



PROCESSO Nº : 12.467-2/2017
PRINCIPAL : GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTERESSADOS : SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES – SECID
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO – CGE-MT
EXÍMIA ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA.
ASSUNTO : VOTO-VISTA EM PROCESSO DE MONITORAMENTO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE
CAMARGO JÚNIOR
REVISOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

RAZÕES DO VOTO – VISTA

Após o voto do Excelentíssimo Conselheiro Interino João Batista de Camargo Júnior, proferido na sessão do dia 16 de Junho de 2020, pedi e obtive vistas destes autos, diante do permissivo regimental contido no artigo 67, da Resolução Normativa nº 14/2007, por restar dúvidas quanto à responsabilização do Secretário Controlador Geral do Estado, razão pela qual trago à apreciação do Tribunal Pleno este voto-vista.

2. Trata-se de processo de Monitoramento de Termo de Ajustamento de Gestão referente a execução do Contrato nº 033/2012/SECOPA, homologado pelo Acórdão nº 3.636/2015-TP (processo nº 23.582-2/2015), cujo objeto é a contratação de empresa de engenharia de consultoria para execução de supervisão/gerenciamento de obras de pavimentação asfáltica e obras de arte especial de travessia e mobilidade urbana nos Municípios de Cuiabá e Várzea Grande/MT.

3. O Termo de Ajustamento de Gestão – TAG foi proposto pelo Sr. Eduardo Cairo Chileno, Secretário de Estado de Cidades à época, com o objetivo de regularizar os atos relacionados à execução de 10 (dez) contratos.



4. Em consulta ao processo de origem do Termo de Ajustamento de Gestão – TAG sob exame (Proc. nº 23.582-2/2015), denota-se que tratava de 08 (oito) Termos de Ajustamento de Gestão – TAG, dentre os quais incluía o contrato sob exame.

5. Da análise do referido processo, constata-se que ele foi celebrado em 20/10/2015, tendo, inicialmente, como partes compromissárias o Secretário de Estado de Cidades, Sr. Eduardo Cairo Chiletto, e a empresa Exímia Engenharia e Consultoria Ltda., por seus representantes legais, denominada compromissária/contratada.

6. Verifica-se, ainda, que o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 6.852/2015 (Doc. nº 196555/2015) manifestou-se favoravelmente à minuta do TAG, contudo, sugeriu, dentre outras medidas, a inclusão da Controladoria-Geral do Estado, na pessoa de seu Secretário Controlador-Geral, Sr. Ciro Rodolpho Gonçalves, como parte compromissária (fls. 6/7 – Doc. nº 196555/2015), sob o seguinte argumento:

A Controladoria do Estado, criada pela Lei nº 550/2014, que transformou a Auditoria Geral do Estado em Controladoria Geral, é instituição permanente e essencial ao Controle Interno do Poder Executivo, que consiste nas atividades de auditoria pública, de correição, de prevenção e combate à corrupção, de ouvidoria, de incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública e de proteção do patrimônio público” (art. 2º).

Além de tais atividades, a instituição tem como finalidades básicas as atividades de controladoria, ouvidoria e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, além de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (art. 4º).

Analisando-se o caso concreto e comparando-se com as competências acima elencadas, aqui consistentes na fiscalização do cumprimento dos compromissos firmados no TAG, infere-se que cláusulas essenciais das minutas apresentadas recairão à responsabilidade da Controladoria Geral do Estado, como por exemplo, o monitoramento e a aprovação do cronograma financeiro, disposto no subitem XI do item 2.1 da Cláusula Segunda, além daquelas atividades precípua de controle interno estabelecidas pela Constituição Federal.



7. Em razão disso, o *Parquet* de Contas sugeriu a inclusão da Cláusula 2.3, no TAG a fim de fixar as seguintes obrigações a serem assumidas pela Controladoria Geral do Estado:

2.3. Fica a CGE obrigada:

I – aprovar os cronogramas e projetos apresentados pela Secretária de Estado de Cidades e pela compromissária /contratada;

II – aprovar e coordenar os serviços prestados pelas empresas supervisoras;

III – monitorar os pagamentos efetuados pela administração estadual à compromissária/contratada;

IV – acompanhar o cumprimento dos prazos e das cláusulas estabelecidas neste instrumento, bem como realizar controle da execução das obras e da supervisão, decorrentes do objeto contratual;

V – notificar o Secretário de Estado de Cidades, sobre irregularidades e ilegalidades detectadas, relatando as medidas a serem adotadas pela administração, visando o atendimento dos compromissos aqui firmados;

VI – dar ciência ao Tribunal de Contas sobre irregularidades e ilegalidades detectadas durante a execução do TAG, nos termos do art. 6º da Resolução Normativa nº 33/2012 do TCE/MT;

VII – emitir relatório mensal acerca do objeto do presente Termo de Ajustamento, o qual deverá ser encaminhado a esta Corte de Contas até o dia quinze do mês subsequente; (grifei)

8. O Relator à época, Conselheiro José Carlos Novelli, acolheu as proposições ministeriais, com exceção das redações dos incisos I e II, do item 2.3, que previam a necessidade de prévia análise e aprovação de cronogramas de projetos a serem apresentados pela Secretaria de Estado de Cidades, assim como a coordenação dos serviços prestados pelas empresas supervisoras, por entender que **tais atribuições extrapolariam em muito as competências da Controladoria Geral do Estado, bem como poderia resultar na burocratização excessiva da execução dos objetos contratuais.**

9. Nesse contexto, o Termo de Ajustamento de Gestão foi homologado por meio do Acórdão nº 3.636/2015 – TP (Doc. nº 10651/2016), fixando as seguintes obrigações à Secretaria de Estado de Cidades (SECID), à empresa Exímia Engenharia e Consultoria Ltda. e à Controladoria Geral do Estado:

2.1. Fica a SECID obrigada:

C:\Users\michele\AppData\Local\Temp\3313110F0EF77558C960901C72A7F896.odt



- I - Ao pagamento dos serviços necessários para continuidade da supervisão - gerenciamento das obras de melhoria viária nas travessias urbanas de Cuiabá, conforme celebrado em Contrato;
- II - A prorrogar ou retomar a vigência do Instrumento Contratual;
- III - Utilizar deste instrumento para fins de empenho, pagamento e compensação de créditos com as multas aplicadas;
- IV - Apresentar Plano de Ação em até 30 (trinta) dias para definição dos trâmites a serem percorridos para retomada da obra;
- V - A fiscalizar, por meio de Comissão Especial designada e do fiscal indicado por Portaria, os serviços de Supervisão - Gerenciamento de obras de Melhoria Viária nas Travessias Urbanas de Cuiabá, podendo contratar profissionais habilitados para fiscalizar os serviços, se necessário;
- VI - A enviar Relatórios parciais de execução de forma mensal a este Tribunal, até o dia 15 (quinze) do mês subsequente, para acompanhamento da execução deste Ajuste;
- VII - Enviar as informações pendentes para o sistema GEO-OBRA, no prazo de 30 dias, bem como manter atualizados os informes no referido sistema, observando fielmente os prazos estabelecidos nas normativas do Tribunal de Contas;
- IX- Suspender todos os processos de aplicação de penalidades durante o cumprimento das cláusulas pactuadas no TAG e ao final, sobrevivendo o cumprimento dos apontamentos e exigências, extinguir os processos e multas aplicadas;
- X - Elaborar um cronograma financeiro, para pagamento dos reajustamentos contratuais e de medição deste contrato, se persistir direito não atendido e/ou não pleiteado, o que será enviado a este Tribunal em até 60 (sessenta) dias contados da data de assinatura deste instrumento; **atividades de supervisão, seja apresentado lotacionograma com a equipe técnica necessária para atender as demandas dos contratos supervisionados, de forma célere, proporcionando agilidade na produção e entrega dos documentos técnicos;**
- XII- Exigir que a COMPROMISSÁRIA/CONTRATADA revise seu cronograma físico-financeiro sempre que houver modificação no avanço das obras para o fim de pagamento, o qual deverá se dar de acordo com o ritmo das obras efetivamente executadas e supervisionadas.

2.2. Fica a CONTRATADA Exímia Engenharia e Consultoria LTDA obrigada:

- I – Apresentar as planilhas das obras que estão sob sua supervisão em até 15 (quinze) dias, visando a retomada dos cronogramas;
- II - Trazer ao conhecimento deste TAG a planilha de ajuste de pagamentos com respectivo cronograma, contendo todos os créditos devidos aos fornecedores e prestadores de serviços que tenham sido executados;
- III - Executar pontualmente todos os re-serviços apresentados pela SECID e equipe;
- IV - Supervisionar, para as obras de seu escopo o atendimento aos apontamentos realizados pela empresa LABORATÓRIO DE SISTEMAS ESTRUTURAIS, contratada pela SECOPA, que averiguou, para diversas obras, em relatórios técnicos, que a



qualidade executada não está compatível com o projeto e com os normativos técnicos

V - A Contratada fica obrigada a corrigir todas as inconformidades diagnosticadas e outras que poderão vir a ser detectadas nos seus serviços, sendo-lhe garantido, ampla defesa e contraditório;

VI – Confeccionar os projetos “As Built”, necessários para consolidação de todos os serviços executados e garantir a manutenção e durabilidade das obras;

VII – Supervisionar com elaboração de laudos, controles tecnológicos e acompanhamento técnico especializado no canteiro das obras sob sua supervisão/gerenciamento.

VIII – Apresentar sem morosidade os relatórios de medições, revisões em fase da obra, ensaios tecnológicos e pareceres de engenharia.

2.3. Fica a CGE obrigada:

I – monitorar os pagamentos efetuados pela administração estadual à compromissária/contratada;

II – acompanhar o cumprimento dos prazos e das cláusulas estabelecidas neste instrumento, bem como realizar controle da execução das obras e da supervisão, decorrentes do objeto contratual;

III – notificar o Secretário de Estado de Cidades, sobre irregularidades e ilegalidades detectadas, relatando as medidas a serem adotadas pela administração, visando o atendimento dos compromissos aqui firmados;

IV – dar ciência ao Tribunal de Contas sobre irregularidades e ilegalidades detectadas durante a execução do TAG, nos termos do art. 6º da Resolução Normativa nº 33/2012 do TCE/MT;

V – emitir relatório mensal acerca do objeto do presente Termo de Ajustamento, o qual deverá ser encaminhado a esta Corte de Contas até o dia quinze do mês subsequente;

10. Após, foi instaurado o presente processo de monitoramento, com o intuito de verificar o cumprimento das obrigações fixadas no TAG celebrados pelas partes compromissárias.

11. Feitas estas observações iniciais, adentrando na análise do caso concreto, verifica-se que o Relator, Conselheiro Interino João Batista de Camargo Júnior, concluiu pelo descumprimento das obrigações estipuladas na Cláusula Quarta e dos incisos VI, VII e XII da Cláusula 2.1 pela SECID e de todos os incisos da Cláusula 2.2 pela empresa contratada.

12. Quanto ao Secretário Controlador-Geral do Estado, o Relator, utilizando-se do entendimento da Unidade de Instrução e do Ministério Público de



Contas, concluiu pelo descumprimento das obrigações elencadas nos incisos IV e V, da Cláusula 2.3, do TAG. Em razão disso, concluiu pela rescisão do Termo de Ajustamento de Gestão, com aplicação de multa de 10 UPF's/MT a cada um dos responsáveis e declaração de inidoneidade da empresa contratada, pelo período de 01 (um) ano.

13. Preliminarmente, ressalto que coaduno, em parte, com o entendimento do Relator, especialmente no tocante ao descumprimento das obrigações pela Secretaria de Estado de Cidades e pela empresa Exímia Engenharia e Consultoria Ltda. e, conseqüentemente, com as penalidades impostas nas razões do seu voto, haja vista que são os responsáveis primários pela execução, supervisão e gerenciamento das obras previstas no Contrato nº 033/2012/SECOPA.

14. Com relação ao Secretário-Controlador Geral do Estado, concordo apenas no que tange ao cumprimento das obrigações descritas nos itens I, II e III, da Cláusula 2.3 e divirjo da imputação de multa pelo descumprimento dos itens IV e V, pelas razões que passo a expor.

15. O Termo de Ajustamento de Gestão – TAG utilizado pelo Tribunal de Contas é instrumento jurídico semelhante ao Termo de Ajustamento de Conduta, utilizado pelo Ministério Público, pois ambos são mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

16. Observo que as cláusulas consideradas descumpridas pela Controladoria Geral do Estado tratam sobre: (i) a falta de ciência ao Tribunal de Contas sobre irregularidades e ilegalidades constatadas durante a execução do TAG e (ii) a ausência de emissão de relatório mensal acerca do objeto do Termo de Ajustamento de Gestão, com o posterior encaminhamento a esta Corte de Contas, até o dia 10 (dez) do mês subsequente.

17. A Unidade de Instrução concluiu pelo descumprimento dos referidos incisos apenas com base na alegação da própria Controladoria Geral do Estado de que, de fato, não teria sido possível o cumprimento, pois despendia de



poucos recursos humanos, já que, à época, contava com apenas 05 (cinco) auditores engenheiros, distribuídos em áreas igualmente relevantes, podendo designar tão somente 01 (um) para o acompanhamento dos TAG's, o que foi acolhido tanto pelo Ministério Público de Contas quanto pelo Relator.

18. Muito embora o Secretário Controlador Geral do Estado tenha reconhecido que não efetuou notificação acerca de irregularidades e ilegalidades a esta Corte e nem tenha emitido os relatórios mensais de acompanhamento do TAG, entendo que, neste caso específico, as declarações isoladas não são suficientes para legitimar a aplicação de multa, que deve considerar a legalidade, razoabilidade e proporcionalidade entre as obrigações exigidas e as condutas praticadas.

19. Da análise das disposições legais e regimentais, do objeto e das obrigações específicas do TAG pactuado, observo que as obrigações atribuídas a CGE são desnecessárias ou excessivas pelos seguintes motivos:

I – O Termo de Ajustamento de Gestão visa o desfazimento ou o saneamento de ato ou negócio jurídico impugnado e não uma ação fiscalizatória específica do órgão de controle interno.

20. De acordo com o art. 42-A, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), o TAG visa o **“desfazimento ou saneamento de ato ou negócio jurídico impugnado”**. Então o TAG pressupõe **um ato ou contrato irregular ou ilegal praticado pela autoridade responsável**, tendo em vista que é vedada a celebração desse termo quando o “ato ou fato impugnado configurar ato doloso de improbidade administrativa ou de desvio de recursos públicos” e o “ajustamento implicar em renúncia de receita pública” (§4º, I e II, do art. 42-B) e a partir da formulação e durante a execução do TAG estão suspensas a aplicação de novas sanções (§ 3º, art. 42-B).

21. No que tange à formalização do TAG, o art. 42-B, inciso I, da Lei Orgânica do TCE-MT, estabelece que deve haver “identificação precisa da obrigação



ajustada e da autoridade responsável pelo seu cumprimento”, ou seja, por desfazer ou sanar o ato ou negócio jurídico impugnado.

22. Nesse sentido, a discriminação precisa das obrigações e dos responsáveis pelo seu cumprimento foram estabelecidas nas Cláusulas 2.1 e 2.2, do TAG, a cargos da Secretaria de Estado de Cidades e da empresa Exímia Engenharia e Consultoria Ltda, respectivamente.

23. Á propósito, a própria denominação do instrumento jurídico já impõe uma limitação circunscrita a atividade de “gestão” da autoridade competente.

24. No presente caso, envolve o monitoramento do TAG sobre a execução do Contrato nº 033/2012/SECOPA, cujo objeto é a contratação de empresa de engenharia de consultoria para execução de supervisão/gerenciamento de obras de pavimentação asfáltica e obras de arte especial de travessia e mobilidade urbana nos Municípios de Cuiabá e Várzea Grande/MT.

25. Assim, a inclusão da Cláusula 2.3 no TAG, por sugestão do Ministério Público de Contas, destoa da finalidade precípua desse instrumento porque na minuta original esta cláusula não existia e as obrigações da autoridade e da empresa responsáveis já estavam ampla e exaustivamente discriminadas.

II – Ausência de irregularidades e ilegalidades constatadas durante a execução do TAG que causaram dano ao erário (inciso IV da Cláusula 2.3, do TAG).

26. Visando integrar a finalidade do sistema de controle interno de apoiar a missão institucional do controle externo (art. 74, IV, CF) com o órgão de controle externo (arts. 70 e 71, CF), o Legislador Constitucional instituiu a obrigação do responsável pelo controle interno, ao tomar conhecimento de irregularidades ou



ilegalidades, delas dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, §1º, CF).

27. Sob o prisma constitucional, somente se admite a responsabilidade solidária do responsável pelo controle interno caso **ele tenha conhecimento**, no exercício de suas atribuições, de uma irregularidade ou ilegalidade que evidencie danos ao erário não reparados integralmente e **tenha se omitido** em dar ciência ao Tribunal de Contas, conforme preconiza o § 1º, do art. 74, da Constituição Federal.

28. Afirmo isso, porque a responsabilidade perante os Tribunais de Contas tem natureza civil-administrativa, ou seja, contempla a responsabilidade patrimonial ou financeira, destinada a ressarcir ou compensar o dano causado ao erário (art. 71, II, última parte, e §3º, CF) e a responsabilidade administrativa, destinada a imposição de sanções e medidas corretivas aos responsáveis por ilegalidades e irregularidades de contas (art. 71, VIII e IX, CF).

29. A responsabilidade solidária que alude o art. 74, §1º, da Lei Maior, trata de responsabilidade civil-patrimonial, que tem como pressuposto o dano ao erário.

30. Ao tratar sobre a natureza jurídica da responsabilidade (civil e administrativa), Marco Aurélio Souza da Silva¹ leciona que:

A responsabilidade por dano, resultante da conduta lesiva, é estudada no âmbito do direito civil, sendo conhecida como responsabilidade civil, e tem por finalidade restaurar ou recompor a situação jurídica anterior.
(...)

Não se deve perder de vistas que o ilícito, independentemente do ramo do direito, decorre de um mesmo fato – a conduta humana contrária à norma jurídica. Com isso, haverá situações em que a conduta ilícita ensejará, além do dever de indenizar a vítima pelo dano causado (esfera civil), a aplicação de outra sanção, na esfera penal ou administrativa.

1 SILVA, Marco Aurélio Souza da. Tribunais de Contas: teoria e prática da responsabilização de agentes públicos e privados por infração administrativa. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2017. p. 21.
C:\Users\michele\AppData\Local\Temp\3313110F0EF77558C960901C72A7F896.odt



31. Para Emerson Cesar da Silva Gome² a responsabilidade perante os Tribunais de Contas é uma responsabilidade financeira, consistente na obrigação de repor recursos públicos (imputação de débito) ou de suportar as sanções previstas em lei no âmbito do controle financeiro exercido pelos Tribunais de Contas, podendo ser dividida em responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, *in verbis*:

A responsabilidade financeira reintegratória tem função precípua de reconstituição ou de compensação do Patrimônio Público. Entretanto, a mera reposição ao erário não é suficiente para prevenir o desvio de recursos públicos. (...)

Em razão da incidência dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade sobre a gestão de recursos públicos, faz-se mister coibir situações que importam em grave violação dos princípios da administração pública, ainda que não acarretem dano ao erário.

Para a punição dos responsáveis, requer-se a existência da modalidade sancionatória da responsabilidade financeira, consistente na aplicação de uma penalidade pecuniária (multa).

32. O art. 163, do Regimento Interno do Tribunal (Resolução nº 14/2007), ao disciplinar o dever de ciência ou representação do responsável pelo sistema de controle interno, absorveu a teoria da responsabilidade civil-patrimonial insculpida no art. 74, §1º, da Carta Política, nos seguintes termos:

Art. 163. O responsável pelo sistema de controle interno, sob pena de responsabilidade solidária, deverá representar ao Tribunal de Contas do Estado sobre as irregularidades e ilegalidades que evidenciem danos ou prejuízos ao erário não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração, sem prejuízo do parecer conclusivo mencionado no § 2º do artigo anterior.

33. Ressalto que o inciso IV, da Cláusula 2.3, do TAG, é omissa ao reproduzir parcialmente o disposto no art. 6º, da Resolução Normativa nº 33/2012, que aduz *in verbis*:

Art. 6º. O responsável pela UCI deverá representar ao Tribunal de Contas do Estado sobre as irregularidades e ilegalidades **que evidenciem danos ou prejuízos ao erário não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração**, nos termos do artigo 163 da Resolução nº 14/2007. (grifei)

2 GOMES, Emerson Cesar da Silva. Responsabilidade financeira: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos Tribunais de Contas. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2012. p. 35, 38 e 39.
C:\Users\michele\AppData\Local\Temp\3313110F0EF77558C960901C72A7F896.odt



34. No mesmo sentido, o artigo 7º, da Resolução Normativa nº 12/2017, em conformidade com a Resolução Normativa nº 33/2012 e com a Resolução nº 14/2007, reafirma a imprescindibilidade da irregularidade ou ilegalidade evidenciar dano ao erário não reparado integralmente pela Administração para surgir o dever de representar:

Art. 7º O envio de relatórios de avaliação de controle, auditoria e monitoramento não afasta a responsabilidade do titular da CGE-MT pela formalização de representação ao Tribunal de Contas do Estado sobre as irregularidades e ilegalidades que evidenciem danos ou prejuízos ao erário não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração, nos termos do Regimento Interno do TCE-MT.

35. Por fim, o Tribunal de Contas reafirmou essa teoria ao disciplinar que a Unidade de Controle Interno somente deve representar ao Tribunal em caso de irregularidades e ilegalidades que evidenciem dano ou prejuízo ao erário, detectados na execução das atividades de controle interno, conforme dispõe o inciso VI, do art. 18, da Resolução Normativa nº 13/2018 – TP.

36. Sob esse prisma, é oportuno trazer à baila trecho do voto do Ministro Benjamin Zymler no Processo TC 004.526/2001-0, que aborda com propriedade e profundidade em que situação é devida a responsabilização de pessoa física ou jurídica que não seja administrador e responsável por dinheiro, bens e valores públicos, vejamos:

43. Acerca do assunto, trago à baila a comunicação que fiz na Sessão Plenária de 28/11/2012, na qual expus estudo a respeito da possibilidade de condenação em débito de pessoa jurídica privada por danos cometidos ao erário sem a imputação de solidariedade com agentes da Administração Pública.

44. O art. 70 da Constituição Federal assim dispõe em seu parágrafo único:

“Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

45. A primeira parte do inciso II do art. 71 da Constituição Federal atribui ao Tribunal de Contas da União a competência de:

“II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta,



incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, (...)”

46. Esses dois dispositivos constitucionais estão fortemente entrelaçados. O primeiro disciplina o princípio constitucional da prestação de contas e estabelece aqueles que devem prestá-las. O segundo estabelece a jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre a matéria.

47. Da análise dos limites subjetivos fixados por essas disposições, verifica-se que o dever de prestar contas e a jurisdição do TCU sobre os responsáveis envolve tanto os agentes públicos quanto os privados. Para o surgimento do dever de prestar contas basta que a pessoa esteja na condição de responsável pela administração de dinheiros, bens e valores públicos, a qual é atribuída a todos aqueles que arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos.

48. A segunda parte do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, por sua vez, atribui ao TCU a competência para julgar:

“II – (...) as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. (segunda parte)

49. Nesse caso, exige-se um evento específico para ocorrer a necessidade da apresentação das contas, qual seja, a existência de eventual prejuízo ao patrimônio público. Por isso, trata-se de contas especiais ou não ordinárias.

50. Também aqui, a norma não teve o seu alcance subjetivo delimitado. Ou seja, estaria alcançado pela obrigação de prestar contas todo aquele cuja conduta provoque prejuízo ao erário. Não há, pois, nesse dispositivo constitucional a distinção entre agentes públicos ou particulares e tampouco há a exigência de que esses últimos estejam exercendo múnus público ou que tenham agido em solidariedade com qualquer agente público.

51. Poder-se-ia, é bem verdade, interpretar que essa segunda parte do mencionado inciso II abrange somente aqueles tratados na primeira parte desse inciso, ou seja, os responsáveis por bens públicos. Entretanto, caso se adote tal entendimento, chegar-se-ia à conclusão de que a segunda parte do dispositivo em exame encerraria uma regra inútil, ou seja, uma redundância, porquanto os agentes públicos ou particulares a exercer múnus público, independentemente de terem cometido dano ou não, já são alcançados pelo dever de prestar contas e estão sujeitos à jurisdição do TCU. Trata-se, portanto, de ilação a ser rechaçada.

52. Outra interpretação possível seria a de que a norma somente se refere aos agentes públicos não responsáveis originariamente pela gestão de bens. Ou seja, aqueles servidores públicos ou agentes particulares no exercício de múnus público, não incluídos no rol de responsáveis das contas ordinárias. Por não estarem abrangidos na primeira parte do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, seria razoável supor que a segunda parte do inciso II a eles se refira.

53. Entretanto, entender desse modo significa impor uma restrição não autorizada ao significado da norma constitucional. Ora, se a parte final do dispositivo em exame preconiza que compete ao TCU julgar as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, não há qualquer razão jurídica para delimitar o sentido da expressão “daqueles” aos agentes administrativos ou particulares no exercício de múnus público.

54. Desse modo, é assente que a parte final do inciso II do art. 71 da Constituição Federal alcança os agentes particulares, os quais terão de prestar contas e serão sujeitos à jurisdição do TCU, caso



deem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. (grifei)

37. Da leitura do trecho do voto didático e doutrinário do Ministro Benjamin Zymler, não resta dúvida de que somente estão sujeito ao dever de prestar contas e a jurisdição do Tribunal de Contas e, por via reflexa, sujeita as sanções, as pessoas que sejam e/ou se encontram nas seguintes condições:

a) administradores públicos e responsáveis pela administração de dinheiros, bens e valores públicos, a qual é atribuída a todos aqueles que arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos (art. 70, parágrafo único, c/c art. 71, II, CF/88);

b) aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário” (art. 71, II, última parte, CF/88), os quais podem ser quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas.

38. Desta forma, como o auditor ou controlador interno, em regra, não exerce atos administrativos de gestão, ele somente está sujeito a jurisdição e ao dever de prestar contas ao Tribunal de Contas nas seguintes situações:

a) na qualidade de detentor de bens, der causa a perda, extravio ou praticar outra irregularidade que possa causar danos ao erário (art. 71, II, última parte, CF/88); e

b) no exercício de suas atribuições, **ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade que evidenciem danos ou prejuízos ao erário**, se omitir em representar ao Tribunal de Contas, responde solidariamente (art. 74, §1º, CF/88).

39. Nesse mesmo sentido, cito os seguintes precedentes deste Tribunal sobre a matéria: Acórdão nº 189/2014 – SC (Proc. nº 8.242-2/2013), Acórdão nº 199/2014 – SC (Proc. nº 8.228-7/2013) e Acórdão nº 188/2014 – SC (Proc. nº 8.229-5/2013).



40. Dessa forma, a obrigatoriedade de representar uma irregularidade ou ilegalidade ao Tribunal de Contas não é imediata, mas condicionada, cujo dever de agir surge somente após o agente ter informado à autoridade máxima do órgão as irregularidades ou ilegalidades capazes de causar prejuízo ao erário e este não adotar as devidas providências para saná-las ou repará-las integralmente.

41. Compulsando os autos, verifico que a Unidade de Instrução constatou que a Controladoria Geral do Estado (fls. 60/61 - Doc. nº 208060/2020), notificou o Secretário de Estado de Cidades sobre irregularidades detectadas, relatando as medidas a serem adotadas pela Administração, **não tendo sido ocasionado nenhum prejuízo ao erário**, bem como que todas demandas formuladas pelas empresas executoras e as irregularidades detectadas foram imediatamente reportadas ao Secretário de Estado de Cidades, por meio do canal “Pergunte à CGE” (fls. 11/19 – Doc. nº 69679/2018).

42. Portanto, não vislumbro fundamentos fáticos e jurídicos que evidenciem o descumprimento de obrigações pelo Controlador Geral do Estado, tendo em vista que as irregularidades constatadas e comunicadas à SECID não evidenciam danos ou prejuízos ao erário estadual.

III – Duplicidade de obrigações similares a SECID e ao Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Estadual (inciso V, da Cláusula 2.1 e inciso II da Cláusula 2.3, do TAG).

43. Embora os controles internos da gestão não se confundam com os controles realizados pelo órgão do Sistema de Controle Interno de cada Poder ou órgão autônomo, no caso sob exame, as obrigações de fiscalizar atribuídas à SECID e à CGE são similares e têm o mesmo objeto de fiscalização, como demonstra o quadro abaixo:

Secretaria de Estado das Cidades	Controladoria Geral do Estado
V - A fiscalizar, por meio de Comissão Especial	II – acompanhar o cumprimento dos prazos e das



designada e do fiscal indicado por Portaria, os serviços de Supervisão - Gerenciamento de obras de Melhoria Viária nas Travessias Urbanas de Cuiabá, podendo contratar profissionais habilitados para fiscalizar os serviços, se necessário; VI - A enviar Relatórios parciais de execução de forma mensal a este Tribunal, até o dia 15 (quinze) do mês subsequente, para acompanhamento da execução deste Ajuste; VII - Enviar as informações pendentes para o sistema GEO-OBRA, no prazo de 30 dias, bem como manter atualizados os informes no referido sistema, observando fielmente os prazos estabelecidos nas normativas do Tribunal de Contas;	cláusulas estabelecidas neste instrumento, bem como realizar controle da execução das obras e da supervisão, decorrentes do objeto contratual; (...) V – emitir relatório mensal acerca do objeto do presente Termo de Ajustamento, o qual deverá ser encaminhado a esta Corte de Contas até o dia quinze do mês subsequente;
---	---

Fonte: Cláusulas 2.1 e 2.3, do TAG.

44. O acompanhamento e fiscalização da execução do contrato é realizado por um representante da Administração especialmente designado, conforme dispõe o art. 67 da Lei nº 8.666/1993. Essa fiscalização abrange a execução do contrato, especialmente, a execução da obra, o cumprimento dos prazos e das cláusulas contratuais.

45. A fiscalização da execução do contrato caracteriza uma fiscalização específica e pontual de um objeto, uma operação ou processo, logo é um procedimento de controle interno da gestão dos contratos, realizado pela Comissão Especial e pelo fiscal do contrato designado por portaria.

46. Por outro lado, com o intuito de explicitar as diferenças conceituais entre controle interno e auditoria interna com as práticas internacionais de auditoria, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna, foi editada a Resolução nº 309/2020, de 11/03/2020, do Conselho Nacional de Justiça³, que aprova as diretrizes técnicas das atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário e dá outras providências, estabelecendo que:

CONSIDERANDO que as práticas internacionais de auditoria valorizam a observância das diferenças conceituais entre controle interno e audito-

3 Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original/165609202006225ef0e2a9dd07f.pdf>> Acesso em 06/07/2020
C:\Users\michele\AppData\Local\Temp\3313110F0EF77558C960901C72A7F896.odt



ria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna;

CONSIDERANDO que a comunidade nacional e internacional exige a revisão dos marcos normativos e dos manuais de procedimentos que tratam de controle interno e auditoria interna, de forma a adequá-los às boas práticas sobre o tema, como o Coso (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), particularmente o Coso II, e o IPPF (International Professional Practices Framework);

CONSIDERANDO que a Declaração de Posicionamento do IIA (The Institute of Internal Auditors) considera três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles, com atuação da auditoria interna na 3ª linha, o que foi endossado pelo Instituto de Auditores Internos do Brasil – IIA Brasil;

(...)

Art. 2º. Para os fins deste normativo considera-se:

I - Auditoria Interna: Atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação (*assurance*) e de consultoria, que tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. A auditoria deve auxiliar a organização no alcance dos objetivos estratégicos, adotando uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle e de governança corporativa.

(...)

IV – Linhas de Defesa – modelo de gerenciamento de riscos, fomentado internacionalmente, que consiste na atuação coordenada de três camadas do órgão, com as seguintes responsabilidades e funções:

a) **1ª Linha de Defesa:** contempla os controles primários, que devem ser instituídos e mantidos pelos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas durante a execução de atividades e tarefas, no âmbito de seus macroprocessos finalísticos e de apoio, e é responsável por:

1. instituir, implementar e manter controles internos adequados e eficientes;
2. implementar ações corretivas para resolver deficiências em processos e controles internos;
3. identificar, mensurar, avaliar e mitigar riscos;
4. dimensionar e desenvolver os controles internos na medida requerida pelos riscos, em conformidade com a natureza, a complexidade, a estrutura e a missão da organização; e
5. guiar o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos destinados a garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e objetivos da organização.

b) **2ª Linha de Defesa:** contempla os controles situados ao nível da gestão e objetivam assegurar que as atividades realizadas pela 1ª linha de defesa sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada, tendo como principais responsabilidades:

1. intervenção na 1ª linha de defesa para modificação dos controles internos estabelecidos; e
2. estabelecimento de diversas funções de gerenciamento de risco e conformidade para ajudar a desenvolver e/ou monitorar os controles da 1ª linha de defesa.

c) **3ª Linha de Defesa:** representada pela atividade de auditoria interna, é responsável por avaliar as atividades da 1ª e 2ª linhas de defesa no



que tange à eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos, mediante a prestação de serviços de avaliação e de consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e de objetividade.

(...)

Art. 19. A unidade de auditoria interna permanecerá livre de qualquer interferência ou influência, na seleção do tema, da determinação do escopo, na execução dos procedimentos, no julgamento profissional e no reporte dos resultados, o que possibilitará a manutenção de avaliações e posicionamentos independentes e objetivos. (...)

47. Portanto, a fiscalização da execução do contrato pela comissão especial e pelo fiscal do contrato (2ª Linha de Defesa - Controle da Gestão) não se confunde com a fiscalização do órgão do sistema de controle interno (3ª Linha de Defesa – Auditoria Interna), que, como visto acima, é uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação e de consultoria, com o intuito de adicionar valor e melhorar as operações de uma organização.

48. No caso em tela, a fiscalização da execução do contrato foi atribuída simultaneamente à comissão especial e ao fiscal da SECID e à CGE, caracterizando atividade de cogestão conforme dispõem o inciso V da Cláusula 2.1, e o inciso II da Cláusula 2.3, ambas do TAG, com inobservância a independência entre controle da gestão e o controle interno avaliativo.

49. Do mesmo modo, como decorrência do dever de fiscalizar a execução do contrato, foi imposto à SECID e à CGE a obrigação de enviar relatórios mensais ao Tribunal de Contas sobre a execução do contrato até o dia 15 do mês subsequente, conforme se depreende da leitura do inciso VI da Cláusula 2.1 e do inciso V, da Cláusula 2.3, do TAG.

50. Além desses relatórios mensais, a SECID estava obrigada a enviar informações e manter atualizado os informes do Sistema GEO-OBRA dentro dos prazos estabelecidos nas normas do Tribunal de Contas.



51. A responsabilidade primária pelo cumprimento ou descumprimento Termo de Ajustamento de Gestão, pela sua própria natureza e finalidade, é da autoridade gestora e da empresa signatárias, cabendo ao órgão de controle interno, no exercício de suas funções constitucionais e legais, a fiscalização desse instrumento de acordo com os critérios de materialidade, relevância e riscos.

52. Dessa forma, as obrigações constantes nos incisos II e V da Cláusula 2.3, do TAG, de forma cumulativa, são desnecessárias e excessivas por duplicidade de fiscalização e por afronta aos princípios e normas afetas ao sistema de controle interno.

IV – Desarraçoabilidade e desproporcionalidade da exigência de emissão de relatórios mensais sobre a execução do Termo de Ajustamento de Gestão.

53. No que concerne à emissão de relatórios mensais pela CGE acerca da execução dos Termos de Ajustamento de Gestão, entendo que se trata de exigência sem qualquer amparo constitucional e legal que, *mutatis mutandis*, não existe no âmbito do controle externo exercido por este Tribunal de Contas.

54. O único relatório periódico que as Cortes de Contas têm obrigatoriedade de analisar e emitir alerta é sobre o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, elaborado a cada quadrimestre pelos Poderes e órgãos, sobre o cumprimento dos limites legais, nos termos do artigo 54, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

55. Data vênua, outro processo de controle externo que as unidades de instrução poderiam emitir relatórios periódicos e sistemáticos sobre o controle dos atos de gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial é o de contas anuais de gestão, os quais foram substancialmente reduzidos após o exercício de 2015.

56. No caso concreto, como exposto no item anterior, a SECID, por meio da comissão especial e do fiscal de contrato, já tinha obrigação de enviar



relatórios mensais ao Tribunal de Contas sobre a execução do contrato até o dia 15 do mês subsequente.

57. Nesse contexto, se o próprio Tribunal de Contas alterou sua sistemática de fiscalização e controle, deixando de emitir relatórios periódicos e sistemáticos sobre as contas anuais de gestão dos jurisdicionados para utilizar os instrumentos de fiscalização (levantamentos, auditorias, acompanhamentos, monitoramentos) com base nos critérios de materialidade, relevância e risco, **não vislumbro razoabilidade e proporcionalidade na exigência de emissão de relatórios mensais** acerca da execução de TAG pelo Controlador Geral do Estado.

V – A responsabilidade institucional pela fiscalização e monitoramento da execução do Termo de Ajustamento de Gestão é do Tribunal de Contas.

58. Sendo o TAG um instrumento de competência privativa do Tribunal de Contas, celebrado por intermédio do Presidente e do respectivo Relator, por iniciativa destas autoridades, do Ministério Público de Contas ou do titular do órgão ou entidade pública, como forma alternativa de imposição de determinação e de sanções, a responsabilidade primária pela fiscalização (e monitoramento) é desta Corte de Contas.

59. Com efeito, o Regimento Interno deste Tribunal possui, no mínimo, três disposições que prevê, de forma expressa e clarividente, a fiscalização, inclusive de mecanismos de monitoramento, da execução do TAG por esta Corte de Contas, vejamos:

a) A execução do TAG será fiscalizada pela Secretaria de Controle Externo competente (art. 238-A, §4º, RITCE/MT);

b) A execução do TAG será permanentemente monitorada pelo Tribunal de Contas (art. 238-C, RITCE/MT);



c) O Tribunal de Contas instituirá banco de dados específicos com a finalidade de monitorar permanentemente os Termos de Ajustamento de Gestão celebrados (art. 238-C, RITCE/MT).

60. Nessa linha de raciocínio, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já exarou entendimento de que o Termo de Ajustamento de Gestão é instrumento de solução consensual de irregularidades no âmbito da Administração Pública a ser celebrado entre os jurisdicionados e o Tribunal de Contas, senão vejamos:

TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG). RESOLUÇÃO N. 14/2014 DESTE TRIBUNAL. CELEBRAÇÃO ENTRE ENTE MUNICIPAL E O TRIBUNAL DE CONTAS. ADEQUAÇÃO GRADUAL E CONSENSUAL DA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO. MAXIMIZAÇÃO DA ARRECADAÇÃO E DA RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL. METAS TRAÇADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ACEITAÇÃO POR PARTE DO JURISDICIONADO. ASSINATURA DO TAG. ART. 5º, § 7º, DA RESOLUÇÃO N. 14/2014. SUBMISSÃO DA AVENÇA À APROVAÇÃO DA CÂMARA E HOMOLOGAÇÃO PELO TRIBUNAL PLENO.

1. **O Termo de Ajustamento de Gestão**, previsto pela Resolução n. 14/2014 do TCE/MG, **é instrumento de solução consensual de irregularidades no âmbito da Administração Pública a ser celebrado entre os jurisdicionados e o Tribunal de Contas que destaca o papel pedagógico desta Corte e a busca por galgar o interesse público.**

2. A maximização da arrecadação tributária dos entes municipais por meio da otimização do recolhimento dos tributos de competência do respectivo município acarreta o incremento da receita municipal e, conseqüentemente, permite ao ente ampliar investimentos sociais de importante relevo para o desenvolvimento e bem-estar dos munícipes.

3. Nos termos do art. 5º, § 7º, da Resolução n. 14/2014, firmado o acordo, deve-se anexá-lo ao Sistema de Gestão e Administração de Processos (SGAP) e, após, incluí-lo na pauta da segunda sessão subsequente da respectiva Câmara para a deliberação do colegiado acerca da aprovação da avença. (grifei)

(Termo de Ajustamento de Gestão n. 1047670, Rel. Cons. Wanderley Ávila, publicação em 10/6/2019)

61. De acordo com Boaventura⁴, a inovação trazida pelo TAG, dentro do contexto de consensualidade, é a possibilidade de resolução de um problema

⁴ BOAVENTURA, Vanessa Canêdo Pinto. Termo de ajustamento de gestão. In: _____. Curso de pósgraduação em advocacia pública: BH. Brasília: Advocacia Geral da União, 2013. p. 289.
C:\Users\michele\AppData\Local\Temp\3313110F0EF77558C960901C72A7F896.odt



administrativo entre o órgão controlador e o controlado, de forma dialógica, em contraponto à aplicação unilateral de medidas punitivas pelo órgão de controle. (grifei)

62. Sendo o TAG um instrumento de controle consensual, é certo que ele não pode ser pactuado de forma aleatória, pelo contrário, está sujeito a limites. Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁵, o primeiro limite a ser considerado é o da legalidade constitucional, que vincula toda a ação político-administrativa dos agentes públicos, *in verbis*:

[...] a legalidade constitucional vincula toda a ação político-administrativa dos agentes públicos – aos quais cabe definir a escolha e executá-la concretamente – destinada à realização dos fins da ação administrativa, daí se poder denominá-la, indiferentemente, de legalidade finalística ou de legalidade de resultado.

63. Desde o exercício de 2018, este julgador tem discutido e apresentado na Segunda Câmara e no Tribunal Pleno desta Corte fundamentos jurídicos robustos acerca da impossibilidade de imposição de determinação aos órgãos de controle interno por meio de ato infralegal (resolução ou decisão singular/colegiada), por afronta aos princípios e normas constitucionais e legais que regulam o sistema de controle interno.

64. Nesse sentido, cito trecho das razões do voto condutor do Acórdão nº 73/2019, da Relatoria do Conselheiro Moisés Maciel, proferido no julgamento do Monitoramento – Verificação do cumprimento do Acórdão nº 342/2017-TP (Proc. 322253/2018):

23. Conforme exposto pela Constituição da República, o apoio compreende auxílio mútuo, pois as áreas de atuação de cada sistema de controle são distintas e inconfundíveis, portanto, não há hierarquia entre o controle externo e interno, somente o exercício de orientação aos controladores por parte do controle externo, sobre a observância do ordenamento jurídico pátrio e normativas do Tribunal de Contas.

⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A administração pública consensual. Mutações do direito administrativo. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 185.

C:\Users\michele\AppData\Local\Temp\3313110F0EF77558C960901C72A7F896.odt



24. Sobre a previsão do TCU exarar determinação ao controle interno, previsto no inciso I, art. 50 da Lei 8.443/92, este dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, que tinha a seguinte redação:

*I – organizar e executar, por iniciativa própria ou **por determinação do Tribunal de Contas da União**, programação trimestral de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao Tribunal os respectivos relatórios, na forma estabelecida no Regimento Interno.*

25. Na mensagem nº 275, encaminhada pelo Presidente da República ao Presidente do Senado, consignou a seguinte justificativa para o veto:

“A expressão “por determinação do Tribunal de Contas da União”, como colocada, dá a entender claramente que os Sistemas de Controle Interno dos três poderes ficarão expostos a uma hierarquia (do TCU) indevida quando às prerrogativas dos Poderes de planejar, programar e executar as atividades que lhes são afetas, estabelecidas na Lei Maior. Ademais, o sentido intrínseco do referido inciso fere, a meu ver, a indispensável garantia de independência entre os poderes da União.”

26. Desse modo, considerando que não há hierarquia e subordinação entre o controle interno e o externo, acrescento a justificação de impossibilidade de aplicação de multa pelo descumprimento do alerta exarado por meio do Acórdão monitorado, bem como pelo caso de determinações impostas ao Controlador Interno, por entender que não garante a independência entre os controles.

65. Recentemente, após 9 (nove) meses de profunda análise sobre o voto-vista proferido nos autos Proc. 35.980-7/2018, a Relatora, Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen Marques, acatou integralmente o meu voto-vista com alguns ajustes nas determinações e recomendações, que conduziu na prolação do Acórdão nº 97/2020 - TP, que, dentre outras medidas, firmou o seguinte entendimento:

b) Não é possível impor determinação aos controladores internos dos municípios mato-grossenses que os obriguem incluir ações de controle nos seus Planos Anuais de Auditorias Internas (PAAI) e de realizar auditorias, inspeções, denúncias ou representações, por ferir a independência e/ou prerrogativas técnicas, funcionais e constitucionais dos órgãos de controles internos.

66. Nessa mesma linha de entendimento tem decidido os Tribunais do Poder Judiciário, como se extrai do seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

C:\Users\michele\AppData\Local\Temp\3313110F0EF77558C960901C72A7F896.odt



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 61-I DA LEI COMPLEMENTAR 202/2000, DE SANTA CATARINA. SISTEMAS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRELIMINAR. FALTA DE IMPUGNAÇÃO ESPECIFICADA DAS NORMAS. CONHECIMENTO PARCIAL. MÉRITO. **REALIZAÇÃO DE AUDITORIAS CONTÁBEIS, FINANCEIRAS, ORÇAMENTÁRIAS, OPERACIONAIS E PATRIMONIAIS EM UNIDADES ADMINISTRATIVAS. COMPETÊNCIA PRÓPRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. TRANSFERÊNCIA A ÓRGÃOS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCOMPATIBILIDADE COM O MODELO DE FISCALIZAÇÃO ESTABELECIDO PELO ART. 71 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEI DE INICIATIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES A ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OFENSA À INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CR, ART. 61-§ 1º, II, CEE).**

1. Não se conhece ação direta de inconstitucionalidade que não fundamente especificamente o vício das normas impugnadas. Precedentes.

2. **Ofende o modelo de fiscalização previsto no art. 71 da Constituição da República dispositivo lei estadual que permite a transferência de atribuições constitucionais do tribunal de contas a órgãos integrantes do sistema de controle interno da administração pública.**

3. **Imposição de obrigações a órgãos da administração pública estadual, por meio de lei de iniciativa de corte de contas, viola a iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61-§ 1º-II, c e e).** - Parecer pelo conhecimento parcial e, na parte conhecida, pela procedência do pedido.

(...)

O controle externo é função essencial à consolidação da democracia, à efetivação do direito à moralidade e à probidade administrativa. Atividades de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, desenvolvidas pelos tribunais de contas, são de inegável interesse público. Trata-se de funções de contenção do poder estatal e de verificação da legitimidade de suas contas ante princípios e normas constitucionais. Interessam, dessa maneira, diretamente à sociedade, porquanto essenciais à consolidação da moralidade, da eficiência, da probidade administrativa e da própria realização de direitos fundamentais.

Por emanarem diretamente da Constituição, as funções de controle externo são indelegáveis, irrenunciáveis e insuscetíveis de mitigação. Pois bem. **Questiona a ação direta dispositivo de lei estadual que, ao disciplinar o controle interno a cargo dos órgãos da administração pública catarinense, impôs-lhes o dever de organizar e executar auditorias contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais nas unidades administrativas sob seu controle, em atendimento a determinação do Tribunal de Contas estadual.** De plano, verifica-se que a Constituição da República, ao tratar do sistema de controle interno no âmbito dos poderes e órgãos, não entrou em pormenores quanto à sua organização e



seu funcionamento. Traçou, apenas, algumas linhas diretivas, entre as quais incluiu a atuação de forma integrada e a cooperação com os órgãos de controle externo:

(...)

A despeito desse dever geral de colaboração previsto na norma constitucional, **as áreas de atuação de cada um dos sistemas de controle são distintas e inconfundíveis**. Nesse sentido, observou o Ministro Sepúlveda Pertence, em voto condutor proferido no julgamento de agravo regimental na Pet 3.606/DF, que **“a atuação do Tribunal de Contas da União no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades administrativas não se confunde com a atividade fiscalizatória realizada pelo próprio órgão administrativo**, uma vez que esta atribuição decorre do controle interno insito a cada Poder e aquela, do controle externo a cargo do Congresso Nacional [...]”. Realização de auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em unidades administrativas dos poderes e entidades da administração pública foi prevista pelo constituinte de 1988 como competência própria do Tribunal de Contas da União (art. 71-IV da Carta Magna). **Trata-se, por conseguinte, de atribuição irrenunciável e indelegável**. Em decorrência de expressa previsão constitucional, as normas de organização e fiscalização do TCU estendem-se às cortes de contas dos entes subnacionais (CR, art. 75). **Ao permitir a transferência de atribuições constitucionais do Tribunal de Contas a órgãos integrantes do sistema de controle interno da administração pública estadual, o art. 61- I da Lei Complementar 202/2000, de Santa Catarina, subverteu o modelo de fiscalização previsto no art. 71 da Constituição da República**.

Por ser o dispositivo questionado oriundo de projeto de lei de origem da Corte de Contas e impor obrigações a órgãos da administração pública estadual, resta também configurada a sua inconstitucionalidade formal, por usurpação da iniciativa legislativa do chefe do Executivo (CR, art. 61-§ 1º-II-c/e).

(ADIN 5.705/SC – STF. Requerente: governador do Estado de Santa Catarina Interessado(s): Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina Relator: Ministro Marco Aurélio).

67. Data vênua máxima, se a lei de iniciativa do Tribunal de Contas do Estado não pode impor obrigação ao órgão do sistema de controle interno do Poder Executivo por usurpação da iniciativa do chefe do Poder Executivo, indubitavelmente não pode o ato normativo ou deliberativo da Corte de Contas por flagrante usurpação da função legislativa e ofensa ao princípio da reserva da lei.

68. Em que pese as amplas competências constitucionais e legais outorgadas aos órgãos de controle interno, observo, no presente caso, trata-se de mais uma forma infralegal e transversa de imputar obrigações à Controladoria Geral do



Estado de fiscalizar (e monitorar) contratos específicos do TAG, em detrimento das expressas disposições regimentais.

69. Com efeito, o apoio ao controle externo é apenas uma das quatro finalidades do Sistema de Controle Interno, a qual deve ser assegurado estrutura física e quadro de pessoal adequado e qualificado para que tenha condições de exercer suas competências constitucionais e legais com eficiência e eficácia e, ainda, prestar assessoramento técnico especializado à Administração nos assuntos de suas competências, atuando, assim, de forma orientativa e preventiva.

70. Ressalto que as atividades da Controladoria Geral do Estado não se resumem apenas na fiscalização dos atos de gestão, tampouco no monitoramento de termos de ajustamento de gestão. Atualmente, o modelo adotado pelo Sistema de Controle Interno engloba as macros funções de auditoria, controle interno, ouvidoria e corregedoria, prevenção e combate à corrupção, além de responsabilização de pessoas jurídicas, dentre outras.

71. Não obstante o reduzido número de auditores para o monitoramento e acompanhamento da execução das obras, constata-se que, além de informar o responsável direto, o Controlador Geral do Estado exerceu sua atribuição fiscalizadora, comunicando ao gestor sobre as medidas a serem tomadas para resolver as inconsistências apuradas.

72. Como já analisado, 02 (duas) das 04 (quatro) obrigações consideradas não cumpridas pela SECID, constantes nos incisos VI e VII, da Cláusula 2.1, do TAG, imputavam aos Secretários à época a responsabilidade pelo envio de relatórios mensais a este Tribunal acerca da execução do TAG e de informações pendentes para o sistema Geo-Obras, respectivamente.

73. Constato também que os responsáveis pelo descumprimento das obrigações e, conseqüente, rescisão do TAG, são os Senhores Wilson Pereira Santos e Eduardo Carlos Chiletto, gestores da SECID, que foram multados no mesmo patamar

C:\Users\michele\AppData\Local\Temp\3313110F0EF77558C960901C72A7F896.odt



que o Controlador Geral do Estado, o que demonstra clarividente desproporcionalidade entre a caracterização e o nível de responsabilidade concernente às obrigações e as penalidades aplicadas.

74. Quanto à defesa da CGE, vale frisar que a força de trabalho dos auditores é redimensionada para atender às diversas atribuições, sendo, portanto, diretamente afetada pelo atual número de servidores públicos disponíveis, o que impõe a adoção de planejamento anual das atividades de controle interno com base em materialidade, relevância e riscos.

75. Essa situação foi, inclusive, alvo de recente deliberação por este Tribunal Pleno, nos autos da Representação de Natureza Interna (Proc. nº 35.269-1/2019), que evidenciou, em sede de cognição sumária, a carência no quadro de pessoal da Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso dificultando o atendimento das demandas processuais de forma plena e tempestiva, motivo pelo qual a exigência da emissão de, no mínimo, 60% dos pareceres de controle interno sobre os processos de benefícios previdenciários acarretaria o comprometimento das demais atividades prioritárias de auditoria e controle, relacionadas à missão institucional do órgão.

76. Em razão disso, como Relator do referido processo, concedi a medida cautelar no sentido de determinar ao Tribunal de Contas do Estado, dentre outros, (i) a redução da remessa de pareceres de controle interno sobre os processos de benefícios previdenciários para o percentual mínimo de 30% em cada mês, relativamente ao 3º quadrimestre de 2019 e quadrimestres seguintes para fins de cumprimento do disposto no artigo 5º da Resolução Normativa nº 13/2010, alterado pela Resolução Normativa nº 35/2013, ambas deste Tribunal de Contas.

77. Após amplo debate, a referida decisão foi homologada, em parte, nos termos do voto-revisor do Conselheiro Interino João Batista de Camargo, por meio do Acórdão nº 37/2020 – TP.



78. Portanto, exigir da Controladoria Geral do Estado, órgão de controle interno que possui um grande escopo de atuação, a emissão de relatórios mensais acerca da execução dos Termos de Ajustamento de Gestão caracteriza cláusula irrazoável, desproporcional e ilegal, portanto, incompatíveis com as normas constitucionais delineadas no art. 74, da Constituição Federal.

79. Firme nesses argumentos, divirjo do voto do eminente Relator no que tange à responsabilização do Sr. Ciro Rodolpho Pinto de Arruda Siqueira Gonçalves, Secretário Controlador Geral da Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso, e excludo a multa de 10 UPF's/MT que lhe foi imposta, mantendo-se inalterados os demais termos do seu voto.

DISPOSITIVO DO VOTO-VISTA

80. Ante ao exposto, divirjo do Parecer nº 5.432/2018, do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador de Contas, Dr. Gustavo Coelho Deschamps, e do voto do eminente Relator, e **VOTO** no sentido de excluir a multa de 10 UPF's/MT imposta ao Sr. Ciro Rodolpho Pinto de Arruda Siqueira Gonçalves, Secretário Controlador Geral da Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso, mantendo-se inalterados os demais termos do seu voto.

É como Voto.

Cuiabá/MT, 06 de julho de 2020.

(assinatura digital)¹

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**

Revisor

(Portaria nº 124/2017, DOC/TCEMT nº 1199, de 15/09/2017)

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

C:\Users\michele\AppData\Local\Temp\3313110F0EF77558C960901C72A7F896.odt

C:\Users\michele\AppData\Local\Temp\3313110F0EF77558C960901C72A7F896.odt