

ESTE NÃO É UM DOCUMENTO OFICIAL DO TCEES. TRATA-SE DE UMA PROPOSTA EM FASE DE CONSULTA PÚBLICA, EM ELABORAÇÃO, SEM VALOR JURÍDICO.

Instrução Normativa N° ___, de ___ de _____ de 2026.

Aprova o Guia de Orientação para Aprimoramento do Sistema de Controle Interno, estabelece diretrizes sobre a organização, estruturação, funcionamento e avaliação do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, com enfoque na governança, gestão de riscos, integridade e controle e dá outras providências.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 70 c/c o art. 75 da Constituição Federal e pelo art. 71 da Constituição Estadual, combinados com o art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 621, de 8 de março de 2012;

Considerando o disposto nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, no parágrafo único do art. 54 e art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal e artigos 29, 70, 76 e 77 da Constituição Estadual;

Considerando o disposto nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012;

Considerando a função institucional desta Corte de Contas de prestar orientação pedagógica, de caráter preventivo, com vistas a combater a ineficiência na administração pública;

Considerando a importância de orientar os poderes e órgãos públicos quanto à organização, ao aperfeiçoamento e ao funcionamento do Sistema de Controle Interno, disseminando o conhecimento técnico de forma ampla e impessoal, visando contribuir para uma gestão pública legítima, eficiente e proba;

Considerando o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo no Acórdão TC nº 810/2025 – Plenário (Incidente de Prejulgado), segundo o qual o exercício das funções de controle interno no âmbito do Poder Legislativo municipal constitui, como regra, atribuição de unidade própria, admitindo-se, em caráter excepcional, a atuação do controle interno do Poder Executivo, desde que haja previsão legal, adequada estruturação e funcionamento do sistema, demonstração de inviabilidade técnico-operacional de unidade própria e preservação da autonomia institucional, da independência técnica e da ausência de subordinação hierárquica entre os Poderes; e

Considerando a necessidade de fortalecimento da governança pública, da gestão de riscos, da integridade e dos mecanismos de *accountability* na Administração Pública.

RESOLVE:

Art. 1º Fica aprovado o “Guia de Orientação para Aprimoramento do Sistema de Controle Interno”, com a finalidade de consolidar diretrizes destinadas à estruturação, ao fortalecimento e à atuação dos Sistemas de Controle Interno no âmbito do Estado e dos municípios do Estado do Espírito Santo, anexo desta Instrução Normativa, da qual passa a fazer parte integrante.

Art. 2º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I - controle interno: processo contínuo e integrado à gestão pública, estruturado para apoiar a governança, prevenir falhas, mitigar riscos, promover conformidade e contribuir para o alcance dos objetivos institucionais;

II - Sistema de Controle Interno (SCI): conjunto integrado de estruturas organizacionais, normas, processos, mecanismos de controle e agentes públicos que atuam de forma coordenada para apoiar a governança, a gestão de riscos, a conformidade e a proteção do patrimônio público.

III - Unidade Central de Controle Interno (UCCI): estrutura organizacional responsável pela coordenação técnica, orientação normativa, supervisão especializada e integração das atividades do Sistema de Controle Interno no âmbito de cada Poder ou órgão constitucionalmente autônomo;

IV - auditoria interna: atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria destinada a agregar valor e aprimorar os processos de governança, gestão de riscos e controles internos;

V - órgão de governança: instância, colegiada ou individual, responsável pela direção superior, pela supervisão estratégica e pela definição das diretrizes institucionais do ente, Poder, órgão ou entidade, incluindo a avaliação, o direcionamento e o monitoramento da atuação administrativa;

VI - autoridade máxima: agente público responsável pela condução superior da organização, pela tomada de decisões estratégicas e pela responsabilidade final pela implementação, manutenção e funcionamento do Sistema de Controle Interno;

VII - integridade pública: conjunto de princípios, valores, mecanismos e práticas destinados à promoção da ética, da transparência, da conformidade e da responsabilização, bem como à prevenção, detecção e resposta a irregularidades, fraudes e atos de corrupção no âmbito da Administração Pública;

VIII - modelo das três linhas: modelo de governança e controle que estabelece a atuação coordenada e complementar das funções de gestão (primeira linha), supervisão e conformidade (segunda linha) e auditoria interna (terceira linha), com definição clara de responsabilidades e observância da segregação de funções;

IX - gestão de riscos: processo contínuo e estruturado de identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação de riscos que possam impactar o alcance dos objetivos institucionais, integrado ao planejamento e às atividades do Sistema de Controle Interno.

X - organização de pequeno porte: Poder, órgão ou entidade que, em razão de sua reduzida capacidade operacional, demanda arranjos organizacionais proporcionais para o exercício das funções de controle interno, cuja caracterização deve considerar, de forma integrada, a complexidade administrativa, a capacidade fiscal e financeira, o volume de recursos geridos, os riscos institucionais e a maturidade da governança e dos controles internos.

Art. 3º A instituição, a estruturação e o funcionamento efetivo do Sistema de Controle Interno (SCI) constituem dever da alta administração dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como dos órgãos constitucionalmente autônomos (Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas), observando, no que couber, o padrão estabelecido nesta Instrução Normativa.

§ 1º No âmbito do Poder Executivo estadual e municipal, o Sistema de Controle Interno compreenderá a administração pública direta e indireta.

§ 2º O Sistema de Controle Interno possui natureza sistêmica, transversal e integrada, abrangendo todos os processos organizacionais e unidades administrativas do respectivo Poder ou órgão, não se restringindo à atuação de unidades ou funções específicas.

§ 3º O Sistema de Controle Interno será coordenado pela Unidade Central de Controle Interno (UCCI), à qual compete promover sua integração, orientar tecnicamente sua atuação e assegurar o adequado exercício das atribuições de controle interno previstas na Constituição Federal e na legislação aplicável.

§ 4º O Sistema de Controle Interno deverá atuar com enfoque preventivo e orientativo, com base em avaliação de riscos, sem prejuízo das atividades de avaliação, monitoramento e responsabilização.

§ 5º A legislação, os atos normativos e os resultados das atividades do Sistema de Controle Interno, inclusive relatórios, recomendações e informações sobre o monitoramento de providências adotadas, deverão ser disponibilizados em sítio eletrônico oficial do respectivo Poder ou órgão instituidor, asseguradas a transparência e a acessibilidade das informações.

Art. 4º Os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos deverão manter Unidade Central de Controle Interno, que se reportará diretamente ao órgão de governança ou, na sua ausência, à autoridade máxima do respectivo Poder ou órgão, sendo responsável pela coordenação, orientação metodológica, supervisão e avaliação do respectivo Sistema de Controle Interno.

Parágrafo único. Compete à Unidade Central de Controle Interno estabelecer diretrizes, metodologias e padrões mínimos para o funcionamento integrado do Sistema de Controle Interno.

Art. 5º Na execução das atividades do Sistema de Controle Interno, deverão ser observados requisitos de profissionalização, segregação de funções, independência técnica e atuação orientada à governança e à gestão de riscos, conforme as diretrizes desta Instrução Normativa, observando-se especialmente o seguinte:

I - as atividades de natureza técnica e permanente de controle interno deverão ser exercidas por servidores efetivos, com formação compatível com as atribuições desempenhadas;

II - a organização das funções deverá assegurar a adequada segregação entre atividades de gestão, direção e controle, de modo a evitar a concentração de funções incompatíveis e situações de conflito de interesses;

III - as atividades de auditoria interna governamental deverão ser exercidas por servidores efetivos com atribuições específicas, assegurada sua independência técnica e objetividade, sendo vedada sua participação em decisões administrativas e o exercício de atividades típicas de gestão, aprovação, validação prévia ou acompanhamento operacional de processos;

IV - a estruturação e o funcionamento do Sistema de Controle Interno deverão observar o Modelo das Três Linhas, com definição clara e segregada das responsabilidades entre:

a) gestão operacional (1ª linha);

b) supervisão, orientação técnica, monitoramento, conformidade e apoio metodológico (2ª linha); e

c) auditoria interna governamental (3ª linha).

V - a estruturação do Sistema de Controle Interno deverá ser compatível com seu porte, complexidade administrativa, capacidade fiscal e financeira, volume de recursos geridos, riscos institucionais e a maturidade da governança e de profissionalização.

Parágrafo único. Eventuais limitações estruturais, operacionais ou de independência que possam comprometer o desempenho das atividades do Sistema de Controle Interno deverão ser formalmente registradas e comunicadas à autoridade máxima ou ao órgão de governança, para adoção das medidas cabíveis.

Art. 6º. As unidades e agentes responsáveis pelas atividades do Sistema de Controle Interno terão acesso direto, irrestrito e tempestivo a informações, documentos, registros, sistemas e bases de dados necessários ao desempenho de suas atribuições, considerando as competências de cada agente e os limites de atuação e observado o disposto na legislação aplicável.

§ 1º Nenhuma restrição injustificada ao acesso às informações poderá ser oposta ao exercício regular das atividades de controle interno.

§ 2º O descumprimento do disposto neste artigo poderá ensejar a responsabilização do agente responsável pela negativa, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Art. 7º A alta administração dos órgãos e entidades deverão instituir e manter processos formais de gestão de riscos, integrados ao planejamento institucional e ao Sistema de Controle Interno, com vistas a identificar, avaliar, tratar e monitorar riscos que possam impactar o alcance dos objetivos institucionais, observada abordagem proporcional à sua capacidade operacional.

Art. 8º O Poder Legislativo Municipal deve promover a adequação de seus Sistemas de Controle Interno, sendo-lhe facultado, em caráter excepcional e condicionado, adotar modelo de atuação compartilhada com o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

§ 1º A adoção do modelo excepcional previsto no *caput* dependerá da edição de lei específica e da verificação prévia e cumulativa das seguintes condições:

I - existência de Unidade Central de Controle Interno no Poder Executivo, efetivamente estruturada, ativa e em funcionamento regular, dotada de capacidade técnica compatível com o exercício das funções de coordenação e apoio e de auditoria governamental;

II - demonstração, mediante elementos objetivos, da inviabilidade econômica, técnica ou estrutural da criação de unidade própria no âmbito do Poder Legislativo;

III - garantia de independência técnica das atividades de auditoria interna governamental e das demais funções do Sistema de Controle Interno;

IV - preservação da autonomia institucional do Poder Legislativo, vedada qualquer forma de subordinação hierárquica ou ingerência indevida do Poder Executivo.

§ 2º A vinculação prevista neste artigo terá natureza exclusivamente técnica e metodológica, não implicando subordinação, delegação de competências constitucionais nem transferência de responsabilidade da autoridade máxima ou do órgão de governança do Poder Legislativo.

Art. 9º Para fins de fiscalização, o Tribunal de Contas poderá avaliar a efetividade, a eficiência e a eficácia dos Sistemas de Controle Interno mantidos pelos Poderes e órgãos jurisdicionados, considerando sua estruturação, funcionamento e aderência às diretrizes estabelecidas nesta Instrução Normativa, bem como a gravidade das eventuais deficiências, o grau de comprometimento do desempenho do sistema e a capacidade operacional do ente jurisdicionado, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

§ 1º A fiscalização do Sistema de Controle Interno poderá abranger, dentre outros os pontos:

I - a existência formal do Sistema de Controle Interno;

II - a adequação da estrutura organizacional, inclusive da Unidade Central de Controle Interno;

III - a observância do princípio da segregação de funções;

IV - a adoção do Modelo das Três Linhas ou de estrutura equivalente que assegure adequada distribuição de responsabilidades e segregação de funções, conforme o porte da entidade ou órgão;

V - a existência e o funcionamento da auditoria interna governamental;

VI - a implementação de processos de gestão de riscos;

VII - a suficiência, confiabilidade e integridade das informações produzidas;

VIII - o monitoramento de recomendações e a adoção de providências corretivas;

IX - a atuação preventiva, orientativa e baseada em riscos do controle interno;

X - a integração do Sistema de Controle Interno aos mecanismos de governança institucional;

XI - a disponibilização, em sítio eletrônico, de relatórios, recomendações e informações sobre o monitoramento de providências adotadas, bem como de outros documentos produzidos pelo controle interno, conforme art. 3º, §5º, desta Instrução Normativa.

§ 2º Na fiscalização do Sistema de Controle Interno, o Tribunal de Contas considerará, entre outros aspectos:

I - a capacidade do sistema de prevenir, detectar e corrigir irregularidades;

II - a adequação dos controles internos aos riscos institucionais;

III - a efetividade das atividades de auditoria interna;

IV - o grau de implementação das recomendações expedidas;

V - a contribuição do sistema para o aprimoramento da governança e da gestão pública.

§ 3º A avaliação do Sistema de Controle Interno contemplará o ambiente de controle, considerando, entre outros aspectos:

I - a cultura organizacional voltada ao controle e à integridade;

II - o compromisso da alta administração com o Sistema de Controle Interno;

III - a estrutura de governança institucional;

IV - a independência técnica das atividades de controle e auditoria interna;

V - a adequação dos recursos humanos, inclusive a estrutura de cargos permanentes compatível com a atividade de auditoria interna governamental, materiais e tecnológicos disponíveis.

§ 4º O Tribunal de Contas poderá:

- I - classificar o Sistema de Controle Interno quanto ao seu grau de maturidade;
- II - utilizar modelos, metodologias e referenciais reconhecidos de avaliação;
- III - estabelecer níveis de desempenho ou de conformidade;
- IV - divulgar resultados consolidados das avaliações realizadas.

§ 5º Verificadas falhas no Sistema de Controle Interno, o Tribunal de Contas poderá:

- I - expedir determinações, fixando prazos para a implementação de medidas corretivas;
- II - expedir recomendações para o aprimoramento do sistema;
- III - determinar a adoção de controles mínimos necessários à mitigação de riscos.

Art. 10 O Tribunal de Contas poderá, no exercício de suas competências:

- I - utilizar informações produzidas pelo controle interno;
- II - estabelecer canais de comunicação institucional com a Unidade Central de Controle Interno;
- III - fomentar a adoção de boas práticas e a capacitação dos agentes públicos;
- IV - induzir o aprimoramento dos Sistemas de Controle Interno.

Art. 11. A adequação dos Sistemas de Controle Interno pelos Poderes e órgãos submetidos a esta Instrução Normativa será objeto de fiscalização e avaliação técnica pelo Tribunal de Contas após o decurso de 18 (dezoito) meses contados de sua entrada em vigor.

§ 1º O período previsto no *caput* configura regime de transição destinado à consolidação das novas rotinas de controle, observado o disposto no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

§ 2º As ações de fiscalização e avaliação a que se refere o *caput* considerarão as orientações prévias expedidas e as dificuldades reais enfrentadas pelo Poder ou órgão jurisdicionado, vedada a aplicação de sanções por inconformidades decorrentes exclusivamente do processo de transição, nos termos dos arts. 22 e 24 da LINDB.

Art. 12. Os responsáveis pelo exercício de funções de controle interno, ao tomarem conhecimento de irregularidades ou ilegalidades relevantes, deverão adotar, no âmbito de sua competência, as medidas necessárias à sua apuração, correção e prevenção, incluindo a emissão de recomendações, o monitoramento das providências adotadas e o registro formal das ocorrências.

§ 1º Verificada a não adoção de medidas corretivas adequadas pelo gestor, o não atendimento injustificado das recomendações expedidas ou a persistência de irregularidade ou ilegalidade relevante, o responsável pelo controle interno deverá comunicar os fatos ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade, nos termos da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da legislação aplicável.

§ 2º A comunicação a que se refere o § 1º deverá ser devidamente fundamentada, acompanhada dos elementos mínimos necessários à apreciação da matéria pelo órgão de controle externo, contendo, sempre que possível:

I - a descrição objetiva dos fatos e das irregularidades ou ilegalidades identificadas;

II - os elementos de evidência que as suportam;

III - a indicação das providências recomendadas e das medidas efetivamente adotadas pela administração;

IV - a manifestação do gestor responsável, quando existente;

V - a avaliação quanto à existência de dano ao erário, com indicação das medidas adotadas para seu ressarcimento;

VI - a análise quanto ao risco de recorrência e as medidas propostas ou implementadas para sua prevenção.

Art. 13. Observado o disposto no art. 11, a deficiência relevante do Sistema de Controle Interno poderá caracterizar falha de governança, ensejar a irregularidade das contas, configurar omissão do gestor, influenciar a emissão de parecer prévio e fundamentar a aplicação de sanções, nos termos da legislação vigente.

Art. 14. Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial a Resolução TC 227, de 25 de agosto de 2011, sem prejuízo dos efeitos produzidos à época de sua vigência, considerando a evolução das diretrizes aplicáveis ao Sistema de Controle Interno e a necessidade de alinhamento aos referenciais contemporâneos de governança, gestão de riscos e controle.

Art. 15. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, XX de XXXXXX de 2026.

Instrução Normativa N° ___, de ___ de _____ de 202__.

ANEXO ÚNICO

CONSULTA PÚBLICA