

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

8ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 10/06/2020

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

CONSULTA N. 1066772

Consultante: Edson Teixeira Filho

Procedência: Município de Ubá

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Edson Teixeira Filho, Chefe do Executivo do Município de Ubá, no qual indaga:

Os arquivos de leis e decretos com conteúdo financeiro, encaminhados para o TCE via SICOM, devem ter obrigatoriamente a assinatura digital do Prefeito ou podem ser digitalmente assinados por outro servidor com delegação de poderes?

Distribuídos os autos à minha relatoria, determinei o seu encaminhamento à Coordenadoria de Sistematização e Publicação das Deliberações e Jurisprudência, que, no cumprimento de suas atribuições regimentais, emitiu relatório concluindo que este Tribunal de Contas não possui deliberações, em tese, que tenham enfrentado de forma direta e objetiva, o questionamento realizado.

Por conseguinte, remeti os autos à Coordenadoria para Desenvolvimento do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom, para manifestação, nos termos do disposto no art. 210-C da Resolução n. 12/2008 desta Casa.

A referida Unidade Técnica entende que o Prefeito seria o único legitimado a conferir autenticidade aos arquivos enviados e, portanto, assiná-los digitalmente, nos termos do art. 10 da Resolução n. 3/2015. Lado outro, ressaltou-se que, a partir do ano de 2019, o sistema não faz a validação quanto ao sujeito assinante.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar de Admissibilidade

Preliminarmente, conheço da presente Consulta, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade elencados nos incisos I a V do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno deste Tribunal, sendo inquestionáveis a legitimidade da parte e a pertinência do assunto versado, que está posto em tese e é afeto à competência deste Tribunal.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Conheço.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também admito a Consulta.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Admito.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também admito.

RECEBIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Mérito

O questionamento formulado cinge-se a determinar se a assinatura digital – utilizada no encaminhamento de leis e decretos com conteúdo financeiro a este Tribunal de Contas, via Sicom –, consiste em ato de caráter personalíssimo do Prefeito ou se passível de delegação.

Inicialmente, mister destacar a manifestação da Coordenadoria para Desenvolvimento do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom, que discorreu de forma elucidativa a respeito do sistema em referência:

(...) desde a instituição da tramitação eletrônica aos processos submetidos à apreciação desta Corte pela Resolução n. 16/2017, a prestação de contas dos Municípios passou a ser totalmente eletrônica, sendo, inclusive, consolidada a partir dos dados informados pelos Municípios no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom, conforme disposto no art. 2º, §2º da Instrução Normativa n. 04/2017. Por essa razão, todo o seu procedimento, desde o exercício de 2017, deve observar não apenas o disposto na Instrução Normativa n. 04/17, mas também na Resolução n. 16/17 e na Instrução Normativa n. 03/2015, que trata dos envios mensais das remessas do Sicom.

A manifestação técnica discorre, ainda, quanto à necessidade de analisar o questionamento do consulente sobre duas perspectivas, quais sejam: quanto à legitimidade do encaminhamento da informação e quanto a oposição da assinatura digital quando do encaminhamento.

No que tange à legitimidade do sujeito passivo da obrigação de encaminhamento da informação, a Coordenadoria destacou o disposto no art. 2º, III e IV da Resolução n. 16/2017 e art. 6º, § 1º

da Instrução Normativa n. 3/2015, demonstrando a responsabilidade do Chefe do Executivo pelo encaminhamento dos arquivos relativos às leis e decretos de caráter financeiro, podendo, inclusive, ser responsabilizado pessoalmente por eventuais divergências constadas nos arquivos.

Após análise da legislação de regência, a Unidade Técnica concluiu, quanto à assinatura digital, que o Prefeito Municipal deve ser "o único legitimado a conferir autenticidade aos arquivos enviados e, portanto, assiná-los digitalmente, nos termos do art. 10 da Resolução 03/2015."

Em que pese a diligente análise perpetrada pela Unidade Técnica, entendo que a questão da legitimidade não é de todo incompatível com o instituto da delegação, mesmo por que tal prática administrativa, em última análise, não exime o gestor da responsabilidade que lhe cabe por força do texto constitucional.

Com efeito, a mencionada Instrução Normativa n. 04/2017 – que dispõe sobre a prestação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal a partir do exercício financeiro de 2017 – em seu artigo 2º, estabelece, de forma inequívoca, que as informações enviadas por meio do Sicom servem de base para a análise das contas anuais dos Prefeitos, para fins de emissão de parecer prévio.

A também citada Resolução n. 16/2017, que, por sua vez, dispõe sobre o processo eletrônico no âmbito deste Tribunal, destaca a importância da assinatura digital para a verificação da autenticidade dos documentos enviados em meio eletrônico – sejam eles originariamente eletrônicos, sejam eles meramente reproduzidos em meio eletrônico –, nos termos do art. 2º, III e IV:

Art. 2º

III - documento eletrônico: documento cujas informações são armazenadas, desde sua origem, em meio eletrônico, e que se encontra acompanhado de assinatura digital do autor das informações nele contidas;

IV - documento reproduzido em meio eletrônico: documento cujas informações são armazenadas, desde a sua origem, em papel ou outro meio, sendo reproduzidas em meio eletrônico, e que se encontra acompanhado de assinatura digital do autenticador das informações nele contidas;

Por fim, a Instrução Normativa n. 3/2015 – que regulamenta a remessa, pelos municípios, dos instrumentos de planejamento e das informações orçamentárias, financeiras, contábeis, operacionais e patrimoniais por meio do Sicom –, também invocada na manifestação da Unidade Técnica, destaca a relevância das informações para a prestação de contas anual dos Prefeitos Municipais:

Art. 1º Esta Instrução Normativa disciplina a remessa ao Tribunal das informações orçamentárias, financeiras, contábeis, operacionais e patrimoniais dos municípios mineiros, referentes ao exercício financeiro de 2016 e seguintes, por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom.

§ 1º A remessa de que trata o caput deste artigo será realizada exclusivamente por meio do Portal do Sicom, no endereço www.tce.mg.gov.br, nos seguintes módulos:

I – Instrumentos de Planejamento;

II – Acompanhamento Mensal;

III – Balancete Contábil; e

IV – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público.

§ 2º As informações encaminhadas serão consideradas na prestação de contas anual do Prefeito Municipal, no acompanhamento do cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, conforme disposto em ato normativo próprio, e no acompanhamento dos atos de gestão do Prefeito Municipal e dos responsáveis por órgãos e entidades municipais, nos termos dos artigos 279 e 280 da Resolução nº 12, de 19/12/2008.

Adiante, em seu art. 6º, a Instrução Normativa em referência trata expressamente da obrigação de envio da documentação objeto da presente Consulta:

Art. 6º As informações mensais referentes à execução orçamentária, financeira e operacional serão enviadas ao Tribunal na forma dos leiautes disponibilizados no Portal do Sicom, até o último dia do mês subsequente ao mês de referência, pelo:

I – Prefeito Municipal;

(...)

§ 1º As informações encaminhadas pelo Prefeito Municipal serão acompanhadas do inteiro teor das leis que autorizarem a abertura de créditos adicionais, a transposição, a transferência ou o remanejamento de recursos, e dos respectivos decretos de abertura, editados no mês de referência.

Naturalmente, a responsabilidade pelo envio das informações recai sobre o Chefe do Poder Executivo Municipal. Afinal, trata-se do cumprimento do dever constitucional de prestar contas, obrigação à qual o texto constitucional caráter pessoal, a recair sobre quem quer que seja responsável pela utilização, guarda, gerência ou administração de recursos públicos.

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, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Consentaneamente, o artigo 16 da Instrução Normativa n. 03/2015 ressalta a responsabilidade pessoal dos titulares dos órgãos mencionados no art. 6º supratranscrito – dentre os quais destacamos o Prefeito –, em caso de divergência ou omissão nas informações:

Art. 16. Os titulares dos órgãos e das entidades mencionados no art. 6º desta Instrução são responsáveis pelos documentos e informações enviados e por eles responderão pessoalmente, na hipótese de ser apurada divergência ou omissão.

Essa singela digressão vem ao encontro do que concluído pela Unidade Técnica a respeito da legitimidade do Prefeito, enquanto gestor e responsável último pela prestação de contas, para efetuar o encaminhamento das informações exigidas pelas normas de regência, inclusive das leis e decretos de conteúdo financeiro de que trata o § 1º do art. 6º da Instrução Normativa n. 03/2015.

Nada obstante, como mencionado anteriormente, a legitimidade e responsabilidade – de caráter personalíssimo – que recaem sobre o mandatário do Poder Executivo Municipal, não são incompatíveis com o instituto da delegação, prática administrativa amplamente difundida.

Isso, pois, a competência – tal qual a responsabilidade pessoal – que é irrenunciável e intransferível, não se confunde com os atos materiais associados ao seu regular exercício – esses, sim, passíveis de delegação administrativa.

A delegação, no âmbito da Administração Pública, encontra-se positivada tanto no lei federal quanto na lei estadual que regulam o Processo Administrativo em seus respectivos âmbitos. Para fins de referência, vejamos o que dispõe a Lei ordinária n. 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal:

Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

No mesmo sentido, a Lei estadual n. 14.184/02, que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual de Minas Gerais:

Art. 41. A competência é irrenunciável, é exercida pela autoridade a que foi atribuída e pode ser delegada.

Ambos os diplomas normativos ora transcritos tratam da compatibilidade entre o caráter irrenunciável da competência, e da sua delegabilidade de seu exercício, desde que o ato de delegação contenha, especificamente: as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado e os objetivos da delegação; além de, tal como o ato de revogação da delegação, ser divulgado por meio de publicação oficial (Lei ordinária n. 9.784/99, art. 14, caput e § 1º; Lei estadual n. 14.184/02, art. 42, caput e § 1º).

Ainda, com disciplina normativa quase uníssona, tanto a lei federal (art. 13) quanto a estadual (art. 44) supracitadas, preveem as mesmas hipóteses de competências impassíveis de delegação, quais sejam:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Dentre as competências normativa, decisória e exclusiva, entendo não se enquadrar o ato material de assinar digitalmente a remessa de documento reproduzido em meio eletrônico, conforme definido no art. 2º da Resolução n. 16/2017.

Delegar a aposição de assinatura digital da remessa de leis e decretos de conteúdo financeiro, em meio eletrônico, ao Tribunal de Contas, consiste em mero mandato para a prática de ato material em nome da conveniência e eficiência administrativas, que não implica renúncia de qualquer competência – o que seria ilegal, vide dispositivos da Lei ordinária n. 9.784/99 e da Lei estadual 14.184/02 supratranscritos –, tampouco da responsabilidade pelo conteúdo das informações prestadas.

Essa lógica jurídico-administrativa da delegação foi positivada, inclusive, no âmbito deste Tribunal de Contas, como um dos princípios gerais que informam as ações do sistema de controle interno, conforme dispõe o art. 5º, III, do conjunto de Orientações sobre Controle Interno, aprovado pela Decisão Normativa n. 02/2016:

(...) a delegação de poderes constitui instrumento de desconcentração administrativa que assegura mais rapidez e objetividade à tomada de decisão, devendo o ato de delegação indicar, com precisão, a autoridade delegante, a autoridade delegada e o objeto de delegação, nesse caso, a autoridade delegada possui o dever de prestar contas dos atos praticados em virtude das responsabilidades assumidas em razão da delegação (accountability);

Desta forma, entendo que a legitimidade consistente no poder-dever de prestar contas, que recai sobre a pessoa do Prefeito, conquanto seja irrenunciável e intransferível, não obsta a delegação de atos materiais que facilitem a sua operacionalidade ou execução, tal qual a aposição de assinatura digital quando da remessa de documentos reproduzidos em meio eletrônico – in casu, cópias digitais de leis e decretos com conteúdo financeiro.

Ressalte-se, finalmente, que a delegabilidade da assinatura digital, na hipótese ora contemplada, para fins de validade e eficácia, devem respeitar a legislação de regência tanto no que se refere à delegação de competências, quanto no que tange às normas que regem a prestação de contas, o processo eletrônico e o envio de informações via Sicom, no âmbito deste Tribunal de Contas.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, presentes os requisitos do art. 210-B da norma regimental, em sede de preliminar, conheço da consulta formulada pelo Sr. Edson Teixeira Filho, Prefeito de Ubá, que indaga a este Tribunal de Contas:

Os arquivos de leis e decretos com conteúdo financeiro, encaminhados para o TCE via SICOM, devem ter obrigatoriamente a assinatura digital do Prefeito ou podem ser digitalmente assinados por outro servidor com delegação de poderes?

Quanto à indagação do consulente, respondo que:

- a) O dever de prestar contas, que recai sobre o Chefe do Poder Executivo Municipal, em decorrência do art. 70, parágrafo único da Constituição da República, é irrenunciável e intransferível.
- b) A assinatura digital aposta quando da remessa do inteiro teor de leis e decretos com conteúdo financeiro reproduzidos eletronicamente – de que trata o art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa n. 03/2015 – é passível de delegação administrativa, desde de que respeitadas as formalidades aplicáveis ato de delegação, e sem prejuízo das normas que regem o processo eletrônico e a remessa de informações para fins de prestação de contas no âmbito deste Tribunal de Contas.
- c) Por fim, eventual ato de delegação, ainda que regular, não exime o Chefe do Poder Executivo Municipal da responsabilidade pessoal pelos documentos e informações enviados a este Tribunal, na hipótese de apurada qualquer divergência ou omissão.

É o meu parecer, que submeto à consideração dos Srs. Conselheiros.

Determino a intimação do consulente, por meio de publicação no Diário Oficial de Contas (DOC), nos termos do §1º do art. 210-D do Regimento Interno.

Após, archive-se essa consulta eletrônica.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)