



Gabinete do Conselheiro Substituto
Isaias Lopes da Cunha
Telefone: 3613-7141 / 7152
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

PROCESSO Nº : 16.103-9/2012
INTERESSADO : Prefeitura Municipal de Colniza
ASSUNTO : Voto-vista em Representação Interna
RELATOR : Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira

RAZÕES DO VOTO - VISTA

Após o voto do Excelentíssimo Conselheiro Substituto Relator Luiz Carlos Pereira pedi e obtive vistas destes autos, diante do permissivo regimental contido no artigo 67, da Resolução Normativa n. 14/2007, por restar dúvidas quanto a manutenção da multa, com redução de 10 UPF's/MT, imposta a controladora interna, por meio de julgamento singular, em razão da intempestividade no envio de informações via sistema GEO-OBRAS deste Tribunal, razão pela qual trago à apreciação do Tribunal Pleno este voto-vista.

A Representação Interna em questão foi proposta pela equipe de auditoria desta Corte de Contas, em razão do não envio das informações e envio intempestivo de informações relativas a obras e serviços de engenharia realizado pelo jurisdicionado (**MB-02**), exigidas pelas Resoluções n. 06/2008 e n. 06/2011 deste Tribunal de Contas, cujos responsáveis foram: Sra. Nelci Capitani – Prefeita Municipal, Sra. Iraci Pereira Schuermann – Controladora Interna e os Srs. Diego Bento Tavares e Willian de Camargo da Silva – operadores do sistema GEO-OBRAS.

Obedecido o trâmite regimental processual, os interessados quedaram-se inertes, ensejando o julgamento singular n. 354/2013, que decretou a revelia dos citados. Posteriormente, fora proferido o julgamento singular n. 605/2014 que julgou procedente a representação interna e aplicou multa no valor correspondente a 156 UPF's/MT para cada um dos interessados, considerados responsáveis pela irregularidade.

Inconformada com a decisão singular, a Sra. Iraci Pereira Scheuermann apresentou intempestivamente, defesa e documentos (fls. 54-67), o qual foi recebido, a luz do princípio da fungibilidade recursal, como recurso de agravo, onde afirmou não ser responsável pela irregularidade constante na Representação Interna, haja vista sua exoneração do cargo de controladora interna ter ocorrido em 02/12/2011 através da Portaria n. 437/2011, outrossim, alega que o atraso no envio das informações não gerou qualquer prejuízo ao erário, por fim requereu a reforma da decisão proferida e a retirada de seu nome nos julgamentos singulares exarados.

O Ministério Público de Contas opinou pelo provimento parcial do recurso, alegando que a recorrente não teria responsabilidade após a sua saída da função de controladora interna, devendo ser minorada o valor da multa. O relator, nas razões de



Gabinete do Conselheiro Substituto
Isaias Lopes da Cunha
Telefone: 3613-7141 / 7152
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

seu voto, acatou o parecer emitido pelo Ministério Público de Contas, pelo provimento parcial do recurso, reduzindo a multa aplicada de 156 UPF's/MT para 146 UPF's/MT.

Destaco, preliminarmente, que o gestor, a controladora interna e os operadores do sistema GEO-OBRA-TCE foram citados pelos ofícios n. 813 a 816/CGS-LHL/2012, de 25/09/2012 (fls. 18 a 21), nos quais não constou a individualização da conduta tida como irregular, limitando a descrever que tratava-se de “indícios de irregularidade no envio de informações pelo Sistema GEO-OBRA do 3º quadrimestre de 2011”, remetendo aos apontamentos do relatório técnico de auditoria.

O relatório referente ao acompanhamento simultâneo das informações enviadas no sistema GEO-OBRA – TCE/MT relativo ao 3º quadrimestre/2011 (fls. 03-12) atribuiu conduta genérica de omissão a Prefeita Municipal, a responsável pela Unidade de Controle Interno e aos operadores de Sistema GEO-OBRA – TCE/MT.

Em análise do fato imputado a recorrente, a equipe técnica limitou-se a individualizar a responsabilidade dos interessados citados, a qual foi ratificado pela SECEX especializada (fls. 45-47), com a seguinte conclusão: “... o efetivo envio de informações ao Sistema GEO-OBRA-TCE dependente: do **Gestor** em acompanhar o envio de informações ao Tribunal de Contas, devendo obrigatoriamente supervisionar o trabalho de seus subordinados; do **Responsável pelo Controle Interno** em tomar providências para estabelecer fluxo de processos que permita detectar as falhas e garantir o envio regular das informações ao Sistema GEO-OBRA – TCE/MT; e do **Operador do Sistema GEO-OBRA-TCE** em enviar das informações ao Sistema GEO-OBRA – TCE/MT”.

Apesar do inciso III, do artigo 5º, da Lei Complementar nº 269/2007 dispor expressamente que o responsável pelo sistema de controle interno está sujeito a jurisdição do Tribunal de Contas, tal dispositivo deve ser interpretado sistematicamente a luz do princípio da supremacia constitucional e da conformidade da norma jurídica.

Antes de analisar a responsabilidade do controlador interno, do gestor e do operador do sistema Geo-Obras, passo a fazer, primeiramente, algumas considerações sobre o dever de prestar contas e competência de julgar contas pelo Tribunal de Contas.

A Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do art. 70 e art. 71, inciso II, tratam sobre essas matérias e estatuinto:

“Art. 70. (...)

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, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Casa Barão de Melgaço - 1ª Sede
1953

Edifício Marechal Rondon - Sede atual
2013



Gabinete do Conselheiro Substituto
Isaias Lopes da Cunha
Telefone: 3613-7141 / 7152
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

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, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

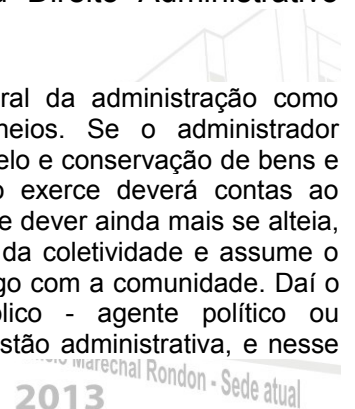
[...]"

Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme quanto ao dever de prestar contas da pessoa física que responsável por dinheiro, bens e valores públicos:

“Mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. 2. Prestação de contas referente à aplicação de valores recebidos de entidades da administração indireta, destinados a Programa Assistencial de Servidores de Ministério, em período em que o impetrante era Presidente da Associação dos Servidores do Ministério. 3. **O dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não.** 4. Embora a entidade seja de direito privado, sujeita-se à fiscalização do Estado, pois recebe recursos de origem estatal, e **seus dirigentes hão de prestar contas dos valores recebidos; quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização.** 5. Hipótese de competência do Tribunal de Contas da União para julgar a matéria em causa, a teor do art. 71, II, da Constituição, havendo apuração dos fatos em procedimentos de fiscalização, assegurada ao impetrante ampla defesa. 6. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, arts. 9º, §§ 1º e 8º, 119 e 121. Pauta Especial de julgamento publicada com inclusão do processo em referência. 7. Não cabe rediscutir fatos e provas, em mandado de segurança. 8. Mandado de segurança indeferido.(MS 21644, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 04/11/1993, DJ 08-11-1996 PP-43204 EMENT VOL-01849-01 PP-00157). (nosso grifo)

O dever de prestar contas é dever indeclinável de todo administrador público na lição do saudoso Hely Lopes Meirelles, em seu Direito Administrativo Brasileiro (35ª Edição, p. 111), *in verbis*:

“O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um *múnus público*, isto é, de um encargo com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público - agente político ou simples funcionário - de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse





Gabinete do Conselheiro Substituto
Isaias Lopes da Cunha
Telefone: 3613-7141 / 7152
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

sentido é a orientação de nossos Tribunais.” (STF, RF 99/969; TJSP, RT 237/253)

De acordo com o ordenamento jurídico, deve prestar contas àquele que *“utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos”* ou àqueles que *“derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário”*. Como o auditor ou controlador interno, em regra, não exerce atos de gestão, ele está sujeito a jurisdição do 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 dano ao erário; e
- b) no exercício de suas atribuições, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade e ilegalidade que evidenciem danos ou prejuízos ao erário, se omitir em representar ao Tribunal de Contas, responde solidariamente.

Nesse linha de cognição, à luz da matriz constitucional de responsabilização contábil ou financeira, somente estão sujeito a jurisdição do Tribunal de Contas e obrigados a prestar contas e, conseqüentemente, sujeitos às sanções, (i) os administrados públicos, (ii) os responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, e (iii) os que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, em conformidade com o parágrafo único do art. 70 c/c art. 71, II e VIII, da Constituição Federal/1988.

É nesse contexto, que o art. 175, da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno), determina que os **“chefes dos Poderes Executivos municipais deverão transmitir eletronicamente,...., os informes de auditoria pública, de auditoria pública de obras”** até o quinto dia do segundo mês subsequente.” Ora, o envio, a remessa ou transmissão de informes ao Sistema APLIC e Geo-Obras constituem elementos da prestação de contas, realizada de forma periódica e sistemática, conforme dispõe o art. 146, §1º e 2º, c/c o art. 152 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Pelos fundamentos expostos acima, **tenho, reiteradamente excluído do polo passivo dos processos de contas o controlador interno, o contador e operador do sistema APLIC ou Geo-Obras, pelo fato de que esses agentes públicos não são responsáveis por contas, uma vez que o Tribunal de Contas julga contas e não pessoas (conduta funcional)**, e as irregularidades atribuídas a eles não resultaram em prejuízo ao erário e nem constituiu despesa ilegal (art. 71, II c/c VIII, da CFRB/88), entendimentos estes que tem sido acatado pela 2º Câmara de Julgamento. Precedentes: acórdãos nºs 96/2014-SC, 99/2014-SC, 175/2013-SC, 168/2013-SC 157/2013-SC, 150/2013-SC; 148/2013-SC e 36/2013-SC.

Ademais, com fulcro no art. 74, da Constituição da República, e nas orientações do Guia de Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, aprovado pela Resolução Normativa nº 01/2007, deste Tribunal, o Município de Colniza editou a Lei Municipal nº 345, de 14/12/2007, que dispôs sobre seu Sistema



Gabinete do Conselheiro Substituto
Isaias Lopes da Cunha
Telefone: 3613-7141 / 7152
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

de Controle Interno, estabelecendo no art. 5º as atribuições do controlador interno, dentre as quais, **não consta a de elaborar fluxo de processos de trabalho que permita detectar as falhas e garantir o envio regular das informações ao Sistema GEO-OBRAS.**

Além disso, a imposição de responsabilidade pressupõe que o agente tenha dever legal de agir, ou seja, competente para prática do ato administrativo, para que possa ter sua conduta apurada e, assim, compor os elementos da responsabilidade subjetiva: fato ilícito, conduta culposa e nexo de causalidade.

Nesse sentido, trago a baila trecho do voto condutor do acórdão nº 1.944/2014 (Proc. 19.486-7/2012), proferido pelo eminente Conselheiro Valter Albano, que manteve o julgamento singular n. 1.046/VAZ/2014, com a seguinte fundamentação:

“O envio de informações a este Tribunal de Contas, por meio do Sistema Aplic, faz parte da prestação de contas a que todos os gestores públicos estão obrigados. Portanto, a alegação de que a responsabilidade pelo atraso seria de outro servidor a quem a função foi delegada não prospera. Primeiro, porque não foi comprovada a delegação e, segundo, está entre as competências do recorrente a escolha de seus subordinados e a fiscalização dos atos por estes praticados”.

Coadunado com premissa de que o “envio de informações este Tribunal de Contas, por meio do Sistema Aplic, faz parte da prestação de contas a que todos os gestores públicos estão obrigados”. Contudo, não ancorado no primeiro argumento – não comprovação da delegação – mas, sim, na responsabilidade do ordenador de despesa pelos atos praticados pelos seus subordinados, nos termos do art. 80, §1º, do Decreto-lei nº 200/67, consorciado com a culpa in vigilando e in eligendo.

Nessa linha de raciocínio, tem sido o entendimento do Relator do recurso de agravo em reiteradas decisões singulares - Julgamentos Singulares nº 262/LCP/2014 (Proc. 10.412-4/2011) e nº 138/LCP/2014 (Proc. 16.455-0/2012) - nas quais assentou na suas fundamentações de que Controlador Interno não deve ser responsabilizado pelo não envio ou envio intempestivo das informações pelo Sistema Geo-Obras.

Cito, ainda, os seguintes precedentes: Acórdão nº 596/2014 – TP (Proc. 11.303-4/2012), cujo voto condutor foi relatado pelo Conselheiro Substituto João Batista e os julgamentos singulares nº 512/2014 (Proc. 13.282-9/2012), nº . 515/2014 (Proc. 15.373-7/2012), nº 562/2014 (Proc. 12.169-0/2012) e nº 585/2014 (Proc. 16.453-4/2012), proferidos pelo Conselheiro Valter Albano.

Compulsando os autos, verifica-se que a irregularidade atribuída aos responsáveis é o não envio de informações e envio intempestivo de informações relativas a licitações e contratos de obras e serviços de engenharia, as quais, são, na sua essência, documentos relativos a realização de licitações, contratos, obras e



Gabinete do Conselheiro Substituto
Isaias Lopes da Cunha
Telefone: 3613-7141 / 7152
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

projetos, tais como, edital, planilha de orçamento, cronograma físico-financeiro, termo de homologação, termo de adjudicação, ata, instrumento contratual, termos aditivos, medição/foto.

Com efeito, para enviar ou remeter esses documentos, o artigo 4º, da Resolução Normativa n. 06/2008, determina que o Prefeito Municipal deve designar 1 (um) servidor para coordenar e operacionalizar as atividades do Sistema Geo-Obras. Vejamos:

Art. 4º. Os titulares das entidades mencionadas no art. 2º deverão designar 1 (um) servidor efetivo para centralizar, em nível operacional, o relacionamento com o TCE/MT e responder pela coordenação das atividades relacionadas ao Sistema GEO-OBRA – TCE/MT.

A relação que existe entre servidor designado para operar o Sistema GEO-OBRA e o Tribunal de Contas consiste na comunicação, interação e aplicação das funcionalidades que essa ferramenta propicia ao controle externo simultâneo das contas anuais de gestão.

Outrossim, as atribuições ou designações de servidores para operar o sistema APLIC ou GEO-OBRA, mediante acesso, processamento e envio das informações e documentos não exime a responsabilidade de gestor público em zelar pela fidedigna, completude e tempestividade no envio das informações e documentos a este Tribunal, bem como de exercer a supervisão administrativa das atividades executadas pelos servidores subalternos.

Destarte, o operador do sistema tem atribuição e responsabilidade funcional restrita ao mero envio de informações e documentos pelo Sistema Geo-Obras, não havendo responsabilidade a ser apurada perante este Tribunal de Contas, haja vista, que o titular e responsável pela prestação de contas periódica e anual é o administrador público.

Portanto, a responsabilidade pelos atos de gestão é do gestor público, o qual tem dever constitucional de prestar contas e não do servidor subalterno que praticou ou deixou de realizar mero ato de execução de tarefas administrativas, não sendo cabível a responsabilização e penalização do operador do sistema.

Após a análise do mérito da presente representação, concluo que não se pode atribuir a controladora interna e aos operadores do sistema a responsabilidade pelo não envio e envio intempestivo das informações e documentos pelo Sistema GEO-OBRA, vez que se trata de prestação de contas, tal responsabilidade é do chefe do Poder Executivo Municipal.

Considerando que não houve individualização das condutas da controladora interna e dos operadores do sistema, e, principalmente em razão dos



Gabinete do Conselheiro Substituto
Isaias Lopes da Cunha
Telefone: 3613-7141 / 7152
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

princípios da verdade material, do dever de prestar contas do administrador público, entendendo ser cabível a reforma da decisão para excluir a controladora interna e os operadores do sistema do rol de responsáveis pelo envio de informações e documentos pelo Sistema Geo-Obras, bem como as multas impostas a Sra. Iraci Pereira Schuermann e ao Sr. Diego Bento Tavares e Sr. Willian de Camargo da Silva por meio do Julgamento Singular n. 605/LCP/2014.

III – DISPOSITIVO DO VOTO-VISTA

Diante do exposto, divirjo do voto do eminente Relator, não acolho o parecer ministerial da lavra do ilustre Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho, e voto no sentido de conhecer e dar provimento total ao Recurso de Agravo a fim de excluir a multa no valor equivalente a 156 UPF's/MT aplicada a Recorrente, com extensão ao operadores do sistema Geo-OBRAS, Sr. Diego Bento Tavares e Sr. Willian de Camargo da Silva, mantendo-se os demais termos do Julgamento Singular n. 605/LCP/2014.

É como voto.

Cuiabá/MT, 18 de setembro de 2014.

ISAÍAS LOPES DA CUNHA
Conselheiro Substituto

