



**Tribunal de Contas**  
**Mato Grosso**  
**TRIBUNAL DO CIDADÃO**

**GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO**

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

<b>PROCESSO Nº</b>	<b>16.318-0/2016</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO HUMANO</b>
<b>GESTOR</b>	<b>MAURO MENDES FERREIRA – EX-PREFEITO MUNICIPAL JOSÉ RODRIGUES ROCHA JÚNIOR – EX SECRETÁRIO MUNICIPAL</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA</b>
<b>RELATOR</b>	<b>CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA</b>

**SUMÁRIO**

<b>II</b>	<b>DAS RAZÕES DO VOTO</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>DA ANÁLISE DAS PRELIMINARES DE MÉRITO</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>DA IRREGULARIDADE CARACTERIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS</b>	<b>4</b>
<b>3.1</b>	<b>Análise do Relator</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>DISPOSITIVO DO VOTO</b>	<b>10</b>



<b>PROCESSO Nº</b>	<b>16.318-0/2016</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO HUMANO</b>
<b>GESTOR</b>	<b>MAURO MENDES FERREIRA – EX-PREFEITO MUNICIPAL JOSÉ RODRIGUES ROCHA JÚNIOR – EX SECRETÁRIO MUNICIPAL</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA</b>
<b>RELATOR</b>	<b>CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA</b>

## **II. DAS RAZÕES DO VOTO**

23. Inicialmente é necessário registrar que a presente Representação de Natureza Externa preenche os requisitos de admissibilidade previstos na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, bem como está com a instrução completa e parecer Ministerial, motivo pelo qual a conheço e passo a apreciar seu mérito.

### **2. DA ANÁLISE DAS PRELIMINARES DE MÉRITO**

24. Conforme relatado, o Sr. Márcio Lúcio Guimarães de Jesus arguiu a prescrição para a apuração da irregularidade, fundada no fato de que os fatos apurados ocorreram no ano de 2010, e a Representação de Natureza Externa foi proposta tão somente no ano de 2016, ou seja, extrapolou o prazo quinquenal previsto no art. 1º, da Lei Federal nº 9.873/1999.

25. A alegação não merece prosperar.

26. Isso porque comungo do entendimento de que, na ausência de legislação estadual específica quanto ao tema, bem como da inexistência de lei nacional que discipline os processos de controle externo, a pretensão punitiva, nos processos de controle externo de competência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205, do Código Civil. A propósito, esse foi o entendimento externado na Resolução de Consulta nº 07/2018, sob



minha relatoria, *in verbis*:

*“Resolução de Consulta nº 07/2018. Processos de Controle Externo. Prescrição da pretensão punitiva. Prazo. Marco Inicial. Interrupção. Suspensão.*

*1) Na ausência de legislação estadual específica, bem como na inexistência de uma lei nacional que discipline os processos de controle externo, a pretensão punitiva nos processos de controle externo de competência do TCE-MT subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, a saber 10 (dez) anos.*

*2) O marco inicial da prescrição é a data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.*

*3) A prescrição é interrompida pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil, e recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil.*

*4) Ocorrerá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência.*

*5) A ocorrência desta espécie de prescrição será aferida de ofício, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica do TCE-MT ou em legislação correlata.*

*6) A prescrição ocorre apenas quanto à pretensão punitiva, pela aplicação de multas e outras sanções, não alcançando a imputação de débito.”*

27. Desta feita, ao contrário do alegado pelo Sr. Márcio Lúcio Guimarães de Jesus, o prazo prescricional aplicável é o de 10 (dez) anos.

28. Rejeito, também, a preliminar arguida quanto à **subjetividade da lide**, suscitada sob o fundamento de que o objeto da denúncia refere-se à inadimplência do Município de Cuiabá no cumprimento de suas obrigações contratuais. Entendo que, apesar de não ter sido apreciado tecnicamente o pagamento de débito relativo às  
vdas



obrigações contratuais reconhecidamente prestados pela empresa demandante, por se tratar de questão atinente a interesse particular do Representante, ficou caracterizada a irregularidade de existência de pagamentos em desrespeito à ordem cronológica de suas exigibilidades, após a análise da equipe instrutória, matéria esta afeta ao Direito Público, e, portanto, é pertinente a discussão mediante a presente Representação.

29. Por fim, no que tange à **ilegitimidade passiva**, em que o **Sr. Mário Lúcio Guimarães de Jesus** declarou não ser ele o responsável, à época, pelo pagamento das despesas da Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano de Cuiabá, e sim a Secretaria Municipal de Finanças, corroboro com o entendimento da defesa. Restou claro que não foram identificados, nos documentos de pagamentos juntados aos autos, a assinatura do ex-gestor da Secretaria Municipal, nas peças equivalentes à nota ordem bancária, comprovando as alegações aduzidas, fato que determina o acolhimento desta preliminar de mérito.

30. Pelo exposto, **rejeito** as preliminares referentes à **prescrição** para a apuração da irregularidade, bem como a da **subjetividade da lide** e **acolho** a preliminar de **ilegitimidade passiva**, para a exclusão do **Sr. Mário Lúcio Guimarães de Jesus**.

31. Ultrapassadas as preliminares, passo à apreciação do mérito.

### 3. DA IRREGULARIDADE CARACTERIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Irregularidade Caracterizada
<b>Responsável: Sr. JOSÉ RODRIGUES ROCHA JÚNIOR – Ex-Secretário Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano</b>
<b>Classificação da irregularidade: JB 12. Despesa - Grave. Pagamento de obrigações com preterição e ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993).</b>
<b>Descrição da irregularidade:</b> A Secretaria Municipal de Assistência Social e de Desenvolvimento Humano realizou pagamentos de restos a pagar em detrimento aos empenhos 0012/2010 e 00206/2010 não obedecendo a ordem cronológica de suas exigibilidades, em desacordo com o estabelecido no art. 5º



### 3.1 Análise do Relator

29. Analisando os autos, assinalo que não compartilho do mesmo raciocínio aduzido pela Secretaria de Controle Externo acerca da descaracterização da irregularidade inicialmente atribuída aos ex-gestores, consubstanciado na realização do pagamento reclamado pelo autor da presente Representação de Natureza Externa.

30. Muito embora o motivo da Representação tenha sido a reclamação relacionada aos débitos pendentes de serviços realizados pelo Representante, a minuciosa auditoria revelou pagamentos realizados em desrespeito a ordem cronológica de sua exigibilidade. Foi constatado que ocorreram inscrições de restos a pagar, nos exercícios de 2012 e 2014, com pagamentos efetivados, que totalizaram o montante de R\$ 43.743.802,28 (quarenta e três milhões, setecentos e quarenta e três mil, oitocentos e dois Reais e vinte e oito centavos)<sup>1</sup>.

31. Apesar das alegações apresentadas pelo ex-Prefeito Municipal, Sr. Mauro Mendes Ferreira, de que as administrações públicas vêm passando por situação financeira precária, o que demandou diversos ajustes, cortes e mesmo outras medidas de cunho econômico com o objetivo de diminuir gastos; e de que a Prefeitura honrou seus gastos na medida da sua saúde financeira, por isso incluiu os créditos que tinha possibilidade de quitar na ordenação de pagamentos, os restos a pagar devem ser quitados conforme determina a legislação vigente, ou seja, como prioridade, quando verificada a disponibilidade de caixa, senão vejamos:

*“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*

**Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os**

<sup>1</sup> Documento digital n.º 180251/2016, pág. 03-05.  
vdas



***encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.***” (grifo nosso)

32. Verifica-se que a norma infraconstitucional impõe às instituições públicas a necessidade de observar a cronologia para o pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, nos termos em que determina a Lei n.º 8.666/1993, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

33. O objetivo dessa regra é o tratamento isonômico dos pagamentos realizados, garantindo a credibilidade do poder público ao assegurar o pagamento dos créditos, a não inclusão nos custos dos produtos e serviços, dos valores decorrentes do atraso nos pagamentos e evitar as negociações de cunho pessoal e que atendam interesses particulares de grupos específicos.

34. A alegação da falta de recursos é inadmissível como única justificativa para a quebra da ordem cronológica de pagamentos, especialmente porque a dívida pertence ao Município e não ao gestor.

35. Também não se pode valer a defesa, como fez o ex-Secretário Municipal, Sr. José Rodrigues Rocha Júnior, da alegação de que os empenhos reclamados pelo Representante não tinham comprovação de efetiva existência dos seus fatos geradores, uma vez que foram liquidados, ato esse consistente na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

36. Quanto à prescrição dos débitos, alegada em defesa pelo ex-Secretário, corroboro com o posicionamento da equipe de auditoria quanto à sua interrupção, a partir do seu correspondente reconhecimento pelo devedor em: 29/03/2011<sup>2</sup>, 10/09/2012<sup>3</sup> e 27/05/2013<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Documento digital nº 148613/2016, fls. 24.

<sup>3</sup> Documento digital nº 148613/2016, fls. 25.

<sup>4</sup> Documento digital nº 148613/2016, fls. 23.  
vdas



37. Verifico ainda, que na gestão do Prefeito Francisco Bello Galindo Filho, que findou em 31/12/2012, os pagamentos eram efetuados sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças, e que, na gestão do Prefeito Mauro Mendes Ferreira, de 01/01/2013 a 31/12/2016, os pagamentos eram realizados pelo gestor de cada pasta. Portanto, neste caso, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano era gerida pelo Sr. José Rodrigues Rocha Júnior, Secretário à época, que detinha a responsabilidade pelos pagamentos.

38. Dessa maneira, excludo a responsabilidade da **Sra. Julieta dos Santos Ribeiro Nunes Domingues**, do **Sr. Mário Lúcio Guimarães Jesus** e da **Sra. Regina Célia Kaezer**, não com fundamento na prescrição alegada pela equipe instrutória, uma vez que a Representação de Natureza Externa foi proposta dentro do prazo prescricional previsto no art. 205 do Código Civil, aplicado subsidiariamente ao caso<sup>5</sup>, nos termos da Resolução de Consulta n.º 07/2018 deste Tribunal de Contas, mas porque, durante a gestão dos Secretários mencionados, não lhes competia a realização de pagamentos.

39. Destaco que a publicação do Decreto Municipal n.º 6.026/2016, assinado pelo **ex-Prefeito, Mauro Mendes Ferreira**, comprova que as decisões relacionadas ao pagamento de despesas inscritas em restos a pagar no âmbito do município de Cuiabá, naquela gestão, passavam pelo seu crivo, bem como eram precedidas da sua avaliação, isso pela preocupação denotada com a edição da norma mencionada como forma de aplacar os efeitos da crise financeira que o próprio gestor fez questão de ressaltar em sua defesa.

40. Assim, há que se fazer solidarizar as responsabilidades, considerando as disposições do Decreto Municipal n.º 4.260/2005, visto que a delegação de competência não retira do gestor a obrigação de zelar pelas escolhas na condução das políticas públicas sob a sua responsabilidade. É muito claro o magistério de Hely Lopes Meirelles sobre este assunto<sup>6</sup>: *“As atribuições do prefeito são de natureza governamental e*

<sup>5</sup> Código Civil: **Art. 205**. *A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.*

<sup>6</sup> HELY LOPES MEIRELLES, in Curso de Direito Municipal, Malheiros, 1993, pág. 522.  
vds



*administrativa; governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização, e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder.”*

41. É sabido que o Prefeito pode não realizar pessoalmente todas as funções do cargo, executando aquelas que lhe são privativas e indelegáveis e delegando as demais aos seus auxiliares e técnicos da Prefeitura (Secretários municipais, Diretores, Chefes de Serviços, Assessores e outros subordinados). Não obstante, todas as atividades do Executivo são de sua responsabilidade, direta ou indireta, quer pela sua execução pessoal, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica.

42. Nesse sentido, para a melhor teoria da culpa, relaciona-se a concepção de que o Município age por intermédio de seus agentes, a quem chama de servidores:

*“Acórdão 2.457/2017-TCU-Plenário. A delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, competindo ao gestor delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais, pela importância do objeto e pela materialidade dos recursos envolvidos, a necessidade de supervisão não pode ser subestimada. .”*

43. Concluo que, muito embora a empresa Neosvaldo José da Silva – ME tenha buscado tutela de interesse privado, o que não cabe a este Tribunal apreciar, conforme já restou asseverado, o foco do exame realizado foram os pagamentos de obrigações com preterição de ordem cronológica de exigibilidade, o que é possível, tendo como base legal o disposto no art. 46, III, da LO/TCE-MT e art. 224, II, a, do RI/TCE-MT.

44. Entendo improcedentes os argumentos da Secretaria de Controle Externo de que nenhum dos gestores citados deva ser responsabilizado pela irregularidade caracterizada, sob a argumentação de prescrição punitiva. E também discordo, em parte, da manifestação do Ministério Público de Contas, pois entendo que o ex-Prefeito, Sr. Mauro Mendes Ferreira, é responsável solidário com aquele a quem delegou competências, no caso, o ex-Secretário Municipal de Assistência Social e

vdas



Desenvolvimento Humano, Sr. José Rodrigues Rocha Júnior.

45. Os pagamentos reclamados já foram realizados conforme documentação constante dos autos<sup>7</sup>, o que satisfaz a pretensão do Autor, mas não saneou ou descaracterizou a irregularidade inicialmente apontada pela equipe técnica, referente à desconsideração da exigibilidade cronológica para a realização dos pagamentos.

46. No entanto, entendo não ser recomendável a aplicação de multa, uma vez que a imputação deveria se estender a todos os envolvidos, ex -prefeitos e ex-secretários, desde 2010 até 2016, o que demandaria nova citação do ex-prefeito e do ex-Secretário Municipal de Finanças do período de 2010 a 2012, alongando o processo, em contramão com o princípio da celeridade processual, porque não teria efeito prático imediato e relevante.

47. Assim, deixo de propor a aplicação da multa proposta pelo Ministério Público de Contas e proponho determinação à atual gestão da Prefeitura Municipal de Cuiabá e da Secretaria de Assistência Social e Desenvolvimento Humano, para que se abstenham de realizar pagamentos de obrigações fora da ordem cronológica de exigibilidade, conforme normatiza o art. 92, da Lei de Licitações n.º 8.666/1993, sob pena de multa em caso de ação reincidente:

<b>Irregularidade Caracterizada</b>
<b>Responsáveis:</b> Ex-Secretários Municipais de Assistência Social e Desenvolvimento Humano Sr. Mauro Mendes Ferreira – ex-Prefeito Municipal Sra. Julieta dos Santos Ribeiro Nunes Domingues – período de 01/01/2011 a 03/03/2011 Sr. Mario Lúcio Guimarães de Jesus - período de 04/03/2011 a 04/09/2011 Sra. Regina Célia Kaezer - período de 05/09/2011 a 31/12/2012 Sr. José Rodrigues Rocha Júnior – período de 01/01/2013 a 31/12/2016
<b>Classificação da irregularidade: JB 12. Despesa - Grave. Pagamento de obrigações com preterição e ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993).</b>
<b>Descrição da irregularidade:</b> A Secretaria Municipal de Assistência Social e de Desenvolvimento Humano realizou pagamentos de restos a pagar em detrimento aos empenhos 0012/2010 e 00206/2010

<sup>7</sup>Documento digital nº 223646/2016, fls. 16 a 21  
vdas



não obedecendo a ordem cronológica de suas exigibilidades, em desacordo com o estabelecido no art. 5º e 92 da Lei 8.666/93.

**Determinação:** À atual gestão da Prefeitura Municipal de Cuiabá e da Secretaria de Assistência Social e Desenvolvimento Humano para que se abstenha de realizar pagamentos de obrigações fora da ordem cronológica de exigibilidade, conforme normatiza o art. 92, da lei de licitações n.º 8.666/1993, sob pena de multa em caso de ação reincidente:

### 3. CONCLUSÃO

48. Ante as pontuações apresentadas, entendo que as irregularidades restaram caracterizadas, motivo pelo qual voto pela procedência da presente Representação de Natureza Externa, e pela determinação à gestão atual da Prefeitura do Município de Cuiabá e da Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano para que observem a ordem cronológica de exigibilidade dos pagamento relativos às obrigações pertinentes ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, nos termos em que determina o art. 92, da Lei n.º 8.666/1993.

### 4. DISPOSITIVO DO VOTO:

49. Diante do exposto e, nos termos do artigo 1º, inciso XV, da Lei Complementar nº 269/2007 e do artigo 29, inciso XII da Resolução nº 14/2007, acolho parcialmente o Parecer Ministerial n.º 6.296/2017, da lavra do Procurador Gustavo Coelho Deschamps, para:

I) **conhecer da presente Representação de Natureza Externa**, formulada pela empresa Neosvaldo José da Silva – ME, pessoa jurídica de direito privado, em desfavor da Prefeitura Municipal de Cuiabá e da Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano, representadas a época, pelo Prefeito Municipal, Sr. Mauro Mendes Ferreira, e pelo Secretário Municipal, Sr. José Rodrigues Rocha Júnior.;

II) **no mérito, julgá-la procedente** em decorrência da caracterização da irregularidade no pagamento de obrigações com preterição da ordem cronológica de

vdas



Tribunal de Contas  
Mato Grosso  
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO**

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

exigibilidade;

III) **determinar** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Cuiabá e da Secretaria de Assistência Social e Desenvolvimento Humano que se abstenha de realizar pagamentos de obrigações fora da ordem cronológica de exigibilidade, conforme normatiza o art. 92, da Lei n.º 8.666/1993.

50. É o voto.

Cuiabá, 22 de outubro de 2018.

(assinado digitalmente)

**LUIZ HENRIQUE LIMA**

Conselheiro Interino conforme Portaria nº 122/2017