



Gabinete da Conselheira Substituta
Jaqueline Maria Jacobsen Marques
Telefones: 3613-2916 / 2917 / 2980
e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

PROCESSO : 16.103-9/2012
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE COLNIZA
ASSUNTO : VOTO-VISTA EM REPRESENTAÇÃO INTERNA
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA

RELATÓRIO

Trata o processo de Recurso de Agravo interposto pela controladora interna, nos autos da Representação de Natureza Interna, proposta pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, em desfavor da Prefeitura Municipal de Colniza pela ausência de envio de documentos e informações obrigatórias através do Sistema Geo-OBRAS-TCE/MT, conforme determinam as Resoluções Normativas 06/2008 e a 06/2011.

Na sessão do dia 23 próximo passado, solicitei e obtive vista dos autos para formar minha convicção, por restarem dúvidas quanto ao afastamento da irregularidade em relação à controladora Interna, Sra. Iraci Pereira Schuermann e aos operadores do Sistema Geo-OBRAS-TCE/MT, Sr. Diego Bento Tavares e o Sr. Willian de Camargo da Silva.

Conforme consta nos autos, a Representação de Natureza Interna foi proposta em desfavor da Prefeitura Municipal de Colniza, tendo sido notificados, via Correio, a Prefeita Municipal Sra. Nelci Capitani, a Controladora Interna Sra. Iraci Pereira Schuermann, o Sr. Diego Bento Tavares e o Sr. Willian de Camargo da Silva, ambos operadores do Sistema Geo-OBRAS-TCE/MT.

Consta nos autos também, que, a Sra. Sônia Aparecida Silva, recebeu os ofícios de citação, conforme “AR”, juntado aos autos, porém, considerando que esta não fazia parte do polo passivo da Representação de Natureza Interna, o relator expediu



Gabinete da Conselheira Substituta
Jaqueline Maria Jacobsen Marques
Telefones: 3613-2916 / 2917 / 2980
e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

edital de Notificação, publicado no Diário Oficial do Estado, em 21/11/2012, edição 25930. Por sua vez, os citados permaneceram inertes, tendo sido declarados revéis através do Julgamento Singular 359/LHL/2013, publicado em 14/02/2013.

Instada a se manifestar a Secretaria de Obras e Serviços de Engenharia, manifestou-se conclusivamente pela manutenção da irregularidade apontada, com aplicação de multa, no valor de 156 UPF/sMT, calculado nos termos do art. 7º, inciso II, alínea “c”, da Resolução Normativa 17/2010.

O Ministério Público de Contas através, do Parecer 403/2014, da autoria do Excelentíssimo Procurador de Contas, Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, opinou pela procedência da Representação de Natureza Interna, pela aplicação de multa à Sra. Nelci Capitani, Prefeita, à Sra. Iraci Pereira Schuermann, Controladora Interna, e ao Sr. Diego Bento Tavares e Sr. William de Camargo da Silva, ambos operadores do Sistema Geo-OBRAS-TCE/MT.

Quanto ao mérito, o eminente Relator, Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira, acompanhou o Parecer Ministerial, julgou procedente a Representação de Natureza Interna, com aplicação de multa, no valor de 156 UPFs/MT, à Sra. Nelci Capitani, Prefeita, à Sra. Iraci Pereira Schuermann, Controladora Interna, ao Sr. Diego Bento Tavares e ao Sr. Willian de Camargo da Silva, ambos operadores do Sistema Geo-OBRAS-TCE/MT. Entendeu ainda pela determinação ao atual gestor para que regularizasse as pendências elencadas no item “c” do Relatório Técnico.

Após a publicação do Julgamento Singular proferido pelo relator do processo, via Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, na edição 332 de 28/02/2014, a Controladora Interna Sra. Iraci Pereira Schuermann apresentou suas justificativas com documentos, as quais foram recebidos por este Tribunal de Contas, como Recurso de Agravo, com fundamento no princípio da fungibilidade e no art. 270, II da Resolução Normativa 14/2007 deste Tribunal.



Gabinete da Conselheira Substituta

Jaqueline Maria Jacobsen Marques

Telefones: 3613-2916 / 2917 / 2980

e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

Em sua manifestação a agravante aduziu o seguinte:

gostaria de manifestar minha surpresa e espanto, porque se trata de fatos ocorridos durante o exercício de 2012, época em que eu não mais respondia pela Controladoria Municipal de Colniza, razão pela qual não posso me conformar com aquelas decisões. O processo trata de irregularidades cometidas pela ex-gestora Sra. Nelci Capitani, bom como pelo envio das informações, Srs. Diego Bento Tavares e Willian Camargo da Siva, período em que nossa pessoa não mais respondia pelo Sistema de Controle Interno...

Alegou, ainda, que foi exonerada do cargo de controladora interna em 02/12/2011, e quando da instauração da representação de natureza interna estava afastada de suas atividades da Prefeitura Municipal de Colniza, devido a problemas de saúde de seu esposo e também da própria recorrente, juntando documentos.

Por fim, requereu a juntada da manifestação e o afastamento da irregularidade a ela imputada.

Em sede de juízo de admissibilidade, o Relator conheceu do Recurso interposto pela recorrente, dando-lhe apenas o efeito devolutivo, uma vez que não houve fundamentação e risco iminente de lesão grave e de difícil reparação, determinando a remessa dos autos à Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, para análise e instrução.

A SECEX Obras, ao analisar o recurso interposto, manifestou-se conclusivamente pela manutenção da irregularidade apontada e da decisão exarada em sede de julgamento singular pelo Relator do processo.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer 2965/2014, da autoria do Excelentíssimo Procurador de Contas, Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, manifestou-se pelo juízo de admissibilidade positivo e, no mérito, pela reforma parcial do julgamento singular proferido, considerando o lapso temporal em que a recorrente exerceu a função de controladora interna.



Gabinete da Conselheira Substituta
Jaqueline Maria Jacobsen Marques
Telefones: 3613-2916 / 2917 / 2980
e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

Em seu voto, o relator do processo reformou o julgamento singular anteriormente proferido, reduzindo a multa aplicada à recorrente no valor de 156 UPFs/MT, para 146 UPFs/MT, limitando, assim, o lapso temporal em que a recorrente exerceu a função de controladora interna, ou seja, o período de 01/09 à 02/12/2011.

Na sessão ordinária do dia 09/09/2014, após a leitura do voto pelo Relator, o Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha solicitou vista dos autos, sendo deferido pelo Presidente, Conselheiro Waldir Júlio Teis.

Em seu voto-vista, o Conselheiro ressaltou que o relatório técnico preliminar atribuiu conduta genérica de omissão à Prefeita Municipal, à responsável pelo controle interno e aos operadores do sistema Geo-OBRAS-TCE/MT. Ressaltou ainda que em análise dos fatos, a SECEX Obras, assim se manifestou:

(...) o efetivo envio de informação ao Sistema GEO-OBRAS-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 GEOOBRAS – TCE/MT; e do **Operador do Sistema GEO-OBRAS-TCE** em enviar as informações ao Sistema GEO-OBRAS – TCE/MT;

Lembrou ainda que, por mais que o Artigo 5º, III, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, disponha expressamente que o responsável pelo Sistema de Controle Interno está sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas, este dispositivo deve ser interpretado levando-se em consideração o princípio da Supremacia Constitucional.

Citou também os artigos 70 e 71, da Constituição Federal, jurisprudência e, ainda, os ensinamentos do doutrinador Hely Lopes Meireles, relativos ao dever de prestação de contas ao qual está obrigado o administrador público.

Ressaltou que o artigo 175, da Resolução Normativa 14/2007, determina que “os chefes dos Poderes Executivos municipais deverão transmitir eletronicamente os



Gabinete da Conselheira Substituta
Jaqueline Maria Jacobsen Marques
Telefones: 3613-2916 / 2917 / 2980
e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

informes de auditoria pública, de auditoria pública de obras”.

Com base nos fundamentos expostos, afirmou, o Conselheiro Substituto, em seu voto-vista, entender que não fazem parte do polo passivo, nos processos de contas, o controlador interno, o contador, o operador do Sistema APLIC ou do Sistema Geo-OBRAS, uma vez que esses não são responsáveis por contas. Lembrou ainda que o Tribunal de Contas julga contas e não pessoas.

Por fim, entendeu que a responsabilidade pela gestão é do administrador público, o qual tem o dever constitucional de prestar contas ao Tribunal, não sendo possível apenar os servidores subalternos, até mesmo pelo fato de que não houve a individualização das condutas praticadas pela controladora interna e pelos responsáveis pelo Sistema Geo-OBRAS, uma vez que estes deixaram de realizar mero ato de execução de tarefas administrativas.

Em seu voto-vista, o Conselheiro Substituto divergiu do Relator e da opinião ministerial e procedeu seu voto no sentido de conhecer e dar provimento ao Recurso de Agravo a fim de excluir a multa aplicada à recorrente, estendendo a decisão aos operadores do Sistema Geo-OBRAS, mantendo os demais termos do Julgamento Singular proferido pelo Relator.

É o relatório.

RAZÕES DO VOTO-VISTA

No meu entendimento, há que se fazer uma separação. Primeiro, há que se analisar o fato em relação à controladora interna, depois, em relação aos operadores do Sistema Geo-Obras e, por fim, à gestora.



Gabinete da Conselheira Substituta
Jaqueline Maria Jacobsen Marques
Telefones: 3613-2916 / 2917 / 2980
e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

O papel do **Sistema de Controle Interno**, previsto no art. 74, da CF/88 e no art. 76, da Lei 4.320/64, sem dúvida, é de suma importância para garantir uma gestão eficiente por parte da Administração Pública. O Controle Interno tem o papel de assessorar os gestores, com seu conhecimento especializado, na definição de estratégias para gerenciamento de riscos, na identificação e avaliação destes, e na definição, na implantação e no monitoramento de controles adequados para evitar gastos desnecessários de dinheiro público.

Ressalto que a Constituição Federal de 1988 exigiu dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a implantação de controle interno próprio, como forma de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, dos seus atos praticados, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade, a ser realizada em toda a Administração Direta e Indireta.

Quanto à responsabilidade solidária do controlador interno, lembro que o artigo 74, § 1º, da Constituição Federal assim dispõe:

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

[...]

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Este Tribunal, ainda, editou o Guia de Implantação do Sistema de Controle Interno, em que explica didaticamente, passo a passo, como implantar o Sistema. Nesses passos, estão presentes os relacionamentos que devem existir entre o Controle Interno e a Administração e entre o Controle Interno e o Tribunal de Contas. Cito trecho do guia:

Ao tomar conhecimento de indícios de irregularidades ou ilegalidades, é recomendável a realização de uma auditoria especial para verificar a



Gabinete da Conselheira Substituta

Jaqueline Maria Jacobsen Marques

Telefones: 3613-2916 / 2917 / 2980

e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

procedência e extensão dos fatos. Confirmada a veracidade do problema, deverá ser emitido relatório para a administração, informando e recomendando ações e medidas administrativas cabíveis, com observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

A providência seguinte será a representação ao TCE-MT, sob pena de responsabilidade solidária, apontando as irregularidades ou ilegalidades constatadas na ocorrência das seguintes situações:

- quando a administração não adotar providências visando à apuração/imputação de responsabilidades, restando, portanto, o dano ou prejuízos ao erário;
- quando, mesmo que a administração tenha adotado as providências visando à apuração/imputação de responsabilidades, não houve o correspondente ressarcimento dos danos ou prejuízos ao erário.

Assim, os responsáveis pela Unidade de Controle Interno, serão solidariamente responsáveis e poderão ser multados se, ao tomarem conhecimento de determinada irregularidade ou ilegalidade, deixarem de comunicá-las, primeiramente, ao gestor e, se este não adotar medidas saneadoras, ao Tribunal de Contas.

Esse entendimento está explicitado, também, na ON 03/2012, do Comitê Técnico, que orienta no seguinte sentido:

O responsável pela unidade de controle interno **somente** poderá ser responsabilizado por essa irregularidade nos casos em que a equipe de auditoria **comprovar a omissão**, ou seja, demonstrar que o responsável pela Unidade de Controle Interno **tinha conhecimento do fato**, todavia **não adotou providências** para corrigi-lo e/ou preveni-lo. O fato de uma equipe de auditoria do TCE/MT detectar uma irregularidade, por si só, não significa que a unidade de controle interno foi omissa. **É preciso demonstrar que a mesma irregularidade já havia sido detectada pela UCI ou que esta tinha ciência por outros meios, mas foi omissa em não notificar o gestor.**

Entretanto, no meu entendimento, não se pode exigir do controlador interno, que este fiscalize 100% dos atos praticados por cada agente público pertencente ao Poder Executivo de um município, pois, isso não se pode exigir do homem médio, ou seja, pessoa de razoável diligência.



Gabinete da Conselheira Substituta
Jaqueline Maria Jacobsen Marques
Telefones: 3613-2916 / 2917 / 2980
e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

Desse modo, na minha compreensão, e, em consonância parcial com o voto-vista do Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha, na irregularidade em análise, a controladora interna não deve ser punida pelo não envio das informações, mas poderia vir a ser multada caso tivesse tomado conhecimento de que as informações não estavam sendo enviadas ao Sistema Geo-Obras e deixasse de comunicar esse fato ao gestor.

Nesse sentido, deveria também ter sido apontada e comprovada a irregularidade de que a controladora interna havia tomado conhecimento das falhas e sido omissa.

Assim, tendo em vista que não há a comprovação inequívoca nos autos de que a controladora interna havia tomado conhecimento dos fatos e deixou de comunicá-los ao gestor, entendo que não há nexos causal entre uma possível conduta de sua parte e o resultado. Portanto, concluo pelo afastamento da sua punibilidade.

Já, no tocante aos **operadores do Sistema Geo-Obras**, peço vênias para divergir do entendimento trazido pelo ilustre Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha, pois entendo que todos os agentes públicos, sejam eles gestores ou não, estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas e, diante da prática de conduta que resulte no descumprimento de lei ou norma, podem vir a ser punidos, ainda que essa conduta não cause dano ao erário e nem seja resultante de perda ou extravio de bens públicos.

No presente caso, verifico que a obrigação do envio das informações e documentos obrigatórios a este Tribunal de Contas, via Sistema Geo-OBRAS-TCE, era dos operadores do Sistema, os quais figuram no polo passivo desta Representação de Natureza Interna, tendo sido declarados revéis, conforme Julgamento Singular proferido pelo Relator.

Quanto a sua responsabilização, verifico que há norma estabelecendo que o gestor deve atribuir a responsabilidade pelo envio das informações ao Sistema Geo-Obras a um servidor efetivo, conforme dispõe o artigo 4º da Resolução Normativa 06/2008:

Art. 4º. Os titulares das entidades mencionadas no art. 2º deverão designar 1 (um) servidor efetivo para centralizar, em nível operacional, o



Gabinete da Conselheira Substituta
Jaqueline Maria Jacobsen Marques
Telefones: 3613-2916 / 2917 / 2980
e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

relacionamento com o TCE/MT e responder pela coordenação das atividades relacionadas ao Sistema GEO-OBRAS – TCE/MT.

Parágrafo único. A identificação do servidor a que se refere o *caput* deverá ser informada no Sistema GEO-OBRAS - TCE/MT, no mês de agosto/2008, contendo: nome, matrícula, cargo, RG, CPF, endereço, telefone e e-mail.

Assim, no meu entendimento, os operadores praticaram a conduta omissiva diante do não envio e do envio intempestivo de informações obrigatórias ao Sistema Geo-OBRAS-TCE, uma vez que esta era de suas responsabilidades. Dessa forma, mantenho inalterada a decisão singular do Relator quanto à aplicação de multa aos operadores do Sistema.

Por fim, quanto ao gestor, concordo com o Relator e em parte com Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha, pois entendo que o gestor tem o dever de prestar contas, por mandamento constitucional. Entendo também que as informações enviadas ao Sistema Geo-OBRAS-TCE integram a prestação de contas. Na minha compreensão, o envio intempestivo e o não envio de informações obrigatórias ao Sistema Geo-OBRAS-TCE configura omissão no dever de prestar contas, que deve ser punida.

Entendo ainda que esse fato deve ser sempre considerado na análise geral das contas anuais dos gestores, na conclusão pela regularidade ou irregularidade das contas.

DISPOSITIVO DO VOTO-VISTA

Diante de todo exposto, peço vênia para divergir parcialmente do voto do eminente Relator e também do ilustre Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha por entender pela exclusão da multa em relação à controladora interna, Sra. Iraci Pereira Schuermann, mantendo-se inalterados os demais termos do Julgamento Singular 605/LCP/2014.

Por fim, com base no artigo 246, do Regimento Interno deste Tribunal, tendo



Gabinete da Conselheira Substituta
Jaqueline Maria Jacobsen Marques
Telefones: 3613-2916 / 2917 / 2980
e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

em vista que constatei a existência de interpretações divergentes diante da irregularidade pelo não envio e envio intempestivo de informações eletrônicas obrigatórias aos sistemas informatizados deste Tribunal, quanto à punibilidade ou não dos gestores, dos operadores dos sistemas e dos controladores internos, solicito o envio desta decisão à Comissão de Uniformização de Jurisprudência para as providências cabíveis.

É a proposta de voto que submeto à deliberação deste Tribunal Pleno.

Cuiabá, 03 de outubro de 2014.

(assinatura digital)
Jaqueline Jacobsen Marques
Conselheira Substituta
Relatora