



PROCESSO : 11.458-8/2017
ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE
UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA - SINFRA
GESTOR : MARCELO DUARTE MONTEIRO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

PARECER Nº 4.912/2019

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. EXERCÍCIO DE 2016. SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA. OBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA DOS PAGAMENTOS REALIZADOS AOS FORNECEDORES DO ÓRGÃO. AUSÊNCIA DE MATERIALIDADE E LITISPENDÊNCIA EM RELAÇÃO À NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELA EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, COM O CONSEQUENTE ARQUIVAMENTO. SUGESTÃO DE INCLUSÃO DO TEMA NO PLANO ANUAL DE FISCALIZAÇÃO – PAF – 2020 DAS ENTIDADES E ÓRGÃOS ESTADUAIS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **auditoria de conformidade**¹, cujo objeto é a fiscalização sobre a gestão de contratos administrativos executados em 2016 no âmbito da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (SINFRA), especialmente no que se refere à observância da ordem cronológica dos pagamentos realizados aos fornecedores do órgão.

¹ Termo de Aceite - Documento Digital nº 14204/2017; Relatório de Planejamento de Auditoria – Documento Digital nº 143345/2017; Relatório Técnico – Documento Digital nº 144485/2017.



2. Nesse sentido, de acordo com a Matriz de Planejamento², eis a questão de auditoria a ser analisada no presente feito:

Q.1) Os responsáveis pela gestão financeira dos contratos administrativos da SINFRA observam, na consecução de pagamentos a fornecedores, a ordem cronológica das obrigações contratuais precedentes, no tocante a cada fonte diferenciada de recursos, exceto quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada?

3. No Relatório Preliminar a equipe técnica informou que aquela fase processual objetivava “obter, em sede de diligência documental, dados gerais sobre o objeto da presente fiscalização, isto é, sobre todos os contratos vigentes em 2016, executados, ou não, no âmbito da SINFRA.”³

4. Regularmente notificado⁴, em homenagem aos postulados do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB), o responsável apresentou informações⁵ e encaminhou documentação sobre os contratos formalizados em 2016, detalhando objeto, vigência e valor de cada um deles.

5. Analisando as informações apresentadas, a equipe técnica⁶ entendeu que os documentos juntados não continham “informações concernentes ao valor eventualmente executado no âmbito das respectivas avenças”. Nesse norte, postulou por diligenciar à autoridade responsável para que esta enviasse a este Tribunal rol discriminado de contratos administrativos vigentes em 2016, executados ou não, evidenciando-se, necessariamente, informações sobre o objeto, a vigência e o **valor efetivamente executado no âmbito das respectivas avenças, para o referido exercício financeiro.**

² Relatório de Planejamento de Auditoria – Documento Digital nº 143345/2017 – pág. 01.

³ Relatório Técnico – Documento Digital nº 144485/2017 – pág. 02.

⁴ Ofício nº 476/2017 – Documento Digital nº 169898/2017.

⁵ Documento externo – Documento digital nº 179646/2017.

⁶ Relatório Técnico – Documento digital nº 207214/2017.



6. Em obediência à nova citação, o responsável apresentou informações e documentos complementares.⁷

7. Em seguida, em relatório conclusivo⁸, a SECEX consignou que no exercício de 2016 foi contratado pela SINFRA o valor de R\$ 334.721.807,36 e pago R\$ 41.027.018,93. Mas, desse total, os valores de maior representatividade são os referentes a **obras e serviços de engenharia**, que somam R\$ 302.314.241,38 (conforme tabela 2, do documento digital nº 82167/2018⁹), cuja apreciação cabe à SECEX respectiva, nos termos regimentais.

8. Com efeito, afirmou a equipe técnica que:

fora o que é da área de engenharia, tem-se o total de R\$ 32.407.565,98 (conforme tabela 3 do documento digital 82167) contratado pela SINFRA em 2016, cuja fiscalização é de competência desta Secex. Mas, deste valor, há que se considerar que não houve pagamento nenhum referente ao maior dos contratos - Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de gerenciamento e controle de fornecimento de combustíveis, no valor de R\$ 28.024.137,60. Restou então o valor total de R\$2.311.449,30 o que é pouco representativo em relação ao universo contratado, ou seja, do total contratado pela SINFRA, o valor pago em 2016 cuja fiscalização cabe à esta SECEX representa apenas 0,7%

Outro fator que merece ser ponderado é que, dos documentos analisados, não constam indícios de preterimento de fornecedor ou quebra ilegal da ordem cronológica de pagamento.

9. Seguiu concluindo que, apesar de ter desenvolvido a apuração inicial com a expectativa de que poderia realizar a análise da ordem de pagamentos dos fornecedores, dado o grande volume de recursos que a SINFRA movimentou em 2016, de posse dos documentos e informações prestadas não se vislumbrou indícios de quebra da ordem cronológica de pagamento.

10. Por fim, explicitou que na presente auditoria não foram analisados os contratos cujo objeto seja execução de obra ou serviços de engenharia, posto

⁷ Documento externo – Documento digital nº 242680/2017.

⁸ Relatório Técnico – Documento digital nº 84570/2018.

⁹ Anexo do Relatório Técnico – Documento digital nº 82167/2018 – págs. 08 a 11.



que tal análise seria da competência da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia (Secex-Obras), manifestando-se conclusivamente pelo arquivamento dos autos.

11. A manifestação ministerial deu-se na forma de diligência¹⁰, requerendo o encaminhamento dos autos à Secex-Obras para se manifestar em relação à observância, pelos responsáveis, da ordem cronológica de pagamento referente aos contratos de obras e serviços de engenharia firmados pela SINFRA no exercício de 2016, com o consequente prosseguimento da instrução processual a cargo da Secex-Obras.

12. Diante do despacho do Conselheiro Relator¹¹, a Secex-Obras¹² manifestou-se no sentido de que a análise da ordem cronológica de pagamentos não está nas suas atribuições e remeteu os autos para a Secretaria de Controle Externo e Administração de Pessoal¹³, a qual pugnou pelo arquivamento, haja vista que o Processo de Auditoria nº 281310/2018 já tratou da matéria e encontra-se em fase de voto.

13. Vieram os autos para análise e parecer.

14. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

15. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

¹⁰ Diligência do Ministério Público de Contas – Doc. nº 98482/2018.

¹¹ Despacho – Doc. nº 119789/2018.

¹² Despacho do Secretário – Doc. nº 133196/2018.

¹³ Despacho do Secretário – Doc. nº 228378/2019.



16. No exercício dessa missão, o Tribunal de Contas dispõe de vários instrumentos de fiscalização, entre eles a auditoria, utilizada para o exame objetivo e sistemático das operações contábeis, orçamentárias, financeiras, operacionais e patrimoniais dos órgãos jurisdicionados, cujo escopo pode abranger mais de um exercício financeiro.

17. A auditoria de conformidade, por sua vez, é uma das espécies de auditoria utilizadas para efetivação do controle externo e 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. Assim, a auditoria de conformidade é o instrumento utilizado para avaliar se as atividades das entidades do setor público estão conforme as normas aplicáveis.

18. Consoante exposto, a presente auditoria tinha por escopo analisar a observância da ordem cronológica dos pagamentos realizados aos fornecedores da Sinfra.

19. O trabalho de fiscalização visava a demonstração da necessidade de regulamentação do art. 5º da Lei nº 8.666/93, o que já foi feito no Processo nº 281310/2018, que trata da mesma questão no que se refere à Secid, dentro dos seguintes parâmetros¹⁴:

- 1) a ocasião em que o credor deverá ser inserido na respectiva sequência;
- 2) as hipóteses de suspensão da inscrição do crédito na ordem cronológica de pagamento;
- 3) a fixação de prazo máximo para a realização da liquidação e para o efetivo pagamento;
- 4) as situações que poderão vir a constituir, ainda que não de forma taxativa, relevantes razões de interesse público, a permitir excepcionar a regra da ordem cronológica;
- 5) meios de conferir transparência (sistemas informatizados próprios e na *internet*) à ordem cronológica de exigibilidades pelas unidades da Administração, segundo critérios legais; e

¹⁴ Despacho do Secretário – Doc. nº 228378/2019, fl. 06.



6) separação das listas de credores por: (1) unidade da Administração; (2) tipo de contrato (fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços); (3) fonte de recursos; e (4) data de sua exigibilidade.

20. Portanto, nesse caso verifica-se que o interesse processual do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e da própria sociedade matogrossense já foi atingido mediante a auditoria na Secid, não justificando que se dispenda recursos em auditoria similar e de pouca materialidade.

21. A questão da materialidade foi explicitada a todo o momento no presente processo, sendo que antes a Secex imaginava que os contratos fora da área de engenharia totalizariam R\$ 32.407.565,98, mas desconsiderando-se a prestação de serviços continuados de gerenciamento e controle de fornecimento de combustíveis, no valor de R\$ 28.024.137,60, restou apenas R\$2.311.449,30, o que é pouco representativo em relação ao universo contratado, ou seja, do total contratado pela SINFRA, o valor pago em 2016 cuja fiscalização caberia à SECEX responsável pela auditoria representaria apenas 0,7%.

22. Ademais, a Secex deixou claro que a documentação analisada não demonstrava falhas na observância da ordem cronológica dos pagamentos realizados aos fornecedores do órgão.

23. Considerando-se a situação dos autos, cabe a transcrição do art. 485, V e VI, do Código de Processo Civil e art. 144 do Regimento Interno do TCE/MT:

Art. 485/CPC. O juiz não resolverá o mérito quando:

(...)

V - reconhecer a existência de preempção, de **litispendência** ou de coisa julgada;

VI - verificar ausência de legitimidade ou de **interesse processual**;

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

(Grifou-se)



24. Portanto, percebe-se que há litispendência no ponto de interesse processual da Secex, haja vista que o objetivo da auditoria era sensibilizar acerca da necessidade de regulação dos critérios de pagamento no Estado de Mato Grosso, trabalho que já foi devidamente realizado e possui parecer ministerial da lavra do Dr. Gustavo Deschamps.

25. Desse modo, em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, o **Ministério Público de Contas** pugna pela **extinção do processo sem resolução de mérito**, em razão da baixa materialidade e da existência de processo que atingirá o mesmo fim, induzindo litispendência e fulminando o interesse processual, nos moldes do art. 485, V e VI, do Código de Processo Civil e art. 144 do Regimento Interno do TCE/MT.

26. No entanto, tendo em vista que o tema da necessária obediência da ordem cronológica de pagamentos possui grande relevância, especialmente na garantia da transparência, da impessoalidade e da isonomia entre os credores, além de ser um eficaz mecanismo de combate à corrupção, este representante do Ministério Público de Contas solicita a inclusão desse relevante tema no Plano Anual de Fiscalização – PAF – de 2020 das entidades e órgãos estaduais.

3. CONCLUSÃO

27. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

a) pela **extinção do processo sem resolução de mérito**, em razão da baixa materialidade e da existência de processo que atingirá o mesmo fim, induzindo litispendência e fulminando o interesse processual, nos moldes do art. 485, V e VI, do Código de Processo Civil e art. 144 do Regimento Interno do TCE/MT;



b) pela inclusão do tema da necessária obediência da ordem cronológica de pagamentos no Plano Anual de Fiscalização – PAF – de 2020 das entidades e órgãos estaduais, tendo em vista que esse tema possui grande relevância, especialmente na garantia da transparência, da impessoalidade e da isonomia entre os credores, além de ser um eficaz mecanismo de combate à corrupção.

c) por fim, pelo arquivamento do processo.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 27 de novembro de 2019.

(assinatura digital)¹⁵

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

¹⁵ 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 Nº 9/2012 do TCE/MT.