, *data vênia* introduziremos junto a temática as palavras do Dr. Victor Faccioni (TCE/RS e ATRICON), que afirma: “*antes de tudo, o controle interno funciona como o “Anjo da Guarda” do administrador público*” (Palestra sobre Controle Interno, realizada no TCE/PB, em 2007).

3.2. De início, esclarece o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO, que “*a função controle na Administração Pública deve estar localizada no nível máximo de direção da organização, assessorando o gestor máximo e emitindo recomendações aos demais escalões da estrutura governamental*”<sup>1</sup>. Entendimento esse acompanhado pelas demais cortes contas do país, inclusive o Tribunal de Contas da União – TCU e Tribunais de Justiça, incluindo a Suprema Corte.

3.3. De igual modo, cumpre-nos relatar, que aos responsáveis pelas atividades inerentes aos Sistemas de Controle Interno (Controladores, Auditores, Técnicos de Controle, dentre outros) recai uma responsabilidade solidária estampada na regra do § 1º do art. 74, quando expressamente prevê que serão solidariamente responsáveis os servidores que ao tomarem conhecimento de determinada irregularidade ou ilegalidade, deixarem de comunicá-la ao Tribunal de Contas competente.

3.4. De fato, o *mandamus* Constitucional especificamente em seus arts. 31, 70 e 74 aponta que a fiscalização da Administração Pública será realizada pelo Sistema de Controle Interno de cada Poder. Veja-se:

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

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, ser á exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. [...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...]

3.5. Pois bem, cumpre elucidar que os fundamentos do controle interno estão dispostos no Decreto-Lei 200/67 onde estabelece que as atividades da Administração Pública obedeçam aos princípios fundamentais do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, e que será exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo o controle pela chefia competente, pelos órgãos próprios de cada sistema e pelos órgãos do sistema de contabilidade e auditoria.

3.6. A fim de que não reste dúvidas quanto a estrutura do controle interno no Parlamento de Ananás, trazemos a orientação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, quando esclarece que:

“(…) A Câmara não está sujeita ao controle interno do Poder Executivo, nos termos dos arts. 75 e 76 da Lei 4.320/64. Tal posicionamento estriba-se, fundamentalmente, no entendimento de que cada Poder é independente e autônomo. Há a necessidade do controle interno - mas no âmbito de cada Poder. Sobre esta questão, é meridiana a clareza do texto constitucional, proporcionada pelo ‘caput’ do art. 70 (…)” (TCE-MG. Consulta 452063. Data da sessão: 01.10.1997. Rel: Cons. Simão Pedro Toledo.).

<sup>1</sup> KOVTUNIN, LARA CRISTINA DE OLIVAL. Estrutura e Funcionamento do Controle Interno no TCMGO (Módulo 10), p. 18.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO

## PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20  
GESTÃO 2023/2024

3.7. Além do que, **CONTROLE INTERNO** “*é aquele realizado pela própria organização, por meio de uma unidade que integra a sua estrutura administrativa, com a atribuição de vigilância, orientação e correção da atuação das demais unidades vinculadas”<sup>2</sup>.*

3.8. Dentre as funções atribuídas aos responsáveis pelo Controle Interno está a de apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional, dando ciência ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade observada na gestão dos recursos públicos, sob pena de responsabilidade solidária (§ 1º Art. 74 da CF), conforme item 3.3 desta orientação técnica.

3.9. Assim, a Lei Complementar nº 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, também estabeleceu que, a fiscalização do cumprimento dos seus dispositivos será exercida pelo: Poder Legislativo, Tribunal de Contas, Ministério Público e Sistema de Controle Interno de cada Poder. Senão vejamos:

Art. 59. 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, com ênfase no que se refere a:

I – atingimento das metas estabelecidas na LDO;

II – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III – medidas adotadas para o retorno das despesas total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV – providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limite;

V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos;

VI – cumprimento dos limites dos gastos totais do Legislativo (Grifamos).

3.10. Novamente, cumpre-nos explicar que no âmbito da Administração Pública a função controle é exercida em decorrência de exigências legais, no qual se tem um departamento específico (Unidade Setorial ou Órgão Central) para acompanhamento da gestão e para verificação dos processos de aquisição de bens e contratação de serviços.

3.11. Recordamos que a Carta Magna, em seu art. 70, determina que o sistema de controle interno de cada poder e órgão autônomo deve fiscalizar o uso eficiente, econômico e regular dos recursos públicos postos a sua disposição.

3.12. Convém frisar, que o controle interno como sistema representa o **conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas** utilizadas em uma organização, no sentido de proteger seu patrimônio, tornar confiáveis seus registros, promover a eficiência operacional e estimular o respeito e obediência às políticas administrativas.

3.13. Assim, o sistema de controle interno tem, em geral, a preocupação com a conformidade da atividade a determinadas regras ou normas. Sendo elas:

- Salvaguardar o patrimônio de prejuízos decorrentes de fraudes e erros intencionais ou não;
- Assegurar (atestar) legalidade, validade e integridade dos dados operacionais e contábeis que subsidiarão os responsáveis pela tomada de decisão; e,
- Promover a Eficiência e Eficácia operacionais da organização, dentro de normas preestabelecidas.

<sup>2</sup> Ibid.

Delano Ramos Cavalcante Brasil  
Controlador Interno  
M.D. 2023.10.09 03910



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO

## PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20  
GESTÃO 2023/2024

**3.14.** Veja-se que os dois primeiros objetivos representam controles contábeis e o último, controles administrativos. Assim sendo, incluem-se sob a denominação genérica de controle todas as suas modalidades, tais como:

- ✚ Controles administrativos;
- ✚ Controles contábeis;
- ✚ Controles gerenciais;
- ✚ Controles operacionais;
- ✚ Controles de entradas, de saídas e de processamento de informação;
- ✚ Controles preventivos, de constatação e de direcionamento;
- ✚ Controles sistêmicos.

**3.16.** Temos que o objetivo básico da revisão dos procedimentos e controles internos é o de se constatar quais ações governamentais estão em vigor bem como medir a eficácia do sistema existente.

**3.17.** Vossa Excelência e nobres servidores esse entendimento não é novo, trazido a muito no cenário nacional pela Lei 4.320/64, tem-se acentuado nos últimos anos nas discussões sobre a necessidade de estar em conformidade com as ações de governança, evidenciadas a partir da Lei 12.846/2013 (denominada Lei Anticorrupção), onde os Controles Internos e procedimentos específicos de controle e monitoramento contínuo estejam estabelecidos e estruturados dentro de um programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência de atos lesivos (art. 5º da Lei n.º 12.846/2013). Assim, a governança corporativa, gestão de riscos e compliance corporativo, bem como independência, estrutura e autoridade devem estar inseridas dentro da instância de controle interno do órgão a fim de que encontre-se responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento.

**3.17.** Dessa forma, a Controladoria é o Órgão Central de Controle Interno do Poder Legislativo, com total autonomia funcional, responsável pela expedição de atos normativos e regulamentadores dos procedimentos de controle. É uma unidade administrativa para integrar os procedimentos de controle e fiscalização e ainda consolidar as informações de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, com a finalidade de atestar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia dos programas de governo. Podendo ainda, fazer controle exercido com metodologia de auditoria no âmbito de determinada unidade administrativa da Câmara de Ananás.

**3.18.** Vê-se assim, que a atividade de controle interno consiste em supervisionar e orientar os diversos setores e unidades do Parlamento no que tange a execução dos trabalhos em conformidade com as normas, rotinas e procedimentos, de modo a permitir que a entidade alcance seus objetivos com segurança e eficiência.

**3.19.** Dito isto, cabe ter presente a título de reforço argumentativo, que

Utiliza-se a expressão “Unidade de Controle Interno” para determinar a responsabilidade pela organização e fiscalização (auditoria) do sistema de controle interno por apenas uma unidade, mas é possível – e até desejável – distribuir as funções em departamentos diferentes. É possível que o sistema de controle seja coordenado por um único departamento, ligado ao Gabinete do Prefeito ou do **dirigente máximo do órgão ou entidade**. Nesse caso, ele acumula as funções de organização e auditoria dos controles. Entretanto, em homenagem ao princípio da segregação de funções, sugere-se que as funções de organização dos controles e de auditoria sejam realizadas de forma independente. (CAVALHEIRO, Jader Branco. FLORES, Paulo Cesar. A



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20  
GESTÃO 2023/2024

ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL, 2007, p. 41<sup>3</sup> (Grifamos).

### 3.20. Vossa Excelência *ibidem*

Assim, a única autoridade hierárquica exercida pelo responsável pela controladoria é **dentro do seu próprio departamento** e unidades subordinadas. (Ibid, p. 45) (No original).

3.21. De acordo com a estrutura organizacional definida através da reforma administrativa levada a efeito através da Resolução CMAT nº 005, de 01 de setembro de 2022, a Controladoria é um órgão de assessoramento direto a Presidência da Câmara de Ananás em matérias de controle interno e auditoria.

3.22. Senhora Presidente, nobres servidores a CILMA, consiste num órgão setorial do sistema de controle interno do Parlamento, que desenvolve outras atividades imputadas por órgãos competentes, com autonomia didático-científica, administrativa, operacional, pedagógica e disciplinar. Senão vejamos:

#### Resolução CMAT nº 005, de 01 de setembro de 2022

[...]

#### TÍTULO IV

#### DAS RESPONSABILIDADES DA CILMA

**Art. 14.** O Servidor Responsável pelo Sistema de Controle Interno da Câmara Municipal possuirá independência profissional e funcional nos moldes do artigo 31 da Constituição Federal para desempenho das suas atribuições de controle em nível de chefia e assessoramento, com objetivo de executar as atividades de seu mister, alicerçado na realização de auditorias, com a finalidade de:

- I** – Verificar a regularidade da programação orçamentária e financeira, avaliando o cumprimento das metas previstas nas leis orçamentárias, no mínimo uma vez por ano;
- II** – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência, economicidade e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
- III** – Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;
- IV** – Examinar a escrituração contábil e a documentação a ela correspondente;
- V** – Examinar as fases de execução da despesa, inclusive verificando a regularidade das licitações e contratos, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;
- VI** – Exercer o controle sobre os créditos adicionais bem como a conta restos a pagar e despesas de exercícios anteriores;
- VII** – Supervisionar as medidas adotadas pelo Legislativo para o retorno da despesas total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos artigos 22 e 23 da Lei Complementar 101/2000, caso haja necessidade;
- VIII** – Realizar o controle dos limites e das condições para a inscrição em Restos a Pagar processados ou não;
- IX** – Realizar o controle das destinações de recursos com a alienação de ativos, de acordo com as restrições impostas pela Lei Complementar nº 101/2000;
- X** – Controlar o alcance do atingimento das metas fiscais dos resultados primário e nominal;
- XI** – Acompanhar, para fins de posterior registro no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão e designações para funções gratificadas;
- XII** – Verificar os atos de aposentadoria para posterior registro no Tribunal de Contas;
- XIII** – Assinar conjuntamente com o Presidente do Poder Legislativo Municipal, bem como o Contador, o Relatório de Gestão Fiscal, de acordo com o art. 54 da Lei Complementar nº 101/2000;

<sup>3</sup> ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO

## PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20  
GESTÃO 2023/2024

XIV – Realizar outras atividades de manutenção e aperfeiçoamento do sistema de controle interno, inclusive quando da edição de leis, regulamentos e orientações.

§ 1º. Demais atribuições do Servidor Responsável pelo Controle Interno, poderão regulamentadas por ato da Mesa Diretora, na Reestruturação Administrativa, sem prejuízo da presente Resolução.

§ 2º. No desempenho de suas atribuições constitucionais e as previstas nesta Resolução, o Controlador Interno poderá emitir instruções normativas, de **observância obrigatória** no âmbito do Legislativo Municipal de Ananás, com a finalidade de estabelecer a padronização sobre a forma de controle interno e esclarecer as dúvidas existentes.

§ 3º. Para assegurar a eficácia do sistema de controle interno, o controlador efetuará ainda a fiscalização dos atos e contratos de que resultem receita ou despesa, mediante técnicas estabelecidas pelas normas e procedimentos de auditoria, especialmente aquelas estabelecidas na Resolução Conselho Federal de Contabilidade.

§4º. A Controladoria Interna emitirá relatórios semestrais, nos quais será apresentada a situação do Órgão.

**Art. 15.** O titular da CILMA é o Controlador Interno, que se manifestará através de relatórios, auditorias, inspeções, pareceres e outros pronunciamentos voltados a identificar e sanar as possíveis irregularidades, estando suas atribuições compreendidas no exercício das competências elencadas no artigo anterior.

**Parágrafo único.** No desempenho de suas atribuições constitucionais e as previstas nesta Resolução, o Controlador Interno emitirá instruções normativas, de **observância obrigatória** por parte dos setores do Poder Legislativo, com a finalidade de estabelecer a padronização dos diversos controles, disciplinar as rotinas de trabalho e esclarecer as dúvidas existentes (Grifamos).

**3.23.** Assim, a CILMA tem como finalidade acompanhar a execução dos programas de trabalho, contratos, gestão orçamentária, financeira, contábil, operacional, patrimonial e de pessoal na Câmara de Ananás quanto à legalidade, moralidade e legitimidade, verificar a utilização racional dos recursos e bens públicos, bem como, avaliar os resultados obtidos pela Administração quanto à economicidade e eficácia.

**3.24.** Para explicar o funcionamento de forma pedagógica, o funcionamento desta Unidade Setorial de Controla Interno, temos como a maior referência no setor público em relação à controladoria, a Controladoria Geral da União, criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e regulamentada pelo Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, “*cuja competência é a de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria*”<sup>4</sup>.

**3.25.** Convém anotar, que também compete “*à Controladoria Geral da União dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público*”. Não bastasse isso, a CGU ainda “*exerce, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o sistema de correição e a unidade de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária*” (Ibid).

**3.26.** Convém frisar, que para tanto, para atividades de controle, temos o princípio da **Segregação de Funções** que deve “*prever a separação entre funções de autorização/aprovação, de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha*

<sup>4</sup> FLORES, Paulo César. **Controladoria na gestão governamental**. Revista do CRCRS, Porto Alegre, n. 131, p. 59 – 73, dez. 2007. Disponível em: <<http://revistacrers.tempsite.ws/pub/crcrs/index3/?numero=131&edicao=33>>. Acesso em 10 de julho de 2023.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO

## PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20  
GESTÃO 2023/2024

*competências e atribuições em desacordo com este princípio” (Manual da Controladoria-Geral do Estado de Tocantins).*

**3.27.** Vê-se que assim, a título de elucidação, têm-se que é equivocado o entendimento da Gestora em tentar atribuir atividades estranhas à fiscalização e controle a este Controlador. Isto posto, que a segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização. Ao fim de evitar conflitos de interesses, há necessidade de que o responsável pelo Controle Interno não exerça atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade.

**3.28.** Aproveitando o ensejo, esclarecemos novamente que “*Devem ser segregadas as atividades de requisição, autorização, utilização e controle*”. (Acórdão TCU nº 4.885/2009 - 2ª Câmara) e, também “*Deve ser observado o princípio da segregação de funções nas atividades relacionadas à licitação, à liquidação e ao pagamento das despesas*”. (Acórdão nº 1.013/2008 - TCU 1ª Câmara).

**3.29.** Dito isto, cumpre-nos também esclarecer, que a Controladoria da Câmara de Ananás pode ser considerada como órgão auxiliar da gestão pública e procura ajudar no processo de tomada de decisão e de condução de decisões políticas.

**3.30.** Veja-se que nos termos da INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/TO Nº 08/2008, de 29 de outubro de 2008, que institui e regulamenta a remessa eletrônica via Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – SICAP o módulo da Análise Conclusiva do Controle Interno – ACCI acerca do cumprimento da Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei Federal nº 8666/93 e das Normas Brasileiras de Contabilidade, no art. 4º define que semestralmente, a análise conclusiva deverá ser assinada digitalmente pelo responsável do Controle Interno dos Poderes Executivo e Legislativo.

**3.31.** O que significa isso? Senhora Presidente e nobres servidores, nos termos do art. 118 da Lei Estadual nº 1.284 de 17 de dezembro de 2001, “*os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência de imediato ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária*”.

**3.32.** Assim, as “*informações componentes da base de dados do módulo da Análise Conclusiva do Controle Interno – ACCI enviadas via SICAP servirão de subsídio para a realização das auditorias, análises das prestações de contas, verificação do atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e fatos que comprometem os resultados dos programas entre outros*” (art. 8º da IN TCE/TO 08/2008).

**3.33.** Nesse caso, este Unidade Setorial de Controle Interno tem duas datas previstas, a saber, 30/07 e 30/01 para enviar informações quanto à contabilidade e controles do órgão jurisdicionado, do cumprimento da Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei Federal nº 4.320/64 e da Lei de Responsabilidade Fiscal que irão propiciar maior efetividade nas ações de fiscalização realizadas pelo controle externo. Momento em que, qualquer irregularidade ou erro apontado por esta, que não tenha sido corrigida ou regularizada, será repassado do TCE/TO.

**3.34.** De fato, as ações de fiscalização em âmbito interno, a que se referem os dispositivos legais mencionados no item 3.33, são de responsabilidade também do **Sistema de Controle Interno**, na forma de um autocontrole exercido por todas as unidades que respondem pelos diversos assuntos, segundo a sua natureza; sem prejuízo, naturalmente, dos controles centralizados, de responsabilidade do órgão central do sistema, como a Controladoria Interna.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO

## PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20  
GESTÃO 2023/2024

**3.35.** Vossa Excelência e nobres servidores depreendem-se, deste conceito, que o controle interno da Câmara de Ananás não é exercido isoladamente por uma pessoa, ou mesmo por um departamento integrante da estrutura organizacional, mas sim, por todos aqueles que respondem pelas diversas operações, em especial os que têm funções de comando (Art. 3º da Resolução CMAT nº 010/2023).

**3.36.** Assim, desta forma, não existe a figura do *responsável pelo controle interno*; todos são responsáveis, cada um em relação à sua área de atuação. Existe, sim, a figura do **responsável pelo órgão central do Sistema de Controle Interno** ou pela Unidade de Coordenação do Controle Interno – UCCI (CILMA), formalmente constituída, a qual, por imposição legal, assume, também, o exercício de alguns controles relevantes e desenvolver a atividade de auditoria interna. Motivo de não proceder à responsabilização a Titular de Controle Interno, por atos da competência de terceiros ou por não ter sido apurada eventual irregularidade, em avaliações feitas - em regra - por amostragem.

**3.37.** Não bastasse isso, a controladoria, com seus controles, é responsável no fornecimento das informações, como já foi dito, que servirão para definir e elaborar estratégias que nortearão as tomadas de decisões.

**3.38.** Vossa Excelência e nobres servidores, a CILMA ao detectar falhas ou inconformidades deve alertar aos responsáveis de cada área para promover os ajustes necessários – o que vem ocorrendo com as Notas Técnicas, Relatórios de Auditoria e Pareceres. Os apontamentos estão acompanhados das sugestões ou recomendações sobre o procedimento adequado e a legislação vigente sobre o assunto. Somente no caso de persistirem as inconformidades após apontamento por esta Controladoria, é que se efetua o registro no SICAP- ACCI, de acordo com a INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/TO Nº 08/2008 e Lei Estadual nº 1.284 de 17 de dezembro de 2001.

**3.39.** Por derradeiro, a CILMA é o órgão central do Sistema de Controle Interno que detém a competência para responder pelo assunto no âmbito da Câmara de Ananás.

**3.40.** Quanto às licitações, de certo, salvo melhor juízo, parece cristalina o que determina o art. 169 da NLLCA quanto à submissão das contratações públicas ao embasamento da gestão de riscos e do controle preventivo, sob o manto do controle social e considerando também as três linhas de defesa (modelo que define responsabilidades para a operacionalização do controle, diante dos níveis de envolvimento e atuação no processo licitatório):

**1ª Linha:** servidores e empregados públicos, **agentes de licitação e autoridades** que atuam na estrutura de governança do órgão ou da entidade;

**2ª Linha:** unidades de assessoramento jurídico e de **Controle Interno** do próprio órgão ou entidade;

**3ª Linha:** integrada pelo órgão central de Controle Interno da Administração e pelo Tribunal de Contas.

**3.41.** Nota-se que a segunda linha estabelece, por sua vez, um assessoramento à primeira linha, apoiando-a por meio de uma equipe especializada, dentro ainda do órgão ou da entidade pública. Nessa corrente, o TCU já houvera se manifestado antes, definindo a Unidade de Controle Interno (UCI), vejamos:

ACÓRDÃO TCU nº 1.171/2017 – Plenário

**Unidade de Controle Interno é parte da gestão e do sistema ou da estrutura de Controle Interno** da própria entidade e tem o papel de **assessorar** os gestores, com seu

Pág. 8

e-mail: camaraananas@uol.com.br  
Palácio Ver. Erasmo Pereira dos Santos

Av. Brasil, 242 - Centro - fone: (63) 3442-1500 - Cep: 77.890-00 - Ananás - TO.

  
Delano Ramos Cavalcante Brasil  
Controlador Interno  
Mat. 01 - CRA/TO nº 03910



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO

## PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20

GESTÃO 2023/2024

conhecimento especializado, na definição de estratégias para gerenciamento de riscos, na identificação e avaliação destes e na definição, implantação e no monitoramento de controles internos adequados para mitigá-los. (grifo nosso)

**3.42.** Por último, a terceira linha visa tem maior independência da gestão, realizando avaliação do gerenciamento de risco e do controle aplicados nas contratações. E as três linhas, em consolidação, atuam em cada organização, compondo seu Sistema de Controle Interno (teor também do ACÓRDÃO TCU nº 1.171/2017 – Plenário).

**3.43.** Apesar da imprevisão na Lei 8.666/93, os Tribunais de Contas sempre recomendaram a prática da segregação de funções, como auxílio no controle do processo. A exemplo disso, o Acórdão TCU nº 413/2013 (Plenário), por exemplo, definiu o “*instituto como a divisão de atribuições ou de responsabilidades entre diferentes agentes, notadamente as funções de autorização, execução, aprovação, registro e revisão/auditoria*”. Já o Acórdão TCU nº 2.829/2015 (Plenário) acrescentou que o princípio “*deve possibilitar o controle das etapas do processo de pregão por setores distintos e impedir que a mesma pessoa seja responsável por mais de uma atividade sensível ao mesmo tempo*”.

**3.44.** A NLLCA tratou de reforça essa imparcialidade através do inciso II do art. 171 da NLLCA, ao prever para as fiscalizações a adoção de procedimentos objetivos e imparciais que evitem interesses pessoais e interpretações tendenciosas, de modo que haja produção de relatórios tecnicamente fundamentados em evidências obtidas, tudo de acordo com as normas de controle vigente.

**3.44.** Para a doutora em Direito Administrativo, Cristiana Fortini, ao realçar a função do Controle Interno, é o legislador que se preocupa com a ideia de governança e de planejamento.

Como é um legislador que se preocupa muito com a ideia de governança e de planejamento, naturalmente, ele avocaria a participação do **Controle Interno** para uma posição mais protagonista. Só que a Lei não estabelece o modus operandi desse Controle Interno. Precisamos lembrar que, substancialmente no art. 169, a Lei retoma a ideia da necessidade de um acompanhamento contínuo do ciclo de contratação como um todo, incluindo da execução contratual.

Assim, se ela trata de um processo contínuo e de um acompanhamento próximo também por parte do controle, deveríamos concluir, embora a Lei não seja afirmativa nesse aspecto, que a presença do controle interno vai se dar desde o início, perpassando todo o ciclo da contratação pública.

Eu não acho que seja possível afirmar, categoricamente, que os editais precisam passar pelo crivo do controle para que sejam levados à publicação. Não se trata disso, porque não existe dessa forma na Lei. Se existisse, poderíamos também discutir a constitucionalidade disso: a que medida uma lei nacional poderia invadir a forma de atuação do controle interno de outras esferas federativas? Pela Lei se demanda que seria, ao menos imaginável, que o **controle interno tenha uma posição desde quando a licitação está sendo gestada** (grifamos).

**3.45.** Para a CGU<sup>5</sup> (p.68), “*O objetivo geral dos controles internos administrativos é evitar a ocorrência de impropriedades e irregularidades, por meio dos princípios e instrumentos próprios [...]*”.

**3.46.** Assim, o Controlador que atua na Administração Pública é, antes de tudo, **um guardião da legalidade e dos princípios éticos** que regem a gestão. Agindo com base nas orientações técnicas

<sup>5</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle Interno. Manual do sistema de controle interno do poder executivo federal. Anexo à instrução normativa nº 01, de 6 de abril de 2001. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN01\\_06abr2001.pdf](http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN01_06abr2001.pdf)>. Acesso em: 10/07/2023.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20  
GESTÃO 2023/2024

deste órgão setorial, o (a) gestor (a) pode se antecipar as situações que poderiam causar problemas no futuro, se eventuais erros ou falhas fossem detectadas por exemplo pelo Tribunal de Contas ou pelo Ministério Público, que são os órgãos de fiscalização externa.

3.46. É oportuno ressaltar, também, “*que a remuneração desses servidores (Controlador) deve ser compatível com a atribuição exercida*” (p. 21)<sup>6</sup>.

## 4. CONCLUSÃO

4.1. Diante do exposto, conclui-se cristalina o entendimento que o principal objetivo da Controladoria é subsidiar a gestor (a) público (a) **com informações** e **elementos técnicos** para facilitar a tomada de decisões, evitando desperdícios, perdas, abusos, fraudes e desfalques, que infelizmente, ainda é comum no cotidiano da administração pública. Cabe ao controlador informar a gestora sobre a legalidade e legitimidade dos atos de administração que estão sendo praticados, da viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas, **possibilitando a correção de eventuais desvios ou rumos** de sua administração. Nesses casos, dentre as principais atividades da CILMA podemos destacar:

- Auxiliar o Tribunal de Contas;
- Acompanhar os procedimentos da administração;
- Alertar ao (a) gestor (a) sobre eventuais descumprimentos ou riscos;
- Sugerir e/ou recomendar soluções para prevenir falhas;
- Prevenir práticas que possam penalizar (a) gestor (a) ou o Parlamento Municipal em caso de descumprimento.

4.2. Por fim, entendemos que o papel do Controle Interno é muito maior do que apenas o de fiscalizar. A função principal do Controle é servir como ferramenta de apoio a presidência e de orientar, e somente após, cobrar e, em último caso, levar ao conhecimento do Ministério Público e do Tribunal de Contas, caso seja constatada algum ato ilícito de malversação do dinheiro público.

4.2. A supervisão técnica da CILMA está relacionada com o desenvolvimento e contínuo aprimoramento de procedimentos padrões, disseminação de boas práticas, apoio no processo de capacitação, avaliação dos processo de governança, gestão de riscos e controles internos dentre outras atividades correlatas, preservando-se a independência, ou seja, não podendo exercer atribuições de gestão – incluindo a execução de atividades de controles internos, de responsabilidade da gestora.

É o que tínhamos a relatar.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação técnica desta Controladoria Interna, de caráter opinativo e orientativo.

Palácio Ver. Erasmo Pereira dos Santos, Sala da Controladoria da Câmara Municipal de Ananás, Estado do Tocantins, aos dez dias do mês de julho do ano de dois mil e vinte e três.



Documento assinado digitalmente  
DELANO RAMOS CAVALCANTE BRASIL  
Data: 10/07/2023 10:26:01-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

<sup>6</sup> ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública** / Tribunal de Contas do Estado. Vitória/ES: TCEES, 2011.