



PROCESSO Nº : 28.117-4/2019
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
ASSUNTO : MINUTA DE PROPOSTA DE RESOLUÇÃO NORMATIVA
RELATOR : CONSELHEIRO PRESIDENTE – GUILHERME MALUF

DESPACHO

Excelentíssimo Conselheiro Presidente,

Tratam, os autos, de proposta de Resolução Normativa que, em síntese, determina a adoção – pelos controladores internos – do modelo de parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno e – pelos gestores – do modelo de pronunciamento expresso e indelegável sobre as contas anuais dos RPPS e o parecer do controle interno, apresentada à Presidência pela Segecex em 2019.

Ao se pronunciar no processo, a então Consultora Jurídica Geral do TCE-MT sugeriu que a proposta fosse primeiramente levada ao conhecimento do Colegiado de Membros, tendo em vista que o tema vem sendo objeto de vários debates em plenário por ocasião da discussão do processo nº 321427/2018.

Em atendimento ao despacho de Vossa Excelência, passo a me manifestar.

Ao se pronunciar no processo citado pela Consultoria Jurídica Geral, o conselheiro interino Isaías Lopes da Cunha fez referência ao seu voto-vista no processo nº 35.980-7/2018, da relatoria da conselheira interina Jaqueline Jacobsen Marques, que versa sobre o levantamento acerca da maturidade da gestão financeira dos municípios realizado pelo TCE-MT no âmbito do Programa Aprimora.

Com farta argumentação apresentada no seu voto-vista, o conselheiro interino Isaías Lopes da Cunha aponta possível desvio de finalidade do Programa Aprimora e dos levantamentos dele decorrentes, bem como defende que “não é possível a este Tribunal impor determinações aos gestores e controladores internos sobre assuntos relacionados à gestão de riscos e controles internos de gestão dos órgãos e entidades públicas” (trecho 56).



Transcrevo a seguir um dos fundamentos da tese defendida no voto-vista e que interessa para o caso analisado nestes autos:

104. Nesse sentido, cito trecho das razões do voto condutor do Acórdão nº 73/2019, da Relatoria do Conselheiro Moises 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.

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 quanto 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.

105. Se a lei em sentido estrito, elaborado pelo Poder Legislativo, no âmbito de sua competência, não pode autorizar os Tribunais de Contas a impor determinação ou obrigação de fazer ao sistema de controle interno de cada poder, por ferir a independência dos poderes, indiscutivelmente o ato normativo infralegal não pode autorizar pelos mesmos fundamentos ou por manifesta ilegalidade (usurpação de competência legislativa).

106. Nessa vertente, a requisição do Tribunal de Contas e a obrigação de fazer imposta aos controladores internos no art. 4º, e no § 3º, do art. 5º, das Resoluções Normativas nº 08/2016, nº 34/2016, nº 15/2017, nº 28/2017 e nº 16/2018, respectivamente, são atos normativos de constitucionalidade e legalidade duvidosa.

107. Dessa maneira, não há fundamento lógico e jurídico para que o Tribunal de Contas da União e/ou os Tribunais de Contas subnacionais elaborem atos normativos e/ou deliberem sobre cumprimento de determinações ou obrigações de fazer que fere a independência dos sistemas de controle interno dos poderes dos entes federados.

Também merece destaque, para o caso em questão, o entendimento expresso no mencionado voto-vista de que, com base no que dispõe o art. 22 da Lei Orgânica do TCE-MT, a deliberação tecnicamente mais apropriada nos levantamentos realizados no âmbito do Programa Aprimora é a propositura de recomendações para adoção de medidas de melhoria ou aperfeiçoamento de controles internos administrativos, e de determinação para elaborar e enviar plano de ação.

Ressalvo que, por meio das Cls 117 e 141/2020, essas e outras questões afetas ao Programa Aprimora foram comunicadas pela Segepres a Vossa Excelência, que determinou aos responsáveis que, sob a supervisão da Segepres, apontem novos caminhos para a manutenção do Programa Aprimora, com a correção dos eventuais riscos de inconstitucionalidade, o que já se encontra em andamento.



Importante esclarecer que a proposta de regulamentação constante deste processo não se vincula diretamente ao Aprimora, porém preserva uma das características questionadas no Programa ao **determinar** aos controladores internos a adoção de modelo de parecer de controle interno sobre as contas de gestão de RPPS definido pelo TCE-MT.

Considerando que ainda não há estudo conclusivo sobre o Programa Aprimora – e provável repercussão em regulamentos semelhantes –, sugiro a Vossa Excelência que, relativamente à proposta constante dos autos:

1. mantenha a determinação aos gestores, para que adotem modelo definido pelo TCE-MT no pronunciamento expresso e indelegável acerca das contas anuais dos RPPS e do parecer do controle interno, exigido no art. 9º da Lei Complementar nº 269/2007;
2. recomende – ao invés de determinar – aos controladores internos que adotem o modelo definido pelo TCE-MT na emissão do parecer técnico conclusivo de controle interno sobre as contas de gestão dos RPPS.

Caso Vossa Excelência esteja de acordo, sugiro ainda que considere nova minuta de Resolução Normativa – retificada pela Secex Pessoal a pedido da Segepres –, que segue em anexo.

Respeitosamente,

Secretaria Geral da Presidência, Cuiabá, 23 de abril de 2020.

(assinatura digital)

FLÁVIO VIEIRA

Secretário Geral da Presidência