



PROCESSO Nº : 2.971-8/2014
INTERESSADO : SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTE E PAVIMENTAÇÃO URBANA DE MATO GROSSO - SETPU
ASSUNTO : RECURSOS ORDINÁRIOS INTERPOSTOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E PELO SENHOR CINÉSIO NUNES DE OLIVEIRA
RELATOR ORIGINAL : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM
RELATOR DO RECURSO : CONSELHEIRO INTERINO MOISES MACIEL

RAZÕES DO VOTO

I- DA PRELIMINAR PREJUDICIAL DE MÉRITO: CERCEAMENTO DE DEFESA

17.O devido processo legal é direito fundamental (inciso LIV do artigo 5º da Constituição da República) resguardado nos processos de competência desta Corte de Contas (alínea b do artigo 137 do RITCE/MT).

18.A Lei Fundamental assegura aos litigantes em processo judicial ou administrativos o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes. O núcleo essencial do princípio do contraditório compõe-se, de acordo com a doutrina tradicional, de binômio: “informação e reação”. O primeiro desses elementos é indispensável; o segundo, eventual ou possível.

19.O contraditório é entendido como simétrica paridade das partes na preparação do provimento. Por isso mesmo, importante ressaltar que o contraditório é garantia das partes, ou seja, daquelas a quem se destinam os efeitos do provimento. Sua inobservância representa causa de nulidade, de modo que deve sempre ser observado.

20.A Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha conceitua, de forma elucidativa, esses dois princípios, assinalando que:

“o contraditório significa que a relação processual forma-se, legitimamente, com a



convocação do acusado ao processo, a fim de que se estabeleça o elo entre o quanto alegado contra ele e o que ele venha sobre isso ponderar. Somente na dialética processual é que se afirma o Direito, de tal modo que uma assertiva e a sua contradita combinam os elementos donde o julgador extrai, sem vínculo prévio com qualquer das partes, a sua decisão jurídica. O contraditório garante não apenas a oitiva das partes, mas que tudo quanto apresente ele no processo, suas considerações, argumentos, provas sobre a questão sejam devidamente levadas em conta pelo julgador, de tal modo que a contradita tenha efetividade e não apenas se cinja à formalidade de sua presença”

21. Já no que se refere à ampla defesa, a Excelentíssima Ministra conceitua como:

*“O princípio da ampla defesa acopla várias garantias. O interessado tem o direito de conhecer o quanto se afirma contra os seus interesses e de ser ouvido, diretamente e/ou com patrocínio profissional sobre as afirmações, de tal maneira que as suas razões sejam coerentes com o quanto previsto no Direito. Na primeira parte se tem, então, o **direito de ser informado de quanto se passa sobre a sua situação jurídica, o direito de ser comunicado, eficiente e tempestivamente, sobre tudo o que concerne à sua condição no Direito.** Para que a defesa possa ser preparada com rigor e eficiência, **há de receber o interessado todos os elementos e dados sobre o quanto se ponha contra ele, pelo que haverá de ser intimado e notificado de tudo quanto sobre a sua situação seja objeto de qualquer processo”.***

22. Nota-se que os direitos se completam, e asseguram aos interessados o pleno conhecimento de todos os atos processuais concernentes a sua situação jurídica.

23. No que tange ao cerceamento de defesa, o ex-gestor recorrente alegou porque foi condenado por ter cancelado restos a pagar processados ou não ter inscrito em restos a pagar despesas liquidadas no valor de **R\$ 158.145.582,69** e que, no entanto, teve oportunidade de se defender apenas com relação ao valor de **R\$ 40.664.504,16** de despesas não inscritas em restos a pagar, constante do relatório técnico preliminar.

24. De início, destaco que as irregularidades que ensejaram o julgamento pela irregularidade das contas anuais de gestão da Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana, nos termos do voto do Conselheiro Relator, referem-se às gravíssimas inconsistências nos demonstrativos contábeis apontadas nos itens 9, 10 e 11 do Relatório de Obras e Serviços de Engenharia acostados ao processo nº 15.679-5/2015, que trata também das contas anuais de gestão da citada Secretária, porém com relação aos itens de obras, que são analisados pela SECEX OBRAS.

25. Em verdade, a ausência do contraditório e ampla defesa, por si só, seriam fundamentos suficientes para ensejar a nulidade de uma decisão. Ocorre no caso dos



autos, que **não há que se falar em violação às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, eis que os responsáveis indicados foram citados para apresentarem as devidas justificativas, conforme documentos constantes no Relatório de Obras e Serviços de Engenharia (processo Nº 15.679-5/2015).**

26. Muito embora tenha havido um crescimento nos valores apontados entre o relatório preliminar (R\$ 40.664.504,00) e posteriormente o relatório de defesa (R\$ 158.145.582,69), não restam dúvidas de que o fato que originou tais irregularidades é o mesmo, ou seja, tanto o valor levantado inicialmente quanto seu complemento reside na existência de despesas já liquidadas e não inscritas em restos a pagar no exercício de 2014, motivo este que afasta qualquer argumento relativo à violação da garantia do contraditório e da ampla defesa aos responsáveis.

27. Soma-se às garantias impostas à defesa dos responsáveis, o fato de que após o relatório de defesa elaborado pela SECEX competente **houve ainda a notificação dos responsáveis para alegações finais**, eis que o relatório de obras e serviços de engenharia faz parte e subsidia o julgamento das contas de gestão da SETPU.

28. Noutro giro, é possível crer que os fundamentos que levaram o Conselheiro José Carlos Novelli a levantar a hipótese de ausência de contraditório e ampla defesa na responsabilização das irregularidades 9, 10 e 11, devem-se ao fato do **relatório de obras e serviços de engenharia (processo nº 15.679-5/2015), não se encontrar apensado às contas anuais de gestão da SETPU (processo nº 2.971-8/2014).**

29. Em que pese a consideração dos fatos constantes do relatório de obras no julgamento das contas anuais de gestão da SETPU, é importante consignar que, de fato, o não apensamento do referido relatório às contas anuais de gestão, traduz grave falha procedimental, o que estimulou o equívoco apontado pelo Conselheiro Revisor, eis que ao se tratar da Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana sua finalidade está estritamente ligada à execução de obras públicas, e dessa forma é primordial e indispensável a análise dos recursos destinadas às obras pela SECEX de



obras e serviços de engenharia.

30. Até porque, do relatório de obras e serviços de engenharia se extrai que a dotação para as despesas de capital da Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana, perfaz o montante de R\$ 1.395.478.360,91, sendo que foram destinados para obras e instalações o valor de R\$ 711.293.5043,18, demonstrando dessa forma que a análise do relatório de obras e serviços de engenharia elaborada pela SECEX especializada mostra-se como primordial, tendo em vista que grande parte dos recursos foram dispensados aos serviços de obras e instalações.

31. Com isso, o não apensamento do relatório de obras às contas de gestão também não demonstra a melhor técnica de julgamento, tendo em vista a inobservância à diretriz contida na Resolução Normativa nº 14/2007, deste Tribunal de Contas, uma vez que o relatório de auditoria realizada pela SECEX de Obras e Serviços de Engenharia tem como objetivo subsidiar o julgamento dos atos de gestão da referida Secretaria. Vejamos:

Art. 149 – Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para o exame objetivo e sistemático das operações financeiras, administrativas e operacionais dos órgãos jurisdicionados, visando, dentre outras finalidades: [...] **V – Subsidiar a apreciação e julgamento dos processos ou a emissão de Parecer Prévio sobre as contas públicas.**

32. Vale reforçar, que a ausência de apensamento do relatório de obras às contas de gestão da SETPU foi responsável tanto pelo equívoco arguido no voto vista, como também não possibilitou a análise consolidada das informações pelo próprio Órgão ministerial.

33. As alegações de que a impropriedade não foi submetida ao contraditório e a ampla defesa são incabíveis, quando se analisa a defesa apresentada sobre o relatório complementar elaborado pela SECEX OBRAS, concernente as irregularidades apontadas no referido relatório, todas rebatidas pelos responsáveis. Por isso não há que se falar que não foram oportunizada à defesa a se manifestar, pois, todos os responsáveis foram citados por ofícios emitidos pelo Relator e recebidos conforme mostra os seguintes documentos:



- Ofício nº 1309/2015/GAB – AJ/TCE-MT (proc. Nº 156795/2015 - 01 – doc. Digital nº 124936-2015) Citado: CINÉSIO NUNES DE OLIVEIRA - Secretário de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana – SETPU;
- Ofício nº 1310/2015/GAB – AJ/TCE-MT (proc. Nº 156795/2015 – 02 – doc. Digital nº 124950-2015) Citado: PAULO DA SILVA COSTA - Superintendente de Orçamentos, Convênios e Finanças da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso;
- Ofício nº 1311/2015/GAB – AJ/TCE-MT (proc. Nº 156795/2015 – 03 – doc. Digital nº 124957/2015) Citado: VALDÍSIO JULIANO VIRIATO – Ex Secretário de Administração Sistema da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso
- Ofício nº 1312/2015/GAB – AJ/TCE-MT (proc. Nº 156795/2015 – 04 - doc. Digital nº 124964-2015) Citado: EDUARDO TOMIO IWASHITA - Assessor Técnico de Licitação da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso
- Ofício nº 1313/2015/GAB – AJ/TCE-MT (proc. Nº 156795/2015 – 05 - doc. Digital nº 124973-2015) Citado: LUIZ REI DE PAULA – Contador da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso.
- Ofício nº 1314/2015/GAB – AJ/TCE-MT (proc. Nº 156795/2015 – 06 - doc. Digital nº 124988-2015) Citado: WILSON CARLOS SOARES DA SILVA - Gestor da Unidade de Controle Interno da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso.
- Ofício nº 1315/2015/GAB – AJ/TCE-MT (proc. Nº 156795/2015 – 07 - doc. Digital nº 124996-2015) Citado: Antônia Luísa Soares Pereira Ribeiro - Assessor Técnico de Licitação da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso



– Ofício nº 1316/2015/GAB – AJ/TCE-MT (proc. Nº 156795/2015 – 08 - doc. Digital nº 125001-2015) Citado: JOSÉ ALVES PEREIRA FILHO - Ex-Auditor Geral do Estado

– Ofício nº 1364/2015/GAB – AJ/TCE-MT (proc. Nº 156795/2015 – 09 - doc. Digital nº 125008-2015) Citado: MARCELO DUARTE MONTEIRO - Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso

34. Após serem devidamente citados, por meio do advogado, Dr. Maurício Magalhães Faria Junior, os citados apresentaram suas defesas acerca das irregularidades apontadas no relatório técnico complementar elaborado pela Secex Obras, conforme demuntra os documentos externos:

– Documento Externo nº 178195_2015_01 – Doc. Digital nº 133051/2015 e 178195_2015_02 – Doc. Digital nº 133052/2015 Defendente: JOSÉ ALVES PEREIRA FILHO – Ex Auditor Geral da CGE-MT

– Documento Externo nº 184942_2015_01 – doc. Digital nº 139019/2015 Defendente: WILSON CARLOS SOARES DA SILVA – Gestor da Unidade de Controle Interno da SETPU

– Documento Externo nº 186481_2015_01 – doc. Digital nº 140403/2015 Defendente: CINÉSIO NUNES DE OLIVEIRA – Ex Secretário de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana – SETPU

– Documento Externo nº 186465_2015_01 – doc. Digital nº 140405/2015 Defendente: LUIZ REI DE PAULA – Ex Contador da SETPU

– Documento Externo nº 186511_2015_01 – doc. Digital nº 140406/2015 Defendente: PAULO DA SILVA COSTA – Ex Superintendente de Orçamentos, Convênios e Finanças da SETPU

– Documento Externo nº 186490_2015_01 – doc. Digital nº 140409/2015



Defendente: VALDÍSIO JULIANO VIRIATO – Ex Secretário de Administração Sistêmica da SETPU

– Documento Externo nº 191256_2015_01 – doc. Digital nº 143425/2015

Defendente: ANTÔNIA LUÍSA PEREIRA RIBEIRO – Assessora Técnica de Licitação da SETPU

– Documento Externo nº 191710_2015_01 – doc. Digital nº 144078/2015

Defendente: EDUARDO TOMIO IWASHITA – Assessor Técnico de Licitação da SETPU

35. Denota-se que todos os responsáveis, foram devidamente citados para se manifestarem a respeito das irregularidades a eles atribuídas.

36. Ademais, o julgamento inicial, pela irregularidade das referidas contas **não foi fundamentado exclusivamente na irregularidade acima comentada**. Esta era a única irregularidade gravíssima. Entretanto, outras 14 irregularidades graves foram apontadas.

37. Ante o exposto, com esses fundamentos e ressaltando mais uma vez que **no voto revisor a majoração do referido valor foi desconsiderada** e as contas anuais de gestão da extinta SETPU foram julgadas regulares, e que o ex-gestor se manifestou amplamente sobre o relatório técnico da Secex-Obras, **VOTO no sentido de rejeitar preliminar de cerceamento de defesa**, e mantenho o acórdão sem alteração no que se refere a esta irregularidade.

II.a - DO MÉRITO DO RECURSO APRESENTADO PELO SR. CINÉSIO NUNES DE OLIVEIRA

38. No mérito, o recorrente justifica as irregularidades constantes do voto do relator, a fim de excluir multas e ressarcimentos que lhe foram imputados por diversas irregularidades, uma vez que no voto vista a irregularidade de não inscrição de despesas em restos a pagar foi analisada e sanada pelo Conselheiro revisor.



39. De acordo com o recorrente, um secretário não pode ser responsabilizado por todos os atos e pagamentos da pasta sob sua gestão, pretendendo com isso, excluir sua responsabilidade pelo ressarcimento aos cofres públicos pelo **pagamento de juros e multa por atraso no PASEP no valor de R\$ 3.169,77.**

40. Não assiste razão o recorrente.

41. De acordo com a Súmula 1 deste Tribunal de Contas, “*o pagamento de juros e/ou multas sobre obrigações legais e contratuais pela Administração Pública deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa*”.

42. A Resolução de Consulta 69/2011 esclarece objetivamente a questão:

43. Resolução de Consulta nº 69/2011 (DOE, 19/12/2011). Despesa. Multas e juros de mora. Obrigações contratuais, tributárias, previdenciárias ou administrativas. Responsabilização do agente que deu causa ao atraso no pagamento das obrigações. Possibilidade de responsabilização solidária da autoridade competente. 73 O pagamento de juros, correção monetária e/ou multas, de caráter moratório ou sancionatório, incidentes pelo descumprimento de prazos para a satisfação tempestiva de obrigações contratuais, tributárias, previdenciárias ou administrativas, oneram irregular e impropriamente o erário com encargos financeiros adicionais e desnecessários à gestão pública, contrariando os princípios constitucionais da eficiência e economicidade, consagrados nos artigos 37 e 70 da CRFB/1988 e também o artigo 4º da Lei nº 4.320/1964; caso ocorram, a Administração deverá satisfazê-los, e, paralelamente, adotar providências para a apuração de responsabilidades e ressarcimento ao erário, sob pena de glosa de valores e consequente responsabilização solidária da autoridade administrativa competente.

44. Na qualidade de Secretário estadual, caberia ao recorrente a indicação do verdadeiro responsável pela inadimplência, não bastando apenas a sua alegação, sem qualquer prova documental de que não é o responsável. No caso, eventual ato de delegação poderia servir de prova para amenizar a responsabilidade do titular da pasta.

45. Assim vem sendo deliberado por este Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso nos últimos anos, a exemplo dos Acórdãos 3.456/2010, 1.430/2010, 2695/2015.

ACÓRDÃO Nº 3.456/2010 Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 6.727-



0/2010. ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, inciso II, 21, § 1º e 22 §§ 1º e 2º da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e artigo 193, § 1º da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo, em parte, com o Parecer nº 4.732/2010 do Ministério Público de Contas, em julgar REGULARES, com determinações legais, as contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Serra Nova Dourada, relativas ao exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. Valdivino Carmo Cândido; neste ato representado pelo seu procurador Marcos Antonio Queiroz Fullin - OAB/MT nº 11.116; **determinando ao Sr. Valdivino Carmo Cândido que faça o ressarcimento aos cofres públicos municipais, com recursos próprios, no prazo de 15 dias, dos valores de: a) 45,91 UPFs/MT, pelas despesas ilegais e/ou ilegítimas lesivas ao patrimônio público (artigo 70, CF) referente ao pagamento de correção de juros e multas decorrentes do atraso de pagamento das faturas de telefone; e, b) 427,63 UPFs/MT, pela aquisição de medicamentos com preços superiores ao estabelecido pela Resolução nº 04/2006 CMED[...]**

ACÓRDÃO Nº 1.430/2010 Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 5.416-0/2010. ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, inciso II, 16 e artigos 21, § 1º e 22, § 2º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) por maioria, acompanhando o voto do Conselheiro Revisor, que votou pela Regularidade das Contas, com determinações, aplicação de multa e restituição de valores ao gestor, e, contrariando o Parecer nº 3.443/2010 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em julgar REGULARES, com determinações legais, as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Campo Verde, relativas ao exercício de 2009, sob a administração da Sra. Marinez de Fátima Mezzomo Gaidex, **determinando à Srª. Marinez de Fátima Mezzomo Gaidex a restituição aos cofres públicos, com recursos próprios, do valor de 0,94 UPFs/MT, referente ao pagamento de juros e multa motivadas por atraso no pagamento de telefonia fixa;**

ACÓRDÃO Nº 2.695/2015 – TP Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE ROSÁRIO OESTE. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2014. REGULARES, COM DETERMINAÇÃO LEGAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RESTITUIÇÃO DE VALORES AOS COFRES PÚBLICOS MUNICIPAIS. Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº **1.856-2/2014**. ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, 21, § 1º, e 22, § 2º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 193, § 2º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 3.043/2015 do Ministério Público de Contas, em julgar **REGULARES**, com **determinação legal**, as contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Rosário Oeste, relativas ao exercício de 2014, gestão do Sr. João Antônio da Silva Balbino, neste ato representado pelo procurador Rony de Abreu Munhoz - OAB/MT nº 11.972 e outros; determinando à atual gestão que cumpra suas obrigações contratuais e sociais no prazo regulamentar, para que não incorra em juros e multas, em especial as obrigações referentes às faturas de energia elétrica; **determinando, ainda, ao Sr. João Antônio da Silva Balbino, que restitua aos cofres públicos municipais o montante de R\$ 5.078,00, em razão da realização de despesas com juros, multas e correções monetárias no pagamento em atraso de faturas de energia elétrica**, considerando a respectiva data do fato gerador da tabela transcrita nas fls. 5 a 10 do relatório técnico preliminar da Secretaria de Controle Externo da Segunda



Relatoria, em consonância com o caput do artigo 294, da Resolução nº 14/2007[...].

46. Exceção à regra da Súmula 1, o gestor poderá se eximir do pagamento de multas e juros pelo atraso no pagamento de obrigações, se comprovar fato excludente da sua responsabilidade, tais como casos fortuitos ou de força maior. No caso, o gestor limitou-se a afirmar que não pode acompanhar todos os pagamentos feitos pelo órgão sob sua responsabilidade, o que é inadmissível.

47. O ordenador de despesa é o agente público responsável pela emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos, consoante conceito extraído do Decreto-Lei Federal 200/67:

48. Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas. § 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

49. O gestor tem obrigação de acompanhar, planejar, decidir, controlar e administrar tudo que diz respeito ao órgão onde é titular máximo, sem prejuízo de eventuais ações para apurar responsabilidades e determinar ressarcimentos.

50. Com essas considerações, acompanho a equipe técnica e o parecer ministerial, mantendo a determinação de restituição ao erário, com recursos próprios, do valor pago a título de juros e multas pelo atraso no recolhimento do PASEP e a aplicação de multa de 10% sobre o valor do dano, nos termos do Acórdão 3.640/2015.

51. Quanto ao pagamento de diárias depois das respectivas viagens, contrariando o art. 5, § 1º do Decreto estadual 2.101/2009, o recorrente alegou que não houve prejuízo aos servidores ou ao erário e ressaltou a dificuldade dos órgãos em obedecer o regramento em todas as diárias¹.

¹ Decreto Estadual 2.101/2009: **Art. 5º** A concessão de diárias será autorizada pelo Ordenador de Despesa por meio da Nota de Empenho (EMP) em nome do servidor, devendo ser precedida da apresentação da Ordem de Serviço – OS, conforme disposto no Anexo II deste decreto. **§ 1º** O pagamento da diária deve ser efetuado através do crédito



52. Observa-se que o ex-gestor não fez esforço algum para justificar o pagamento a posteriori de diárias, pelo contrário, confirmou a irregularidade.

53. Este Tribunal de Contas tem posicionamento pacificado pela Resolução de Consulta 1/14-TP₃, aceitando **excepcionalmente** o ressarcimento posterior à viagem, desde que apresentadas as justificativas e comprovações necessárias da efetiva despesa.

54. A ementa da referida resolução, por ser autoexplicativa, merece transcrição:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 1/2014 – TP Ementa: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. DESPESA. DIÁRIAS. RESSARCIMENTO APÓS O EFETIVO DESLOCAMENTO DO AGENTE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. 1) A concessão de diárias a agente público deve estar prevista em lei e em regulamento próprio, podendo a regulamentação ser formalizada por ato normativo de cada Poder. O regulamento deve prever os requisitos e concessão, as hipóteses de utilização e a forma de prestação de contas, observados, neste último caso, as disposições do Acórdão nº 1.783/2003, deste Tribunal. 2) A concessão de diárias tem como objetivo o ressarcimento de despesas de alimentação, estadia e locomoção incorridas por agentes públicos para deslocarem a outro município para exercer as atribuições inerentes ao cargo ocupado, não sendo permitida a utilização de diárias quando essas despesas já forem indenizadas por outros institutos, tais como: ajuda de custos, auxílio transporte, auxílio alimentação, verbas indenizatórias, dentre outras. 3) As despesas públicas, inclusive aquelas provenientes de diárias, devem ser empenhadas no exercício financeiro de sua autorização orçamentária, sendo vedada a geração de despesas sem prévio empenho, conforme prescrição do inciso II do artigo 35 c/c o artigo 60, da Lei nº 4.320/1964. 4) O processamento das despesas com diárias deve observar o princípio do planejamento, sendo que o respectivo pagamento deve ser procedido antes do deslocamento do agente público para outra localidade. 5) Excepcionalmente, é possível o ressarcimento a posteriori de diárias concedidas, porém sem o tempestivo processamento da despesa e de seu pagamento, tendo em vista que o agente público não pode suportar com recursos próprios despesas incorridas no exercício das atribuições de seu cargo, sendo necessário para tanto: a) a comprovação da autorização para deslocamento do agente, emanada pela autoridade competente em ato da época do fato; b) justificativas para as situações que ensejaram o não processamento tempestivo da despesa e do seu pagamento; c) a comprovação da correlação entre o motivo do deslocamento e as atribuições e as atividades realizadas na viagem; e, d) a apresentação de regular prestação de contas, nos moldes requeridos pela legislação da época do deslocamento. 6) A hipótese de ressarcimento a posteriori, nos termos descritos no item anterior, não isenta a eventual aplicação de sanção por este Tribunal ao responsável que deixou de observar a legislação de diárias à época do deslocamento do agente público, bem como as normas de processamento da despesa pública insculpidas na Lei nº 4.320/1964, devendo possíveis situações de urgência serem avaliadas em cada caso concreto.

55. *Nenhuma justificativa para a excepcionalidade de pagamento posterior à viagem foi apresentada pelo ex-gestor. De qualquer forma, mesmo que houvesse razões para o*

em conta corrente do servidor ou disponibilizado na forma estabelecida em outro instrumento legal **até 24 (vinte e quatro) horas antes da realização da viagem.**



pagamento a posteriori, tal fato, entretanto, não isentaria o gestor de ter contra si a aplicação de multa por deixar de observar a legislação de diárias à época do deslocamento do agente público e as normas de processamento de despesas públicas.

56. Assim, considerando que a irregularidade existiu de fato e que o ex-gestor a admitiu, mantenho inalterado o Acórdão 3.640/2015 nesse quesito.

57. Quanto ao fracionamento de despesas com intuito de burlar procedimento licitatório, contrariando o art. 37, II, da Constituição da República e artigos 2º e 89 da Lei 8.666/93, o ex-gestor ressaltou que se tratavam de despesas eventuais, considerando o tempo decorrido entre as aquisições (sete meses).

58. Tais despesas, no valor global de **R\$ 85.302,64**, referem-se a :

- **aquisições de uniformes** com duas empresas diferentes nos valores de R\$ 15.470,00 e R\$ 7.968,00, respectivamente, totalizando R\$ 23.438,00;

- **aquisição de camisetas polo**, numa terceira empresa, no valor de R\$ 17.496,00; e,

- serviços de **cópias e encadernação, com outras duas empresas**, nos valores de R\$ 36.870,48 e R\$ 7.498,16, respectivamente, totalizando R\$ 44.368,64.

59. O ex-gestor considerou que a descrição genérica do objeto dificultou a defesa e que no relatório FIP 680 constam apenas informações básicas. Alega também que as datas das aquisições deveriam ter sido mencionadas, como demonstração da eventualidade das aquisições.

60. Não cabe razão ao recorrente. **Todas as aquisições se deram no exercício de 2014.**

61. De acordo com a Constituição da República, a regra para a Administração Pública é a licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações:



62.Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ...XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

63.Nesse contexto, concordo com a SECEX e com o Ministério Público de Contas que se manifestam no mesmo sentido, ao afirmar que cabe à Administração Pública agir de maneira planejada e respeitar os princípios orçamentários da anualidade, universalidade e unidade, estimando o valor global das contratações de objetos da mesma natureza e evitando fracionamento de despesa.

64.O fracionamento de despesa caracteriza-se quando o valor de eventual aquisição é dividido para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa, ou para efetuar contratação direta.

65.A obra *Licitações e Contratos – Orientações Básicas*, editada e publicada pelo Tribunal de Contas da União - TCU, traz os seguintes esclarecimentos a respeito do tema:

“O fracionamento se caracteriza quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o tal da despesa, ou para efetuar contratação direta”.

66.E tem inúmeros julgados relacionados ao assunto, entre os quais destaco:**A preterição indevida do procedimento de aquisição mais amplo, que leve em conta o valor total estimado do objeto, caracteriza fuga à modalidade licitatória adequada e fracionamento irregular da despesa.²O fracionamento de despesa restringe o caráter competitivo do certame, sendo irregularidade punível com a aplicação de multa.³**

67.De acordo com o Manual de orientações básicas sobre licitações e contratos, também do TCU, o fracionamento pode decorrer da ausência de planejamento:

²Acórdão 2269/2016-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO

³Acórdão 1276/2012-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER



Não raras vezes, ocorre fracionamento da despesa pela ausência de planejamento da Administração. **O planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento.** Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa no ano, quando decorrente da falta de planejamento.

68.O fracionamento de despesas com a utilização de modalidade inferior de licitação, portanto, tende a prejudicar a escolha da melhor proposta para a Administração Pública, uma vez que essa melhor oferta poderia ser oferecida por empresas de maior porte e com capacidade de dar descontos maiores nos preços praticados⁴.

69.A Súmula 11 deste Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso é clara ao estabelecer que:

A Administração Pública deve planejar as aquisições a serem realizadas no exercício, estimando o valor global das contratações de objetos idênticos ou de mesma natureza, a fim de efetuar o processo licitatório na modalidade adequada, evitando-se o fracionamento de despesas.

70.Com esses fundamentos e caracterizado o fracionamento da despesa, **mantenho inalterado o Acórdão 3.640/2015 com relação a essa irregularidade.**

71.**Sobre a ausência de licença ambiental e de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART)**, o recorrente limitou-se a afirmar que, em que pese a ausência de ART, houve responsabilidade técnica.

72.Entretanto, a Administração Pública deve observar o princípio da legalidade, e neste caso específico, as normas da Lei 6.496/77, que institui a obrigatoriedade de apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e de agronomia, estabelecendo nos seus primeiros artigos que:

Art. 1º - Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de

⁴ TCU, Acórdão nº 765/2012, Primeira Câmara, Rel. Min. José Múcio Monteiro. Disponível em: <www.tcu.gov.br>.



quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART).

Art. 2º - A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.

Art. 3º. - A falta da ART sujeitará o profissional ou a empresa à multa prevista na alínea "a" do art. 73, da Lei 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e demais cominações legais.

73.A Súmula 260 do Tribunal de Contas da União estabelece que o gestor deve exigir a apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, nos seguintes termos:

"É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas."

74.A ART tem a finalidade de definir os responsáveis técnicos pela execução de obras ou prestação de quaisquer serviços de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.

"A ART é um instrumento indispensável para definições de responsabilidades no âmbito penal, civil e administrativo. Levando em conta que cada sistema e subsistema da obra (ou serviço) podem ensejar responsabilidades técnicas de profissionais distintas, a precisa definição subjetiva do agente legalmente incumbido de determinado encargo por meio de registro próprio, tanto colabora para a perfeição do objeto a ser executado – ao garantir que seja executado por profissional habilitado – , quanto possibilita uma avaliação mais precisa de culpa por eventual contratempo durante e após o término dos serviços"⁵.

75.A utilização de uma ART de cargo ou função não vincula o profissional à obra técnica específica. Seria necessário a emissão de uma ART específica com a indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

76.Assim, reconhecida a falha pelo próprio recorrente e restando evidente a ausência dos documentos mencionados, mantenho inalterado o Acórdão 3.640/2015 neste item.

77.Com relação a não comprovação de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem executadas no exercício, o ex-Secretário

5 Campelo, Valmir; Cavalcante, Rafael Jardim. *In Obras públicas: comentários à jurisprudência do TCU*. 3ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2014.



também pugnou pela ausência de responsabilidade, argumentando que o orçamento poderia ser remanejado ao longo do exercício, e que as Secretarias de Estado de Planejamento e Fazenda são as responsáveis pela programação orçamentária.

78. Novamente o recorrente demonstra total falta de planejamento na administração dos recursos públicos. Aliás, em sua defesa, o próprio recorrente expôs que existia uma limitação de recursos em relação a programação de execução de obras, o que confirma a irregularidade apontada, e o conhecimento, pelo ex-gestor, das normas cabíveis.

79. A Lei 8.666/93, no § 2º do art. 7º, é categórica ao determinar que:

§2º As obras e os serviços **somente poderão ser licitados** quando: I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório; II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; III - **houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso**, de acordo com o respectivo cronograma; IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso. (grifei)

80. É evidente que o orçamento poderia ser remanejado durante o exercício por diversas razões, entretanto, o gestor não pode deflagrar procedimentos licitatórios baseados em mera expectativa de dotação orçamentária.

81. A Advocacia Geral da União ao se manifestar sobre esse assunto, emitiu parecer 04/2012/GT359/DEPCONS/PGF/AGU, nos seguintes termos:

De acordo ainda com o art. 38 da Lei nº 8.666/1993, o procedimento de licitação será iniciado com a indicação do recurso próprio para a despesa. A menção à indicação de recurso próprio para a despesa esclarece quanto à necessidade de previsão de recursos orçamentários, não podendo se basear em mera expectativa de dotação orçamentária.

82. Diante disso e do reconhecimento da existência da irregularidade pelo recorrente, mantenho inalterado o Acórdão 3.640/15 nesse tópico.

83. Quanto aos pagamentos de medições sem a documentação necessária, e o descumprimento das Orientações Técnicas da CGE, o ex-gestor alega que nos



instrumentos contratuais estava prevista a apresentação dos documentos somente na primeira medição, e que o órgão sempre observou essas formalidades, mas que provavelmente a deficiência ocorreu em face do grande volume de processos e o reduzido contingente de pessoal para o desempenho das tarefas.

84. Assume as falhas, e entende ser necessária certa margem de tolerância por parte deste Tribunal.

85. De acordo com as Orientações da CGE, a efetivação do pagamento da medição deverá conter folha de identificação com os dados do contrato; ficha de medição; memória de cálculo; folha de medição; ficha de medições acumuladas; ficha para medição do canteiro; ficha para medição da mobilização (equipamentos); ficha dos índices pluviométricos (pluviometria); registro fotográfico dos serviços executados e diário de obras. Observa-se que tais orientações nada mais são do que o mínimo necessário para controlar a efetiva execução do contrato e garantir o bom uso dos recursos públicos. Ademais, é notório que o gestor deve observar rigorosamente as fases das despesas públicas, em especial as disposições da Lei 4.320/64, *in verbis*:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

86. Todo e qualquer pagamento com recursos públicos deve ser precedido da regular liquidação da despesa, como dispõem os arts. 65, II, c, da Lei 8.666/93⁶, 62 e 63 da Lei 4.320/64.

87. É nesse sentido a Resolução de Consulta 50/2011 deste Tribunal, que estabelece:

Resolução de Consulta nº 50/2011 (DOE, 05/08/2011). Contrato. Obras e Serviços de Engenharia. Pagamento antecipado. Regra geral. Impossibilidade. Exceções e

⁶ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

...II - por acordo das partes:

...c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, **vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;**



requisitos. 1. O pagamento do contrato ou de parcela contratual só poderá ser realizado após a regular liquidação, conforme dispõem a alínea c, do inciso II, do art. 65, da Lei nº 8.666/93 e os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64. **2.** Excepcionalmente, nas obras e serviços de engenharia, quando, comprovadamente, seja esta a única alternativa para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço desejado, ou ainda quando a antecipação propiciar sensível economia de recursos, é possível o pagamento antecipado de parcelas contratuais antes da execução, medição da obra ou liquidação da despesa, desde que atendidos os seguintes requisitos: **a)** previsão no ato convocatório; **b)** prestação das garantias efetivas e idôneas previstas no § 1º, do art. 56, da Lei nº 8.666/93; **c)** comprovado benefício econômico à Administração Pública, mediante a concessão de descontos financeiros no pagamento, nos moldes da alínea d, inciso XIV, art. 40, da Lei nº 8.666/93; e, **d)** o valor antecipado deverá ser compensado dos créditos da empresa contratada em valores atualizados, na forma do contrato. (Grifos no original).

88. Observa-se que apesar de a Resolução de Consulta prever exceções à liquidação prévia, no caso analisado, a irregularidade não se enquadra em nenhuma das hipóteses ali previstas.

89. Também a Resolução Normativa 11/2009, veda o pagamento sem prévio empenho nos seguintes termos:

Art. 3º. Não serão realizadas despesas sem empenho prévio e sem o competente registro contábil no momento do fato gerador, sendo vedado o cancelamento de restos a pagar processados;

90. Posto isso, **mantenho inalterado o Acórdão 3.640/15 com relação a essa irregularidade.**

91. **Quanto ao exercício da função de gestor da Unidade Central de Controle Interno – UNISECI por servidor não efetivo**, o gestor argumenta que o referido servidor acumula vasta experiência na área e que a secretaria não realiza concurso público desde 1988.

92. Sobre o assunto, este Tribunal de Contas sumulou o entendimento nos seguintes termos:

Súmula 008 “O cargo de controlador interno deve ser preenchido por servidor efetivo, aprovado por meio de concurso público destinado à carreira específica do controle interno”.

93. A orientação desta Corte para o provimento do cargo de controlador interno por concurso público é antiga, tendo sido consolidado esse entendimento por meio da



Resolução de Consulta 24/2008, *in verbis*:

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAGUAINHA. CONSULTA. CONTROLE INTERNO. PESSOAL. ADMISSÃO. REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. PERÍODO DE TRANSIÇÃO. RECRUTAMENTO DE SERVIDOR EFETIVO. RESPONDER AO CONSULENTE QUE: 1) Os cargos da unidade de controle interno deverão ser preenchidos mediante concurso público. 2) No período de transição, até a nomeação dos aprovados, o gestor deverá recrutar servidores já pertencentes ao quadro efetivo do ente público e que reúnam as qualificações necessárias para que, temporariamente, exerçam as funções de controle interno. 3) Os casos excepcionais deverão ser dirimidos por medidas discricionárias do gestor que estarão sujeitas à análise e à apreciação isoladamente.

94. A vasta experiência do servidor ex-gestor da UNISECI não é justificativa hábil a sanar a irregularidade, muito menos a ausência de concurso público, razão pela qual, mantenho inalterado o Acórdão 3.640/15 com relação a esse item.

95. **Com relação à ausência de ato autorizativo e/ou de motivação para o cancelamento de restos a pagar processados**, o recorrente argumentou que os cancelamentos não são de responsabilidade do titular da SINFRA, mas sim do titular da SEFAZ, por se tratar de formalidade contábil.

96. Conforme demonstrado pelo próprio recorrente, o titular da SINFRA é ordenador de despesas, responsável por tudo que diz respeito ao órgão que gerencia, nos termos da Lei Complementar 566/2015:

Art. 3º Os Secretários de Estado possuem suas competências regidas pelo art. 71 da Constituição do Estado, adicionando-se a estas: V - propor o orçamento do órgão e encaminhar as respectivas prestações de contas; VI - **ordenar, fiscalizar e impugnar despesas públicas.**

97. Diante disso, não resta dúvida de que é atribuição do ordenador de despesas expedir ato administrativo autorizador do cancelamento, cabendo à SEFAZ, a consolidação final contábil.

98. O procedimento de cancelamento de restos a pagar sem a demonstração do fato motivador está em desconformidade com o princípio da motivação, no sentido de garantir os direitos do administrado.



99.O ato administrativo que nega, limita ou afeta direitos e interesses do administrado deve indicar, de forma explícita e claramente, os motivos de fato e de direito em que está fundado, nos termos do art. 50, I, § 1º, da Lei 9.784/99:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando l - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

100.Com isso, é necessária exposição detalhada dos restos a pagar cancelados e indicação do motivo individualizado, ou seja, o fato concreto e objetivo que fundamentou o cancelamento.

101.O cancelamento de restos a pagar processados **sem demonstração do fato motivador**, e ainda, sem expedição de ato administrativo, é de competência e responsabilidade do Ordenador de Despesa.

102.É pacífico neste Tribunal de Contas que o cancelamento não motivado de restos a pagar processados representa enriquecimento ilícito da administração pública e que, quando omitidos das Demonstrações Contábeis do ente, poderá o gestor ser punido por crime contra a administração pública:

Despesa. Restos a pagar. Cancelamento. 1. É vedado o cancelamento de restos a pagar processados não prescritos sem a comprovação de fato motivador plausível (art. 3º, caput, Resolução Normativa nº 11/2009 do TCE-MT), por configurar enriquecimento sem causa da Administração e ofensa aos princípios constitucionais da moralidade, legalidade e segurança jurídica. 2. **Os valores relativos aos restos a pagar processados e não prescritos devem compor as Demonstrações Contábeis do respectivo ente federado, sob pena de o gestor incorrer em crime contra a ordem pública.** (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Acórdão nº 3.351/2015-TP. Julgado em 09/09/2015. Publicado no DOC/TCE- em 29/09/2015. **Processo nº 1.822-8/2014**).

103.O recorrente informa, ainda, que nas Contas Anuais de Gestão de 2014 da Prefeitura Municipal de Jangada (processo 1822-8/2014), “*caso semelhante*” foi analisado pelo Tribunal de Contas no que se refere ao cancelamento de restos a pagar sem autorização, e que naquela ocasião, o julgamento isentou o gestor de responsabilidade.



104. Não é verdade. Nenhuma semelhança há entre os dois casos.
105. No julgamento daquelas contas, ficou comprovado que havia autorização legislativa para os referidos cancelamentos. No caso deste processo, nenhuma autorização ou justificativa válida foi apresentada, limitando-se o gestor a eximir-se de responsabilidade.
- 106. Portanto, como titular da Secretaria e ordenador de despesas, o recorrente tinha responsabilidade legal de acompanhar, fiscalizar, autorizar e motivar os cancelamentos de restos a pagar, razão pela qual mantenho inalterado o Acórdão 3.640/15 neste tópico.**
107. **Com relação à ausência de emissão de empenho prévio e de nota de liquidação, e de registro de restos a pagar processados,** o ex-gestor alega que são irregularidades formais e ocorreram porque o processo de pagamento começou quando faltavam apenas dois meses para o encerramento do ano e sua saída da Pasta.
108. Conforme já mencionado acima, na condição de gestor, o recorrente tinha obrigação de saber e de respeitar as fases de uma despesa pública: emissão de empenho, liquidação, e pagamento.
109. Nos termos da Lei 4.320/64, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60), não bastando, para eximir o gestor de responsabilidade, alegar que estava em final de gestão.
110. É importante lembrar que a Lei 4.320/64, que há mais de três décadas vem regulamentando as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes públicos, continua em pleno vigor e fixa, entre outros, dois princípios essenciais à análise da questão: o princípio da anualidade, dispondo que “O exercício financeiro coincidirá com o ano civil”; e o princípio da competência, que estabelece “Pertencem ao exercício financeiro: I – as receitas nele arrecadadas; e II – as despesas nele legalmente empenhadas”.



111. Isso significa que as despesas legalmente empenhadas no exercício de 2014 deveriam onerar a execução orçamentária daquele exercício, mesmo que tenham sido pagas efetivamente em 2015.

112. O art. 60 da citada Lei determina, ainda, que:

É vedada a realização de **despesa** sem prévio empenho. Também o artigo 61 explicita: `Para cada empenho, será extraído um documento denominado `nota de empenho, que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

113. Portanto, o empenho é um dos atos mais importantes da Administração Pública, pois garante e assegura o pagamento ao fornecedor e prestador do serviço. Assim, se o gestor/ordenador de despesas perceber, ao longo do exercício financeiro, que não terá condições de realizar a despesa autorizada no orçamento, porque a receita não está acompanhando as previsões orçamentárias, deverá, por ato próprio e nos montantes necessários, limitar os empenhos para evitar que, ao final do exercício restem despesas a pagar sem a devida provisão financeira.

114. É o que determina o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

115. Com relação a **ausência de inscrição de restos a pagar processados**, as justificativas do ex-gestor são as mesmas da defesa apresentada no processo de contas anuais, e não tiveram, como não tem agora, força para sanar a irregularidade.

116. É importante lembrar que Restos a Pagar Processados são despesas decorrentes do cumprimento de obrigações por parte do credor, ou seja, quando houve a entrega do material, ou os serviços foram prestados, ou ainda, quando foi executada etapa de obra, dentro do exercício, tendo o credor direito líquido e certo de receber o pagamento.



117. Este Tribunal de Contas, por meio da Resolução Normativa 11/2009, veda o cancelamento dos restos a pagar processados, bem como o pagamento sem prévio empenho, nos seguintes termos:

Art. 3º. Não serão realizadas despesas sem empenho prévio e sem o competente registro contábil no momento do fato gerador, sendo vedado o cancelamento de restos a pagar processados; Na mesma direção é o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, PARTE I – Procedimentos Contábeis Orçamentários, Página 113, 6ª Edição: Em geral, não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar.

118. Posto isso, entendo ser incontestável a responsabilidade do ex-gestor, razão pela qual **mantenho inalterado o Acórdão 3640/2015** no que se refere à ausência de emissão de empenho prévio e de nota de liquidação, e de ausência de registro de restos a pagar processados.

II.B – DO MÉRITO DO RECURSO INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS:

119. O Ministério Público de Contas interpôs recurso ordinário visando reformar o Acórdão 3.640/2015-TP, para julgar irregulares as contas anuais de gestão da SETPU.

120. O Recurso foi admitido, com efeitos suspensivo e devolutivo apenas sobre a matéria recorrida referente às despesas liquidadas em 2014, no valor de R\$ 158.145.582,69, que não foram pagas e nem inscritas em restos a pagar no referido exercício.

121. No mérito, pretende que as contas anuais de gestão da SETPU sejam julgadas irregulares, em síntese, porque: houve parecer ministerial oral no sentido de que as contas fossem julgadas irregulares; não houve cerceamento de defesa; e por fim, e o mais grave, a não inscrição em restos a pagar processados de despesas liquidadas em 2014 no valor de R\$ 158.145.582,69.

122. Com relação à **controvérsia envolvendo os pareceres ministeriais**, o Procurador Geral de Contas à época, esclareceu que não houve a divergência alegada pelo Conselheiro Revisor, uma vez que o Relator Original expressamente votou acolhendo o



parecer ministerial oral que era no sentido de julgar irregulares as contas de gestão.

123. Entendo que o voto vista não se fundamentou nessa suposta divergência, a qual, aliás, foi superada com a aprovação, por maioria dos membros do Tribunal Pleno, do voto vista do Conselheiro Novelli, que expressamente acompanhou o Parecer Ministerial 7070/2015, do Procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar, e não acolheu o parecer oral do Procurador Geral de Contas à época, resultando no Acórdão recorrido, que julgou Regulares as referidas contas.

124. Quanto ao suposto **cerceamento de defesa**, a matéria foi amplamente analisada neste voto, em preliminar, restando demonstrado que o ex-gestor não teve suas contas prejudicadas pela posterior majoração do valor de despesas não inscritas em restos a pagar, nem mesmo pela própria irregularidade, uma vez que o apontamento foi relativizado pelo Conselheiro Revisor, que considerou apenas e tão somente as irregularidades sobre as quais o gestor exerceu seu direito de defesa, determinando que o assunto sobre restos a pagar não inscritos no exercício de 2014 constasse como ponto de controle para o exercício de 2015.

125. Também a questão envolvendo **a não inscrição em restos a pagar processados de despesas liquidadas em 2014**, embora já analisada acima com foco no recurso do ex-gestor, merece um outro olhar nesta oportunidade.

126. De acordo com o MPC, “... *a conduta da gestão em não inscrever as despesas liquidadas como restos a pagar processados no final de 2014, configura grave irregularidade combatida por esta Corte de Contas, uma vez que a não contabilização de despesas liquidadas maquiou o Balanço Patrimonial naquele exercício deixando para o mandato futuro as despesas constituídas, e que certamente surgirão como encargo ao novo gestor*”.

127. De fato, essa conduta é reconhecidamente grave, de acordo com a Resolução Normativa 17/2010 deste Tribunal, que dispõe sobre a classificação de irregularidades. É gravíssima, considerando que 2014 foi o último ano da gestão, e levando em conta o que dispõe o art. 42 da Lei Complementar 101/2002:



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 encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

128. Em observância ao disposto no artigo 42 da LRF, nenhuma despesa poderá ser contraída sem adequada e suficiente **disponibilidade de recurso para o seu atendimento dentro do exercício financeiro** ou, em casos de valores a pagar no exercício seguinte, sem que haja igualmente recursos em caixa para tal finalidade.

129. A Lei de Responsabilidade Fiscal tem esse dispositivo, a princípio, para coibir o Administrador Público de delegar débitos a seu sucessor. É evidente que a obrigação de pagar é do órgão, mas a responsabilidade é de quem a assumiu sem observância dos requisitos estabelecidos na Legislação pertinente.

130. Não se pode deixar de mencionar que “ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcelas a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: Pena: reclusão, de um a quatro anos”.

131. Conforme comentado acima, a despesa pública é realizada em consonância com o orçamento de determinado exercício, por força do princípio da anualidade, que determina a vigência do orçamento para o exercício ao qual se refere, não sendo permitida a sua transferência para o exercício seguinte. A despesa orçamentária, é executada pelo regime de competência, conforme Art. 35, II da Lei 4.320/64, que indica pertencer ao exercício financeiro somente as despesas nele legalmente empenhadas:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: I - as receitas nele arrecadadas; II - as despesas nele legalmente empenhadas.

132. Contudo, a norma legal ainda determina em seu Art. 36:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas



até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

133. Deste modo, a despesa orçamentária empenhada que não for paga até o dia 31 de dezembro, final do exercício financeiro, será considerada como Restos a Pagar, para fins de encerramento do correspondente exercício financeiro. **Uma vez empenhada, a despesa pertence ao exercício financeiro em que o empenho ocorreu, onerando a dotação orçamentária daquele exercício.**

134. Nesse contexto, convém salientar que o fato de parte das despesas liquidadas em 2014 terem sido pagas em 2015, pelos novos gestores, não legitima a conduta do gestor que deixou de inscrever em restos a pagar despesas liquidadas no exercício sob sua responsabilidade.

135. No Boletim de Jurisprudência deste Tribunal, edição consolidada de fevereiro de 2014 a julho de 2017, no Capítulo 7 – DESPESAS, várias decisões são encontradas no sentido de que o novo gestor é responsável pelo pagamento de débitos deixados pelo seu antecessor, desde que legítimos, sob pena de incorrer em crime de improbidade administrativa. Para tanto, deverá ser observada, dentre outros requisitos, a ordem cronológica para pagamento dos credores.

Acórdãos nº 817/2006 (DOE 07/06/2006), 740/2005 (DOE 09/06/2005), 1.307/2002 (DOE 20/06/2002) e 131/2002 (DOE 20/03/2002). Despesa. Restos a pagar. Novo gestor. Obrigação de pagamento, atendidas as condições. Em respeito ao princípio da continuidade da administração pública, as dívidas assumidas pelo município são de responsabilidade deste, independentemente do gestor que a contraiu. Sendo assim, o novo gestor é responsável pelo pagamento de débitos deixados pelo seu antecessor, desde que legítimos, sob pena de incorrer em crime de improbidade administrativa. Para tanto, deverão ser observados, no mínimo, os seguintes requisitos: 1) Proceder a levantamento circunstanciado das dívidas inscritas ou não em Restos a Pagar, podendo-se nomear comissão para a apuração da liquidez e certeza, se necessário. 2) Cumprir o que estabelece o § 2º do artigo 63 da Lei 4.320/1964. 3) Observar a ordem cronológica para pagamento dos credores, conforme determina o artigo 5º da Lei nº 8.666/1993. 4) Existindo despesa liquidada sem a correspondente disponibilidade financeira, propor ação judicial de reparação de danos junto ao Ministério Público. (grifou-se)

136. O pagamento pelo gestor posterior é uma obrigação perante o credor que efetivamente cumpriu o acordado. No caso, a inscrição de empenhos de 2014 como Despesas de Exercícios Anteriores em 2015, embora registradas erroneamente, devem ser consideradas despesas legítimas, sob pena de enriquecimento ilícito da



Administração Pública.

137. Ressalto, mais uma vez, entretanto, que esse pagamento não legitima ou exime o ex-gestor de responsabilidade.

138. Com essas observações, concluo que a conduta do ex-gestor, de não pagar despesas liquidadas em 2014, nem inscrevê-las em restos a pagar processados, é grave e concretamente desvirtuou a realidade das contas anuais em análise, afetando diretamente o resultado orçamentário do Estado de Mato Grosso.

139. Por fim, o Ministério Público de Contas pede que as responsabilidades dos senhores Luiz Rei de Paula e Wilson Carlos Soares da Silva, respectivamente, contador e controlador interno, sejam apuradas na Representação Interna 143294/2015.

140. Entendo não ser necessária a mencionada apuração, uma vez que o Contador, que seria o maior responsável pelos registros contábeis do órgão, faleceu, conforme juntada da certidão de óbito feita pela Secretaria, e o senhor Wilson Carlos, na condição de controlador interno pouca ou nenhuma responsabilidade tem com relação a irregularidade de não inscrição em restos a pagar de despesas liquidadas.

III – DISPOSITIVO DO VOTO

141. Antes o exposto, acolhendo o Parecer Ministerial 4368/2017. **VOTO**, pelo **NÃO PROVIMENTO do recurso ordinário interposto pelo Senhor Cinésio Nunes de Oliveira**, mantendo inalterados os Acórdão 180/2016 e 3.640/2015 com relação à matéria por ele recorrida, uma vez que o recorrente não trouxe qualquer fato ou informação nova ao processo, limitando-se a repetir os argumentos de sua defesa.

142. Voto, ainda, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do recurso ordinário interposto pelo Ministério Público de Contas, alterando o Acórdão 3.640/2015 para **JULGAR IRREGULARES as contas anuais de gestão da Secretaria de Estado e Transporte e Pavimentação Urbana – SETPU, exercício de 2014**, em face das gravíssimas irregularidades que interferiram diretamente na análise das contas e no resultado



orçamentário do Estado de Mato Grosso, mantendo inalteradas as recomendações, determinações legais e multas aplicadas.

143.É como voto.

Cuiabá, 03 de junho de 2019.

(assinatura digital)

Conselheiro Interino **MOISES MACIEL**

Portaria 126/2017