



## **Sumário**

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>2</b>
<b>2. DO RECURSO ORDINÁRIO.....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Acolhimento do Parecer ministerial .....</b>	<b>7</b>
<b>2.2. Garantia do contraditório e da ampla defesa .....</b>	<b>7</b>
<b>2.3. Do pagamento das despesa não inscritas em restos a pagar no exercício de 2014. .</b>	<b>13</b>
<b>2.4. Apuração das responsabilidades.....</b>	<b>16</b>
<b>3. DAS CONTRARRAZÕES DO GESTOR.....</b>	<b>17</b>
<b>4. DA ANÁLISE DO RECURSO.....</b>	<b>18</b>
<b>4.1 - Das irregularidades .....</b>	<b>22</b>
<b>4.2. Das despesas não inscritas em restos a pagar no exercício de 2014.....</b>	<b>30</b>
<b>4.3. Da responsabilização individualizada.....</b>	<b>34</b>
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>36</b>



PROCESSO Nº	: 2.971-8/2014
RECORRENTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
RECORRIDO	: SECRETÁRIA DE ESTADO DE TRANSPORTE E PAVIMENTAÇÃO URBANA - SEPTU
ASSUNTO	: RECURSO ORDINÁRIO
GESTOR	: CINÉSIO NUNES DE OLIVEIRA
RELATOR	: CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

Senhor Secretário:

Trata o presente de RECURSO ORDINÁRIO interposto pelo Ministério Público de Contas, no exercício de sua atribuição institucional prevista no art. 64, I, e 65 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar nº 269/2007), em face do Acórdão nº 3.640/2015 – TP, que julgou as Contas Anuais de Gestão da Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana - SETPU, exercício de 2014, gestão do senhor CINÉSIO NUNES DE OLIVEIRA.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente Recurso Ordinário pretende reformar o Acórdão nº 3.640/2015, que julgou regulares, para que sejam julgadas **irregularidades** as Contas Anuais de Gestão do exercício de 2014 da Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana - SETPU.

A Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana – SETPU foi extinta pelo art. 47 da Lei Complementar nº 566/2015, sendo criada em seu lugar a Secretaria de Estado



de Infraestrutura e Logística – SINFRA, pelo art. 21, XI, da citada lei.

O Ministério Público de Contas interpôs recurso ordinário, e requer que o presente seja recebido com efeito suspensivo somente quanto á matéria impugnada permanecendo os demais termos do Acórdão aptos a produzir os efeitos jurídicos dele decorrentes, assim, sujeitos à formação de coisa julgada.

Na sequência o *Parquet* considera na presente análise, que o Recurso ordinário do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso equivale ao Recurso de Reconsideração previsto nos normativos do Tribunal de Contas da União e à Apelação prevista no Código de Processo Cível.

Como o normativo desta Corte de Contas não trata especificamente do efeito devolutivo e suspensivo aplicado somente a matéria impugnada, o recorrente traz como exemplo do Tribunal de Contas da União que disciplina em seu normativo, de forma específica que, caso o recurso verse acerca de item não recorridos não sofrem o efeito suspensivo, citando a Resolução TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011, que altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovada pela Resolução TCU nº 155, de 4/12/2002.

O recorrente traz também com exemplo a Portaria\_TCU Nº 35 de 5/2/2014, que aprova o Manual de Recursos do Tribunal de Contas da União que assim se expressa:

[...]

Efeito suspensivo: em termos práticos, mais importante é o efeito suspensivo do recurso, pois, quando presente, impede a eficácia prática da decisão impugnada, ou seja, obsta seu cumprimento. Note-se, porém, que **se o recurso versar sobre item específico do acórdão ou despacho decisório, os demais itens não sofrem o efeito suspensivo, mantendo, portanto, a exigibilidade de seus comandos.** Essa a razão porque, ao conhecer do recurso, cabe ao relator fixar os pontos sobre os quais recai a impugnação. (grifo)

Portanto, não há impedimento na aplicação do efeito devolutivo e suspensivo somente da matéria impugnada em sede recursal, visando a manutenção da exigibilidade de todos os demais termos do Acórdão recorrido.

Como não há previsão específica nos normativos deste Tribunal de Contas sobre a matéria em questão, utiliza-se do disposto no art. 284 do Regimento interno, que diz: "aplicam-se, subsidiariamente, as disposições pertinentes do Código de Processo Civil Brasileiro".



O Código de Processo Civil Brasileiro em seu art. 515, diz que: "A apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada".

Conforme se depreende do Código de Processo Civil Brasileiro, tem-se que por força do efeito devolutivo, são transferidas ao órgão *ad quem* as questões suscitadas pelas partes no processo, com o objetivo de serem reexaminadas.

O recorrente, ainda sobre o efeito devolutivo citando a lição de Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha, diz que:

Quanto a extensão, o **o grau de devolutividade é definido pelo recorrente, nas razões de seu recurso**. Significa dizer que, ao deduzir o pedido de nova decisão, o **recorrente fixa a extensão da devolutividade**, a fim de que o tribunal possa julgar o recurso. Trata-se da aplicação do *aforismo tantum devolutum quantum appellatum*, valendo dizer que, nesse caso, **a matéria a ser apreciada pelo Tribunal "é delimitada por o que é submetido ao órgão ad quem a partir da amplitude das razões apresentadas no recurso**. O objeto do julgamento pelo órgão *ad quem* pode ser igual ou menos extenso comparativamente ao julgamento a *quo*, mas nunca mais extenso. (grifo)

Assim como nas lições dos processualistas civis, a extensão do efeito devolutivo também é aplicada neste Tribunal de Contas, ou seja, a análise recursal do Tribunal Pleno limita-se à matéria impugnada pelo recorrente. O Tribunal Pleno, em sede de Recurso Ordinário, somente pode apreciar a matéria arguida pelo recorrente.

Ainda segundo os processualistas, a profundidade do efeito devolutivo "é medida pelo material jurídico e fático com que o órgão *ad quem* poderá trabalhar". A profundidade do efeito devolutivo "consiste em determinar em que medida competirá ao tribunal a respectiva apreciação - **sempre, é óbvio, dentro dos limites da matéria impugnada**".

Neste sentido, uma vez que o efeito suspensivo decorre do efeito devolutivo, é razoável defender que o efeito suspensivo também seja aplicado somente quanto à parte da decisão contestada.

Desta feita, se o recurso for parcial, isto é, caso tenha insurgido apenas contra uma parte da decisão, somente esta parte é que será objeto do efeito devolutivo, vindo a ser transferida ao conhecimento do Tribunal, à qual será concedido o efeito suspensivo em razão dos efeitos do Recurso Ordinário.



Quanto a parte não impugnada, resta não incluída na devolução e suspensão do recurso, que será, nesse caso, parcial. Tal parte não impugnada ira transitar em julgado, passando a ser acobertada pela coisa julgada material.

Na Decisão de admissibilidade proferida, o Conselheiro Relator destacou que:

Há interesse recursal, na medida em que a decisão recorrida foi desfavorável ao Recorrente, vez que o Parecer oral do Procurador Geral de Contas foi contrariado pelo Acórdão recorrido;

o recurso interposto está adequado às previsões contidas nos artigos 67, *caput*, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c inciso I do art. 270 do RI/TCE/MT, portanto é cabível;

o Ministério Público de Contas têm legitimidade para recorrer, nos termos do § 2º do art. 270 do Regimento Interno;

o Acórdão nº 3640/2015, foi divulgado no Diário Oficial de Contas do Tribunal de Contas – DOC do dia 29/01/2016, sendo considerada como data de publicação o dia 01.02.2016, edição nº 798, às pág. 3 e 4, tendo sido protocolada a peça recursal em 16.02.2016, ou seja, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, de modo que o recurso é tempestivo;

não há fato impeditivo ou extintivo do direito de recorrer;

há regularidade formal, nos termos do art. 271 e 273 do Regimento Interno.

Resta ainda registrado, que os efeitos suspensivos e devolutivos se atem apenas a matéria recorrida, ou seja, para julgar irregulares as contas de gestão da Secretaria de Estado de Transporte e pavimentação Urbana, exercício de 2014, além de conceder ao senhor Cinésio Nunes de Oliveira o direito as contrarrazões na forma do artigo 278, § único do Regimento Interno.

## 2. DO RECURSO ORDINÁRIO

No presente Recurso Ordinário, o recorrente busca delimitar o objeto deste petitório, sobre o qual pretende que incida o efeito devolutivo e suspensivo, e indica, que se trata das despesas liquidadas em 2014, no valor de R\$ 158.145.582,69 (cento e cinquenta e oito milhões, cento e quarenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e dois reais e sessenta e nove centavos), que não foram pagas ou inscritas em restos a pagar no citado exercício, contrariando o disposto no § único do art. 36 da Lei nº 4.320/64.

Portanto, com isso o Ministério Público de Contas pretende a **reforma do Acórdão nº 3.640/2015 -TP que julgou regulares, para julgar IRREGULARES** as contas de gestão da Secretária de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana – exercício de 2014.



No mérito do recurso, o recorrente assevera que o Conselheiro Relator acompanhou o Parecer Ministerial, após manifestação do Procurador Geral de Contas, e votou pela irregularidade das contas anuais de gestão da Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana – SETPU, com restituição de valores, multas aos responsáveis, determinações, recomendações e envio de cópia dos autos ao Ministério Público para providências cabíveis.

Na ocasião do julgamento o Relator asseverou que os fundamentos que o levaram a proferir o julgamento pela irregularidades das contas, referem-se às gravíssimas irregularidades que indicam inconsistências nos demonstrativos contábeis, e que tais irregularidades possuem ligação direta com a Representação de Natureza Interna proposta pelo Ministério Público de Contas, e referem-se aos itens contidos no relatório de obras e serviços de engenharia elaborado pela SECEX OBRAS, contidos no processo nº 15.679-5/2015.

Cita ainda que, com relação à responsabilidade ou não do contador e do controlador, o Conselheiro Relator entende, como medida mais adequada, “a exclusão de ambos do polo passivo das contas”.

Na discussão quanto a responsabilização ou não do contador e do controlador, o Conselheiro José Carlos Novelli pediu vista dos autos para a devida análise.

Retornando os autos para julgamento, o voto vista do Conselheiro José Carlos Novelli, acompanhado pela maioria, foi no sentido de acolher o Parecer nº 7.070/2015 do Procurador de Contas Dr. Alisson Carvalho de Alencar, para assim julgar regulares com recomendações e determinações legais, as contas anuais de gestão da SETPU.

Porém, o voto vista proferido pelo Conselheiro José Carlos Novelli levantou alguns pontos dignos de atenção, que serão objeto do presente recurso, que são: Acolhimento do Parecer Ministerial; Garantia do contraditório e ampla defesa aos responsáveis; Pagamento das despesas não inscritas em restos a pagar no exercício de 2015; apuração das responsabilidades.



## 2.1. Acolhimento do Parecer ministerial

No voto vista proferido pelo Conselheiro José Carlos Novelli a menção de uma possível divergência entre o parecer ministerial e o voto proferido pelo Conselheiro Relator Antônio Joaquim, motivo que levou o Conselheiro a pedir vista dos autos para melhor exame da matéria, conforme a seguir:

[...] Na sessão do último dia 24/11, o relator deste feito, Conselheiro Antônio Joaquim, divergiu do parecer ministerial e votou pela irregularidade destas contas, o que me levou a efetuar pedido de vista para melhor exame da matéria. [...]

Entretanto, vale esclarecer que, apesar de constar dos autos o Parecer Ministerial nº 7.070/2015, subscrito pelo Procurador de Contas Alisson Carvalho Alencar, que opina pelo julgamento regular das contas, durante a sessão de julgamento o Procurador Geral de Contas Dr. Gustavo Coelho Deschamps manifestou-se oralmente, e opinou no sentido de que fossem julgadas irregulares as contas da Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana – SETPU/2014, tendo em vista as gravíssimas irregularidades relativas à omissão dos registros contábeis. Portanto, o Conselheiro Relator não divergiu do Ministério Público Contas, mas acolheu o parecer ministerial oral, conforme explanado no voto, vejamos:

Acolho o Parecer Ministerial Oral para julgar irregulares as contas anuais de gestão do exercício de 2014 da Secretaria de Estado de Transporte e pavimentação urbana, de responsabilidade do sr. Cinésio Nunes de Oliveira [...] (Julgamento 24/11/2014)

Sendo assim, em que pese a divergência entre o voto e o Parecer Ministerial nº 7.070/2015, subscrito pelo Procurador de Contas Dr. Alisson Carvalho Alencar, restou claro a consonância entre a manifestação oral do Procurador Geral de Contas e o voto proferido pelo Conselheiro Relator Antônio Joaquim.

## 2.2. Garantia do contraditório e da ampla defesa

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.

O voto do Conselheiro relator traz os seguintes dizeres:

**Responsáveis: Sr. Cinésio Nunes de Oliveira** (Secretário de Estado), **Sr. Valdísio Juliano Viriato** (Secretário de Administração Sistêmica) e **Sr. Luiz Rei de Paula** (contador).

**9. CB01. Contabilidade\_Grave.** Não-contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/64 ou Lei 6.404/1976).

9.1. Não inscrição de despesas em restos a pagar.

**10. CB02. Contabilidade\_Grave.** Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976)

10.1. Não inscrição de despesas em restos a pagar.

**11. DB03. Gestão Fiscal/Financeira\_Grave.** Cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador (art. 37, *caput* da Constituição Federal; art. 3º, *caput* da Resolução normativa TCE nº 11/2009).

11.1. Cancelamento de liquidação que deveriam ser inscritas em restos a pagar.

O fundamento utilizado pelo Conselheiro José Carlos Novelli em seu voto vista, diz respeito a possível afronta ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa nas irregularidades que ensejaram o julgamento pela irregularidade das contas anuais de gestão da Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação urbana, que assim proferiu:

O primeiro deles se refere ao fato de não ter sido concedido aos responsáveis por estas contas a oportunidade de se manifestarem sobre a eventual existência de despesas em valor superior a R\$ 158.000.000,00 (cento e cinquenta e oito milhões), não inscritas em restos a pagar de 2014.

Detive-me sobre o relatório preliminar de auditoria, o relatório complementar que versou exclusivamente sobre restos a pagar (doc. 159300/2015), o relatório técnico de defesa, assim como sobre o parecer ministerial, e **nenhum deles se reportaram ao fato tido como irregular pelo Relator e que veio à tona como se vê, somente nesta fase de julgamento**, como apontamento novo extraído dos bancos de dados deste Tribunal relativos ao exercício de 2015 (APLIC e GEO-OBRAS), e ainda do FIPLAN.

Logo, a reprovação das contas alicerçada em impropriedade não submetida ao regular contraditório ensejará, evidentemente, a nulidade da decisão pela reprovação das contas. (grifo)

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)



No que concerne a observância das garantias do contraditório e ampla defesa, além do levantamento realizado pelo Ministério Público de Contas nas citações encaminhadas e defesas apresentadas, tanto o relatório de defesa elaborado pela SECEX de OBRAS e Serviços de Engenharia, como o relatório do voto do Conselheiro Relator, relatam as citações ocorridas, bem como mencionam todos os seus documentos, senão vejamos:

#### Relatório do Voto

RELATÓRIO TÉCNICO DE AUDITORIA DA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE OBRAS E SERVIÇO DE ENGENHARIA - processo nº 15.679-5/2015.

A Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de engenharia, representada pelos auditores públicos Srs. Nilson José da Silva, Silvio Silva Junior e Yuri Garcia Silva, após auditar as contas em apreço, elaborou o relatório de auditoria (doc. 118941/2015), discriminando 15 (quinze) irregularidades:

[...]

Responsáveis: Sr. Cinésio Nunes de Oliveira (Secretário de Estado ). Sr. Valdísio Juliano Viriato (Secretário de Administração Sistêmica) e Sr. Luiz Rei de Paula (Contador).

**9. CB 01. Contabilidade\_Grave.** Não-contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

9.1. Não inscrição de despesas em restos a pagar.

**10. CB02. Contabilidade\_Grave.** Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

**11. DB03. Gestão Fiscal/Financeira\_Grave.** Cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador (art. 37, *caput* da Constituição Federal; art. 3], *caput* da Resolução Normativa TCE nº 11/2009).

11.1. Cancelamento de liquidações que deveriam ser inscritas em restos a pagar.

[...]

Salienta-se que dentre as irregularidades elencadas acima, já estão incluídas, nos limites da competência da aludida SECEX, as irregularidades provenientes da representação interna proposta pelo Ministério Público de Contas.

Com supedâneo no direito constitucional ao contraditório, **foram realizadas as citações dos responsáveis** pelos supostos atos ilegais praticados, mediante os ofícios nº 1309/2015 (Sr. Cinésio Nunes de Oliveira, ex-secretário, CPF 174.004.061-91); Sr. Paulo da Silva Costa, ex-superintendente de Orçamentos, Convênios e Finanças, CPF 045.802.491-00; (Sr. Valdísio Juliano Viriato, ex-secretário de Administração Sistêmica, CPF 697.470.321-04), (Sr. Eduardo Tomio Iwashita, Assessor Técnico de Licitação e Presidente da Comissão Provisória, CPF 064.776.741-49), Sr. Luiz Rei de Paula, Contador, CPF 106.924.011-72), (Sr. Wilson Carlos Soares da Silva, Gestor da unidade de Controle Interno, CPF 080.001.661-00), Sra. Antônia Luiza Pereira Ribeiro, Assessora Técnica de Licitação, CPF – doc. 124996/2015), (Sr. José Alves Pereira Filho, ex Auditor Geral do Estado - CPF – doc. 125001/2015), (Sr. Marcelo Duarte Monteiro, atual Secretário, CPF 654.212.051-34.

[...]

Os Srs. Cinésio Nunes de Oliveira, Luiz Rei de Paula, Paulo da Silva Costa e Valdísio Juliano Viriato, representados pelo Advogado Maurício Magalhães Faria Neto (OAB/MT 15.436), **apresentaram suas defesas**, respectivamente, por meio dos documentos protocolados neste Tribunal sob os números 186481/2015, 186465/2015, 186511/2015 e 186490/2015.

[...]

Na sequência, em cumprimento ao artigo 141 § 2º do Regimento Interno, foi



oportunizado aos interessados por meio dos Editais de Notificação 1405, 1406., 1407, 1408, 1409, 1410, 1411 e 1412/AJ/2015, publicados no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, edição 729, de 14/10/2015, às págs. 2 e 3, o direito de apresentar alegações finais, as quais foram juntadas aos autos sob o número 242640/2015.

Vale reforçar que as irregularidades 9, 10 e 11, que indicaram as graves inconsistências contábeis e que fundamentaram o julgamento do Conselheiro Relator pela irregularidade das referidas contas, constam inicialmente do processo relativo ao relatório de obras e serviços de engenharia, e por tal razão todos os seus documentos (relatórios, ofícios de citação, defesa e despachos), constam no processo nº 15.679-5/2015.

Diante dos fundamentos contidos no voto vista, importante se faz transcrever alguns trechos do processo nº 15.679-5/2015:

**1. Relatório técnico de Obras e Serviços de Engenharia (doc. 118941/2015)**

**3.3.1. Não inscrição de despesas em restos a pagar**

Resumo do achado:

Não inscrição de despesas liquidadas, com notas fiscais já emitidas, em restos a pagar, contrariando o parágrafo único do art. 92 da Lei nº 4.320/64.

Situação encontrada:

Analisando o relatório FIP 680 do FIPLAN – Pagamentos efetuados por credor – até o dia 23.06.2015, data da emissão do referido relatório, verificou-se que a SETPU efetuou pagamentos de despesas no valor total de R\$ 84.876.723,30. Desse valor R\$ 40.664.504,16 (quarenta milhões, seiscentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e quatro reais e dezesseis centavos), referem-se a despesas do elemento Obras e instalações, conforme demonstrado pelo quadro a seguir, que não foram inscritas como Restos a Pagar processados:

**2. Relatório Técnico de defesa (doc. 192236/2015)**

Página 18 – Estes argumentos não podem ser aceitos. Primeiro por não se tratar de situação excepcional e isolada. Conforme constatado pela equipe de auditoria, numa análise inicial verificou-se que os valores de despesas liquidadas não inscritas em restos a pagar referentes ao elemento 51 (obras e instalações) seriam de pelo menos R\$ 40.664.504,00 (valores que após análise mais aprofundada chegaram a R\$ 158.145.582,69 (conforme será abordado nos tópicos seguintes).

Página 33 – Nesse sentido, analisando as informações do sistema Geo-Obras TCE-MT, os registros no sistema FIPLAN, bem como verificação *in loco* dos processos de pagamentos disponibilizados pela SINFRA, constatou-se a existência de despesas já liquidadas no valor de R\$ 158.145.582,69, referentes a obras e serviços de engenharia, que não foram inscritos em restos a pagar no exercício de 2014, conforme tabela anexa ao final deste relatório.

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.

Reforçando a tese, deve-se considerar que os responsáveis pela irregularidades devem se defender dos fatos que lhes são atribuídos, eis que destes se originam as irregularidades apontadas pela equipe de auditoria e classificadas segundo o Manual de Classificação de Irregularidades deste Tribunal.

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.

Portanto, foram asseguradas todas as garantias constitucionais de defesa aos responsáveis para apresentarem esclarecimentos aptos a sanar as irregularidades que causaram graves inconsistências contábeis. Entretanto, na oportunidade das alegações finais, a defesa conjuntamente apresentada limitou-se apenas a reproduzir todos os fundamentos já expostos na defesa não se atentando se quer para o fato da equipe de auditores ter analisado a irregularidade com a precisão adequada e constatado que a omissão anteriormente apontada foi ainda maior.

Assim, mesmo que fosse desconsiderado o valor que complementou a omissão apurada em R\$ 158.145.582,69, e fosse mantido o valor inicial de aproximadamente 40 milhões de reais, esse valor já seria suficientemente capaz de provocar um grande impacto nas contas do Estado de Mato Grosso, eis que a omissão apontada interferiu diretamente no resultado orçamentário do Estado de Mato Grosso.

De outro norte, 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).**

Em que pese a consideração dos fatos constantes do relatório de obras no julgamento das contas anuais de gestão da SETPU, é importante registrar que a ausência do



apensamento do referido relatório às contas anuais de gestão da SETPU, demonstra grave falha procedimental capaz de provocar 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. Assim dispõem a Lei Estadual nº 413/2010:

Art. 9º – A atual Secretaria de Estado de Infraestrutura – SINFRA passa a denominar-se Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana – SETPU, permanecendo com as finalidades de planejar, controlar, executar, fiscalizar e orientar as atividades governamentais nas áreas de transportes, obras públicas e vias urbanas do Estado.

Neste contexto, extrai-se do relatório de obras e serviços de engenharia 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.

Assim, 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.

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.



### 2.3. Do pagamento das despesa não inscritas em restos a pagar no exercício de 2014

É importante reforçar que na gestão encerrada em 2014, constatou-se a assunção de obrigações por parte da SETPU, eis que as obras foram medidas e as notas fiscais foram entregues, entretanto, a gestão não realizou a inscrição das despesas liquidadas em restos a pagar.

Em que pese a manifestação do ilustre Conselheiro José Carlos Novelli na sessão do dia 11.12.2015, quanto às medições ocorridas no último mês de gestão (1º a 31 de dezembro), e seu pagamento no exercício seguinte, cumpre esclarecer que estas deveriam ser pagas no exercício de 2014, ou serem inscritas em restos a pagar processados naquele exercício com a devida cobertura financeira.

Denota-se que a prática administrativa não pode se sobrepor ao princípio da legalidade, ao qual o gestor encontra-se vinculado. Assim, mesmo diante das medições ocorridas no último mês do exercício, tais despesas deveriam ser contabilizadas no balanço patrimonial, a fim de demonstrar a real saúde financeira do Estado no encerramento da gestão em 2014. Ainda, vale reforçar que diante das informações contidas no relatório técnico de defesa, as maiores despesas de obras e serviços de engenharia referem-se às medições, que nem sequer ocorreram no último mês de gestão.

Constatada a efetiva execução contratual por parte da empresa contratada, uma vez que as obras foram medidas, restaria ao Estado a obrigação de efetuar o pagamento correspondente ainda no exercício de 2014, ou contabilizar essas despesas como restos a pagar processados no exercício, ao invés de proceder ao estorno (cancelamento) dos empenhos.

Assim, a conduta da gestão em não inscrever as despesas liquidadas como restos a pagar processados no final do exercício 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.

Aliás, esta irregularidade se torna ainda mais grave ao considerar que o exercício de 2014, foi o último ano de mandato, o qual deveria o gestor se ater a diretriz constantes no art.



42 da Lei Complementar nº 101/2000, que assim se expressa:

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 despesa compromissadas a pagar até o final do exercício.

Tamanha à a gravidade do fato do governante contrair obrigações nos dois últimos quadrimestres que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício, ou que não haja disponibilidade de caixa suficiente para o pagamento de parcelas no exercício seguinte, que este Tribunal de Contas classificou como irregularidade gravíssima (**DA 01. Gestão Fiscal/ Financeira \_Gravíssima**), podendo inclusive gerar a emissão de parecer prévio contrário por esta Corte de Contas.

Outro aspecto apontado no voto vista do Conselheiro José Carlos Novelli, refere-se a pagamentos no exercício de 2015, relativos à restos a pagar de 2014, no valor de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), configurando ato de ordenação de despesas dos atuais gestores. Fato este incluído como ponto de controle no exercício de 2015, conforme trecho do voto vista:

Por fim, ressalto que o próprio relator dispôs, textualmente, que do total pago no exercício de 2015, pela Secretaria de Infraestrutura e Logística (SINFRA), sucessora legal da Secretaria de Transporte, em montante superior a R\$ 80.000.000,00(oitenta milhões de reais), mais de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), se referem a despesas relativas a restos a pagar de 2014, configurando ato de ordenação de despesas dos atuais gestores.

Assim, na condição de relator das contas da SINFRA, exercício de 2015, estou determinando que a questão ora suscitada seja objeto de ponto de controle, de modo a subsidiar o julgamento das contas do exercício ainda em curso.

As supostas impropriedade cometida, decorre das gravíssimas inconsistência nos demonstrativos contábeis presentes nos itens 9, 10 e 11 do relatório elaborado pela SECEX de obras e serviços de engenharia no processo nº 15.679-5/2015.

No voto do Conselheiro Relator Antônio Joaquim foi consignado que o pagamento no exercício de 2015 no valor de R\$ 40.664.504,16, não se trata de restos a pagar do exercício de 2014, mas sim de despesas liquidadas ainda naquele exercício e que por isso deveriam ter sido inscritas em restos a pagar processados em 2014, contudo não foram. É o que se extrai do voto do Conselheiro Relator (pág. 35 e 36):



As irregularidades dos itens 9, 10 e 11 serão tratadas conjuntamente por envolverem a matéria de restos a pagar.

Em resumo, a equipe de auditoria constatou que despesas liquidadas em 2014, com serviços medidos e notas fiscais já emitidas, **não foram pagas e nem inscritas em restos a pagar do referido exercício**, contrariando o parágrafo único do art. 92 da Lei 4.320/64. outra ocorrência que sustenta tais irregularidades é que a equipe de auditoria, ao analisar o relatório FP 680 do FIPLAN – pagamentos efetuados por credor, até o dia 23.06.2015, verificou que a atual SINFRA efetuou pagamento de despesas no valor total de R\$ 84.876.723,30 (oitenta e quatro milhões, oitocentos e setenta e seis mil, setecentos e vinte e três reais e trinta centavos). Desse montante, R\$ 40.664.504,16 (quarenta milhões, seiscentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e quatro reais e dezesseis centavos, referem-se a despesas do elemento Obras e instalações (elemento 51) que **não foram, mas deveriam, ser inscritas em 2014 como restos a pagar processados**, conforme tabela às fls. 40/47 do relatório técnico.

Reforço que se identificou a contabilização e pagamento dos valores acima no exercício de 2015, elemento de despesas 92 – Despesas de exercícios anteriores.

As graves irregularidades apontadas giram em torno justamente da não inscrição em restos a pagar processados no exercício de 2014, com a devida cobertura financeira, de despesas liquidadas no valor total de R\$ 158.145.582,69 (cento e cinquenta e oito milhões, cento e quarenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e dois reais e sessenta e nove centavos).

Apesar de não haver qualquer registro contábil das despesas originadas de compromissos gerados no exercício financeiro que se encerrou (2014), uma vez que as obras já se encontravam medidas e as notas fiscais entregues, o reconhecimento de tais dívidas no exercício de 2015, mostra-se totalmente legal e legítimo, **sem, contudo, legitimar os atos irregulares ocorridos**.

Em que pese a representação autuada pelo Ministério Público de Contas caracterizar como irregular a inscrição de empenhos como Despesas de Exercícios Anteriores (elemento 92), no exercício de 2015, estas devem ser consideradas legítimas e legais diante do cumprimento da obrigação por parte do credor, pois do contrário, seu não pagamento poderia caracterizar forma de enriquecimento ilícito do Estado, em ofensa ao princípio da moralidade que rege a Administração Pública, previsto no art. 37 da Constituição Federal.

Outra conduta não poderia se esperar dos responsáveis frente a nova gestão estadual, senão o adimplemento das obrigações assumidas anteriormente, mesmo que por gestão passada, em respeito ao princípio da continuidade no serviço público.

Defender a tese de que o pagamento pela atual gestão legitimaria as



irregularidades ocorridas na gestão anterior, significa desconsiderar os princípios da legalidade, da moralidade e da continuidade, que não caberia ao gestor, não realizar os pagamentos relativos à serviços já executados e liquidados.

Diante da existência de dívidas e a ocorrência de alternância na gestão, esta Corte de Contas já se manifestou no sentido de que as dívidas assumidas são de responsabilidade da entidade, independente do gestor, conforme decisões *in verbis*:

**Despesas. Restos a Pagar. Novo gestor. Obrigação de pagamento, atendidas as condições.**

**Acórdão nº 817/2006 (DOE, 07/06/2006), 740/2005 (doe, 09/06/2008). 1.307/2002 (DOE, 20/03/2002).**

Em respeito ao princípio da continuidade da administração pública, **as dívidas assumidas pelo município são de responsabilidade deste, independente do gestor que a contraiu.** Sendo assim, o novo gestor é responsável pelo pagamento de débitos deixados pelo seu antecessor, desde que legitimados, sob pena de incorrer em crime de improbidade administrativa.

Para tanto, deverão ser observados, no mínimo, os seguintes requisitos.

- a. Proceder a levantamento circunstanciado das dívidas inscritas ou não em Restos a Pagar a Pagar, podendo-se nomear comissão para a apuração da liquidez e certeza, se necessário;
- b. Cumprir o que estabelece o § 2º do artigo 63 da Lei nº 4.320/64;
- c. Observar a ordem cronológica para pagamento dos credores, conforme determina o art. 5º da Lei nº 8.666/1993;
- d. Existindo despesas liquidadas sem a correspondente disponibilidade financeira, propor ação judicial de reparação de danos junto ao Ministério Público.

## 2.4. Apuração das responsabilidades

Muito embora o voto do Conselheiro Relator tenha excluído todos os outros possíveis responsáveis que não o gestor sr. Cinésio Nunes de Oliveira, a discussão levantada na ocasião do julgamento possui o condão de apuração com fidedignidade de todos os reais envolvidos, bem como delimitar a participação dos responsáveis.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que tanto o contador como o controlador interno foram citados nos fatos tidos como irregulares, e igualmente ao gestor, sr. Cinésio Nunes de Oliveira, tiveram todas as garantias de defesa asseguradas.

Portanto, o Ministério Público de Contas requer que seja **reformado** o Acórdão nº 3.640/2015 – TP, para incluir a **determinação** de que a responsabilidade do contador, sr. Luiz



Reis de Paula, e do controlador interno, sr. Wilson Carlos Soares da Silva sejam devidamente apuradas nos autos de representação interna (processo nº 14.329-4/2015).

### 3. DAS CONTRARRAZÕES DO GESTOR

O presente recurso foi interposto pelo Ministério Público de Contas, que esta legitimado a fazê-lo, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 269/2007.

O recurso quando interposto pelo representante do Ministério Público de Contas será notificado o interessado para apresentar as contrarrazões, conforme dispõe o art. 280, do Regimento Interno do TCE-MT. O gestor foi notificado e apresentou sua manifestação, conforme consta do doc. Digital nº 151730/2016.

Na contrarrazão o gestor argumenta inicialmente que não foi oportunizada à defesa a se manifestar sobre a eventual existência de despesas em valor superior a R\$ 158.145.582,69, se pronunciando nos seguintes termos:

Com efeito, pode-se afirmar tranquilamente que o Acórdão proferido pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas, no que tange ao objeto recursal do MPC, é preciso e irretocável. *Ab initio*, imperioso destacar que não foi oportunizada à defesa se manifestar sobre a eventual existência de despesas em valor superior a R\$ 158.145.582,69, não inscritas em restos a pagar em 2014, ferindo, por conseguinte, os princípios da ampla defesa, contraditório e devido processo legal.

Isso mesmo Excelência, a defesa do sr. Cinésio Nunes de Oliveira não teve oportunidade de se manifestar sobre a eventual existência de despesas em valor superior a R\$ 158.145.582,69, não inscritas em restos a pagar em 2014 nos autos das Contas Anuais de Gestão.

[...]

Verifica-se que a defesa não teve oportunidade de questionar os valores apresentados pelo MPC em momento oportuno. Portanto, qualquer condenação sobre esse item em específico padece o julgamento de nulidade insanável.

Frisa-se que essa irreparável injustiça somente não ocorreu em razão do pedido de vista do zeloso Conselheiro José Carlos Novelli.

Como bem anotado em seu voto vista, nenhum dos documentos elaborados pela Equipe técnica desta Casa de Contas nos autos das referidas contas anuais de gestão identificou esse apontamento.

Tal elemento s' veio a ser identificado na oportunidade em que o Conselheiro Antônio Joaquim proferiu seu voto.

Assim, resta evidenciado que a defesa não teve oportunidade de exercer o seu *mister* sobre esse apontamento, vindo à tona somente no julgamento das Contas Anuais, por meio do judicioso voto da lavra do i. Conselheiro Antônio Joaquim.

Ainda, imperioso registrar que **nem mesmo o parecer escrito** no ministério Público de Contas versa sobre esse item ou sugere o julgamento irregular das contas. Ao contrário,



**em seu parecer o MPC recomenda o julgamento regular das Contas Anuais de Gestão**, conforme ementa do Parecer nº 7070/2015.

Somente no momento do julgamento, o ilustre membro do *parquet*, difere do parecer escrito e recomenda o julgamento pela irregularidade das contas.

Nesta senda, o esforço jurídico realizado pelo MPC no presente Recurso Ordinário não encontra respaldo nos documentos existentes nos autos, pois não fizeram parte do julgamento das contas anuais de gestão exercício 2014.

[...]

Naturalmente, evidente a impossibilidade de se considerar em sede de recurso ordinário, sanada a falha ao exercício do contraditório e ampla defesa, afinal, neste momento, considerar o suposto déficit seria tolher uma oportunidade de recurso do sr. Cinésio Nunes de Oliveira, afinal, esta já utilizou todos os mecanismos a ele cabíveis.

Após todas essas considerações em suas contrarrazões o gestor requer o desprovisionamento do recurso ordinário apresentado pelo Ministério Público.

#### 4. DA ANÁLISE DO RECURSO

Primeiramente, o presente recurso versa sobre fatos que não constavam inicialmente nos autos de julgamento das contas anuais de gestão da Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana – SETPU – exercício de 2014, mais precisamente sobre o relatório elaborado pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia – SECEX OBRAS, constante do processo nº 15.679/2015, que analisou a parte relativa as obras executadas pela SETPU.

No recurso ordinário o Ministério Público de Contas pretende que incida o efeito devolutivo e suspensivo dos autos, e indica que o relatório elaborado pela SECEX OBRAS apontou a irregularidade que trata das despesas liquidadas em 2014, no valor de R\$ 158.145.582,69 (cento e cinquenta e oito milhões, cento e quarenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e dois reais e sessenta e nove centavos), que não foram pagas ou inscritas em restos a pagar no exercício de 2014, o que contraria o disposto no parágrafo único do art. 36 da Lei nº 4.320/64.

No julgamento das contas anuais da Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana – SETPU, o Conselheiro Relator acompanhou o Parecer verbal proferido pelo Procurador Geral de Contas e votou pela irregularidade das contas, em virtude das gravíssimas irregularidades que indicam inconsistências nos demonstrativos contábeis, relatadas



no relatório de obras elaborado pela SECEX OBRAS contidos no processo nº 15.679-5/2015.

Porém, o Conselheiro José Carlos Novelli pediu vista dos autos para uma melhor análise, e no voto vista consta a menção de que embora relevantes os argumentos suscitados pelo relator do feito, há dois aspectos dignos de nota, relatados assim no voto:

O primeiro deles se refere ao fato de não ter sido concedida aos responsáveis por estas contas a oportunidade de se manifestarem sobre a eventual existência de despesas em valor superior a R\$ 158.000.000,00 (cento e cinquenta milhões) não inscritas em restos a pagar de 2014.

Detive-me sobre o relatório preliminar de auditoria, o relatório complementar que versou exclusivamente sobre os restos a pagar (doc. 159300/2015), o relatório técnico de defesa, assim como sobre o parecer e que veio à tona, como se vê, somente nesta fase de julgamento, como apontamento novo extraído dos bancos de dados deste Tribunal relativos ao exercício de 2015 (APLIC e GEO-OBRAS), e ainda do FIPLAN.

Logo, a reprovação das contas alicerçada em impropriedade não submetida ao regular contraditório ensejará, evidentemente, a nulidade da decisão pela reprovação das contas.

Por fim, ressalto que o próprio relator dispôs, textualmente, que do total pago no exercício de 2015 pela Secretaria de Infraestrutura e Logística (SINFRA), sucessora legal da Secretaria de Transporte, em montante superior a R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais), mais de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais) se referem a despesas relativas a restos a pagar de 2014, configurando ato de ordenação de despesas dos atuais gestores.

[...]

Em face do exposto, acompanho o relator somente no que se refere a imposição da sanções e imputações pecuniárias contempladas no seu judicioso voto para, no mérito, acompanhar o Parecer nº 7.070/2015 do Ministério Público de Contas, subscrito pelo Procurador Alisson Carvalho de Alencar, que opinou no sentido de serem julgadas regulares, com recomendações e determinações legais, as contas anuais de gestão, exercício de 2014, da extinta Secretarias de Estado de Transporte Urbano – SETPU.

No voto vista o Conselheiro alegou como base para não acompanhar o voto do relator do feito a falta ao regular contraditório ensejado pela irregularidade relacionada aos valores que não foram inscritos em restos a pagar que faziam parte do relatório da SECEX OBRAS, e que não fazia parte dos autos do julgamento, acreditando o Conselheiro que esta irregularidade não foi dada aos responsáveis o direito constitucional ao contraditório e a ampla defesa.

Outro ponto que fez com que o relatório complementar elaborado pela SECEX OBRAS ficasse fora do julgamento das contas foi a obediência ao disposto no art. 189 da Resolução Normativa nº 14/2007 – RITCE-MT, que assim se expressa:

Art. 189 – As contas serão julgadas de acordo com os elementos constantes dos autos e demais provas obtidas através de auditorias e inspeções, assegurados ao responsável o contraditório e a ampla defesa.



Ocorre que, com a juntada aos autos do relatório complementar elaborado pela SECEX OBRAS (processo nº 156795-2015 – doc. Digital nº 118941-2015), este passa a fazer parte dos autos do processo, atendendo assim ao que exige o art. 189 do Regimento interno do Tribunal de Contas.

Com relação ao fato citado no voto vista de que a impropriedade não foi submetida ao regular contraditório e a ampla defesa, sendo citado também nas contrarrazões trazidas pelo gestor, alegando que não foi oportunizada à defesa a se manifestar sobre a eventual existência de despesas em valor superior a R\$ 158.145.582,69, não inscritas em restos a pagar em 2014.

Essas afirmações 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

Após serem citados os responsáveis através do Advogado, o senhor Maurício Magalhães Faria Junior apresentou defesa acerca das irregularidades apontadas no relatório técnico complementar elaborado pela SECEX OBRAS, conforme mostra os seguintes documentos:

- 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

Como mostra os documentos, todos os citados no relatório preliminar tiveram direito de se manifestarem a respeito das irregularidades a eles atribuídas.

#### 4.1 - Das irregularidades

No relatório técnico elaborado pela SECEX OBRAS se constatou várias irregularidades, que após os responsáveis apresentarem suas justificativas, e após análise várias irregularidades permaneceram inalteradas.

Porém, das irregularidades que permaneceram inalteradas, o Ministério Público de Contas traz para análise no presente Recurso Ordinário somente três, que versam sobre a não inscrição de despesas em restos a pagar e cancelamento de liquidações.

Estas irregularidades serão transcritas:

#### Responsáveis:

**Senhor CÍNÉSIO NUNES DE OLIVEIRA** - Secretário de Estado, no período de 1/1/2014 a 31/12/2014

**Senhor VALDÍSIO JULIANO VIRIATO** - Secretário de Administração Sistêmica,



no período de 1/1/2014 a 31/12/2014.

**9 CB 01. Contabilidade\_Grave\_01.** Não-contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964 ou Lei nº 6.404/1976).

**9.1** Não inscrição de despesas em restos a pagar.

Estas irregularidades foram objeto de apresentação de defesa pelos citados, que trouxeram como argumento para a não inscrição das despesas citadas o seguinte:

Na apresentação dos projetos e cronograma de execução físico financeiro a maioria dos trechos não receberam previsão de reajustamento, ficando sem ser contemplada com recursos do financiamento (Fonte 151 composto de 90,0% banco e 10,0 contrapartida).

No caso específico da nota fiscal nº. 1.001, do IC nº. 013/13, no valor de R\$ 39.742,47, essa despesa correu por conta do empenho EMP nº. 25101.0001.14.001851-2, sendo liquidada pelo documento LIQ nº. 25101.0001.14.003242-0 (doc. 02) e, no dia 03/11/2014 foi paga pela NOB nº. 25101.001.14.004399-8 (doc. 03), tudo isso pela fonte 151.

A liberação do pagamento, por força do contrato de financiamento dependia da análise do setor responsável pelo acompanhamento do contrato do Banco do Brasil S. A. O pagamento desse reajustamento não foi autorizado motivando o cancelamento da ordem bancária, no dia 10/11/2014. [...]

Contabilmente foi estornado o pagamento e liquidação, devendo tal despesa ser apropriada em recursos próprio do Estado (Fonte 131 ou Fonte 100).

[...]

Situação semelhante ocorreu com a nota fiscal nº 202, no valor de R\$ 180.064,72 referente a reajustamento. Tal despesa foi liquidada, porém na Fonte 151 e por possuir suporte financeiro, pois tal reajustamento não estava contemplado, foi estornado em 30.12.2014 e, da mesma forma por não existir saldo orçamentário não pode ser empenhado e liquidado para, assim figurar como resto a pagar. Essa despesa, nessas condições, e em atenção ao que consta do art. 55, inc. II, alínea "b.4" da LRF, foi escriturada conforme pode ser observada no "FIP 630 - Razão Analítica por Conta/Conta Corrente" e Nota de Lançamento Automática/NLA nº 25101.0001.14.000405-6, como obrigação a pagar, não existindo ausência de inscrição de Restos a Pagar e, nem a irregularidade correspondente.

Na análise da defesa apresentada a equipe argumentou que o defendente não nega que a liquidação da despesa ocorreu, apresentando seus argumentos, conforme a seguir:

A defesa alega que diante da não autorização do pagamento de reajustamento pelo banco o pagamento foi estornado: "contabilmente foi estornado o pagamento e liquidação devendo tal despesa ser apropriada em recursos próprios do Estado (fone 131 ou fonte 100)". **Esta nova apropriação não ocorreu no exercício de 2014.**

A defesa informou que inexistia saldo orçamentário nessas fontes no "projeto orçamentário 5.148 - MT integrado", de modo que somente em 2015 a referida despesa foi paga, sendo realizada com empenho de 2015.

Estes argumentos não podem ser aceitos: Primeiro por não se tratar de situação excepcional e isolada. Conforme constatado pela equipe de auditoria, numa análise inicial verificou-se que os valores de despesa liquidada não inscritas em restos a pagar



referentes ao elemento 51 (obras e instalações), seriam de pelo menos R\$ 40.664504,00, valores que após análise mais aprofundada chegaram a **R\$ 158.145.582,69**.

Segundo: pelo fato de que o credor ao efetivamente prestar os serviços contratados, cumprindo as disposições expressas no art. 63 da Lei 4.320/64, adquire direito de receber o pagamento sobre os serviços prestados, cuja garantia é obtida quando a Administração promove a liquidação da despesa.

Não é razoável a Administração, após já ter reconhecido o direito adquirido do credor, promover ao término do exercício o estorno dos valores liquidados, e, desta forma, retirar qualquer garantia de pagamento.

Ademais, por esse motivos devem ser refutados os seguintes argumentos trazidos pela defesa:

*"[...] por não existir saldo orçamentário não pode ser empenhado e liquidado para, assim figurar como restos a pagar. Essa despesa nessas condições, e em atenção ao que consta do art. 55, inc. II, alínea "b.4" da LRF, foi escriturada conforme pode ser observada no FIP 630 - Razão Analítica pro Conta/Conta corrente" (doc. 07 - pag. 6 de 14) e Nota de Lançamento Automático/NLA nº 25101.0001.14.000405-6 (doc. 08), como obrigação a pagar, não existindo ausência de inscrição de Restos a Pagar e, nem a irregularidade correspondente".*

No histórico da referida nota de Lançamento Automático consta a seguinte informação: "obrigação a pagar referente a cancelamento de Restos a Pagar Processado por falta de disponibilidade financeira, conforme art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal".

Nesta situação, se a Administração reconhece a liquidação da despesa, não pode esta obrigação deixar de ser inscrita em restos a pagar ou mesmo ser cancelada.

É o que orienta o Manual de Contabilidade Pública aplicada ao Setor Público:

*Os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio do pagamento. 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.*

A defesa alega que os instrumentos contratuais nº 013/2014/SETPU e nº 247/2013, fazem parte do programa MT Integrado, e que na apresentação dos projetos e cronogramas de execução físico-financeiro a maioria dos trechos não receberam previsão de reajustamento, ficando sem ser contemplada com recursos do financiamento (fonte 151).

Como a liberação do pagamento, por força do contrato de financiamento dependia da análise do setor responsável pelo acompanhamento do contrato no Banco do Brasil, o pagamento do reajustamento não foi autorizado motivando o cancelamento da ordem bancária.

Argumento este que justifica somente algumas despesas, pois, a maioria se refere a medição normal, que corre a conta da despesa do contrato e foi cancelada/anulada, ao invés de serem inscritas em restos a pagar.

Portanto, o que se extrai dos argumentos trazidos pela defesa e da análise da mesma, é que de fato não houve a inscrição de despesas em restos a pagar, mesmo após estas



serem liquidadas, e por falta de disponibilidades financeiras, as liquidações foram estornadas (canceladas), em vez de serem inscritas em restos a pagar processados, visto que havia suficiente saldo de empenho para a liquidação, só não havia a disponibilidade financeira, o que não é razão suficiente para o estorno da liquidação.

Ao se estornar a liquidação da despesa em virtude da insuficiência financeira, buscando amparo no art. 55, II, "b.4" da Lei Complementar nº 101/2000, que não autoriza este tipo de manobra, visto que o artigo citado, trata do que conterà o relatório de Gestão Fiscal, e a alínea "b", trata de como será demonstrado no relatório as inscrições de restos a pagar, e no item 4, trata de que no relatório conterà a demonstração das despesas não inscritas por falta de disponibilidades de caixa e cujos empenhos foram cancelados.

Porém, este item não autoriza o cancelamento e nem o estorno de despesas que já cumpriram todas as fases de empenho e liquidação, e se não há disponibilidades de caixa suficiente, mesmo assim, estas despesas devem ser inscritas em restos a pagar processados, e não canceladas, pois, se houve uma irregularidade ela já foi cometida.

Portanto, o cancelamento ou anulação do empenho cuja despesa foi liquidada ou seja, o credor já adquiriu o direito ao pagamento, se configura irregular, e não encontra amparo na legislação.

**10 CB 02. Contabilidade\_Grave\_02.** Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/64 ou Lei nº 6.404/1976).

**10.1** Não inscrição de despesas em restos a pagar. (item 3.2.1. e 3.3.2.)

A defesa trouxe os seguintes argumentos para esta irregularidade:

O defendente apresenta o art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz orientação sobre o Relatório de Gestão Fiscal:

*Art. 55. O relatório conterà:*

[...]

*III - demonstrativos, no último quadrimestre;*

*a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;*

*b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:*

*1) liquidadas;*

*2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso*



*II do art. 41:*

*3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;*

*4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenos foram cancelados.*

Nesse sentido, alega que a ausência de suporte financeiro fez com que fossem emitidas notas de lançamentos automáticas (NLAs), que totalizam R\$ 28.978.360,80, nos termos do art. 55, III. b, 4, cujo relatório faz parte do "FIP 630 - Razão Analítico por Conta Corrente".

*Analisando esses dispositivos facilmente percebe-se que "Restos a Pagar" é uma conta de encerramento de exercício, afinal diz da situação em 31 de dezembro, seja na Lei nº 4.320/64, seja na LRF.*

*[...]*

*Dai a necessidade de se conhecer a (1) disponibilidade de caixa em 31 de dezembro; (2) as despesas liquidadas nesta data (restos a pagar processados); (3) despesas empenhadas e não liquidadas até o limite do saldo de disponibilidade de caixa (restos a pagar processado); e, (4) as que tiveram os empenhos cancelados por falta de disponibilidades de caixa.*

*[...]*

*No "histórico" dessas NLA constou: "Obrigação a pagar referente a cancelamento de Restos a Pagar processados pro falta de disponibilidade financeira, conforme art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal e credor 2011034862 - Construtora Rio Tocantins".*

*Até 23.06.2015 havia sido pago R\$ 1.861.024,53 (parte do valor NLA nº 432-3) e mais R\$ 175.745,75 (NLA nº 381-5), totalizando R\$ 2.036.770,28, conforme mencionado.*

*Porém, já foram pagos mais R\$ 166.361,52 (NLA nº 375-0), R\$ 79.398,78 (NLA nº 328-9), todos com empenho deste exercício e por conta da natureza "92 - despesa de exercício anterior"*

*Esses valores estão demonstrados no FIP 680 (doc. 16), sendo que lá está demonstrado também, o pagamento de R\$ 2.464.289,78, referente a despesas deste exercício (período de 4/5/2015 a 31/5/2015).*

*Todos os valores foram pagos com recursos do FETHAB.*

*Portanto, houve a escrituração contábil nos termos disciplinados pelo art. 55 da LRF, inexistindo irregularidades.*

Na análise da defesa a equipe contra-argumentou o seguinte:

O defendente confirma em sua defesa que deixou de inscrever despesas liquidadas em restos a pagar no final do exercício de 2014. No entanto, atribui a não inscrição destas despesas liquidada à falta de disponibilidade financeira, o que segundo as alegações apresentadas, estaria respaldada pelo art. 55, II, "b", 4 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Informa que foram emitidas "Notas de Lançamento Automáticas" no montante de R\$ 28.978.360,80 e que nos históricos destas notas constam a seguinte informação: "Obrigação a pagar referente a cancelamento de Restos a Pagar Processados por falta de disponibilidade financeira, conforme art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal..."

Em relação ao cancelamento de restos a pagar processados, é pacífico o entendimento de que em regra estas despesas não podem ser canceladas, haja vista ter o credor cumprido sua obrigação de fazer. Nesse sentido, orienta o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor público

*Os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorre os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio do pagamento.*

*Em geral, não podem ser cancelados, tendo 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.*



Relevante apresentar também o entendimento da Secretária do Tesouro Nacional que, na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, divulga aos entes da Federação orientações técnicas com o objetivo de harmonizar os conceitos e os procedimentos contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais com vistas à consolidação das Contas Nacionais.

De acordo com a Nota Técnica nº 733/2005 - GENOC/CCONT/STN da Referida Secretaria, de 20/5/2005, os restos a pagar processados não podem ser cancelados, mesmo quando há disponibilidade de caixa, uma vez que o serviço ou o bem ou o material já foram entregues:

*3. Entende-se por processados e não processados respectivamente, a despesa liquidada e a não liquidada. Os restos a pagar processados são compromissos cujo pagamento não tenha sido realizado até 31 de dezembro. Considera-se despesa efetivamente realizada aquela que o bem, o material ou o serviço tenha sido entregue até o dia 31 de dezembro, independentemente de haver sido efetuado o pagamento. Neste caso, não poderá, haver cancelamento de restos a pagar, uma vez que o serviço, o bem ou o material já foram entregues, exceto se houver rejeição ou devolução do bem, material ou serviço de forma definitiva. (grifo)*

[...]

*7. Com relação à inscrição de Restos a Pagar processados sem disponibilidade de caixa, embora fira o equilíbrio financeiro exigido pela LRF, não poderá haver cancelamento, uma vez que são dívidas contraídas cujo serviço já foi prestado ou entregue o bem ou o material. Portanto, não podem ser cancelados, a despeito da falta de caixa, e sim, ter parcelado o seu pagamento e realizado, qualquer que seja a forma.*

[...]

*9. Portanto, a conduta correta para regularizar as inscrições de Restos a Pagar efetuadas sem disponibilidades de caixa é cancelar apenas os restos a pagar não processados e efetuar o pagamento das obrigações inscritas em RP processados.*

E isso é de conhecimento o Poder Executivo Estadual, uma vez que a Auditoria Geral do Estado de Mato Grosso já orientou os órgãos quanto a esse tema:

*Orientação Técnica n 270/2011*

*Cabe esclarecer que as despesas processadas são aquelas cujo pagamento não se realizou até 31 de dezembro, mas que já foram devidamente empenhadas e liquidadas, tendo o contrato cumprido sua obrigação, isto é, ter entregue o material ou equipamento, prestado o serviço ou realizado a obra. Neste caso, não poderá haver cancelamento do empenho, mesmo que não haja disponibilidade financeira, visto que o material ou o bem já foi entregue ou o serviço ou a obra já foram realizados.*

Ainda, em relação ao saldo de empenho não liquidados do Poder Executivo Estadual, o Decreto nº 2.667/2014, dispõe sobre os procedimentos a serem adotados ao final do exercício, vedado a anulação daqueles que se refiram a situações "em que o bem ou o serviços já tenha sido entregue ou prestado":

*Art. 2º os saldos de empenhos não liquidados do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2014, com exceção dos que se refiram a despesas:*

*I - cujos percentuais de aplicação são definidos constitucionalmente:*

*II - de pessoal e encargos;*

*III - decorrentes de juros, encargos e amortizações das dívidas públicas, devidamente exigidas;*

*IV - referentes a convênios celebrados entre o Estado e a União;*

***V - em que o bem ou serviço já tenha sido entregue ou prestado.***

*Art. 3º - As despesas que vierem a ser reclamadas em decorrência dos cancelamentos previstos nos artigos anteriores poderão ser pagas por dotações do orçamento dos exercícios seguintes, em natureza da Despesa de Exercício Anterior, conforme disposto no art. 37 da Lei federal nº 4.320/64, quando devidamente reconhecidas pela Secretaria de Estado de Administração - SAD e Controladoria Geral do Estado - CGE, obedecida à ordem cronológica.*



ou seja, verifica-se que mesmo para os empenhos não liquidados quando atenderem a despesas em que o bem ou serviço já tenha sido entregue ou prestado, não há previsão para o seu cancelamento. Desta forma, não se pode aceitar a tese de que haveria previsão legal para proceder ao cancelamento de despesa liquidada, quando o credor já possui direito líquido e certo de receber, nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/64.

Assim, o art. 55, inciso III, b, 4, não pode ser invocado como justificativa para o cancelamento de liquidações processadas. Este dispositivo aplica-se ao cancelamento de empenhos não liquidados.

O próprio demonstrativo dos Restos a Pagar contido do Relatório de Gestão Fiscal de responsabilidade do chefe do Executivo, referente ao último quadrimestre do exercício de 2014 (publicado no Diário Oficial de Mato Grosso em 30/4/2015, apresenta este entendimento quando informa os "**Empenhos não liquidados** cancelados (não inscritos por insuficiência financeira)".

[...]

O que se observa na defesa é que se pretende usar como argumento o art. 55, II, "b", 4 da Lei de Responsabilidade Fiscal para justificar a falta de lançamento dos restos a pagar, o que não encontra amparo, visto que o artigo citado trata somente do conteúdo do relatório de gestão fiscal, que deverá demonstrar os restos a pagar não inscritos por falta de disponibilidade de financeira e cujos empenhos foram cancelados.

Portanto, o argumento utilizado pela defesa não encontra amparo, muito menos serve para justificar o cancelamento, pois, o artigo citado só se refere ao conteúdo que deverá ser demonstrado no relatório de Gestão Fiscal, mesmo porque, o cancelamento dos saldos de empenhos e das liquidações não servem como justificativa, pois se houve uma irregularidade ela já foi cometida.

**11 DB 03. Gestão Fiscal/Financeira\_Grave\_03.** Cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador (art. 37, *caput* da Constituição Federal; art. 3º, *caput* da Resolução Normativa TCE nº 11/2009).

**11.1** Cancelamento de liquidações que deveriam ser inscritas em restos a pagar.

A defesa alega que após a NOB não ser liberada foi emitida a NLA, argumentando o seguinte:

Em 04/014/2014 foi emitida a NOB nº 25101.0001.14000645-6/fonte 151, sendo que a mesma não foi liberada, conforme FIP 680, por ser referente a reajustamento não previsto no financiamento.

Para essa despesa em 30/12/2014, foi emitida a NLA nº 25101.0001.14.000354-8. A partir daí tudo passa pelos mesmos esclarecimentos do item anterior.

Os outros processos mencionados:



- Processo nº 495654/2014, no valor de R\$ 57.620,01, referente a reajustamento da 1ª medição, IC nº 265/2013/Terraplenagem Centro Oeste Ltda – NLA nº 25101.0001.14.000395-5;
  - Processo nº 669008/2014, no valor de R\$ 777.277,89, referente a 5ª medição, IC nº 265/2013/Terraplenagem Centro oeste Ltda – NLA .
  - Processo nº 669008/2014, no valor de R\$ 69.145,26, referente a reajuste da 14ª medição IC nº 112/2012/RODOCON Construções Rodoviárias Ltda – NLA nº 25101.0001.14.000399-8.
  - Processo nº 286598/2014, no valor de R\$ 139.468,14, referente a reajustamento da 2ª medição, IC nº 172/2013/Construtora Campesatto Ltda – NLA nº 25101.0001.14.000363-7;
- Da mesma forma, houve a escrituração contábil nos termos disciplinados pelo art. 55 da LRF, inexistindo irregularidades.

Na análise da defesa a equipe contra-argumentou o seguinte:

O defendente confirma em sua defesa que houve o cancelamento de algumas liquidações ao invés de inscrevê-las em restos a pagar, justificando o cancelamento com base no art. 55, da LRF, bem como nas emissões de Nota de Lançamento Automática. Conforme se verifica não há previsão para o cancelamento nem mesmo dos empenhos não liquidados, quando estes atenderem a despesa em que o bem ou serviço já tenha sido entregue ou prestado. Desta forma, não se pode aceitar a tese de que haveria previsão legal para proceder ao cancelamento de despesas já liquidadas, quando o credor já possui direito líquido e certo de receber, nos termos do art. 63 da Lei 4.320/64. Ademais o art. 55, inciso III, “b”, 4, não pode ser invocado como justificativa para o cancelamento de empenhos já liquidados. Assim, por essas razões e pelo motivos já apresentados, as alegações da defesa não deve ser acolhidas. Mantendo-se a irregularidade.

Na defesa deste item se observa a mesma linha de argumento, buscando amparo no art. 55, II, “b”, 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de que o cancelamento dos restos a pagar ocorreu após a NOB não ser liberada por tratar-se de despesa referente ao reajustamento de medição, que deve ser liquidada e paga pela fonte 100 (recurso de contrapartida), então foi emitida uma NLA.

Segundo o Manual do Usuário do Sistema FIPAN a Nota de Lançamento Automática (NLA), se destina ao cadastro dos fatos extra caixa ou atos potenciais, tais como: assinaturas de contratos e convênios, garantias recebidas e concedidas, controle de suprimentos de fundos e diárias, que não é o caso.

Portanto, a alegação de que foi emitida uma NLA para justificar o cancelamento das LIQs e NEs, e a não inscrição dessas despesas em restos a pagar por falta de disponibilidade financeira não encontra amparo legal e nem procede esta justificativa.



Com isso ficou comprovado que não houve a ausência do contraditório e da ampla defesa, uma vez que os responsáveis tiveram direito de se manifestarem, como mostra os argumentos apresentados pela defesa e analisados, afastando qualquer afirmação que enseja o cerceamento de defesa.

Como se observa, todos os argumentos trazidos pela defesa foram refutados, mantendo-se as irregularidades inicialmente apontadas, que trata da não inscrição de despesas liquidadas em restos a pagar processados e cancelamentos de liquidações.

#### **4.2. Das despesas não inscritas em restos a pagar no exercício de 2014**

No encerramento do exercício de 2014, ao constatar várias despesas prontas para serem liquidadas, que na maioria se tratava de medições de obras, e de reajustamento de medições, com seus respectivos documentos comprobatórios da execução dos contratos, foram emitidas as Notas de Liquidações de Despesas - LIQs e as Notas de Ordem Bancária -NOB e não foram liberadas, por falta de disponibilidade financeira.

Como não houve a liberação dos pagamentos, o que a gestão fez, cancelou todas as LIQs as NOBs e as NEs, ao invés de Registrar as NEs e as LIQs em Restos a Pagar Processados, medida mais adequada uma vez que não foi concluído somente o pagamento, mas as demais etapas da despesa foram concluídas.

O cancelamento/anulação das LIQs e das NEs, para não inscrevê-las como restos a pagar processados, invocando para isso o art. 55, III, "b", 4, da LRF, alegando falta de disponibilidade financeira, não encontra amparo visto que essa prescrição legal refere-se à mera imposição de prestação de informações.

Este assunto foi tratado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na Consulta nº TC-016367/026/01<sup>1</sup>, formulada acerca do cancelamento de empenhos em exercícios anteriores, onde no voto do Conselheiro Renato Martins Costa, asseverou o seguinte:

<sup>1</sup> Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Consulta nº TC-016367/026/01- Tribunal Pleno - Sessão de 19/9/2001. disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/lrf-restos-pagar-consulta-sobre-cancelamento-de-empenhos-em-exercicios-antiores>>. acesso em 4/11/2016.



[..]

Pois bem: diante dessa iminente ameaça de responsabilização criminal, é que parte dos Prefeitos, até de forma compreensível, agiu precipitadamente, desviando-se, a meu juízo, da boa interpretação da lei, tal qual ocorreu no caso do Município de Palmeira D'Oeste.

Por meio do Decreto Municipal nº 156, de 29 de dezembro de 2000, o Prefeito de então impôs as seguintes medidas:

- Suspendeu os pedidos e recebimento de mercadorias, medições de obras e de prestação de serviços, exceto aqueles de caráter imprescindível e necessários à continuidade das ações governamentais;
- Anulou o montante dos saldos de empenhos de exercícios anteriores, inscritos em resto a pagar, passando-os para o total da dívida fundada; e,
- Ordenou o cancelamento dos empenhos emitidos a partir de 04 de maio, inclusive liquidados, caso não houvesse disponibilidade de caixa, exceção aos empenhos destinados ao atendimento de obrigações de natureza constitucional.

Indicou como fundamentos de tais medidas as disposições contidas nos artigos 42, 50, § 2º, 52, 53, 55, inciso III, alínea "b", item 4 e 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na Portaria nº 471/00 da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda do Governo Federal, bem como na queda da arrecadação esperada para o exercício de 2000.

[...]

Assim, "restrição explícita e literal a Restos a Pagar encontra-se, somente, no artigo 42 da Lei Complementar nº 101 de 2000, aplicável, contudo, à parte do último ano de cada mandato e que, em síntese, prescreve dois comandos:

- Entre maio e dezembro do último ano de mandato, os gastos compromissados, e vencidos, serão pagos nesse período; e,
- Nesse mesmo período de 8 meses, os gastos compromissados, mas não vencidos, precisarão de amparo de caixa em 31 de dezembro".

Vejam Vossas Excelências, que a supressão do artigo 41 pelo veto apostado acaba por implicar no afastamento de qualquer interpretação possível baseada nos itens 2 e 4, da alínea "b", do inciso III, do artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aparentemente utilizado para justificar os cancelamentos ou anulações de empenhos sem suporte financeiro.

**A prescrição legal, dentro desse conceito, refere-se à mera imposição de prestação de informações por meio de relatórios, valendo ressaltar que, nesse momento, da confecção dos relatórios, qualquer dos crimes previstos no artigo 359 da Lei nº 10.028/00 já estaria, em tese, cometido.**

Voltemos, então, à avaliação do Decreto Municipal, agora com visão um pouco mais ampla acerca do tema e podendo com maior margem de segurança definir os efeitos e o alcance de suas regras.

No caso da suspensão dos pedidos e recebimento de mercadorias e de prestação de serviços (art. 1º do Decreto), a avaliação deve passar pela identificação dos negócios alcançados, para sabermos se já estavam empenhadas as despesas.

[...]

O problema a ser avaliado, então, vem da hipótese da medição de obras, já que, em última análise, a medição estaria vinculada à própria execução dos serviços de engenharia. Não há como se cogitar a suspensão do pedido ou recebimento de medição de obras, uma vez que o cronograma tenha sido cumprido, ainda que parcialmente.

**Trata-se de uma das situações em que, não só o cancelamento/anulação do empenho se configura irregular, como também a própria omissão no caso de deixar de onerar a dotação respectiva, pela não aceitação da medição.**

O credor tem o direito líquido e certo de receber pela parcela dos serviços que prestou, enquadrando-se tal ocorrência, também, dentro daquelas em que a Administração atual deverá corrigir o curso definido pelo Decreto de final de mandato.



[..]

Já, para os casos de anulação e/ou cancelamento de empenhos (artigo 3º do Decreto), nítido é o vínculo estabelecido entre o Decreto e as prescrições do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim considerando, não se justifica o fundamento utilizado para o cancelamento dos empenhos, qual seja, de que o procedimento de cancelar estaria vinculado às disposições do artigo 55, inciso III, "b", item 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal, já que o mesmo, conforme antes mencionado, fica prejudicado diante do veto ao artigo 41 do mesmo diploma legal.

A preocupação com o crime, de outro lado, fato largamente difundido na imprensa e comentado em todos os setores da Administração Pública, se dissiparia também, mas não somente pelo veto do artigo 41, já que o tipo penal, com todas as características previstas, estaria configurado no momento da contratação da obrigação, pouco importando o cancelamento ou anulação dos empenhos.

Tamanho a implicação negativa do dispositivo do Decreto, que até mesmo os empenhos já liquidados, sem cobertura financeira para a parcela obrigacional do exercício seguinte, restaram cancelados. Assim, se me afigura imprópria a conduta, aliás como defendido pela quase unanimidade dos que se manifestaram sobre o assunto. Sem embargo, este não é o momento de avaliar o fato, mas sim de apresentar soluções para que os Municípios possam resolver da melhor forma o problema criado. (grifo)

Como se verifica o cancelamento das liquidações e a anulação dos empenhos não afasta a irregularidade visto que o procedimento é ilegal, e deve receber reprimenda desta corte.

Com relação as despesas que tiveram suas liquidações canceladas e anulados os empenhos, que inicialmente foi citado no relatório preliminar no valor de R\$ 40.664.504,16 (quarenta milhões, seiscentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e quatro reais e dezesseis centavos), foi alterada quando da análise da defesa apresentada pelos responsáveis pelas irregularidades, passando então para o valor de R\$ 158.145.582,69 (cento e cinquenta e oito milhões, cento e quarenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e dois reais e sessenta e nove centavos), servindo somente para demonstrar a gravidade da irregularidade.

A equipe ao analisar a defesa acerca das irregularidades de anulação de despesas processadas ao final do exercício de 2014, que deveriam ser inscritas em restos a pagar processados, estendeu o levantamento sobre essas despesas e analisando as informações do sistema Geo obras TCE-MT, assim como os registros no sistema FIPLAN, bem como a confirmação *in loco* dos processos constatou-se a existência de mais despesas empenhadas e liquidadas a conta da rubrica 33.90.92 - Despesas de Exercícios Anteriores, referentes a obras e serviços de engenharia, que totalizaram o valor de **R\$ 158.145.582,69 (cento e cinquenta e oito milhões, cento e quarenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e dois reais e sessenta e nove centavos)**, que deveriam estar inscritas em restos a pagar no exercício de 2014, e não foram, por decisão estas despesas foram canceladas, conforme mostra doc. digital nº 156795\_2015 -



192080/2015 - fls. 83/99.

No relatório de análise da defesa a equipe assim se expressa:

Nesse valor está incluído o montante de restos a pagar processados cancelados, escriturados por meio de Nota de Lançamento Automático - NLA, conforme apresentado pela defesa. Além dessa situação, incluem-se nesse levantamento despesas com medições realizadas no exercício de 2014 e notas fiscais emitidas em 2014, sem qualquer registro contábil da liquidação. Verificou-se também que algumas liquidações já registradas no sistema contábil em 2014, foram estornadas ao final do ano.

Portanto, resta claro que estas irregularidades independem de valor, pois, o que ocorreu, não foi a inclusão de uma nova irregularidade e sim, um aumento significativo do valor antes encontrado, que só vem a reforçar a gravidade dos fatos, com relação a omissão de registro contábil de atos relevantes que implicaram na inconsistência dos demonstrativos contábeis.

Pois, o cancelamento/anulação de despesas processadas ao final do exercício de 2014, no montante de R\$ 158.145.582,69 (cento e cinquenta e oito milhões, cento e quarenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e dois reais e sessenta e nove centavos), em virtude da indisponibilidade financeira e tendo por base o art. 55, III, "b", 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal se mostra inadequada, pois, a prescrição legal se refere á mera imposição de prestação de informação por meio de relatórios, não servindo para justificar a irregularidade cometida.

Existe ainda o argumento da defesa de que a deste valor que foi cancelado trata-se de reajustamento dos contratos, cujo pagamento não foi autorizado pelo setor responsável pelo acompanhamento do Banco do Brasil, motivando o cancelamento da ordem bancária, estornada a liquidação e anulação do empenho, exigindo que tal despesa fosse apropriada em recursos próprio do Estado na fonte ( 131 ou 100).

Porém, na época não existia saldo orçamentário nessas fontes no projeto orçamentário 5.148 – MT integrado, essas despesas não puderam ser empenhada e liquidada para figurar como restos a pagar.

A justificativa apresentada não procede uma vez que no relatório que analisou a defesa apresentada (protocolo nº 156795\_2015 - doc. digital nº 192080\_2015 – fls. 83/99), existem despesas com reajuste de medição, mais também existem despesas com medição que foram juntamente canceladas, demonstrando que foram canceladas despesas relativas a medição



de contratos de obras, que já estavam com a medição e deveriam estar inscritas em restos a pagar.

#### 4.3. Da responsabilização individualizada

Na ocasião do julgamento foi afastada a responsabilidade dos demais responsáveis que não o gestor. Porém, resta necessária a apuração de todos os responsáveis envolvidos nas irregularidades, bem como delimitar a participação de cada um.

Com relação as irregularidade que são objeto do presente recurso e versam sobre a anulação de despesas processadas ao final do exercício de 2014, que deveriam ser inscritas em restos a pagar processados, restou comprovado que o gestor ao determinar o cancelamento das liquidações e anulação dos saldos dos empenhos para que essas despesas não fossem inscritas, nem como restos a pagar processados, ou como restos a pagar não processados, assumiu a responsabilidade pelas irregularidades, uma vez que ao anular os saldos dos empenhos estes não mais aparecem nos demonstrativos contábeis.

Com relação ao contador e o controlador o Ministério Público de Contas requer que sejam incluídos no Acórdão reformado a determinação de que a responsabilidade do Contador e do Controlador Interno sejam devidamente apuradas nos autos da Representação Interna processo nº 14.329-4/2015.

Já com relação a responsabilidade do Secretário de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana e do Secretário de Administração Sistêmica, com relação as irregularidades, ficou conforme a seguir:

**9 CB 01. Contabilidade\_Grave\_01.** Não-contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964 ou Lei nº 6.404/1976).

**9.1** Não inscrição de despesas em restos a pagar.

**10 CB 02. Contabilidade\_Grave\_02.** Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº



4.320/64 ou Lei nº 6.404/1976).

**10.1** Não inscrição de despesas em restos a pagar. (item 3.2.1. e 3.3.2.)

**11 DB 03. Gestão Fiscal/Financeira\_Grave\_03.** Cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador (art. 37, *caput* da Constituição Federal; art. 3º, *caput* da Resolução Normativa TCE nº 11/2009).

**11.1** Cancelamento de liquidações que deveriam ser inscritas em restos a pagar.

**Responsável – 01: Senhor CÍNÉSIO NUNES DE OLIVEIRA** - Secretário de Estado, no período de 1/1/2014 a 31/12/2014

**Conduta:**

Autorizar o cancelamento de despesas processadas em virtude de indisponibilidade financeira, quando deveria ter autorizado a inscrição das despesas em restos a pagar processados.

**Nexo de causalidade:**

O cancelamento das despesas processadas sem inscrevê-las em restos a pagar, resultou na inconsistência dos demonstrativos contábeis e afronta ao art. 36 da Lei 4.320/64

**Culpabilidade:**

Para autorizar o cancelamento de despesas processadas ao invés de inscrevê-las em restos a pagar processados, era razoável que o gestor se baseasse em normativo e parecer para dar sustentação a sua decisão.

**Responsável - 02: Senhor Senhor Valdísio Juliano Viriato** - Secretário de Administração Sistêmica, no período de 1/1/2014 a 31/12/2014.

**Conduta:**

Permitir o cancelamento de liquidações já realizadas, quando deveriam inscrevê-las em restos a pagar processados.

**Nexo de causalidade:**

Ao permitir o cancelamento de liquidações já realizadas de modo a não inscrevê-las em restos a pagar processados, resultou na inconsistência dos demonstrativos contábeis e afronta ao art. 36 da Lei 4.320/64, bem como a Resolução Normativa TCE-MT nº 11/2009.

**Culpabilidade:**



Para permitir o cancelamento de liquidações já realizadas ao invés de inscrevê-las em restos a pagar processados, era razoável que o gestor se baseasse em normativo e parecer para dar sustentação a sua decisão.

## 6. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, deve-se dar **PROVIMENTO** ao presente recurso ordinário, reformando o **Acórdão nº 3.640/2015**, que julgou regulares as Contas Anuais de Gestão da Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana, incluindo no julgamento estas irregularidades, mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão citado, inclusive as multas aplicadas.

É a informação.

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA QUARTA RELATORIA DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, em Cuiabá, 07 de novembro de 2016.

*Assinatura digital disponível no endereço eletrônico: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)*

JOACIR GERALDE DO NASCIMENTO  
*Auditor Público Externo*