



**PROCESSO N.º** : 8.521-9/2020  
**PRINCIPAL** : PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS  
**RESPONSÁVEIS** : **ROBERTO ÂNGELO DE FARIAS** (prefeito no período de 01/01 a 31/12/2020)  
: **LUCELY DE SOUZA CRUZ TORRES** (ex-Secretária de Finanças Municipais)  
**ADVOGADOS** : **LIEDA REZENDE BRITO – OAB/MT 12.816**  
: **JANAINA FRANCO DA SILVA – OAB/MT 22314-0**  
**ASSUNTO** : **CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2019**  
**RELATOR** : **CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF**

### RAZÕES DO VOTO

Conforme relatado, no Relatório Técnico Preliminar (doc. digital n.º 160439/2021), foi apontada a existência de 04 achados de auditoria, classificados em irregularidades de natureza grave (JB12, EB05, DB08 e EB11).

Após a análise dos argumentos de defesa, as unidades técnicas e ministerial concluíram pelo saneamento da irregularidade DB08, permanecendo as irregularidades JB12, EB05 e EB11.

Em análise dos autos, coaduno com o saneamento da irregularidade, visto que a defesa comprovou que as informações inicialmente questionadas pela Secex se encontravam disponibilizadas à população no link <http://fiorilli.barradogarcas.mt.gov.br:8079/transparencia/>.

Assim sendo, passo ao exame do **achado n.º 01** (irregularidade **JB12**) que trata do pagamento de despesas liquidadas na mesma fonte de recurso com preterição de ordem cronológica de suas exigibilidades, imputada ao Sr. Roberto Ângelo de Farias e à Sra. Lucely de Souza Cruz Torres.





A Equipe Técnica constatou que ao analisar os valores das despesas efetuadas no período de 2019, por meio do Sistema Aplic, que no mês de dezembro/2019 foram pagos o montante de R\$ 2.089.036,00 (dois milhões, oitenta e nove mil, e trinta e seis reais), referentes a empenhos no mês de dezembro de 2019 em preterição de ordem de empenhos liquidados em meses anteriores.

Na defesa apresentada, os responsáveis alegaram que do montante levantado no valor de R\$ 2.089.036,00 em sua grande maioria não são despesas de fornecimento de bens e serviços, uma vez que se trata de **despesas de folha de pagamento, previdência, despesas com a dívida ativa do Estado de Mato Grosso, despesas de energia elétrica, veículos próprios, determinação judicial, entre outros.**

Pontuou que as despesas relacionadas pela equipe técnica no Relatório Preliminar de Auditoria somam o montante de R\$ 638.745,18 (seiscentos e trinta e oito mil, setecentos e quarenta e cinco reais e dezoito centavos).

Destacou que os 03 primeiros itens relacionados na tabela da Unidade Técnica – 009204/2019, 009205/2019 e 9206/2019 são de empenhos anteriores aos relacionados em preterição a ordem cronológica.

A Equipe Técnica em análise da defesa manteve o achado, pontuando que no mês de dezembro de 2019 ocorreram diversos pagamentos às empresas contratadas com entregas de mercadorias ou serviços com preterição de ordem cronológica no valor de R\$ 282.322,02 (duzentos e oitenta e dois mil, trezentos e vinte e dois mil, e dois centavos), em desconformidade com as normas.

O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico e opinou pela manutenção da irregularidade com expedição de determinação.





Nas alegações finais, os responsáveis reprisaram seus argumentos iniciais, destacando o valor de R\$ 282.322,02, refere-se a objetos de prazo exíguo para o seu cumprimento e que era aquisições necessárias e de percentual ínfimo quando comparado ao montante executado.

A irregularidade diz respeito à configuração ou não da quebra da ordem cronológica de pagamento de obrigação contraída pelo Município de Barra do Garças. O artigo da Lei n.º 8.666/93, supostamente violado, tem a seguinte redação:

Art. 5º. Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no artigo 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada. (sem grifo no original)

É importante registrar que esse comando também foi reproduzido no artigo 141 da Lei n.º 14.333/2021 – nova Lei de Licitações, acrescido de hipóteses excepcionais em que se admite a alteração da ordem cronológica, mediante prévia justificativa e posterior comunicação ao órgão de controle.

Destaca-se que o objetivo da regra é salvaguardar os princípios da isonomia, da segurança jurídica e da economicidade. O princípio da isonomia visa evitar que a Administração dê um tratamento diferenciado entre seus vários fornecedores. Por meio da segurança jurídica, o fornecedor poderá lançar sua proposta com a consciência de que irá receber a contraprestação pactuada. O princípio da economicidade concede credibilidade e confiança ao contratante, o qual, sabedor do recebimento da contraprestação, não incluirá no custo dos





produtos ou serviços prestados os valores decorrentes da demora do pagamento.

Dessa maneira, o referido dispositivo legal visa assegurar ao contratante um direito público subjetivo de não ser imotivadamente preterido pelo seu contratante, o Poder Público, no momento de receber aquilo a que faz jus em razão de um determinado contrato.

Diante disso, resta dúvida que ao Administrador foi imposto um dever de conduta séria e imparcial, independentemente de quem seja o credor, de observar a ordem cronológica de pagamento sob pena, inclusive, de responsabilização.

Dessa maneira, ao mesmo tempo em que a regra constitui uma garantia ao contratado de não ver seu crédito preterido, impõe à Administração, através de seus agentes, uma conduta dirigida à observância da ordem de pagamentos, de modo a preservar os princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Importante pontuar que a configuração da quebra da ordem cronológica dos pagamentos há a necessidade de que o órgão contratante realize pagamentos com recursos oriundos da mesma fonte sem obediência à ordem das exigibilidades. Nessa linha, não haverá quebra na ordem se os pagamentos forem de Secretarias diversas (unidades) ou, dentro da mesma unidade, se o pagamento se der através de fontes diferenciadas de recursos.

Portanto, não resta dúvida de que a expressão "unidade da Administração" a que se refere o art. 5º da Lei nº 8.666/93, vigente à época dos fatos, deve ser entendida como qualquer órgão, seção ou unidade, independentemente de ter ela ou não personalidade jurídica própria.

No que concerne à expressão "para cada fonte diferenciada de recursos", exigência também contida no referido art. 5º, tenho que a verificação da quebra da ordem de pagamentos deve dar-se dentro de cada fonte de





recurso. Logo, não seria possível perquirir-se sobre quebra de ordem entre pagamentos efetuados dentro fontes de recursos diversas. Em outros termos, a quebra se dá quando a administração, utilizando a mesma fonte de recurso, pretere um pagamento em benefício de outro.

Portando, para a configuração da quebra da ordem haverá a necessidade de se observar se essa quebra se deu dentro de uma mesma fonte de recursos, não sendo possível averiguar-se ou cotejar-se sobre existência ou não de quebra entre fontes diversas de recursos.

Observa-se que o art. 5º, da Lei nº 8.666/93, refere-se a "ordem cronológica das datas de suas exigibilidades". Os termos trazidos pelo artigo reclamam uma definição clara e objetiva sobre a data de exigibilidade do crédito.

Cotejando a tabela de pagamentos de empenhos do mês de dezembro de 2019, verifica-se que possuem a mesma fonte de recurso "00".

No entanto, em consulta ao Sistema Aplic-Informesmensais-Empenhos-Despesas, verifica-se que, a exemplo dos Empenhos 009204/2019 e 009205/2019, pertencem a Unidade Orçamentária: coordenadoria de turismo. Já o empenho 009206/2019 pertence a UC Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Obras, enquanto o Empenho 009215/2019 pertence a UC Gabinete do Prefeito.

Verifica-se ainda, que os empenhos, liquidações e pagamentos referente ao mês de dezembro de 2019 evidenciou despesas de folha de pagamento, previdência, despesas com a Dívida Ativa do Estado de Mato Grosso, despesas de energia elétrica, veículos próprios, determinação judicial etc.

Acerca da alegada priorização no pagamento de tais débitos – empregados e tributos, verifica-se que estes já fazem parte, não só da legislação como do próprio direito consuetudinário, que vigora em nosso ordenamento jurídico.





A Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-Lei 5.452/43),  
assim dispõe:

Art. 449 - Os direitos oriundos da existência do contrato de trabalho subsistirão em caso de falência, concordata ou dissolução da empresa.  
§ 1º - Na falência constituirão créditos privilegiados a totalidade dos salários devidos ao empregado e a totalidade das indenizações a que tiver direito.

O Código Tributário Nacional – CTN (Lei 5.172/66), trata no CAPÍTULO VI Garantias e Privilégios do Crédito Tributário SEÇÃO II Preferências “Art. 186. O crédito tributário prefere a qualquer outro, seja qual for sua natureza ou o tempo de sua constituição, ressalvados os créditos decorrentes da legislação do trabalho ou do acidente de trabalho.”

Dessa maneira, a figura a ser acobertada pelo art. 5º é a da Contratada, ou seja, aquele que tenha se submetido à Lei de Licitações e não referente à relação entre empregado e Administração Pública, nem muito menos entre Administração Pública e Fisco.

Assim, tendo em vista todo o exposto, o pagamento de empregados e dos tributos não configura hipótese de ordem cronológica. Destarte, não se deve, nem sequer, em falar de quebra cronológica de pagamento pois as hipóteses em comento não estão no rol de hipóteses listadas pela Lei. Ato contínuo, não há, portanto, a configuração da subsunção do fato concreto à hipótese legal pré-determinada pelo legislador.

Após a análise dos autos, das alegações de defesa de ambos os responsáveis e dos documentos remetidos, não há como confirmar a conclusão da Instrução Técnica e com o entendimento do Ministério Público de Contas quanto à quebra da ordem cronológica das exigibilidades, pela Prefeitura Municipal de Barra do Garças, em desrespeito ao art. 5º da Lei nº 8.666/93. Em virtude do exposto, afasto a presente irregularidade.

O achado n.º 2, irregularidade **EB05**, trata da ausência de





compatibilidade entre os registros do sistema de controle de combustíveis (IGTCard) com a execução financeira das despesas, e foi imputada ao Sr. Roberto Ângelo de Farias e à Sra. Lucely de Souza Cruz Torres.

A Equipe Técnica apontou que os valores dos pagamentos das despesas com combustíveis não possuem relação com os registros apresentados no sistema.

Em defesa, os responsáveis argumentaram que a auditoria realizada considerou os empenhos relacionando-os ao total de pagamento. No entanto, as notas individuais foram emitidas e encaminhadas ao setor contábil, por secretaria, independentemente do empenho, ou seja, conforme a disponibilidade.

Informaram que para comprovação, o correto é a aplicação de filtros por secretaria, cujo resultado, se encontra os veículos abastecidos e a utilização de cada empenho em sua totalização.

Destacaram que foram empreendidos esforços para que a equipe responsável realizasse a alimentação do sistema, inclusive com reuniões periódicas etc., inclusive no que se refere aos argumentos apresentados pelo senhor Renato Moraes Freitas, de que não existia outro “mecanismo de gerenciamento de frotas”, merece afirmar que o sistema fornecia o módulo Fiorilli, integrado. Porém a resistência era de alimentação dos abastecimentos.

Desse modo, a empresa contratada RLZ, forneceu sem custos adicionais o Sistema IGTCard, para evitar qualquer descontrole nos abastecimentos, visto que tais pagamentos permaneciam vinculados aos serviços prestados, obtendo o resultado positivo para os cofres municipais.

A Equipe Técnica manteve o apontamento argumentando que a irregularidade se refere à ausência de compatibilidade entre os registros do sistema de controle de combustíveis (IGTCard) com a execução financeira das despesas, pontuando que os valores dos pagamentos das despesas com





combustíveis não possuem relação com os registros apresentados no sistema, ou seja, a irregularidade refere-se a falta de compatibilidade entre o sistema contratado para gerenciar os gastos de combustíveis e a execução física e financeira dos abastecimentos.

Em relação à alegação de que a empresa RLZ forneceu o sistema de gerenciamento de frotas (IGTCard) sem custos para a Prefeitura Municipal de Barra do Garças, a Secex pontuou que essa informação é inverídica tendo em vista que a Prefeitura Municipal de Barra do Garças realizou empenhos, liquidações e pagamentos para esta contratação na quantia de R\$ 218.064,00 (duzentos e dezoito mil e sessenta e quatro reais).

Pontuou ainda, que a defesa não apresentou documentos ou argumentos que desconstituísem o relatório técnico preliminar.

Em alegações finais, os gestores reiteraram os argumentos da peça de defesa, mencionando que existiam falhas na alimentação dos sistemas disponibilizados, no entanto as despesas realizadas foram comprovadas nos processos de pagamentos, solicitando o saneamento do apontamento.

O Ministério Público de Contas seguiu o entendimento técnico, argumentando os documentos anexados não são aptos a sanar o apontamento, opinando pela expedição de determinação legal à atual gestão para que regularize a alimentação do sistema de gerenciamento de combustíveis com o fim de serem compatíveis com os valores dos pagamentos das despesas.

Em análise do achado, é importante pontuar que além de ser uma exigência constitucional e legal, a implantação e manutenção de um sistema de controle interno adequado contribui para o aprimoramento da gestão pública e melhoria dos serviços públicos, prevenindo ou reduzindo a ocorrência de erros, falhas, perdas, desperdícios ou desvios de recursos na gestão dos recursos públicos.





Ademais, a adoção de rotinas de trabalho e procedimentos de controle visam subsidiar o planejamento do gestor, que disporá de meios para contratar com maior economicidade a compra de combustível, bem como peças e serviços de manutenção do(s) veículo(s) da Prefeitura de Barra do Garças.

Nesse sentido, este Tribunal de Contas firmou entendimento por meio da Súmula nº 7 e dos seguintes julgados, abaixo transcritos:

SÚMULA Nº 7 (DOC, 30/04/2015). É obrigatório o registro analítico da frota e a promoção do controle individualizado dos custos de manutenção e de abastecimento de cada veículo.

Controle Interno. Gastos com combustível. Parâmetros de controle. O controle efetivo, eficaz e eficiente dos gastos com combustível dos veículos da frota se perfaz com a implementação de parâmetros em que se exponha, de forma detalhada, por veículo, a data do abastecimento, o posto de combustível, o odômetro anterior, o odômetro atual, os quilômetros rodados, a quantidade de litros, o consumo, o valor por litro e o total pago no abastecimento.

(Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Acórdão nº 42/2014-PC. Julgado em 20/08/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 03/09/2014. Processo nº 7.802-6/2013).

Controle Interno. Patrimônio. Controle de custos com manutenção de veículos, combustíveis e equipamentos. O controle dos custos com manutenção de veículos, combustíveis e equipamentos deve ser feito de forma individualizada, sob pena de afronta ao artigo 94 da Lei nº 4.320/64.

(Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo. Acórdão nº 04/2014-TP. Julgado em 18/02/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 05/03/2014. Processo nº 7.591-4/2013).

No entanto, verifica-se nos autos que durante o exercício de 2019 a Prefeitura Municipal de Barra do Garças não apresentou compatibilidade entre os registros do sistema de controle de combustível com a execução financeira das despesas, fato este que configura a presente irregularidade.

As alegações dos gestores de que as notas individuais foram emitidas e encaminhadas ao setor contábil, independente do empenho, uma vez que o correto seria a utilização do filtro por secretaria, não tem o condão de prosperar, primeiro porque verifica-se a ausência de compatibilidade entre os registros do sistema de controle de combustível com a execução financeira,





especialmente considerando que trata-se de um controle essencial, decorrente de um comando constitucional e de uma orientação reiterada desta Corte de Contas.

Assim, em sintonia com a Equipe Técnica e Ministério Público de Contas, mantenho a irregularidade EB05. Desse modo, **recomendo ao Poder Legislativo do Município de Barra do Garças que determine à atual gestão da Prefeitura Municipal para que regularize a alimentação do sistema de gerenciamento de combustíveis com o fim de serem compatíveis com os valores dos pagamentos das despesas.**

O **achado n.º 4 (irregularidade EB11)** trata do não preenchimento de cargos de controladores internos por meio de concurso público, imputada ao Sr. Roberto Ângelo de Farias.

Em defesa, o gestor informou que o antigo controlador nunca compareceu ao posto de trabalho, motivo pela qual sofreu Processo Administrativo Disciplinar e foi exonerado.

Insatisfeito com a decisão, o controlador interno ajuizou medida judicial, com a propositura de AÇÃO REINTEGRATÓRIA COM PEDIDO DE LIMINAR C/C DANOS MORAIS, código nº 170626, que tramitou na 3ª Vara Cível desta Comarca, ocasião em que sendo deferido seu pedido determinando a sua reintegração nas funções que desempenhava antes da ocorrência do evento combatido, com o pagamento dos respectivos salários.

Ocorre que dessa decisão, foi interposto Agravo de Instrumento, provendo o recurso do requerido. Informou ainda, que a questão permaneceu judicializada até 08/01/2019, quando finalmente o processo se encerrou com o trânsito em julgado, quando foi arquivado sem resolução de mérito sob a Ação Principal, código nº 170626, em tramitou na 3ª Vara Cível desta Comarca de Barra do Garças-MT.





Argumentou que durante todo esse período foi impossível para o município, a realização de um novo concurso público para preencher a vaga de Controlador Interno Municipal, isso só se tornando possível com o desfecho final do processo judicial em questão.

Citou ainda o entendimento deste Tribunal de Contas contido no Acórdão n.º 1.224/2015 – Processo n.º 16.539-5/2014, que autoriza os gestores a designar servidores efetivos em outros cargos do ente para exercerem temporariamente as funções de controle interno.

Justificou que a designação de um servidor efetivo dos quadros da Prefeitura para exercer as atividades de controle interno só pode ser temporária, e não pode ser tornar uma função eterna. Mencionando que a Prefeitura planejava a realização de do concurso público para início de 2020, mas em decorrência da pandemia do COVID19, optou por cancelar os planos de concurso público até normalização da fase pandêmica.

A Equipe Técnica em análise da defesa, entendeu que a situação é reincidente e que houve tempo mais do que suficiente entre o trânsito em julgado (08/01/2019) até a data da realização do relatório preliminar (14/07/2021) para a realização de concurso público, motivo pelo qual manteve o apontamento.

Os gestores apresentaram alegações finais, repisando os argumentos da defesa.

O Ministério Público de Contas em consonância com a SECEX, opinou pela manutenção do achado n.º 04, bem como pela expedição de recomendação à atual gestão de Barra do Garças que realize o concurso público para o cargo de controlador interno do município.

O artigo 74 da Constituição Federal disciplina a competência do Controle Interno, tais como, avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos da





administração pública e exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, Estados e Municípios.

Da análise das atribuições do sistema de controle interno, percebe-se que elas demandam imparcialidade e independência do servidor público ocupante desta função. Isto significa que o controle interno tem de fiscalizar os atos administrativos do administrador público com isenção, rigidez e autonomia.

Logo, é latente a incompatibilidade destas funções com os cargos em comissão, haja vista que estes são de livre exoneração e presumem uma relação de confiança perante a autoridade nomeante.

Este Tribunal de Contas corrobora com este entendimento e se posicionou, por meio da Súmula 8, pelo preenchimento do cargo de controlador interno por servidor efetivo:

A SÚMULA N° 08 deste Tribunal de Contas O cargo de controlador interno deve ser preenchido por servidor efetivo, aprovado por meio de concurso público destinado à carreira específica do controle interno.

Importante mencionar que em Voto julgado recentemente nesta Corte, atinente as Contas de Gestão do exercício de 2020, proferido pela minha relatoria, processo 57.045-1/2021, em relação a irregularidade ficou definido “verifico que a falta de controlador interno concursado nos quadros da prefeitura deu-se por razões atípicas e alheias a vontade do gestor”.

Ademais, apesar de não ter sido realizado um concurso público específico para o cargo de controlador interno, ele foi preenchido temporariamente por um servidor efetivo do município. Assim sendo, afasto a irregularidade EB11.

Também deixo de expedir recomendação, uma vez que no recente julgamento das contas de 2020 já fora expedida recomendação à Câmara Municipal, quando do julgamento destas contas, que determine ao Chefe do





Poder Executivo, que adote providências para que à atual gestão de Barra do Garças que realize o concurso público para o cargo de controlador interno do município.

Feitas tais considerações acerca das irregularidades apontadas pela equipe técnica, passo a análise global das contas de gestão da Prefeitura Municipal de Barra do Garças/MT.

Em análise da receita arrecadada no período de 2019, verifica-se que os tributos da competência municipal foram instituídos, previstos e efetivamente arrecados.

Atinente à despesa, verifica-se que na liquidação foram constatados documentos suficientes para comprovar a entrega do produto ou prestação do serviço, em consonância com o art. 63, da Lei n.º 4.320/64.

Registra-se que também não foram constatadas aquisições de bens e/ou serviços com preços superiores aos praticados no mercado e/ou superiores ao contratado.

Ademais, extrai-se dos autos que foram adotadas providências efetivas para cobrança da dívida ativa.

Em suma, entendo que órgão alcançou resultados satisfatórios em razão dos atos de gestão direcionados ao equilíbrio das contas no exercício de 2019.

Diante disso, após análise dos presentes autos, acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas e concluo pela regularidade das Contas Anuais de Gestão sob exame.

### **DISPOSITIVO DO VOTO**

Diante do exposto, com fundamento nos arts. 26 e 31, caput, da Lei Complementar Estadual n.º 269/2007 e nos arts. 170 a 176 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso (Resolução Normativa n.º 16/2021), em





consonância com a tese de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal constante do Recurso Extraordinário n.º 848826 e na Resolução n.º 2/2020 da Atricon, **ACOLHO** parcialmente o **Parecer Ministerial nº 1.793/2022**, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho e com **VOTO** no sentido de emitir **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das **Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Barra do Garças**, referentes ao exercício de 2019, sob a administração do **Sr. Roberto Ângelo de Farias**.

Voto, ainda, pela recomendação, nos termos do artigo 22, §1º, da Lei Complementar Estadual n.º 269/2007, à Câmara Municipal de Barra do Garças, quando do julgamento destas contas, recomende ao chefe do Poder Executivo para que regularize a alimentação do sistema de gerenciamento de combustíveis com o fim de serem compatíveis com os valores dos pagamentos das despesas.

Ressalto, por fim, que a manifestação ora exarada se baseia exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, conforme prescreve o parágrafo 3º do artigo 176 do Regimento Interno deste Tribunal.

**É como voto.**

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 04 de julho de 2022.

*(assinatura digital)*<sup>1</sup>

**Conselheiro Guilherme Antonio Maluf**  
Relator

<sup>1</sup>Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa n.º 9/2012 do TCE/MT.

