



PROCESSO Nº : 331295/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE
UNIDADE : FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO - UNEMAT
INTERESSADOS : ANA MARIA DI RENZO E OUTROS
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO

PARECER Nº 3.872/2019

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO – UNEMAT. EXERCÍCIOS DE 2012 A 2017. VERIFICAÇÃO DA LEGALIDADE NA CONCESSÃO DE LICENÇAS PARA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL. RESPONSABILIDADE QUE DEVE SER APURADA NO ÂMBITO DO PODER DISCIPLINAR. AUTOTUTELA. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRINCÍPIO DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DA JUSTEZA. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DISCIPLINAR, NO CASO, AO TRIBUNAL DE CONTAS. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT -, no intuito de verificar a regularidade na concessão de licença para qualificação profissional de servidores, nos exercício financeiros compreendidos entre 2012 e 2017, alcançando a Secretaria de Controle Externo, em relatório técnico preliminar, a conclusão de que houve prejuízo ao erário no valor de R\$ 6.523.936,16 (seis milhões, quinhentos e vinte e três mil, novecentos e trinta e seis reais e dezesseis centavos), apontando diversos responsáveis, cada um pelo valor que recebeu enquanto no gozo da referida licença, sem a classificação específica da irregularidade.

2. Os servidores e gestores foram devidamente citados e apresentaram defesa, concluindo a Secretaria de Controle Externo que dos 342 processos de licença para qualificação profissional, 58 não apresentaram a documentação apta para comprovar a regularidade durante a licença, imputando débito aos servidores





correspondentes, conforme tabela de páginas 20 e 21 do relatório técnico conclusivo.

3. Após análise de defesa, a equipe técnica concluiu pela ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 3.340.547,81 (três milhões, trezentos e quarenta mil, quinhentos e quarenta e sete reais e oitenta e um centavos).
4. Vieram os autos para manifestação ministerial.

2. DA AUDITORIA REALIZADA

5. Prefacialmente, importa perceber, que, conforme o novo modelo de fiscalização implementado pela Resolução Normativa nº 15/2016, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem como um de seus instrumentos de fiscalização as auditorias (art. 2º, I), descritas como o “instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para o exame objetivo e sistemático das operações contábeis, orçamentárias, financeiras, operacionais e patrimoniais dos órgãos jurisdicionados” (art. 3º, caput).
6. Consoante preceituam os arts. 4º e 5º da aludida norma, as auditorias são classificadas em auditorias de “conformidade”, “financeira” ou “operacional”, quanto a sua natureza, ou, ainda, como “coordenadas”, “especiais” ou “ordinárias”, quanto a sua forma, a saber:

Art. 4º. As auditorias, quanto à natureza, podem ser de regularidade, que abrange a auditoria de conformidade e a auditoria financeira, ou operacional.

§ 1º Auditoria de conformidade tem por objetivo o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCE/MT, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

§ 2º Auditoria financeira tem por objetivo examinar se um conjunto de informações financeiras, seja na forma de conta ou demonstração contábil, no âmbito consolidado ou individual, evidencia adequadamente, em seus aspectos relevantes, os atos e fatos concernentes à administração orçamentária, financeira e patrimonial, de acordo com a legislação pertinente, os princípios e as normas contábeis aplicáveis.

§ 3º Auditoria operacional é uma técnica de exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.





Art. 5º. As auditorias, quanto à forma, podem ser coordenadas, especiais ou ordinárias.

§ 1º A auditoria coordenada será adotada quando o objeto e o escopo envolverem diferentes unidades gestoras fiscalizadas de uma ou mais relatorias, merecendo, para o alcance de melhores resultados, uma atuação conjunta e padronizada, desdobrando-se em um processo de auditoria por unidade gestora.

§ 2º A auditoria especial será adotada para objetos relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, podendo envolver diferentes unidades gestoras fiscalizadas de uma ou mais relatorias, instruída por meio de um único processo de auditoria.

§ 3º Auditoria ordinária é a modalidade de auditoria previamente programada ou inserida no Plano Anual de Fiscalização - PAF, restrita a uma unidade gestora fiscalizada.

§ 4º As auditorias ordinárias, coordenadas e especiais podem ser, quanto à sua natureza, de regularidade ou operacionais. (Grifou-se)

7. Verificou-se a ilegalidade de pagamentos de vencimentos pagos a servidores públicos em licença para qualificação profissional, tendo em vista a ausência de comprovação de frequência ao curso correspondente ou sua conclusão, ocasionando, em tese, dano ao erário estimado em R\$ 3.340.547,81 (três milhões, trezentos e quarenta mil, quinhentos e quarenta e sete reais e oitenta e um centavos).

3. FUNDAMENTAÇÃO

8. No presente caso, verificamos que o Tribunal de Contas substituiu o administrador/gestor público nas providências a serem adotadas em relação às supostas irregularidades ocorridas no âmbito das licenças para qualificação profissional analisadas, no período de 2012 a 2017.

9. No entanto, apesar da auditoria realizada e do extenso trabalho dos auditores desta Corte de Contas para viabilizar a análise do caso, entende o Ministério Público de Contas que a referida auditoria de conformidade não pode ter prosseguimento, de modo a sancionar diretamente os envolvidos, **tendo em vista a violação do princípio do devido processo legal (artigo 5º, LIV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988 – CRFB/88), em razão do poder disciplinar afeto ao caso, bem como da autotutela do Poder Executivo.**

10. O procedimento para ressarcimento da administração pública, no caso em apreço, deve ser aquele apresentado pelo **Estatuto dos Servidores do Estado de**





Mato Grosso, instituído pela Lei Complementar n. 04/1990, não se tratando apenas de um direito do servidor de ver este procedimento observado, mas também de respeito à autotutela administrativa e notadamente ao **princípio da separação de poderes (artigo 2º, da CRFB/88)**.

11. A autotutela administrativa impõe que a administração pública não só pode, mas deve atuar no sentido de evitar danos ao erário, notadamente no caso de infrações funcionais (que é o caso dos autos).

12. Neste sentido é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso exposto no Acórdão n. 443/2018, nos autos de n. 28.616-8/2017, que dando provimento ao Recurso Ordinário interposto pelo Ministério Público de Contas, acolhendo de forma unânime o voto do Conselheiro Relator, fixou que:

[...]

Portanto, no caso em tela, **trata-se de ato vinculado, não existindo qualquer forma de subjetivismo ou valoração do administrador, segundo o (sic) qual se determina um único comportamento possível a ser tomado pelo administrador diante de casos concretos.**

Assim, concluo que em casos como esse, quando há uma expressa previsão legal **determinando um comando ao Administrador público, poderá o Tribunal de Contas exigir o cumprimento da norma, sem que isto implique em invasão de competências.**

[...]. (grifo meu).

13. Este também é o entendimento do **Superior Tribunal de Justiça**.
Vejamos:

[...]

IV - Ademais, é "certo que o poder de autotutela conferido à Administração Pública implica **não somente uma prerrogativa**, como também uma **obrigação de sanear os vícios e restabelecer o primado da legalidade em hipótese na qual se depara com equívocos cometidos nas incontáveis atividades que desempenha**, conforme rezam os Enunciados 346 e 473 da Súmula do STF e o art. 53 da Lei n. 9.784/99" (MS 16.141/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 2/6/2011).

[...]

(AgInt no RMS 48.822/SE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/08/2017, DJe 17/08/2017). (grifo meu).

14. Sendo assim, em se tratando de **órgão do Poder Executivo e considerando sua autotutela, que deve ser oportunizada pelo Tribunal de Contas, inadmissível que esta Corte julgue os atos apurados diretamente sem nem mesmo possibilitar ao Poder Executivo que apure as infrações disciplinares, sob pena de**





violação ao princípio da separação de poderes

15. Não compete, portanto, ao Tribunal de Contas determinar aos servidores professores ou técnicos a restituição de valores, **pois não são gestores e não fizeram qualquer gestão de recursos públicos, sendo a competência para tanto da autoridade administrativa do órgão dotada de poder disciplinar, qual seja, sua reitoria, conforme artigo 170 da Lei Complementar n. 04/1990.**

16. Quanto ao **procedimento a ser adotado para ressarcimento no caso dos autos**, é aquele determinado pelo artigo 148 e seguintes da Lei Complementar n. 04/1990, contando até mesmo com método específico para execução da decisão que imputar débito no §1º, do artigo 149, da mesma lei, combinados com o artigo 170 e seguintes, da mesma lei, divergindo da forma em que ocorre no âmbito do Tribunal de Contas.

17. Outro fator importante é que as quantias recebidas de boa-fé por servidores públicos prescindem de repetição em favor da fazenda pública, em caso de constatação de sua irregularidade, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça¹, o que não é possível avaliar no caso em razão da falta de elementos para tanto e das limitações procedimentais de produção de prova no âmbito do Tribunal de Contas.

18. Por fim, ressaltamos que não se pode argumentar que esta competência esteja prevista, mesmo que implicitamente, constitucionalmente ao Tribunal de Contas, pois como dito, **compete, no caso, ao Poder Executivo apurar as responsabilidades, na forma procedimental prevista na lei própria, e interpretação diferente viola o princípio da justeza**, que assevera não ser permitido ao intérprete alterar o esquema organizacional do Estado em suas conclusões. No caso, a separação de poderes outorga ao Poder Executivo as competências para ressarcimentos e punições disciplinares, destacando que **o Tribunal de Contas não possui qualquer poder**

1ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. RECEBIMENTO DE VALORES INDEVIDOS. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. BOA-FÉ. DEVOLUÇÃO. DESCABIMENTO. REPETIÇÃO DO MONTANTE INDEVIDAMENTE DESCONTADO A TÍTULO DE REPARAÇÃO AO ERÁRIO. POSSIBILIDADE. I - **A jurisprudência desta Corte Superior se consolidou no sentido de que é incabível a devolução de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público se o pagamento resultou de erro da administração.** [...] (REsp 1758037/CE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/03/2019, Dje 27/03/2019). (grifo meu).





disciplinar em relação aos servidores de outros órgãos ou poderes.

19. Isto posto, o Ministério Público de Contas opina exclusivamente pela emissão de determinação à atual gestão da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT – para que promova o competente processo administrativo disciplinar para verificar a responsabilidade individual das pessoas apontadas no relatório técnico preliminar da Secretaria de Controle Externo, encerrando-os no prazo de 06 (seis) meses, devendo encaminhar os julgamentos e resultados a esta Corte de Contas.

4. CONCLUSÃO

20. Isto posto, o Ministério Público de Contas, no desempenho de suas atribuições legais, opina:

a) pelo conhecimento deste processo de auditoria de conformidade; e

b) no **mérito**, pela expedição de **determinação** à atual gestão da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT – para que promova o competente processo administrativo disciplinar, nos termos da Lei Complementar Estadual n. 04/1990, para verificar a responsabilidade individual das pessoas apontadas no relatório técnico preliminar da Secretaria de Controle Externo, encerrando-os no prazo máximo de 06 (seis) meses, devendo encaminhar os julgamentos e resultados a esta Corte de Contas.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 03 de setembro de 2019.

(assinatura digital)²
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

2 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 n. 09/2012 – TCE/MT.

