



PROCESSO Nº : 3.068-6/2016
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA CIPA
REQUERENTES : ALEXANDRE RUSSI-PREFEITO MUNICIPAL
MARIA APARECIDA SILVA NASCIMENTO-SEVIDORA
PÚBLICA MUNICIPAL
ELIZABETH MARTINS DE SOUZA-CONTADORA
MUNICIPAL
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO EM PEDIDO DE PEDIDO DE
RESCISÃO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA
REVISOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

VOTO-VISTA

1. Na sessão do dia **21 de agosto de 2018** do Tribunal Pleno, após a leitura do voto pelo Conselheiro Relator Luiz Henrique Lima, a despeito de concordar em parte com os argumentos constantes no voto do eminente relator, pedi vista dos autos, considerando que fui o relator do acórdão rescindendo, substituindo o Conselheiro Domingos Neto e, para me posicionar conforme a atual jurisprudência dessa Corte de Contas acerca da responsabilização do controlador interno, razão pela qual passo a expor.
2. Versam os autos sobre Recurso Ordinário em Pedido de Rescisão interposto em desfavor do Acórdão nº 620/2016-TP, que julgou improcedente o Pedido de Rescisão proposto contra o Acórdão nº 1.200/2014-TP, proferido nas Contas Anuais de Gestão do Município de São Pedro da Cipa do exercício de 2013 (Processo nº 77356/2013), sinteticamente farei o relatório das responsabilidades atribuídas aos rescindentes, ora recorrentes.

1. DAS RESPONSABILIDADES:

3. No julgamento das Contas de Gestão da Prefeitura Municipal de São Pedro da



Cipa, sob gestão do Sr. Alexndre Russi, exercício de 2013, foi imputada a responsabilidade pelas seguintes irregularidades:

4. **Ao Sr. Alexandre Russi - Ex-Prefeito**, foi responsabilizado por irregularidades apontadas referentes ao controle interno, das quais foram caracterizadas: **(1)** concessão irregular de diárias – **JB 15**; **(2)** ausência de documentos comprobatórios de despesa – **JB 10**; **(3)** ocorrências de irregularidades em procedimentos licitatórios - **GB13**; **(4)** Fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente – **GB 05**; **(5)** inexistência de acompanhamento e fiscalização de contrato por representante da Administração Pública designado – **HB 04**; **(6)** realização de transporte escolar em desconformidade com a lei vigente – **NB 08** e; **(7)** inconsistência dos demonstrativos contábeis – **CB 02**, com multa de **77 UPFs/MT**.
5. **Para Sra. Maria Aparecida Silva Nascimento - servidora pública municipal**, foi imputadas as irregularidades referentes ao **controle patrimonial**: **(1)** ausência dos registros analíticos de bens de caráter permanente quanto aos elementos necessários para caracterização de cada um deles – **BB 05** e, por irregularidades referente ao controle interno devido a: **(2)** não observância do princípio da segregação de funções nas atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações – **EB 03**, ainda, pela **(3)** ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos – **EB 05**, com multa de **33 UPFs/MT**. Em decorrência da conclusão da auditoria instrutiva que a prefeitura não possui inventário completo dos bens, não incluía os 13 veículos na frota, ainda da ausência de identificação dos bens, por não existir sistema de controle patrimonial, não sendo possível confirmar se os valores contabilizados no balanço Patrimonial estão corretos.
6. **Quanto à Sra. Elizabete Martins de Souza - contadora municipal**, foi imputada a responsabilidade por irregularidades nos registros contábeis, por apresentarem **(1)** Não contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem na inconsistência dos demonstrativos, também por haverem – **CB 01**; **(2)** divergências



entre registros contábeis das contas de Bens Permanentes e a existência física dos bens – **CB 04**; além disso, pela ocorrência de **(3)** irregularidades nos procedimentos licitatórios – **GB 13**, com de **33 UPFs/MT**.

7. Ato contínuo, os rescindentes recorreram do Acórdão 1.200/2014, visando a absolvição das multas, não sendo possível, pela redução do valor, em virtude do princípio da proporcionalidade e razoabilidade. Contudo, o Acórdão 34/2015-TP, julgou no dia 24 de fevereiro de 2015, pelo não provimento do recurso, transitou em julgado a decisão, passando a ter efeito de coisa julgada material tornado-se pressuposto do presente pedido de rescisão.
8. Assim, rescindentes propuseram o presente Pedido de Rescisão afirmando que o acórdão rescindendo contém vasta violação aos dispositivos legais, razão pela qual ensejam a rescisão das responsabilidades atribuídas a eles.
9. Antes de adentrar ao mérito do pedido, irei tratar sobre a natureza jurídica do Pedido de Rescisão.
10. Pois bem.

2. DA NATUREZA JURÍDICA E HIPÓTESES DE CABIMENTO DO PEDIDO DE RESCISÃO:

11. A doutrina primária ensinava que Ação Rescisória era uma modalidade de Recurso de natureza especial (Costa Carvalho). Outros, ensinavam que a rescisória possuía alma de recurso embora o corpo fosse de ação (Liebman).
12. É certo que esse é um entendimento arcaico que não prospera mais. Primeiro que, a rescisória versa exclusivamente sobre a **desconstituição da coisa julgada** e, o recurso somente alcança as situações em que o objeto em litígio ainda não produziu a *res iudicata*.
13. Isso porque, transitada em julgado a decisão, opera-se o efeito da coisa julgada



material. Nessa fase o *decisum* tornando-se imutável e indiscutível, abrangido pelo manto da *res iudcata*, requisito essencial, atendido no caso concreto, para propor o pedido de rescisão.

14. Outro ponto que merece análise é que a rescisória consiste na impugnação de decisão transitada em julgado¹, com isso inicia-se uma nova relação jurídica processual, inconfundível com aquela existente na ação referente à decisão rescindenda.
15. De fato, a Rescisória não é instrumento adequado para rediscutir o mérito, para tanto deve ser utilizado o Recurso Ordinário. Contudo, a decisão é rescindível quando a coisa julgada se enquadrar dentro das hipóteses de cabimento, no âmbito do Tribunal de Contas de Mato Grosso elas estão elencadas no artigo 251 do Regimento interno, com as necessárias atualizações pelo NCPC/2015 que irei propor.
16. **Em suma, quando a decisão rescindível violar o ordenamento jurídico brasileiro ela poderá ser causa de pedir da Rescisória.**
17. Acentuo que esse instrumento, é uma nova ação, uma nova relação jurídica processual, com a NATUREZA JURÍDICA de **desconstituir a coisa julgada** ou **rejulgamento da demanda**, a depender do caso concreto.
18. O artigo 58 da Lei Orgânica desse Tribunal de Contas elencou os pressupostos para interposição do pedido de rescisão e o nosso Regimento Interno dispõe no artigo 251 as hipóteses de cabimento.
19. Importante frisar que o regimento interno do TCE/MT, ao dispor acerca das

¹ **NCPC. Artigo 966:** A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando: I - se verificar que foi proferida por força de prevaricação, concussão ou corrupção do juiz; II - for proferida por juiz impedido ou por juízo absolutamente incompetente; III - resultar de dolo ou coação da parte vencedora em detrimento da parte vencida ou, ainda, de simulação ou colusão entre as partes, a fim de fraudar a lei; IV - ofender a coisa julgada; **V - violar manifestamente norma jurídica;** VI - for fundada em prova cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou venha a ser demonstrada na própria ação rescisória; VII - obtiver o autor, posteriormente ao trânsito em julgado, prova nova cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável; VIII - for fundada em erro de fato verificável do exame dos autos.



hipóteses de cabimento do pedido de rescisão replicou o CPC/73 e não a Lei Orgânica². No entanto, mesmo que Regimento Interno não tenha atualizado o inciso V conforme o NCP/2015, que passou de “violação literal da lei” para “violação manifestadamente da norma jurídica”, entendo que a falta de atualização dessa normativa (regimento interno) não pode limitar a aplicação do direito que deve se fundamentar no ordenamento jurídico brasileiro vigente.

20. Para efeito de elucidação passo a comparar as HIPÓTESES DE CABIMENTO elencadas pelos dispositivos; artigo 485 do CPC/73; artigo 251 do RITCE/MT e o artigo 966 do NCP/2015:

Antigo Código de Processo Civil – 1973: Art. 485. A sentença de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando: I - se verificar que foi dada por prevaricação, concussão ou corrupção do juiz; II - proferida por juiz impedido ou absolutamente incompetente; III - resultar de dolo da parte vencedora em detrimento da parte vencida, ou de colusão entre as partes, a fim de fraudar a lei; **IV - ofender a coisa julgada; V - violar literal disposição de lei; VI - se fundar em prova, cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou seja provada na própria ação rescisória; VII - depois da sentença, o autor obtiver documento novo, cuja existência ignorava, ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável; VIII - houver fundamento para invalidar confissão, desistência ou transação, em que se baseou a sentença; IX - fundada em erro de fato, resultante de atos ou de documentos da causa; § 1º** Há erro, quando a sentença admitir um fato inexistente, ou quando considerar inexistente um fato efetivamente ocorrido. § 2º É indispensável, num como noutro caso, que não tenha havido controvérsia, nem pronunciamento judicial sobre o fato. (grifo nosso)

Regimento Interno do TCE/MT: Art. 251. À parte, ao terceiro juridicamente interessado e ao Ministério Público de Contas é atribuída legitimidade para propor Pedido de Rescisão de Acórdão e de julgamento singular atingidos pela irrecorribilidade, quando: **I. A decisão tenha sido fundada em prova cuja falsidade foi demonstrada em sede judicial; II. Tenha ocorrido a superveniência de novos elementos de prova capazes de desconstituir os anteriormente produzidos; III. Houver erro de cálculo ou erro material; IV. Tenha participado do julgamento do feito Conselheiro ou Auditor Substituto de Conselheiro alcançado por causa de impedimento ou de suspeição; IV. Tenha participado do julgamento do feito Conselheiro ou Conselheiro Substituto alcançado por causa de impedimento ou de suspeição; (Nova redação do inciso IV, do artigo 251 dada pela Resolução Normativa nº 10/2016). V. Violar literal disposição de lei; VI. Configurada a nulidade processual por falta ou defeito de citação.**

² LC nº 269/2007: Art. 58 À parte, ao terceiro juridicamente interessado e ao Ministério Público do Tribunal de Contas é atribuída legitimidade para interpor, por ação própria ou por provocação da Administração Pública, o pedido de rescisão de julgado, desde que: **I.** o teor da decisão se haja fundado em prova cuja falsidade tenha sido comprovada em juízo; **II.** tenha ocorrido a superveniência de novos documentos capazes de elidir as provas anteriormente produzidas; **III.** tenha havido erro de cálculo.



Novo Código de Processo Civil-2015: Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando: I - se verificar que foi proferida por força de prevaricação, concussão ou corrupção do juiz; II - for proferida por juiz impedido ou por juízo absolutamente incompetente; III - resultar de dolo ou coação da parte vencedora em detrimento da parte vencida ou, ainda, de simulação ou colusão entre as partes, a fim de fraudar a lei; **IV - ofender a coisa julgada; V - violar manifestamente norma jurídica; VI - for fundada em prova cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou venha a ser demonstrada na própria ação rescisória;** VII - obtiver o autor, posteriormente ao trânsito em julgado, prova nova cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável; VIII - for fundada em erro de fato verificável do exame dos autos.

21. Ressalto o inciso V do CPC/73 foi reprisado no Regimento Interno deste Tribunal no inciso V que estabelece que a decisão poderá ser rescindida quando “violar literal disposição de lei”, contudo esse requisito foi alterado com o novo Código de Processo Civil e passou a ser “violação da norma jurídica”.
22. Dessa forma o Legislador Pátrio disponibilizou a parte prejudicada a ação rescisória, para nós pedido de rescisão, quando houver afronta a norma jurídica, a fim de evitar injustiça causada pela imutabilidade da decisão, a qual é passível de revisão, ampliando as possibilidades de propositura, uma vez que a norma jurídica é o conjunto de leis, decretos, convenções internacionais e jurisprudências.
23. Logo, essa inovação caracteriza a jurisprudência como norma geral, assim como lei, mas dela se distingue pela sua maior flexibilidade e maleabilidade e é obrigatória e válida não pelo seu caráter geral, mas por sua normatividade. Sendo assim, a jurisprudência atua como norma aplicável a todos os casos que caírem sob sua égide, enquanto não houver nova lei, ou nova orientação jurisprudencial.
24. **É indubitável que a inserção da possibilidade de rescindir o acórdão quando houver violação não apenas da literalidade da lei, mas também da jurisprudência foi importantíssima, no sentido de que atualiza o entendimento da lei, dando-lhe uma interpretação atual que atenda aos reclamos das necessidades do momento do julgamento e de preenchimento de lacunas, garantindo que o Tribunal de Contas do Mato Grosso atue de acordo com a ordem jurídica brasileira.**



25. Outro ponto, é a hierarquia do regimento e das leis. O regimento interno, que é lei material dos tribunais, estabelecendo o regime jurídico-administrativo, definindo funções processuais e as funções administrativas. Nessa linha o Doutrinador José Frederico Marques assevera que “ *o regimento interno é lei em sentido material, embora não seja em sentido formal. Na hierarquia das fontes normativa do Direito, ele se situa abaixo da lei, porquanto deva dar-lhe execução*”³.
26. De igual modo, foi o entendimento dado pelo STF, nos autos da ADI 1.105-7/DF, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, destaco o trecho: “*O regimento interno dos tribunais é lei material. Na taxinomia das normas jurídicas o regimento interno dos tribunais se equipara à lei. A prevalência de uma ou de outro depende de matéria regulada, pois são normas de igual categoria. Em matéria processual prevalece a lei, no que tange ao funcionamento dos tribunais o regimento interno prepondera. Constituição, art. 5º, LIV e LV, e 96, I, a. Relevância jurídica da questão: precedente do STF e resolução do Senado Federal. Razoabilidade da suspensão cautelar de norma que alterou a ordem dos julgamentos, que é deferida até o julgamento da ação direta*”.⁴
27. Por essa razão, ratifico meu entendimento já explicitado mais de uma vez nesse plenário que, o Regimento Interno não está acima do ordenamento jurídico pátrio, razão pela qual enquanto não realizada a adequação do inciso V do artigo 251 do RITCE/MT conforme inciso V do artigo 966 do NCPC/2015, deve ser aplicado nos casos em que houver pedido de Rescisão por violação da norma jurídica, subsidiariamente, o Código de Processo Civil, nos moldes dos permissivos dispositivos do Regimento Interno⁵, em respeito ao princípio constitucional do devido processo legal, assegurado no artigo 5º incisos LIV e LV da Constituição da República⁶.

3 JOSÉ FREDERICO MARQUES. Instituições de Direito Processual Civil. 1990. vol.I.p.186.

4 ADI Nº 1.105/DF. Min. Rel. Ricardo Lewandowski. Julgado em 17 de agosto 2006.

5 RITCE/MT: **Art. 144.** Aplicam-se subsidiariamente aos processos de competência do Tribunal de Contas as normas do Código de Processo Civil Brasileiro.

6 **CRFB/88: Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o



28. Portanto, é imprescindível que a **Comissão Permanente de Atualização da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal** providencie as devidas alterações, nos termos do artigo 109-B inciso I do RITCE/MT.
29. Concluo, asseverando que o presente pedido de rescisão consiste em uma violação manifestadamente a norma jurídica, em outras palavras, uma violação das normativas da Corte de Contas de Mato Grosso, razão pela qual a decisão é parcialmente rescindível.

3. DO MÉRITO

30. A Decisão a ser rescindível é o **Acórdão 1.200/2014 – TP⁷** que julgou regulares as Contas Anuais de Gestão da Prefeitura de São Pedro da Cipa, do exercício de 2013, com aplicação de multa aos requerentes pelas irregularidades mencionadas.
31. As partes inconformadas com a decisão, alegaram que o julgador não considerou a existência de documentos que comprovariam a responsabilização de pessoas ilegítimas, arguiram tratamento diferenciado, violação do princípio da verdade real e do formalismo moderado aplicado.
32. Alinho-me com Eminentíssimo Relator, com relação a manutenção da responsabilidade atribuída ao ex-prefeito, Sr. Alexandre Russi, uma vez que é entendimento consolidado desta Corte de Contas Mato-grossense que a delegação de competência não transfere a responsabilidade para fiscalizar e revisar os atos praticados, além do mais, o Prefeito é responsável por escolher seus subordinados e fiscalizar os atos por eles executados.

contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

7 **AC 1.200/2014-TP:** “[...] Sr. Alexandre Russi a **multa** no valor total correspondente a **77 UPFs/MT**, sendo 11 UPFs/MT para cada uma das irregularidades JB 15, JB 10, GB 13, HB 04, NB 08, GB 05 e CB 02, pois houve grave violação às normas legais citadas; **aplicar** à Sra. Rafaela da Silva Oliveira a **multa** no valor correspondente a **11 UPFs/MT** em face da permanência da irregularidade JB 15; **aplicar** à Sra. Sônia Maria Pinheiro de Oliveira Massa a **multa** no valor total correspondente a **22 UPFs/MT** sendo 11 UPFs/MT para cada uma das irregularidades GB 13 e NB 08; **aplicar** ao Sr. Ronaldo Moraes de Souza a **multa** no valor total correspondente a **22 UPFs/MT**, sendo 11 UPFs/MT para cada uma das irregularidades JB 10 e CB 02; **aplicar** à Sra. Maria Aparecida da Silva Nascimento a **multa** no valor total correspondente a **33 UPFs/MT**, sendo 11 UPFs/MT para cada uma das irregularidades BG 05, EB 03 e EB 05; **aplicar** à Sra. Elizabete Martins de Souza a **multa** no valor correspondente a **33 UPFs/MT** sendo 11 UPFs/MT para cada uma das irregularidades CB 02, CB 04 e GB 13[...]”. **Processo nº 7.735-6/2013.**



33. De igual modo, coaduno com o afastamento da multa imposta a contadora do Município, Sra. Elizabete Martins de Souza, em razão das irregularidades no procedimento licitatório na fase externa, uma vez que é incontroverso a ilegitimidade da contadora municipal, para responder sobre a elaboração dos Termos de Referência que deflagraram os Editais dos Pregões, sendo o Pregoeiro do certame o agente capaz de influenciar nesses atos administrativos.
34. Data vênia, destooou do entendimento do Relator em razão da manutenção da responsabilização da controladora interna do município, pelas fundamentos que apresentarei.

3.1. DA RESPONSABILIDADE DA CONTROLADORA INTERNA: SRA. MARIA APARECIDA DA SILVA NASCIMENTO:

35. O acórdão rescindendo aplicou multa no total de 33 UPFs/MT à Controladora Interna, Sra. Maria Aparecida da Silva Nascimento, em razão das irregularidades BG05, EB03 e EB05.
36. O Voto Original arguiu que a controladora interna não assegurou que a Administração atuasse em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, ressaltando o papel fundamental de colaborar, fiscalizando o desenvolvimento das atividades finalísticas e sistêmicas, nos termos do artigo 70 da Constituição Federal⁸, e por isso, a **Requerente não pode deixar de responder, ainda que, solidariamente**, pelas irregularidades detectadas pela equipe instrutória.
37. Data vênia, não comungo com esse entendimento, ao meu ver existe uma ação que deve ser demonstrada para que seja caracterizada a responsabilidade solidária, que é de deixar de comunicar o Tribunal de Contas quando detectar alguma

⁸ **Constituição da República/88: Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de **controle interno** de cada Poder.”



irregularidade na administração pública.

38. É importante compreender o dever institucional do controlador interno, derivado da instituição do Sistema de Controle Interno no âmbito da Administração Pública que foi primeiramente consagrado pela Lei Federal de Administração Financeira – Lei nº 4.320/64 em seus artigos 75 a 80.
39. A Constituição Federal/88, atribuiu a fiscalização e controle não apenas ao Controle Externo, mas também ao Controle Interno de cada Poder, sob os aspectos contábil, operacional e patrimonial.
40. Acrescente-se que uma das funções atribuídas pela Lei Maior, em seu artigo 74, IV, §1º, aos responsáveis pelo Controle Interno, foi a de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional dando ciência ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade observada na gestão dos recursos públicos, sob pena de responsabilidade solidária.
41. Em simetria a Constituição Estadual do Mato Grosso, no artigo 46, estabeleceu que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração Pública direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
42. Ademais, respectivamente, a Lei Complementar 101/2000, dispõem no artigo 59 que *“O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a”*.
43. A importância e relevância do sistema de controle interno é imprescindível para Administração Pública, de maneira em que o legislador estadual prescreveu no artigo 10, da Lei Complementar 269/2007, que: *“ a falta de instituição e manutenção do*



sistema de controle interno poderá ensejar a irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever”.

44. Ainda, o sistema de controle interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados pela Administração para salvaguardar os ativos e a finalidade de desenvolver a eficiência nas operações, avaliar o cumprimento das diretrizes, objetivos, metas e orçamentos e das políticas administrativas prescritas e, ainda, verificar a exatidão e a fidelidade das informações e assegurar o cumprimento da lei (art. 3º, da Lei Complementar nº 295/2007).
45. Contudo, mesmo com essas normativas, o que atualmente se sobressai é uma interpretação inadequada referente à responsabilidade do controlador interno, considerando que a responsabilidade administrativa do controlador é apurada no âmbito do órgão ou entidade na qual possui vínculo jurídico, e que deve haver uma individualização da conduta dos demais agentes públicos que deram causa a irregularidade é necessário a comprovação da conexão causal entre a ação do agente e a irregularidade.
46. Nessa linha, esse servidor público só será responsabilizado solidariamente se ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade **não comunicar ao Tribunal de Contas** (artigo 74, §1º, CF) e der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.
47. No caso em tela, verifico que não restaram comprovados a *conditio sine qua non* para atribuir a responsabilidade solidária das referentes irregularidades à controladora interna, bem como aplicar multa, uma vez que não foi detectado que a controladora após obter o conhecimento da irregularidade deixou de comunicar ao TCE/MT.
48. Não obstante, esse é o entendimento consolidado nesta Corte de Contas, razão pela apresentarei os fundamentos no sentido de que as irregularidades impostas à



controladora devem ser rescindidas, por violar manifestadamente a norma jurídica desse Tribunal. Passo a analisar de forma individualizada cada irregularidade.

49. **Quanto à irregularidade EB03 – Não observância do princípio da segregação de função nas atividades de autorização**, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, assiste razão a rescidente ao argumentar que sua função é de controladora interna e as irregularidades a ela apontadas norteiam uma inconsistência nos balanços provocados pela ausência do Inventário Financeiro e Físico e, uma desobediência ao princípio de segregação de funções que jamais poderiam ser-lhe atribuídas.
50. Até porque, se o Controlador Interno tivesse atribuição para exercer todas essas ações que caracterizaram como irregulares, aí sim, haveria desobediência ao Princípio da Segregação das Funções.
51. Tanto é que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 5.615/2008-SC, asseverou a importância do princípio da segregação de funções o qual consiste na separação das competências de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.
52. Ademais, segregação de funções consiste em princípio básico de controle interno administrativo que separa, por servidores distintos, as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade, razão pela qual o dirigente máximo deve ser responsabilizado por essa inobservância, visto que a separação de funções deriva de um ato de nomeação (Acórdão TCU nº 4.701/2009-PC).
53. Essa Corte de Contas possui uma vasta jurisprudências no que tange a responsabilização do gestor quando constatada a inobservância ao princípio da segregação de funções, pelos quais exprimem o entendimento que deve ser responsabilizado quem possui a competência para segregar os servidores que atuam no controle interno.⁹

⁹ Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Acórdão nº 5/2017-PC. Julgado em 05/09/2017 / Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Valter Albano. Acórdão nº 1.289/2014-TP. Julgado em



54. Sendo assim, a Controladora do Município não pode responder pela nomeação dos mesmos servidores para exercerem fases de fiscalização e execução de procedimentos, uma vez que a competência é do dirigente máximo do órgão ou entidade, razão pela qual, entendo que a responsabilização da irregularidade EB 03, deve ser rescindida, afastando-a, bem como a referente aplicação da multa.
55. **Quanto à irregularidade BG05 – Gestão Patrimonial. Ausência ou deficiência dos registros analíticos de bens de caráter permanente quanto aos elementos necessários para a caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.**
56. A imposição da responsabilidade por essa irregularidade encontra-se em descompasso com as normativas constitucionais e jurisprudências que regulam a competência dessa servidora, de maneira em que esta não possuía atribuição para elaborar relatórios de controle patrimonial, via reflexa, se assim fosse, também afrontaria o princípio da segregação de função, uma vez que não pode ser designado o mesmo servidor para executar e fiscalizar o ato.
57. No entanto, o Controlador interno deve promover discussões técnicas visando elaboração e aperfeiçoamento das rotinas junto as demais unidade administrativas, sem nenhuma responsabilidade sobre a elaboração ou controle propriamente dito dos bens patrimoniais.
58. Até porque, a Gestão Patrimonial possui sua unidade executora específica como também o servidor responsável por exercer os registros, que no caso, não se enquadra nas atribuições exercidas pela controladora interna, portanto a ineficiência desse setor deve recair sobre o servidor incumbido pelos registros de bens de caráter permanente.
59. Portanto, a responsabilização da controladora interna por deficiências dos registros



analíticos de bens de caráter permanente, não encontra colhida no ordenamento jurídico, nem tampouco nas normativas dessa Corte.

60. Assim sendo, concluo que o referido acórdão deva ser parcialmente rescindido para excluir a multa de 11 UPFs/MT aplicada a rescindente Sra. Maria Aparecia Nascimento da Silva, em razão da irregularidade classificada como BG05, mantendo-se os demais termos do **Acórdão 1.200/2014-TP**.
61. Por fim, **quanto à irregularidade EB05 – Controle Interno. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos, fundamentada no artigo 74 da Constituição Federal, artigo 76 da Lei 4320/1964**, referente à essa irregularidade eu me alinho ao posicionamento externado pelo **Conselheiro Interino Isaías Lopes da Cunha** ao Revisar o Recurso Ordinário nas Contas Anuais de Gestão do exercício de 2014 da Prefeitura de Nova Xavantina, ressaltou que o controlador não pode ser responsabilizado pelos seguintes fundamentos:

“Primeiro, o Sistema de Controle Interno compreende, entre outros, os controles exercidos pela Unidade de Controle Interno e pelas Unidades Executoras dos Sistema de Controle Interno, que são as diversas unidades da estrutura organizacional do Poder Legislativo municipal.

Segundo, o controlador interno não é responsável pela ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos, dos quais o setor de transporte faz parte, pois o controle exercido pelo auditor ou controlador interno visa avaliar a eficiência e eficácia das estruturas de controle interno dos Sistemas Administrativos do órgão ou entidade, por meio de métodos, procedimentos e técnicas de auditoria que são definidos e executados considerando os critérios de materialidade, relevância, criticidade dos riscos de cada sistema administrativo. [...]

*Terceiro, tratando sobre a responsabilidade pelo Sistema de Controle Interno, o Comitê Técnico deste Tribunal, por meio da **Orientação Normativa nº 03/2012, no item 6¹⁰**, estabelece que a*

10 **Orientação Normativa nº 03/2012. Item 6: E_05. Controle Interno a classificar_05.** Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 74 da Constituição Federal, art. 76 da Lei 4.320/1964 e Resolução TCE – MT 01/2007). Responsável: Município: Servidor responsável pela unidade executora do sistema/subsistema administrativo a que se refere a ineficiência. Estado: Servidor responsável pela unidade executora do sistema/subsistema administrativo a que se refere a ineficiência. Obs.: [...] O gestor ou dirigente máximo do Poder/Órgão/Entidade, como regra, não será responsabilizado nesta irregularidade por ser de caráter



responsabilidade pela ineficiência dos sistemas administrativos é do servidor responsável pela unidade executora do sistema e do gestor máximo,

Quarto. **A responsabilidade primária pela implantação e manutenção do Sistema de Controle Interno da Administração Pública é do dirigente máximo do Poder, órgão ou entidade, conforme dição do art. 74 da Constituição Federal e do art. 7º c/c 10 da Lei Complementar nº 269/2007.**”(grifo nosso)

62. Disciplinando essa matéria, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, por meio da **Resolução Normativa nº 33/2012**, estabeleceu, entre outras, diretrizes para o sistema de controle interno, dispendo no art. 9º acerca dos pressupostos para responsabilização dos agentes públicos, *in verbis*:

Art. 9º. A responsabilização em face das deficiências detectadas no Sistema de Controle Interno **deve ser individualizada e atrelada às competências dos diversos agentes e servidores** que integram o referido Sistema. **Parágrafo Único.** O responsável pela UCI somente será responsabilizado por deficiências no sistema de controle interno quando decorrerem de conduta omissiva ou comissiva atrelada às competências precípua da UCI concorrerem diretamente para a consumação da irregularidade. (grifei)

63. Saliento que, o Município de São Pedro da Cipa dispõe sobre o Sistema de Controle Interno municipal, Lei nº 305/2007, em que estabelece as responsabilidades da unidade de controle interno no artigo 5º e incisos, bem como as responsabilidades das unidades executoras no artigo 6º e incisos, ressaltando o inciso V, do qual obriga a unidade executora comunicar à Unidade de Controle Interno do respectivo Poder ou Órgão, qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenha conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária¹¹.
64. O que significa dizer que, todas as unidades executoras responsáveis por exercer os controles afetos à sua área **devem comunicar o Controlador Interno** a eventual irregularidade, para que então, exercendo a sua função institucional tome as providências necessárias, inclusive a comunicação da irregularidade ao Tribunal de Contas.

operacional, a menos que se comprove sua culpa *in eligendo* ou *in vigilando*, sendo, neste caso, responsável solidário”. (grifo nosso)

11 **LEI Nº 305/2007:** Dispõem sobre o Sistema de Controle Integrado do Município de São Pedro da Cipa. Disponível em: <http://www.saopedrodacipa.mt.gov.br/leis/d315afc31f4c1e8776adc87e99faed0d.pdf>.



65. No caso em apreço a Equipe técnica não discriminou o sistema administrativo executor da ineficiência e, se for referente às irregularidades apontadas, mesmo assim, não poderia ser atribuída a controladora interna, uma vez que as irregularidades dizem respeito a unidade executora própria devendo ser responsabilizado o operador responsável.
66. Digo isso, porque a irregularidade referente à ineficiência de controle dos sistemas administrativos, em razão da ausência de identificação dos bens, prejudicando o controle patrimonial, representa uma falha na execução dos atos praticados por determinada unidade executora, portanto é ilegítima a responsabilização da Controladora Interna, nem mesmo de modo solidário, tendo em vista que a solidariedade se configura quando há dever de agir após o conhecimento da irregularidade.
67. Sendo assim, embora a Controladora possa ser responsabilizada pela irregularidade solidariamente, dependerá da sua capacidade de influir no ato ilegal ou irregular, para tanto é imprescindível a constatação de que ela detinha o conhecimento da ineficiência, que não é o caso demonstrado nos autos, ao contrário, a responsabilidade deve ser atribuída ao servidor competente pelo serviço da respectiva unidade executora.
68. Posto isso, divirjo do entendimento do eminente Relator e voto no sentido de dar parcial provimento ao recuso ordinário para rescindir a atribuição da responsabilidade da Controladora Interna em razão da ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos, excluindo a multa de **11 UPFs/MT.**

VOTO

69. Pelo exposto, acompanho parcialmente o voto condutor e, **VOTO**, no sentido de **RESCINDIR PARCIALMENTE** o Acórdão 1.200/2014-TP, com fulcro no art. 58, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c os arts. 251 e 252, da Resolução nº 14/2007,



para:

a) **EXCLUIR** as multas à Sra. Maria Aparecida Silva Nascimento, no valor equivalente a 33 (trinta e três) UPFs/MT, em razão das irregularidades BG05, EB03 e EB05, ante a ausência de responsabilidade pelas falhas constatadas, mantendo-se incólumes os demais termos do Acórdão recorrido.

b) **ENCAMINHAR** cópia do presente Voto-Vista, ao Presidente da **Comissão Permanente de Atualização da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal**, para que providencie a adequação do inciso V do artigo 251 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso conforme inovação estabelecida pelo inciso V do artigo 966 do NCPC/2015, pelos motivos e fundamentos aqui explicitados, nos termos do artigo 109-B inciso I do RITCE/MT.

É como voto.

Cuiabá, 10 de dezembro de 2018.

(assinatura digital)

Conselheiro Interino **MOISES MACIEL**

Portaria 126/2017