



PROCESSO Nº : 81710/2018 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2017
UNIDADE : ESTADO DE MATO GROSSO
RESPONSÁVEIS : JOSÉ PEDRO GONÇALVES TAQUES
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO
JÚNIOR

PARECER Nº 1.844/2018

EMENTA: ESTADO DE MATO GROSSO. CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. DÉFICIT DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. NÃO-EXPEDIÇÃO DE ATOS DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA. TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO E TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS POR ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA COM AUSÊNCIA DE LEIS ESPECÍFICAS. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS COM RECURSOS INEXISTENTES. CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS EM VALOR SUPERIOR A LDO/2017. IRREGULARIDADES DE GESTÃO FISCAL E FINANCEIRA. NÃO REPASSE INTEGRAL DE DUODÉCIMOS NO PRAZO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE REPASSE INTEGRAL DA RECEITA DE ICMS AOS MUNICÍPIOS. AUSÊNCIA DE REPASSES DE RECURSOS DO FUNDEB. VIOLAÇÕES AO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA. NÃO REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. GRAVES IRREGULARIDADES DE GESTÃO FISCAL, DE PLANEJAMENTO, CONTÁBEIS, PATRIMONIAIS E PREVIDENCIÁRIAS. PARECER MINISTERIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL, COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das Contas Anuais de Governo, apresentadas pelo Governador





do Estado de Mato Grosso, Sr. José Gonçalves Pedro Taques, referentes ao exercício financeiro de 2017.

2. Preliminarmente, a Secretaria de Controle Externo apontou as seguintes irregularidades:

1. FB 10. Planejamento/Orçamento_Grave. Transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI, da Constituição Federal).

1.1. Realização de transposição, remanejamento e reversão por economia orçamentária com ausência de leis específicas (**Tópico 7.3.1.**).

2. FB 03. Planejamento/Orçamento_Grave. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964).

2.1. Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação por conta de recursos inexistentes (fonte 174). (**Tópico 7.3.1.**).

2.2. Abertura de créditos adicionais por superávit financeiro por conta de recursos inexistentes. (**Tópico 7.3.1.**).

3. DB 99. Gestão Fiscal/Financeira_Grave. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

3.1. Efetiva ampliação de incentivos fiscais em 2017 do Programa PRODEIC, por parte do Poder Executivo Estadual, num total de R\$ 1.498.506.735,57, valor superior àquele estimado na LDO 2017 para o Programa PRODEIC (R\$ 821.021.505,39), denotando a não consideração de R\$ 677.485.230,18 da referida renúncia fiscal, no montante estimado na LOA 2017, tudo em desrespeito ao art. 14, I, da LRF, à Lei Orçamentária Anual que regia o referido exercício financeiro (Lei Estadual nº 10.515, de 26/01/2017) e ao princípio da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da LRF), que exige, na condução das finanças públicas, ação planejada capaz de prevenir riscos que possam afetar o equilíbrio das contas governamentais, mediante obediência a limites e condições concernentes a renúncia de receita (**Tópico 8.1.8.**).

3.2. Insuficiência de R\$ 2.222.950.491,49 para pagamento de restos a pagar processados e não processados demonstrando o desequilíbrio financeiro e o comprometimento da gestão fiscal estabelecida no art. 1º, §1º da LRF. (**Tópico 10.5.4.**).

3.3 Realização de empréstimos entre órgãos e entre fontes ultrapassando o exercício financeiro e gerando passivos entre os órgãos estaduais em desacordo ao disposto no art. 44 do Decreto nº 835/2017 e na Lei Complementar nº 360/2009. (**Tópico 10.6.**).

3.4. O Governo do Estado de Mato Grosso deixou de repassar ao Fundeb,





até novembro de 2017, R\$ 292.123.178,14 em recursos originados nas cotas-parte estaduais de ICMS e IPVA e, em decorrência, os municípios de Mato Grosso deixaram de receber, até aquela data, R\$ 135.064.174,68 que seriam distribuídos pelo Fundo **(Tópico 16.1.1).**

3.5. Não realização das transferências do ICMS aos Municípios, CF), no decorrer do exercício de 2017 à cota-parte de 25%, registrando em novembro de 2017 o passivo de R\$ 21.455.942,43 de acordo com o os ditames do art. 158, IV, CF; art. 1º c/c art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990. **(Tópico 16.2.)**

3.6. Atraso nas transferências do ICMS aos Municípios (art. 158, IV, CF) no mês de outubro/2017 no valor de R\$ 213.478.834,44, contrariando o art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990 **(Tópico 16.2.)**

3.7. Não realização dos repasses do ICMS aos Municípios, CF), no decorrer do exercício de 2017 à cota-parte de 50%, no valor de R\$ 7.361.149,58 de acordo com o os ditames do art. 158, IV, CF; art. 1º c/c art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990. **(Tópico 16.3.)**

3.8. Déficit nos meses de março (R\$18.293.291,91), abril (R\$ 673.100,19) e junho (R\$ 21.214.453,55), referente a Cota-parte mensal repassados aos Municípios de acordo com o os ditames do art. 158, IV, CF; art. 1º c/c art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990. **(Tópico 16.3.)**

3.9 Não repasse integral de duodécimos, considerando os atrasados de 2016 (TAC) e o exercício de 2017, por parte do Poder Executivo Estadual, aos demais Poderes e órgãos autônomos, o que desrespeita o princípio constitucional da separação e harmonia dos Poderes (art. 2º, da CF/88), o art. 18 da Lei Estadual nº 10.490/2016 (LDO), o art. 40 do Decreto estadual 835/2017 **(Tópico 16.4.)**.

3.10. Não repasse aos municípios dos valores referentes ao Cofinanciamento da Atenção Básica, considerando os atrasados de 2016 no valor de R\$ 18.712.432,00 e o exercício de 2017 na quantia de R\$ 19.818.712,00. **(Tópico 16.5. – Saúde.)**

4. DB 03. 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).

4.1. Cancelamento de restos a pagar processados no montante de R\$ 10.546.890,15 sem comprovação do fato motivador, em descumprimento ao disposto no art. 3º da Resolução Normativa TCE no 11/2009. **(Tópico 10.2.1.)**.

5. CB 02. Contabilidade_Grave. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

5.1. Elaboração do Quadro do *Superávit/Déficit* Financeiro do Balanço Patrimonial em desacordo ao estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN no IPC 04 – Metodologia para Elaboração do Balanço Patrimonial. **(Tópico 10.3.)**

5.2. Divergência de R\$ 887.877,07 entre o valor da Dívida Pública do Estado registrado no Balanço Patrimonial – Anexo 14 e o valor constante





no Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa – Anexo 16 (Tópico 10.3.).

5.3. Divergência de R\$ 17.723.618,36 entre o valor do resultado patrimonial constante na Demonstração das Variações Patrimoniais – Anexo 15 e valor apurado pela variação da conta “resultados acumulados”, nos exercícios de 2016 e 2017, constantes no Balanço Patrimonial – Anexo 14. (Tópico 10.4.).

5.4. Saldo deficitário no valor de R\$ 1.223.302,61 na fonte de recurso do FUNDEB em infringência ao disposto no artigo 8º, parágrafo único, da LRF. (Tópico 10.3.1.4.).

5.5. Inconsistência nos valores indicados como estoque de precatórios no Relatório de Gestão Fiscal de 3º quadrimestre do exercício de 2017 (Tópico 13.2.).

5.6. Discrepância entre os valores contabilizados como precatórios pagos no FIP 613 - Demonstrativo da Despesa Orçamentária, referente ao exercício de 2017 – Função 28 – Encargos Especiais, Subfunção 846 – Outros Encargos Especiais, Programa 998 – Operações Especiais – Cumprimento de Sentenças Judiciais e os Relatórios Financeiros emitidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (Tópico 13.4.).

5.7. Os valores de repasses ao Fundeb informados nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária publicados no exercício de 2017 foram R\$ 30.544.137,28 maiores que os efetivamente realizados: ao final do 5º bimestre os demonstrativos foram superestimados em R\$ 286.754.024,89 (Tópico 16.1.3.).

6. DA 02. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima. Ocorrência de *déficit* de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b” e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, “b”, da Lei 4.320/1964).

6.1. *Déficit* de execução orçamentária no valor de R\$ 886.188.021,95 em descumprimento ao disposto no art. 9º da LRF (**Tópico 10.5.1.**).

7. DB 01. Gestão Fiscal/Financeira_Grave. Não-expedição de ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei (art. 5, III, da Lei 10.028/2000; arts. 4º, I, “b” e 9º da Lei Complementar 101/2000)

7.1. Ausência de contingenciamento de despesas em tempo hábil, ocasionando um *déficit* de execução orçamentária no valor de R\$ 886,188 milhões, em descumprimento ao disposto no art. 9º da Lei 101/2000 – LRF. (**Tópico 10.5.1.**)

7.2 Ausência de contingenciamento das despesas discricionárias de modo a cumprir a meta de resultado primário contida no Anexo de Metas Fiscais da Lei 10.490/2016 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (**Tópico 11.1.1.**)

8. DB 08. Gestão Fiscal/Financeira_Grave. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49, da Lei Complementar nº 101/2000).

8.1. Não realização de audiências públicas para apresentação dos indicadores físicos de acompanhamento das ações e serviços nas áreas de





infraestrutura, cidades, saúde, educação e segurança referente ao 1º semestre de 2017 em descumprimento ao disposto no artigo 98, § 1º, da Lei nº 10.490/2016 – LDO e dos Relatórios Quadrimestrais da Saúde referentes ao 1º e 3º quadrimestre de 2017 em descumprimento ao disposto ao art. 36, § 5º, da Lei Complementar nº 141/2012. **(Tópico 12.1.)**

9. NB 10. Diversos_Grave. Descumprimento das disposições da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011; Resolução Normativa do TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2013).

9.1. Não disponibilização no Portal da Transparência das informações e dos dados estabelecidos na Resolução Normativa do TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa nº 14/2013 e pelo Decreto Estadual 1.973/2013 **(Tópico 12.2.)**.

10. NB 99. Diversos_grave. Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa no 17/2010 – TCE-MT.

10.1. Ausência de designação dos membros do Conselho Estadual de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do FUNDEB em descumprimento ao disposto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.793/2008. **(Tópico 12.3.3.)**

11. 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 4.6320/1964 ou Lei nº 6.404/1976).

11.1. Supressão dos montantes relativos a Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (R\$ 181.799.778,77) e Outras Dívidas (R\$ 17.065.174,50), cujos valores constam no Relatório de Gestão Fiscal mas não são indicados no Anexo 16. **(Tópico 13.2.)**

12. BB 99. Gestão Patrimonial_Grave. Irregularidade referente à Gestão Patrimonial, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

12.1. Ausência de providências efetivas a fim de disponibilizar a estrutura de pessoal necessária para a execução do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2017 entre MTPREV e INTERMAT **(Tópico 17.5.)**

13. LB 22. Previdência_Grave_22. Existência, no ente, de mais de um RPPS e de mais de uma unidade gestora com finalidade de administrar, gerenciar e operacionalizar o regime (art. 40, §º 20, da Constituição Federal; art. 7º da ON MPS/SPS nº 02/2009).

13.1. O processamento da folha de pagamento dos aposentados e pensionistas está sendo realizado pela Superintendência de Gestão de Folha de Pagamento da Secretaria de Estado de Gestão – SEGES, sendo esta uma das competências do MTPREV **(Tópico 17.6.)**

14. DB 07. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_07. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à





instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168- A do Decreto-Lei nº 2.848/1940).

15. DB 09. Gestão Fiscal/Financeira_Grave_09. Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelamento.

15.1. Inadimplência no repasse e/ou recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao MTPREV, relativamente ao exercício de 2017. **(Tópico 17.7.1.)**

16. LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

16.1. Repasse/recolhimento em atraso de contribuições previdenciárias devidas ao MTPREV, relativamente ao exercício de 2017. **(Tópico 17.7.2.)**

16.2. Ausência de atualização (multa e/ou juros) quando do repasse/recolhimento em atraso de contribuições previdenciárias devidas ao MTPREV, relativamente ao exercício de 2017. **(Tópico 17.7.2.)**

17. FB 11. Planejamento/Orçamento_Grave. Inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária sem que sejam atendidos os em andamento e/ou contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (art. 45 da Lei Complementar 101/2000).

17.1. Formalização de novas contratações (exercício 2017) em detrimento da continuidade de contratos já firmados em exercícios anteriores, bem como as medidas a serem adotadas junto à SINFRA para o cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **(Tópico 19.2.1.)**

17.2. Formalização de novas contratações (exercício 2017) em detrimento da continuidade de contratos já firmados em exercícios anteriores, bem como as medidas a serem adotadas junto à SEDUC para o cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **(Tópico 19.2.2.)**

3. Após, o gestor foi citado e apresentou defesa, que devidamente analisada resultou na emissão de relatório técnico de defesa, concluindo pela manutenção das seguintes irregularidades:

1. FB 10. Planejamento/Orçamento_Grave. Transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI, da Constituição Federal).

1.1. Realização de transposição, remanejamento e reversão por economia orçamentária com ausência de leis específicas **(Tópico 7.3.1.)**

2. FB 03. Planejamento/Orçamento_Grave. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964).

2.1. Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação por conta





de recursos inexistentes (fonte 174). **(Tópico 7.3.1.)**

2.2. Abertura de créditos adicionais por superávit financeiro por conta de recursos inexistentes. **(Tópico 7.3.1.)**

3. DB 99. Gestão Fiscal/Financeira_Grave. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

3.1. Efetiva ampliação de incentivos fiscais em 2017 do Programa PRODEIC, por parte do Poder Executivo Estadual, num total de R\$ 1.498.506.735,57, valor superior àquele estimado na LDO 2017 para o Programa PRODEIC (R\$ 821.021.505,39), denotando a não consideração de R\$ 677.485.230,18 da referida renúncia fiscal, no montante estimado na LOA 2017, tudo em desrespeito ao art. 14, I, da LRF, à Lei Orçamentária Anual que regia o referido exercício financeiro (Lei Estadual nº 10.515, de 26/01/2017) e ao princípio da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da LRF), que exige, na condução das finanças públicas, ação planejada capaz de prevenir riscos que possam afetar o equilíbrio das contas governamentais, mediante obediência a limites e condições concernentes a renúncia de receita **(Tópico 8.1.8.)**

3.2. Insuficiência de R\$ 2.222.950.491,49 para pagamento de restos a pagar processados e não processados demonstrando o desequilíbrio financeiro e o comprometimento da gestão fiscal estabelecida no art. 1º, §1º da LRF. **(Tópico 10.5.4.)**

3.3 Realização de empréstimos entre órgãos e entre fontes ultrapassando o exercício financeiro e gerando passivos entre os órgãos estaduais em desacordo ao disposto no art. 44 do Decreto nº 835/2017 e na Lei Complementar nº 360/2009. **(Tópico 10.6.)**

3.4. O Governo do Estado de Mato Grosso deixou de repassar ao Fundeb, até novembro de 2017, R\$ 292.123.178,14 em recursos originados nas cotas-parte estaduais de ICMS e IPVA e, em decorrência, os municípios de Mato Grosso deixaram de receber, até aquela data, R\$ 135.064.174,68 que seriam distribuídos pelo Fundo **(Tópico 16.1.1)**

3.5. Não realização das transferências do ICMS aos Municípios, CF), no decorrer do exercício de 2017 à cota-parte de 25%, registrando em novembro de 2017 o passivo de R\$ 21.455.942,43 de acordo com o os ditames do art. 158, IV, CF; art. 1º c/c art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990. **(Tópico 16.2.)**

3.6. Atraso nas transferências do ICMS aos Municípios (art. 158, IV, CF) no mês de outubro/2017 no valor de R\$ 213.478.834,44, contrariando o art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990 **(Tópico 16.2.)**

3.7. Não realização dos repasses do ICMS aos Municípios, CF), no decorrer do exercício de 2017 à cota-parte de 50%, no valor de R\$ 7.361.149,58 de acordo com o os ditames do art. 158, IV, CF; art. 1º c/c art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990. **(Tópico 16.3.)**

3.8. Déficit nos meses de março (R\$18.293.291,91), abril (R\$ 673.100,19) e junho (R\$ 21.214.453,55), referente a Cota-parte mensal repassados aos Municípios de acordo com o os ditames do art. 158, IV, CF; art. 1º c/c art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990. **(Tópico 16.3.)**

3.9 Não repasse integral de duodécimos, considerando os atrasados de





2016 (TAC) e o exercício de 2017, por parte do Poder Executivo Estadual, aos demais Poderes e órgãos autônomos, o que desrespeita o princípio constitucional da separação e harmonia dos Poderes (art. 2º, da CF/88), o art. 18 da Lei Estadual nº 10.490/2016 (LDO), o art. 40 do Decreto estadual 835/2017 (**Tópico 16.4.**).

3.10. Não repasse aos municípios dos valores referentes ao Cofinanciamento da Atenção Básica, considerando os atrasados de 2016 no valor de R\$ 18.712.432,00 e o exercício de 2017 na quantia de R\$ 19.818.712,00. (**Tópico 16.5. – Saúde.**)

5. CB 02. Contabilidade_Grave. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

5.5. Inconsistência nos valores indicados como estoque de precatórios no Relatório de Gestão Fiscal de 3º quadrimestre do exercício de 2017 (**Tópico 13.2.**).

5.7. Os valores de repasses ao Fundeb informados nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária publicados no exercício de 2017 foram R\$ 30.544.137,28 maiores que os efetivamente realizados: ao final do 5º bimestre os demonstrativos foram superestimados em R\$ 286.754.024,89 (**Tópico 16.1.3.**).

6. DA 02. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima. Ocorrência de *déficit* de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b” e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, “b”, da Lei 4.320/1964).

6.1. *Déficit* de execução orçamentária no valor de R\$ 886.188.021,95 em descumprimento ao disposto no art. 9º da LRF (**Tópico 10.5.1.**).

7. DB 01. Gestão Fiscal/Financeira_Grave. Não-expedição de ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei (art. 5, III, da Lei 10.028/2000; arts. 4º, I, “b” e 9º da Lei Complementar 101/2000)

7.1. Ausência de contingenciamento de despesas em tempo hábil, ocasionando um *déficit* de execução orçamentária no valor de R\$ 886,188 milhões, em descumprimento ao disposto no art. 9º da Lei 101/2000 – LRF. (**Tópico 10.5.1.**)

7.2 Ausência de contingenciamento das despesas discricionárias de modo a cumprir a meta de resultado primário contida no Anexo de Metas Fiscais da Lei 10.490/2016 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (**Tópico 11.1.1.**)

8. DB 08. Gestão Fiscal/Financeira_Grave. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49, da Lei Complementar nº 101/2000).

8.1. Não realização de audiências públicas para apresentação dos indicadores físicos de acompanhamento das ações e serviços nas áreas de infraestrutura, cidades, saúde, educação e segurança referente ao 1º semestre de 2017 em descumprimento ao disposto no artigo 98, § 1º, da Lei nº 10.490/2016 – LDO e dos Relatórios Quadrimestrais da Saúde





referentes ao 1º e 3º quadrimestre de 2017 em descumprimento ao disposto ao art. 36, § 5º, da Lei Complementar nº 141/2012. **(Tópico 12.1.)**

9. NB 10. Diversos_Grave. Descumprimento das disposições da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011; Resolução Normativa do TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2013).

9.1. Não disponibilização no Portal da Transparência das informações e dos dados estabelecidos na Resolução Normativa do TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa nº 14/2013 e pelo Decreto Estadual 1.973/2013 **(Tópico 12.2.)**.

11. 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 4.6320/1964 ou Lei nº 6.404/1976).

11.1. Supressão dos montantes relativos a Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (R\$ 181.799.778,77) e Outras Dívidas (R\$ 17.065.174,50), cujos valores constam no Relatório de Gestão Fiscal mas não são indicados no Anexo 16. **(Tópico 13.2.)**.

12. BB 99. Gestão Patrimonial_Grave. Irregularidade referente à Gestão Patrimonial, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

12.1. Ausência de providências efetivas a fim de disponibilizar a estrutura de pessoal necessária para a execução do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2017 entre MTPREV e INTERMAT **(Tópico 17.5.)**.

13. LB 22. Previdência_Grave_22. Existência, no ente, de mais de um RPPS e de mais de uma unidade gestora com finalidade de administrar, gerenciar e operacionalizar o regime (art. 40, §º 20, da Constituição Federal; art. 7º da ON MPS/SPS nº 02/2009).

13.1. O processamento da folha de pagamento dos aposentados e pensionistas está sendo realizado pela Superintendência de Gestão de Folha de Pagamento da Secretaria de Estado de Gestão – SEGES, sendo esta uma das competências do MTPREV **(Tópico 17.6.)**.

14. DB 07. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_07. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168-A do Decreto-Lei nº 2.848/1940).

15. DB 09. Gestão Fiscal/Financeira_Grave_09. Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelamento.

15.1. Inadimplência no repasse e/ou recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao MTPREV, relativamente ao exercício de 2017. **(Tópico 17.7.1.)**.

16. LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do





TCE-MT nº 17/2010.

16.1. Repasse/recolhimento em atraso de contribuições previdenciárias devidas ao MTPREV, relativamente ao exercício de 2017. (**Tópico 17.7.2.**)

16.2. Ausência de atualização (multa e/ou juros) quando do repasse/recolhimento em atraso de contribuições previdenciárias devidas ao MTPREV, relativamente ao exercício de 2017. (**Tópico 17.7.2.**)

17. FB 11. Planejamento/Orçamento_Grave. Inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária sem que sejam atendidos os em andamento e/ou contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (art. 45 da Lei Complementar 101/2000).

17.1. Formalização de novas contratações (exercício 2017) em detrimento da continuidade de contratos já firmados em exercícios anteriores, bem como as medidas a serem adotadas junto à SINFRA para o cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (**Tópico 19.2.1.**)

17.2. Formalização de novas contratações (exercício 2017) em detrimento da continuidade de contratos já firmados em exercícios anteriores, bem como as medidas a serem adotadas junto à SEDUC para o cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (**Tópico 19.2.2.**)

4. Os autos vieram ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Irregularidades Gravíssimas

5. Cumpre salientar que este *Parquet* tecerá os comentários pertinentes às irregularidades encontradas na prestação de contas ora analisada, a iniciar pela infração de natureza gravíssima DA02, visto tratar-se de assunto de grande relevância a respaldar a sugestão final para o julgamento das Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso, concernente ao exercício de 2017.

6. Nesse norte, destaca-se tratar de infração relativa à gestão fiscal e financeira, a qual ensejou a classificação de DA02 (Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providencias efetivas). Para fins elucidativos, também serão analisadas, por ora, as irregularidades de classificação DB01 (Não-expedição de ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei), em face de a defesa ter apresentado suas razões de





forma conjunta, e por guardarem afinidade entre si. Passa-se à análise da infração administrativa:

6. DA 02. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b” e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, “b”, da Lei 4.320/1964).

6.1. Déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 886.188.021,95 em descumprimento ao disposto no art. 9º da LRF (**Tópico 10.5.1.**).

7. DB 01. Gestão Fiscal/Financeira_Grave. Não-expedição de ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei (art. 5, III, da Lei 10.028/2000; arts. 4º, I, “b” e 9º da Lei Complementar 101/2000)

7.1. Ausência de contingenciamento de despesas em tempo hábil, ocasionando um déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 886,188 milhões, em descumprimento ao disposto no art. 9º da Lei 101/2000 – LRF. (**Tópico 10.5.1.**)

7.2. Ausência de contingenciamento das despesas discricionárias de modo a cumprir a meta de resultado primário contida no Anexo de Metas Fiscais da Lei 10.490/2016 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (**Tópico 11.1.1.**)

7. As irregularidades acima dizem respeito, segundo a equipe de auditoria, ao **resultado negativo do quociente de execução orçamentária, demonstrando a situação de déficit de execução orçamentária – DA02 (6.1), bem como à ausência de contingenciamento de despesas – DB01 (7.1 e 7.2).**

8. Segundo a Equipe Técnica, no exercício de 2017, a receita orçamentária arrecadada consolidada ajustada foi de R\$ 15.922.445.381,26; já a despesa orçamentária empenhada consolidada ajustada foi de R\$ 16.808.633.403,21, o que ocasionou um déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 886.188.021,95, em descumprimento às normas vigentes que tratam da matéria.

9. A defesa justificou o déficit encontrado aludindo, em síntese, à grave crise fiscal pela qual passa o Estado de Mato Grosso, com ocorrência de diversos fatores em nível nacional que afetaram a atividade econômica, o que gerou frustrações tanto nas receitas arrecadadas diretamente pelo Estado, quanto das transferências previstas para serem realizadas pela União, e também das receitas de capital. Alegou também a





ocorrência de crescimento das despesas obrigatórias, sobre as quais há pouca margem de adequação.

10. Afirmou ainda que foram adotadas medidas de contingenciamento de despesas pela Secretaria de Planejamento logo no início do exercício. Segundo as razões juntadas, a execução orçamentária e financeira obedeceu aos limites da programação financeira para o exercício, havendo descontingenciamento conforme o cronograma mensal de desembolso.

11. Na peça de defesa constam ainda argumentos relativos ao aumento de despesas obrigatórias, as quais, em tese, já superam 68% da execução. Além disso, defende-se que os investimentos representam apenas 8,64%, e que estes são financiados parcialmente com recursos vinculados, como aqueles oriundos do FETHAB e de operações de crédito, com pouca margem para contingenciamento.

12. Fora citado também que as despesas dos Grupos 1 (Despesas com Pessoal), Grupo 2 (Dívida Pública) e Grupo 3 sofreram acréscimos em relação à previsão inicial, sendo necessária a suplementação orçamentária. Quanto às do Grupo 4, a defesa reconheceu que houve execução das despesas de capital acima da realização das receitas de capital. Contudo, sustentou que o contingenciamento relativo a tais despesas não seria suficiente para impedir o déficit apontado. Defendeu também que os empenhos referentes às despesas de capital não se deram, em sua maioria, em recursos de livre alocação, haja vista tratarem-se de operações de crédito ocorridos, em grande, parte na Secretaria de Infraestrutura.

13. Alegou, por fim, que outros investimentos realizados não seriam passíveis de contingenciamento, dado tratarem-se de obrigações constitucionais, de modo que seu descumprimento geraria consequências mais gravosas, como por exemplo, infração aos limites da CF/88 que determinam a aplicação de recursos mínimos na educação.





14. Em que pese as razões postas, a Secex não acolheu a defesa do gestor. Em apertada síntese, a equipe técnica repisou que houve erro de planejamento por parte do Governo de Mato Grosso, o qual superestimou receitas e subestimou despesas, ocasionando distorções na Lei Orçamentária, levando, finalmente, ao déficit de execução orçamentária na conclusão do exercício.

15. Esclareceu que, em verdade, não houve contingenciamento de despesas, mas sim o não pagamento de obrigações já contraídas, com empenhos realizados. Afirmou que a não liberação das cotas financeiras às unidades orçamentárias para que honrassem seus compromissos não se mostrou medida mais adequada. Além disso, salientou que em 2017 foi empenhado o montante de 94% do total autorizado, não sendo possível afirmar que houve, de fato, o contingenciamento de despesas.

16. Ademais, afirmou que as alegações relativas ao aumento de despesas obrigatórias não foram objeto de prova, não se encontrando nos autos os documentos comprobatórios da situação exposta. Por fim, frisou que a irregularidade foi ocasionada pelo próprio Governo do Estado, que ao cometer erros de planejamento no Anexo de Metas Fiscais da LDO, não conseguiu cumprir a Meta de Resultado Primário. Destacou que, ao não contemplar o déficit, o Governo provocou a necessidade de se limitar empenhos e efetuar contingenciamentos.

17. Desse modo, a equipe técnica pugnou pela manutenção do achado, dado que não foram detectadas as medidas de contingenciamento, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

18. Pois bem. Sabe-se que diversos princípios norteiam a gestão fiscal e financeira dos entes públicos. Dentre os princípios mais relevantes, tem-se o princípio orçamentário do equilíbrio. Tal princípio preza que o orçamento deve manter o equilíbrio, do ponto de vista financeiro, entre os valores de receita e de despesa. Este princípio encontra-se consagrado na LRF art 4º, I, “a”, onde determina que a LDO disporá sobre o





equilíbrio entre receita e despesa, e no art 5º, onde se reforça este entendimento ao determinar que o projeto da LOA deverá ser elaborado de forma compatível com PPA e LDO, buscando assim o equilíbrio orçamentário.

19. Em análise das Constituições passadas em relação ao princípio do equilíbrio, verifica-se que a Constituição de 1967 exigia orçamentos equilibrados, estabelecendo, em seu art. 66, que “o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”. Contudo, esse dispositivo foi retirado pela Emenda Constitucional nº 1/69, exigência esta que também não foi contemplada pelo poder constituinte de 1988.

20. De acordo com Giacomo (2005, p.85)¹:

O constituinte de 1988 preferiu adotar uma postura realista em face do déficit orçamentário, além de entrar no mérito de sua própria conceituação. Pela sistemática de classificação das contas orçamentárias no Brasil, o déficit aparece embutido nas chamadas Operações de Crédito que classificam tanto os financiamentos de longo prazo contratados para a realização de obras, as operações de curto prazo de recomposição do caixa e que se transformam em longo prazo pela permanente rolagem e a própria receita com a colocação de títulos e obrigações emitidos pelos tesouros nacionais, estaduais e, até, municipais. **A Constituição em vigor preferiu atacar o chamado déficit das operações correntes. Segundo o art. 167, III, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital.** A regra quer que cada unidade governamental tenha seu endividamento vinculado apenas à realização de investimentos e não à manutenção da máquina Administrativa e demais serviços. (grifo nosso)

21. Desse modo, verifica-se que a Carta Magna não exige, necessariamente, a elaboração de um orçamento superavitário, mas sim de um que corresponda à realidade do ente público. Assim, a elaboração de uma proposta de orçamento deficitário se mostra possível, desde que a LOA indique as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender à cobertura do déficit².

¹ GIACOMONI, James. Orçamento público. 13. ed. ampl. e rev. São Paulo: Atlas, 2005.

² Lei 4.320/64. Art. 7. § 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.





22. Nesse norte, em caso de o ente não alcançar o equilíbrio no decorrer do exercício, deve-se proceder a limitação de empenho, instituída pela LRF, para compatibilizar a disponibilidade financeira com os gastos autorizados na lei orçamentária, nos casos em que no bimestre a receita não foi compatível com as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas ou enquanto perdurar o excesso, em relação aos limites da dívida consolidada³.

23. Outro princípio digno de nota se refere ao princípio da exatidão, o qual pode ser extraído dos artigos 7^o e 16^o do Decreto-lei nº 200/1967. Este consigna que as estimativas de receita e despesa devem ser tão exatas quanto possível, a fim de se dotar o orçamento da consistência necessária, para que possa ser empregado como instrumento de gerência, programação e controle. Trata-se, portanto, de princípio que representa a antítese do orçamento público como mera peça de ficção, em que são constantes as práticas de superestimar ou subestimar o orçamento⁶. É dizer que, para atender ao princípio do equilíbrio, não se deve sacrificar a necessidade de se estimar as receitas e despesas de modo mais exato quanto possível.

24. Pois bem. Passada essa introdução, constata-se que o Governo de Mato

3 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Art. 9.º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

4 Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteados segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de govêrno;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembólso.

5 Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Parágrafo único. Na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extra-orçamentários vinculados à execução do programa do Govêrno.

6 RIZENTAL, Juliano. Orçamento Público deficitário: uma realidade possível. Disponível em: <<http://www.rizental.adv.br/2016/11/24/226/>>. Acesso em 04 jun. 2018.





Grosso, como trouxe a lume a equipe técnica, cometeu erros de planejamento ao superestimar receitas e subestimar despesas, ocasionando distorções que ensejaram a necessidade de suplementações orçamentárias, para cobrir despesas não previstas, gerando déficit superior a 800 milhões. Tal conduta ocasionou, segundo a Secex, a necessidade de adoção de medidas de controle da execução orçamentária, como limitações de empenho e contingenciamentos.

25. Em análise dos autos, verifica-se que as medidas de contingenciamento, a fim de restaurar o equilíbrio das contas públicas, não se mostraram, de fato, suficientes, a ponto de se atender aos anseios do art. 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, embora caiba a esta Corte a análise técnica acerca das contas apresentadas, não se pode descuidar de outros elementos da realidade que permeiam a gestão. Explica-se.

26. Denota-se que, embora irregular a conduta, é necessário avaliar as consequências jurídicas e práticas de eventual rejeição das contas públicas com respaldo na irregularidade de natureza gravíssima, sobretudo, em vista da real e severa crise econômica.

27. Isso porque a recém editada Lei 13.655/2018, ao incluir o artigo 22, na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, consagrou expressamente essa necessidade, passando a prever que

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (grifo nosso)

28. A premissa aqui inscrita é a de que as decisões sobre a gestão pública não são tomadas em um contexto abstrato, mas de forma concreta, para resolver problemas e necessidades reais. Mais do que isso, levam em conta, além da realidade local, o cenário fiscal, econômico e financeiro em que se insere o gestor. Nesse norte, não se deve perder de vista o severo impacto que a crise impôs ao Estado.





29. Assim, cabe mencionar que, ainda que os índices econômicos matogrossenses revelassem otimismo quanto à recuperação da saúde da economia no Estado, é hialino nas análises realizadas pela equipe técnica que a maior parte desses índices ainda se encontra aquém dos valores e percentuais registrados no período pré-crise (2013).

30. Esse cenário tem se refletido na baixa arrecadação estatal⁷. Enquanto as previsões do governo para as receitas correntes indicassem o montante de R\$ 17.091.807.424,53, a receita efetivamente realizada não passou de R\$ 16.341.357.770,66 em 2017, havendo uma expectativa de receitas não realizadas (frustração de receitas) na ordem de **R\$ 750.449.653,87**.

31. De igual forma, ao se analisar o desempenho das receitas correntes matogrossenses ao longo dos últimos cinco anos, verifica-se que, enquanto no período de 2013 a 2016 o crescimento de receitas foi expressivo, no exercício de 2016 para 2017, a variação foi muito pequena, o que indica efetiva restrição de recursos disponíveis ao erário.

32. Apesar de existirem muitos pontos a serem aperfeiçoados pela gestão, resta necessário olhar o cenário econômico brasileiro e o cenário fiscal matogrossense.

33. É dizer, pois, que a baixa realização de receitas impacta diretamente na capacidade do ente federativo em atender à gama de serviços a que está incumbido, impondo reais limitações à gestão pública, pela ausência efetiva de recursos. É que, enquanto os recursos são escassos, a gama de serviços a serem prestados à população é sempre crescente.

⁷ Ver no relatório técnico, página 51, a diminuição na realização das receitas tributárias em relação à previsão orçamentária constante da LOA.





34. A excepcionalidade do reconhecimento da crise como fator limitante da atuação do gestor, no entanto, não deve gerar a ausência de providências. Desse modo, a solução encontrada por diversos tribunais de contas no Brasil foi privilegiar uma atuação corretiva, em detrimento da mera punição.

35. Essa postura, inclusive, consagra o princípio do julgamento responsável, trazido pela 13.655/2018, nos seguintes termos:

Art. 21. A decisão que, na esfera administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

36. Pondera-se, no parecer, não só a repercussão que a rejeição das contas implicaria na esfera pessoal e jurídica do gestor público, mas, sobretudo, as circunstâncias concretas, de caráter excepcional e involuntário que efetivamente impingiram obstáculos desproporcionais e excessivos na execução das tarefas de responsabilidade do gestor.

37. Esse impacto, conduto, nunca poderá anular a realização de direitos, razão porque, embora a postura punitiva seja mitigada pelos fatores externos e involuntários à vontade do agente público, jamais se deixará de buscar a correção dos achados evidenciado.

38. O meio para tanto perpassa a emissão de parecer prévio sugerindo a aprovação das contas com ressalvas, quanto às irregularidades insanáveis, e opinando-se à Assembleia Legislativa que determine e recomende ao gestor, de forma pormenorizada, a correção das irregularidades apontadas pela unidade gestora.





39. Esse expediente foi observado no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), que opinou pela aprovação, com ressalvas, determinações e recomendações, das contas do governador, no exercício de 2016.

40. Segundo se verificou no julgamento (autos nº 1.007.713), os Conselheiros da Corte Mineira, por maioria, reconheceram que a crise econômica e política no Brasil atinge todas as esferas de governo e a própria sociedade como um todo, implicando em restrições reais e excepcionais à atuação do gestor. Apontou, assim, que “a situação enfrentada pelos estados é de extrema dificuldade que, por um lado, encontram-se obrigados a cumprir os mínimos constitucionais e a obedecer a limites fiscais e, por outro, assistem à queda de arrecadação. No caso do estado de Minas Gerais, e de acordo com informações da CFAMGE, **foram apurados desde o exercício de 2013 sucessivos déficits orçamentários, o que evidencia o quadro recessivo em que o Estado se encontra**”⁸. (grifo nosso).

41. O Tribunal pontuou, ainda, que, diante dessa situação, cabe aos tribunais de contas de todo o país, ao analisarem as contas dos gestores públicos, não desconsiderar estas variáveis que contribuíram para o desequilíbrio das contas públicas.

42. No Estado do Ceará⁹, por sua vez, o Parecer do Ministério Público de Contas, nas contas de governo relativas ao exercício de 2017, analisou que:

Um cenário de diminuição da atividade econômica é um grande desafio para o setor público. Tanto é assim que, segundo publicação da Instituição Fiscal Independente, os investimentos públicos alcançaram apenas 2% do PIB em 2017, o pior resultado da série histórica, iniciada em 1995.

8 Trecho retirado do sítio institucional do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/TCEMG-opina-pela-aprovacao-das-contas-de-Pimentel-.html/Noticia/1111622480>>. Acesso em 07 jun. 2018.

9 Parecer do Ministério Público de Contas do Ceará. Disponível: <<https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/fiscalizacao-e-controle/fiscalizacoes/relatorios-de-contas-de-governo/documentos-das-contas-do-governo-2017>>. Acesso em 07 jun. 2018.





Observa-se, assim, que o não atingimento do montante mínimo de investimentos previsto na Constituição Estadual pode ser explicado pela crise econômica e pela necessidade de alocação de parcela substancial dos recursos disponíveis para o pagamento de despesas obrigatórias. (grifo nosso).

43. Em Santa Cantaria¹⁰, por seu turno, o presidente da Corte de Contas, Conselheiro Dado Cherem, assinalou a compreensão, por parte do relator e dos conselheiros, “quanto às dificuldades enfrentadas pela Administração Pública nos últimos anos, em face da crise econômica”.

44. Segundo o Conselheiro, em razão disso é necessário “um repensar sobre os modelos de gestão do Executivo, para que se possa aprimorá-lo mais e fazer que isso reflita no bem estar do cidadão”.

45. Além disso, cabe pontuar que grande parte dos achados de maior relevância apontados pela equipe técnica nas contas do governo do Estado de Mato Grosso, não ocorreram só aqui, mas em diversos outros estados, como Goiás¹¹ (2017), Minas Gerais (2016), Ceará (2017) e Santa Cantaria (2017), evidenciando, não se tratar de conduta específica e intencionada do gestor local, mas influenciada por um cenário mais amplo: o de recessão financeira.

46. Tanto assim, que a maior parte dessas irregularidades de natureza grave ou gravíssima, ocorridos de forma sistemática nos estados, circunscreveram-se, no período, à retenção de recursos (repasses, contribuições sociais e duodécimos), ou insuficiência de caixa.

10 Trecho retirado do sítio institucional do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/acom-intranet-ouvidoria/noticia/40691/tcesc-recomenda-aprova%C3%A7%C3%A3o-das-contas2017-do-governo-com-22>>. Acesso em 07 jun. 2018.

11 Vide voto do Conselheiro Relator Sebastião Tejota, no autos do Processo n. 201800047000242, relativo às Contas anuais de Governo, do exercício de 2017. Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso/AbraPDF?key=712131622702921071022071041891741902032991871971032702881931252231291861481281542781932922331312>>. Acesso em 07 jun. 2018.





47. Veja-se, como exemplo, alguns achados analisados no voto que fundamentou o parecer prévio das contas de governo de 2017, no Estado de Goiás :

A Lei Orçamentária Anual - LOA/2017 orçou a receita líquida de R\$ 24.362.001.000,00 para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e durante o exercício ocorreu a complementação no valor de R\$ 70.462.331,56, o que levou à atualização da receita para R\$ 24.432.463.331,56. Entretanto, **houve frustração da receita em R\$ 687.437.024,20**, com percentual de 2,81% a menos do previsto, apresentando arrecadação efetiva de R\$ 23.745.026.307,36.

(...)

Quanto à Destinação de Receita Tributária ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário, verificou-se que o Poder Executivo cumpriu a determinação constitucional quanto à destinação de Receita Tributária ao Poder Legislativo (5,61%) e ao Poder Judiciário (9,38%). No entanto, **houve descumprimento da liberação dos recursos sob a forma de duodécimos, até o dia 20 (vinte) de cada mês, infringindo o art. 168 da Constituição Federal, o art. 110 e 112-A da Constituição Estadual, o art. 43 da Lei nº 18.979/2015 e a recomendação realizada no Parecer Prévio de 2016.**

(...)

Em 2017 foram pagos R\$ 1.721.638.296,05 de Restos a Pagar, do saldo de R\$ 3.102.128.651,82 registrado em 31/12/2016, que, **inscritos sem a real disponibilidade de caixa**, conforme análise apresentada no item Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Relatório Técnico, comprometeu as receitas arrecadadas em 2017.

(...)

Destaca-se, outrossim, a indicação de superávit financeiro para abertura dos créditos suplementares. A SEGPLAN defende que o superávit foi apurado considerando os pareceres da Superintendência de Contabilidade Geral do Estado. Porém, no Anexo I da Nota Técnica apresentada, identificou-se que o Núcleo Central de Contabilidade informou ter implantado o controle de disponibilidade por fonte/destinação de recursos a partir de 2017 e que não foi possível apurar o resultado financeiro de 2016 por fonte de recursos por meio do Quadro Complementar do Balanço Patrimonial.

O Quadro do Superávit/Déficit Financeiro de 2017 apresentou superávit de R\$ 1.499.439.937,92 para o exercício de 2016.

A Unidade Técnica, ao fazer a análise das contas, baseada nas fontes de recursos indicadas na abertura do crédito adicional com dados extraídos do Sistema de Contabilidade Geral - SCG e Sistema de Programação e Execução Orçamentária e Financeira - Siofi-Net, apurou que foram autorizadas R\$ 16.617.117,82 de despesas sem a existência de superávit financeiro nas fontes.

Indicou, também, na abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação que o cálculo do excesso da Fonte 100 por Rubrica de Receita é realizado de forma virtual pelo Sistema de Programação e Execução Orçamentária e Financeira - Siofi - Net. É realizada consulta de





cada rubrica do Anexo 10 e apresenta o excesso de cada natureza de receita. Entretanto, a Fonte 100 trata-se de recursos não vinculados e exige a apuração do excesso pela sua totalidade.

Houve a contabilização de receitas com Recursos Legalmente Vinculados na Fonte 100 para indicar o excesso de arrecadação, como alienação de bens, depósitos judiciais e receitas inerentes à Lei Estadual nº 17.909/2012, que tratam-se de receitas com recursos legalmente vinculados.

Contudo, foram contabilizadas na Fonte 100, destinada exclusivamente a recursos ordinários, ou seja, receitas não vinculadas¹². (Grifo nosso).

48. Igualmente, cite-se parte das recomendações e ressalvas expedidas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, em relação às contas do exercício orçamentário de 2014:

7.1 RESSALVAS

Planejamento Orçamentário

7.1.3 Fixação de despesas em valores não exequíveis, caracterizando um planejamento orçamentário não condizente com a realidade orçamentária e financeira do Estado.

7.1.4 Baixa execução das ações selecionadas pela sociedade catarinense nas audiências públicas organizadas pela ALESC e das ações consideradas como prioritárias na LDO.

Cancelamento de despesas liquidadas

7.1.5 Recorrência e ampliação do montante dos cancelamentos de despesas liquidadas, sem controle que possibilite a transparência do procedimento, que no exercício sob análise alcançaram o montante de R\$ 1,31 bilhão, prejudicando a confiabilidade dos dados contábeis apresentados e contrariando o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

Metas Fiscais

7.1.6 Descumprimento das metas de despesa total, resultado primário, nominal e da dívida consolidada líquida, revelando um planejamento orçamentário não condizente com uma política de gestão fiscal responsável.

Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs)

7.1.12 Retenção de recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais no valor de R\$ 25,04 milhões, em desacordo com o art. 8º, § 1º, da Lei (estadual) nº 13.334/05¹³. (Grifo nosso).

12 Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso/AbraPDF?key=712131622702921071022071041891741902032991871971032702881931252231291861481281542781932922331312>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

13 Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Parecer%202014_vers%20online.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2018.





49. Todos os casos citados, no entanto, tiveram a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo, com ressalvas e emissão de determinações e recomendações.

50. Eis que é neste momento que se tem a possibilidade de avaliar as políticas públicas desenvolvidas pelo governo, determinando e recomendando a correção de desvios e a adoção de iniciativas com vistas ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos.

51. Desta feita, considerando as particularidades do cenário fiscal do Estado, em razão da instabilidade econômica do país, e apesar da constatação da irregularidade DA02 e DB01, **o Ministério Público de Contas é do entendimento de que os fatos ensejam a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, DAS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO, EXERCÍCIO DE 2017.** Destaca-se não haver prejuízo em se recomendar ao Poder Legislativo que DETERMINE ao gestor a adoção de medidas para cumprimento das Metas Anuais estabelecidas na LDO, a fim de atender aos princípios da política de gestão fiscal responsável.

52. Além disso, cabe a recomendação para que o Poder Executivo adote medidas para evitar nos exercícios subsequentes, a ocorrência de déficit orçamentário, dentre as quais a promoção do efetivo reconhecimento das despesas orçamentárias no exercício em que as mesmas deveriam ser registradas e executadas, evitando onerar e distorcer a execução orçamentária dos exercícios seguintes, além de providenciar a elaboração das peças de planejamento e orçamento públicos (PPA/LDO/LOA) em valores compatíveis com a realidade econômico/financeira do Estado.

2.2 Irregularidades Graves

53. Superada a análise da irregularidade de natureza gravíssima, passa-se





neste momento aos comentários acerca das demais infrações administrativas encontradas no bojo das contas do Governo do Estado de Mato Grosso, durante o exercício de 2017. Para melhor elucidar, este *Parquet* fará a exposição de suas razões por tópicos.

2.2.1 Irregularidade FB 10. Planejamento e Orçamento.

54. No que tange à irregularidade de sigla FB10, o relatório preliminar apontou a transposição, o remanejamento e a reversão por economia com ausência de publicação de lei específica para tanto, em afronta ao art. 167, VI, da Constituição Federal:

1. FB 10. Planejamento/Orçamento_Grave. *Transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI, da Constituição Federal).*

1.1. Realização de transposição, remanejamento e reversão por economia orçamentária com ausência de leis específicas (Tópico 7.3.1.).

55. A equipe de *experts* destacou preliminarmente que, em consulta ao Sistema FIPLAN, durante o exercício de 2017, foi possível visualizar a transferência de dotação orçamentária economizada por um órgão para a utilização de outro, sem a expedição de lei específica. Para a Secex, a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos significam a mudança de vontade do Poder Público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, o que demandaria lei específica para alterar a lei orçamentária.

56. Ademais, em que pese a autorização prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, foi aduzido que esta Corte de Contas possui entendimento pacificado pela necessidade de prévia autorização legal para cada caso, e não de forma genérica, conforme consubstanciado na Resolução de Consulta nº 44/2008 – TP.

57. Em sede de defesa, o gestor alegou, por sua vez, não constituir exigência





constitucional a edição de lei específica para transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria para outra. Caso fosse essa a intenção da Carta Magna, ela expressamente o teria exigido, a exemplo dos arts. 166, § 8º e 167, VIII.

58. Além disso, argumentou constar autorização expressa nesse sentido na LDO (Lei nº 10.490/2016), frisando haver, portanto, prévia permissão para a realização de transposição, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro.

59. Trouxe no bojo de sua defesa ainda entendimento de 2006 do STF, exposto na ADI 3.6521/RR, no seguinte sentido:

(...)

ADIn: Lei estadual 503/2005, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006 (...) Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, **desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado (da LDO)** (...). (ADI 3.652, Rel Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-2006, Plenário, DJ de 16-3-2007) (grifo nosso)

60. Em que pese as razões postas, a Secex não acatou as justificativas apresentadas. Esclareceu que os fatos narrados contrariam o entendimento desta Corte de Contas, a qual publicou Resolução de Consulta, conforme segue:

Resolução de Consulta nº 44/2008 (DOE, 14/10/2008). Planejamento. LOA. Alteração. Transposição, Remanejamento, Transferência. Operacionalização. Necessidade de autorização legislativa específica. Impossibilidade de previsão na LOA dos créditos adicionais especiais.

1. Havendo necessidade de reprogramação por repriorização das ações durante execução do orçamento, o Poder Executivo, sob prévia e específica autorização legislativa, mediante decreto, poderá transpor, remanejar e transferir total ou parcialmente as dotações orçamentárias aprovadas na LOA e em seus créditos adicionais.

2. A operacionalização das técnicas de **remanejamento, transposição e transferência** é similar à prática de abertura de créditos adicionais especiais, tendo em vista que, ainda que os fatos motivadores sejam diferenciados, **devem ser autorizados por leis específicas** e abertos mediante decreto do Poder Executivo.





3. A autorização para abertura de créditos adicionais especiais não pode estar na LOA. (grifo nosso)

61. Nessa sequência, apesar de existir autorização legal de forma genérica, a equipe técnica ponderou no sentido de ser necessária a publicação de lei específica para cada caso, razão pela qual sugeriu a manutenção da irregularidade, com recomendações.

62. Contudo, em sede de alegações finais, a gestão alegou, em síntese, que deveria ser acolhido o entendimento do STF, na ADI 3.6521/RR, posto ser matéria de ordem constitucional. Além disso, defendeu que a autorização prévia, prevista na LDO, para realização de alterações orçamentárias, se mostra válida, vigente e eficaz, não sendo permitido ao Tribunal de Contas negar seus efeitos, sob pena de descumprir o princípio da legalidade. Citou ainda entendimento diverso do Plenário do TCE/MT, no julgamento das Contas Anuais de Governo referentes ao exercício de 2016, no qual se entendeu pelo afastamento da irregularidade.

63. Naquele julgamento, o Exmo. Conselheiro Relator entendeu que o Governo do Estado havia satisfeito a exigência de prévia autorização legal, dado conter disposição na LDO/2016, em seu art. 21¹⁴, § 2º, para realização de remanejamentos, transposições e transferências, remetendo sua aplicação aos limites constantes do art. 6º da LOA para a abertura dos créditos adicionais suplementares. Na oportunidade, destacou-se também que a LDO/2016 havia previsto, no § 3º do art. 21, que as alterações

14 LDO/2016 (Lei n. 10.311/2015). Art. 21 As solicitações de abertura de créditos adicionais, dentro dos limites autorizados na Lei Orçamentária Anual, serão submetidas à Secretaria de Estado de Planejamento, acompanhadas de justificativa, de indicação dos efeitos dos acréscimos e reduções de dotações sobre a execução das atividades, dos projetos e operações especiais e respectivas regionalizações atingidas e das correspondentes metas.

§ 1º Os créditos adicionais especiais, após a devida autorização legislativa, serão abertos por Decreto Orçamentário do Poder Executivo, e os créditos suplementares poderão ser abertos por Decreto, nos limites estabelecidos pela Lei Orçamentária Anual, nos termos do Art. 42 da Lei Federal nº 4.320/1964 e do inciso V do Art. 167 da Constituição da República.

§ 2º **A Lei Orçamentária Anual estabelecerá, em percentual, os limites para abertura de créditos suplementares, compreendendo nesse limite os remanejamentos internos e as transposições de recursos entre unidades orçamentárias da Administração Pública estadual.**

§ 3º As alterações de categorias de programação já existentes, da mesma unidade orçamentária ou entre unidades orçamentárias diferentes, acima do limite da autorização orçamentária mencionada no parágrafo anterior, serão operacionalizadas por crédito suplementar, autorizados por lei específica e abertos por Decreto Orçamentário.





orçamentárias que ultrapassassem o limite mencionado no § 2º do mesmo artigo, deveriam ser operacionalizadas por créditos suplementares e autorizados, neste caso sim, por lei específica.

64. Pois bem. Em análise aos argumentos expostos alhures, constata-se assistir razão ao gestor. Pode-se depreender que a LDO/2017 (Lei nº 10.490/2016), previu de modo expreso o autorizativo para os instrumentos de alteração orçamentária, conforme arts. 21 a 26:

Art. 21 A Lei Orçamentária estabelecerá, em percentual, os limites para abertura de créditos adicionais suplementares, que serão abertos por Decreto Orçamentário do Poder Executivo, com numeração sequencial crescente e anual própria, nos termos dos arts. 7º e 42 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Art. 22 As solicitações de abertura de créditos adicionais suplementares, dentro dos limites autorizados na Lei Orçamentária Anual, **serão submetidas à Secretaria de Estado de Planejamento**, acompanhadas de justificativa, de indicação dos efeitos dos acréscimos e reduções de dotações sobre a execução das atividades, dos projetos e operações especiais e respectivas regionalizações atingidas e das correspondentes metas.

Art. 23 VETADO.

Art. 24 As alterações da programação do orçamento de que trata o art. 6º desta Lei, dentro da mesma unidade orçamentária ou entre unidades orçamentárias diferentes, no limite da autorização orçamentária mencionada no art. 21 desta Lei, serão operacionalizadas por crédito suplementar e abertas por Decreto Orçamentário.

§ 1º As alterações decorrentes da abertura de créditos adicionais integrarão os quadros de detalhamento de despesas.

§ 2º As modalidades de aplicação aprovadas na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais, por se constituírem informações gerenciais, poderão ser modificadas diretamente no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso -FIPLAN pela unidade orçamentária, para atender às necessidades de execução, desde que sejam mantidos os saldos das dotações e as demais categorias de programação da despesa.

Art. 25 As unidades orçamentárias, responsáveis pela execução dos créditos orçamentários e adicionais aprovados, especificarão o elemento de despesa somente nos momentos em que processar o empenho da





despesa, observados os limites fixados da programação do orçamento.

Art. 26 **Fica o Poder Executivo autorizado a inserir fonte de recursos, regiões de planejamento, grupo de despesa e modalidade de aplicação em projetos, atividades e operações especiais já existentes, procedendo a sua abertura através de Decreto Orçamentário**, na forma do art.21 desta Lei. (grifo nosso)

65. Frise-se que o teor do art. 27, da Lei nº 10.490/2016 (LDO/2017), estabelece a necessidade de publicação de lei específica, porém para atender a uma finalidade, qual seja, a extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgão e entidades, bem como alterações de suas competências ou atribuições:

Art. 27 O Poder Executivo, **desde que autorizado por Lei, poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2017** e em créditos adicionais, em decorrência da **extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como alterações de suas competências ou atribuições**, mantida a categoria de programação, conforme definido no art. 3º desta Lei. Parágrafo único A transposição, transferência ou remanejamento de que trata o caput não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2017 ou em seus créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, ajustes na classificação funcional.

66. Além disso, ao julgar as contas anuais relativas ao exercício financeiro de 2016 (autos nº 120413/2016), o entendimento sufragado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso foi pelo afastamento de semelhante irregularidade. **Posto isso, em atenção ao princípio da segurança jurídica, este Parquet opina pelo saneamento da irregularidade.**

2.2.2 Irregularidade FB 03. Planejamento e Orçamento.

67. No que toca à irregularidade FB 03, verifica-se que a equipe técnica constatou primeiramente, por meio dos relatórios técnicos emitidos pelo Sistema FIPLAN,





que a gestão procedeu à **abertura de créditos adicionais na Fonte 174, por excesso de arrecadação, com ausência de recurso hábil, contrariando a Constituição Federal e a Lei 4.320/1964 (2.1):**

2. FB 03. Planejamento/Orçamento_Grave. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964).

2.1. Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação por conta de recursos inexistentes (fonte 174). (Tópico 7.3.1).

68. Em sede de defesa, por sua vez, a gestão admitiu que realizou a abertura de dois créditos adicionais do tipo 150, totalizando o valor de R\$ 152.446.391,24 e que, ao final do exercício de 2017, houve excesso de arrecadação na Fonte 174 de apenas R\$ 95.073.332,53. Contudo, esclareceu que a abertura dos créditos adicionais destinados ao pagamento de despesas relativas à dívida pública se deu com base em informação prestada pelo Poder Judiciário, que detinha tais informações.

69. Em análise aos argumentos trazidos, a equipe técnica opinou pela manutenção do achado. Inicialmente frisou que o crédito adicional ora discutido ocorreu para pagamento de despesas relativas à dívida pública que deveriam ter constado integralmente na Lei Orçamentária Anual, mas não foram adequadamente previstas no orçamento. Além disso, afirmou que houve imprudência quanto à abertura de crédito suplementar por excesso de arrecadação na fonte 174, haja vista que se utilizou apenas de informações fornecidas pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso, sem a ocorrência do repasse efetivo dos recursos ao Poder Executivo.

70. No que tange ainda a essa irregularidade, verifica-se outro achado de sigla FB03, pertinente à **abertura de créditos adicionais por superávit financeiro por conta de recursos inexistentes (2.2):**

2.2 Abertura de créditos adicionais por superávit financeiro por conta de





recursos inexistentes. (Tópico 7.3.1.).

71. A defesa alegou, em síntese, que as efetivações dos créditos adicionais por superávit financeiro foram realizadas com base em análises por unidades orçamentárias e fontes de recursos, fundadas em pareceres específicos e levaram em consideração as destinações específicas dos recursos, quando vinculados. Afirmou que os créditos adicionais abertos em razão de superávits financeiros estavam todos lastreados em recursos existentes e disponíveis em contas específicas e/ou vinculadas diretamente a determinadas despesas, e pleiteou, por fim, a desconsideração do achado.

72. Apesar dos argumentos trazidos, a Secex pugnou pela manutenção da irregularidade. Segundo a equipe técnica, para a abertura de créditos adicionais por *superávit* financeiro apurado em Balanço Patrimonial, é necessário que haja cálculo deste *superávit* por fonte ou destinação de recursos.

73. Nesse sentido, este cálculo deveria ter sido demonstrado por meio de quadros componentes e auxiliares do Balanço Patrimonial, conforme dispõe a IPC 04 – Metodologia para Elaboração do Balanço Patrimonial, como apontado no Relatório Técnico Preliminar, o qual, todavia, não fora encaminhado. Assim, verifica-se que restou prejudicada a análise da existência dos recursos hábeis para a abertura desse tipo de crédito adicional.

74. Isso posto, constata-se permanecer R\$ 349.051.914,30 em créditos suplementares abertos por conta de superávit financeiro, relativos ao Poder Executivo, sem comprovação dos recursos hábeis.

75. Nesse norte, considerando assistir razão à equipe técnica, de modo ser possível constatar a ausência de recursos hábeis para a abertura de créditos adicionais, este Parquet pugna pela manutenção das irregularidades (2.1 e 2.2). Opina-se ainda pela recomendação ao Poder Legislativo Estadual para que





DETERMINE à atual gestão do Poder Executivo que se abstenha de realizar abertura de créditos adicionais sem a existência de recursos disponíveis.

2.2.3 Irregularidade DB 99. Gestão Fiscal e Financeira.

76. A irregularidade em tela se refere à efetiva ampliação de incentivos fiscais em 2017 do Programa PRODEIC, por parte do Poder Executivo Estadual, denotando a não consideração de R\$ 677.485.230,18 da renúncia fiscal (3.1):

3. DB 99. Gestão Fiscal/Financeira_Grave. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

3.1. Efetiva ampliação de incentivos fiscais em 2017 do Programa PRODEIC, por parte do Poder Executivo Estadual, num total de R\$ 1.498.506.735,57, valor superior àquele estimado na LDO 2017 para o Programa PRODEIC (R\$ 821.021.505,39), denotando a não consideração de R\$ 677.485.230,18 da referida renúncia fiscal, no montante estimado na LOA 2017, tudo em desrespeito ao art. 14, I, da LRF, à Lei Orçamentária Anual que regia o referido exercício financeiro (Lei Estadual nº 10.515, de 26/01/2017) e ao princípio da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da LRF), que exige, na condução das finanças públicas, ação planejada capaz de prevenir riscos que possam afetar o equilíbrio das contas governamentais, mediante obediência a limites e condições concernentes a renúncia de receita (**Tópico 8.1.8.**).

77. Sobre o achado, argumentou a defesa, em linhas gerais, que o resultado de incentivos fiscais do PRODEIC é benefício fruído independente do ano de concessão, ou seja, impactos de atos concessivos de 3 anos.

78. Frisou que somente 17 empreendimentos industriais tiveram concedidos ou renovados os incentivos fiscais em 2017 e que a extrapolação não decorreu em razão desses, sendo precária a conclusão de que houve concessão de incentivos acima dos limites previstos na LOA e LDO.





79. Ressaltou que não conceder incentivo às empresas violaria o princípio constitucional tributário da isonomia entre os contribuintes e provocaria a desigualdade entre os de mesma situação, o que afetaria o desenvolvimento e estagnaria a atividade econômica, promovendo o aumento do desemprego e afetando as metas fiscais dos entes que depende da atividade de arrecadação.

80. Por fim, ressaltou também que o PRODEIC contribuiu para não existir a diminuição da receita da administração pública estadual, uma vez que os resultados de fruição dos incentivos fiscais não foram acima de toda a renúncia fiscal prevista na LOA e LDO, requerendo assim a improcedência da irregularidade.

81. A Auditoria rechaçou os argumentos da defesa, uma vez que no caso de renúncia de receitas cabe ao Poder Executivo respeitar os limites estipulados pela LRF, bem como da LDO e LOA, especialmente as diretrizes de renúncia e compensação de receita, conforme recomenda os art. 12, caput c/c 14, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

82. Repisou os *experts* que a aferição do PRODEIC independe do ano de concessão, fato este que apresenta um impacto fiscal que deve ser levado em consideração e deve ser monitorado pela gestão, ainda mais porque não foi finalizado o processo de inventário de isenções de incentivos, benefícios fiscais ou financeiros-fiscais relativos ao ICMS, o que contribui para que os processos de renúncia de receita não tenham a devida transparência e demonstrem os impactos fiscais causados por eles.

83. Em sede de alegações finais, a defesa, em suma, discordou da Equipe Técnica, alegando que atua em prol do desenvolvimento econômico e social do Estado, e que o Programa de Desenvolvimento da Indústria e Comércio não é uma ferramenta que onera financeiramente.

84. Frisou que houve o comprometimento com a moralização, o





aperfeiçoamento e a regular execução do PRODEIC, inclusive com a inclusão de melhoria de concessão, renovação e fiscalização do programa, sendo precária a conclusão de que houve concessão de incentivos acima do limite, requerendo a improcedência do apontamento.

85. Em análise aos argumentos trazidos à baila, este *Parquet* de Contas corrobora com os argumentos da Equipe Técnica, pois verifica-se, primeiramente, que a referida conduta é reincidente, vez que já foi motivo de apontamento no Parecer Prévio nº 02/2017, referente às contas do exercício de 2016, não podendo, assim, ser aceitos os argumentos da defesa e de alegações finais.

86. Em segundo, é sabido que a concessão de incentivos fiscais é decorrente de renúncia de receita, o que consiste em dispensar tributo, ou seja, dispensar receita do ente federativo, e é regulada pelo artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

87. Sendo assim, renúncia de receita nada mais é que a desistência sobre determinado tributo por parte do ente federativo competente para instituí-lo, desde que respeitadas as condições estabelecidas em lei.

88. Para que um incentivo ou benefício fiscal seja considerado legal é necessário que sua concessão obedeça às formalidades impostas no artigo 14 da LRF, sendo indispensável um planejamento pormenorizado sobre a dispensa dessa receita.

89. Dessa maneira, a renúncia de receitas previstas na LOA não pode afetar as metas fiscais previstas na LDO, entendimento este já exarado e claramente elucidado por esta Corte de Contas na Resolução de Consulta nº 20/2015. Vejamos:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2015

– TP Ementa: SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. CONSULTA. TRIBUTAÇÃO. INCENTIVOS OU BENEFÍCIOS FISCAIS. RENÚNCIA DE RECEITAS.

1) A concessão, ampliação ou renovação de incentivos ou benefícios





fiscais, dos quais decorram renúncia de receitas, devem obediência às seguintes regras:

a) concessão por meio de lei formal específica, que deve estabelecer as condições e os requisitos exigidos para o deferimento do benefício, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de duração do benefício (artigo 150, § 6º, da CF/88);

b) apresentação de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes (artigo 14, caput, da LRF);

c) atender às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, considerando o respectivo impacto orçamentário financeiro na elaboração do Anexo de Metas Fiscais (artigo 14, caput, c/c o artigo 4º, §§ 1º e 2º, V, da LRF); e, **d) atendimento a uma das seguintes condições: d.1) demonstração de que a renúncia de receitas foi considerada na estimativa de receita na Lei Orçamentária Anual – LOA e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (artigo 14, I, da LRF); ou, d.2) a adoção de medidas de compensação para a renúncia de receita, por meio de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, vigorando os respectivos incentivos ou benefícios fiscais somente a partir de quando implementadas essas medidas de compensação (artigo 14, II, c/c o § 2º, da LRF).**

2) Atingidos os limites de renúncia de receitas fixados na LDO e na LOA para um exercício financeiro em curso, estes não poderão ser ampliados dentro desse mesmo exercício, tendo em vista que não é possível modificar a estimativa de receitas já prevista em lei orçamentária vigente e que a implementação da condição alternativa prevista no inciso II do artigo 14 da LRF submete-se ao princípio constitucional da anterioridade da lei tributária consignado no artigo 150, III, “b”, da CF/88.

3) Havendo a revogação de uma lei ou ato de concessão de incentivos fiscais, cujos efeitos já foram considerados no Anexo de Metas Fiscais da LDO e na estimativa de receitas da LOA do exercício financeiro em curso, os limites de renúncia fiscal correspondentes poderão ser aproveitados para dar suporte a outra lei ou ato concessivo de incentivos fiscais, desde que: a) os novos incentivos ou benefícios fiscais se refiram à mesma espécie tributária daqueles revogados; e, b) sejam limitados ao saldo remanescente previsto na LDO e na LOA correspondente aos incentivos fiscais revogados. **(grifo nosso)**

90. Como se vê, o art. 14 da LRF, objetiva alcançar as metas previstas no art. 1º da LRF, por meio de uma gestão fiscal responsável, planejada e transparente, a fim de prevenir situações de desequilíbrio orçamentário.





91. A LRF determina que qualquer diminuição de receita demanda a necessária estimativa do impacto financeiro que possa causar, identificando as consequências sobre a perda inicial de arrecadação e as medidas que serão adotadas para a compensação dessa perda no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, o que, no presente caso, não foi observado pela gestão.

92. Assim, há latente desrespeito ao inciso I do artigo supramencionado, que condiciona o ente político concedente do benefício à demonstração prévia de que a renúncia pretendida foi considerada na estimativa da receita na Lei Orçamentária Anual – LOA – na forma do art. 12 da LRF, como modo de não afetar as metas dos resultados fiscais previstos nos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

93. Desta feita, ainda que estejamos vivenciando um cenário de crise fiscal em todas as Unidades Federativas, verifica-se que o Governo do Estado não demonstrou que agiu com projeções de comportamento da economia e estratégias governamentais, tampouco cumpriu as recomendações proferidas por este Tribunal de Contas, na análise do exercício anterior, o que demonstra que não foram efetivados sistemas administrativos de concessão de renúncia de receitas e recuperação de créditos, tão logo, novamente ocorreu o presente apontamento.

94. Nesta toada, em consonância com a Secretaria de Controle Externo, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade DB99 (Tópico 8.1.8), sem prejuízo da recomendação exarada pela SECEX para que haja ação recomendatória ao Poder Legislativo Estadual que determine à atual gestão do Poder Executivo que execute o levantamento dos atos concessivos de renúncia de receita, com fundamento no art. 14, I da Lei de Responsabilidade Fiscal. Este *Parquet* sugere também as seguintes recomendações:

a) Aprimorar o sistema de declaração das informações de benefícios fruídos no sentido de dar transparência aos processos de decisão referente aos incentivos fiscais concedidos pelo Governo;





- b) Manter atualizado os indicadores de prestação de contas e avaliação de resultados de cada Programa de Incentivos Fiscais, para o devido acesso e acompanhamento da sociedade e órgão de controle;**
- c) Quantificar os valores dos benefícios fruídos promovendo a correta contabilização;**
- d) Realizar a análise do impacto na receita tributária dos benefícios concedidos; e**
- e) Realizar a análise do impacto social dos benefícios concedidos.**

95. Outro achado referente a esse tema diz respeito ao resultado negativo do quociente de disponibilidade financeira para pagamentos de restos a pagar – DB99, em afronta ao art. 1º, §1º, da LRF (3.2):

3.2. Insuficiência de R\$ 2.222.950.491,49 para pagamento de restos a pagar processados e não processados demonstrando o desequilíbrio financeiro e o comprometimento da gestão fiscal estabelecida no art. 1º, §1º da LRF. (Tópico 10.5.4.).

96. A Secex apontou em relatório técnico preliminar que o Estado de Mato Grosso não possui recursos para o pagamento dos restos a pagar, tanto processados quanto não processados. Destacou que, para cada R\$ 1,00 de dívida fluante total (R\$ 2.643.396.488,17), há somente R\$ 0,16 de disponibilidade financeira (R\$ 420.445.996,68). Além disso, verificou-se que, para cada R\$ 1,00 de restos a pagar processados inscritos (R\$ 1.272.938.850,08), há somente R\$ 0,33 de disponibilidade financeira (R\$ 420.445.996,68). Afirmou que tal fato configuraria desequilíbrio financeiro e comprometimento da gestão fiscal, em afronta ao estabelecido no art. 1º, §1º da LRF.

97. Por ocasião da defesa, o gestor trouxe a lume a crise fiscal pela qual passa o Estado de Mato Grosso. Informou que a Secretaria de Estado de Fazenda adotará as medidas cabíveis para executar o disposto no artigo 10¹⁵, do Decreto nº 1.236,

15 Art. 10. As despesas empenhadas e não liquidadas, mas de competência do referido exercício financeiro, inscritas em Restos a Pagar Não Processados, devem ser liquidadas ou canceladas até 31 de maio de 2018, com exceção das despesas:





de 27/10/2017, a fim de reduzir os valores inscritos em restos a pagar. Ademais, informou que está sendo objeto de estudo a extinção de Fundos não obrigatórios ao Estado, a fim de reduzir a vinculação de receitas, e a possibilidade do parcelamento dos Restos a Pagar, e ainda trouxe à baila a Emenda Constitucional nº 81/2017, a qual visou instituir diversos regramentos a fim de restabelecer o equilíbrio fiscal do Estado de Mato Grosso.

98. Em contraposição, a equipe técnica salientou a pertinência de se manter o achado de irregularidade. A uma, porque o Estado reconheceu que as medidas adotadas somente surtirão efeitos a longo prazo e que será necessária a realização de várias reformas a fim de garantir o equilíbrio fiscal e financeiro disposto no LRF. A duas, porque a instituição do Regime de Recuperação Fiscal – RRF por meio da Emenda Constitucional nº 81/2017 também não sana a irregularidade apontada, pois somente a instituição desse regime não comprova que o Estado conseguirá restabelecer o equilíbrio fiscal.

99. Além disso, verificou-se que nos últimos 3 anos, período da gestão do atual Governador, houve um aumento de 205% na inscrição dos restos a pagar. Destaca-se, ainda, que não foram adotadas medidas a fim de reduzir as despesas executadas nesse período, inclusive, no exercício de 2017, em que foram empenhadas 94% do total das despesas autorizadas na LOA.

100. Verifica-se, como bem pontua a Secex, que a irregularidade deve permanecer. Ressalte-se, conforme apurado, a existência de valor a descoberto no montante de R\$ R\$ 2.222.950.491,49, o que demonstra indisponibilidade financeira para pagamentos das obrigações inscritas em Restos a Pagar passados para o exercício de 2018. Por consequência, deve permanecer a imputação pela DB99.

101. Vale relembrar que essa situação, se ocorrida no final do mandato, afronta o art. 42, da LRF. Ressalte-se que ao assumir obrigação de despesa no seu último ano de

I – cujos percentuais de aplicação são definidos constitucionalmente;

Parágrafo único. Transcorrida a data estabelecida no *caput* deste artigo, a Coordenadoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária – COFIC efetuará o bloqueio da unidade orçamentária até que proceda ao cancelamento ou à liquidação.





mandato, o gestor deve sempre verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um fluxo de caixa, a considerar os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício e não apenas nos dois últimos quadrimestres.

102. Da leitura do dispositivo, infere-se que as despesas decorrentes de obrigações contraídas nos últimos dois quadrimestres deverão ser pagas até o final do ano ou, se for o caso, ser pagas no ano seguinte com recursos provisionados no ano anterior.

103. Nessa toada, este Parquet sugere que se recomende ao Legislativo Estadual a expedição de determinação ao Executivo para que obedeça aos mandamentos legais, de modo a disponibilizar recursos suficientes para o pagamento dos restos a pagar inscritos, a fim de evitar a resultado negativo de disponibilidade financeira.

104. Outra irregularidade de sigla DB99 diz respeito à realização de empréstimos entre órgãos e entre fontes ultrapassando o exercício financeiro e gerando passivos entre os órgãos estaduais em desacordo ao disposto no art. 44 do Decreto nº 835/2017 e na Lei Complementar nº 360/2009 (3.3):

3.3. Realização de empréstimos entre órgãos e entre fontes ultrapassando o exercício financeiro e gerando passivos entre os órgãos estaduais em desacordo ao disposto no art. 44 do Decreto nº 835/2017 e na Lei Complementar nº 360/2009. (Tópico 10.6.).

105. A Secex apontou em relatório técnico preliminar que as Unidades Orçamentárias do Estado estão se tornando devedoras e credoras entre si, desencadeando um descontrole de ordem financeira entre os órgãos estaduais. Destacou que o procedimento adotado pelo Governo ao fazer uso dos empréstimos entre órgãos/fontes, além de não evitar os problemas relacionados à deficiência de recursos, gera distorções nos relatórios de execução da despesa por fontes de recursos e





inviabiliza a certificação de que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica estão sendo utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (parágrafo único do art. 8º da LRF).

106. Em sede de defesa, o gestor justificou que as operações de repasses com ônus são efetuadas a fim de viabilizar os pagamentos das despesas que ocorrem fora do fluxo da fonte os quais não são compatíveis com o fluxo dos pagamentos. Informou, também, que esse mecanismo foi criado para dar transparência aos atos executados e que ao realizar essa operação o Estado está fazendo a operação em atendimento ao disposto no art. 44 do Decreto nº 835/2017¹⁶, a fim de honrar as despesas obrigatórias tais como folha de pagamento, dívida pública, repasse aos poderes e as despesas mínimas com custeio.

107. Ademais, defendeu que esta seria apenas uma solução paliativa, haja vista que não sanará o problema da insuficiência financeira do Estado, tendo demonstrado o *déficit* da fonte 100 no valor de R\$ 1.124.856.917,25.

108. Em contraponto, a equipe técnica opinou pela manutenção da irregularidade. Primeiramente, aduziu que, segundo o art. 6º, do Decreto nº 1.236/2017, foi estabelecido que os recursos recebidos pelas unidades orçamentárias oriundos do Tesouro do Estado, na forma de repasses com ônus, que não pudessem ser quitados até o último dia de cada exercício financeiro, deveriam ser definitivamente convalidados em cotas financeiras com a realização da respectiva baixa dos ativos e passivos correspondentes.

109. Ocorre que a defesa não comprovou a convalidação desses repasses em

¹⁶ Art. 44. A autorização para o Tesouro antecipar recursos provenientes de receitas de Unidades Orçamentárias, prevista no artigo 3º da Lei Complementar Estadual nº 360, de 18 de junho de 2009, ocorrerá quando houver frustração de receitas e antecipação de cotas de recursos ordinários do Tesouro Estadual e ficará restrito ao cumprimento da programação financeira publicada para o período, sendo realizada por meio de movimento de recursos em contas bancárias e/ou em contas contábeis, que serão denominadas empréstimo entre fontes.





cotas financeiras e a baixa desses valores dos ativos e passivos correspondente. Segundo a equipe técnica, verificou-se que as operações de empréstimos entre órgãos e entre fontes estão ultrapassando o exercício financeiro, descaracterizando o caráter transitório dessas operações estabelecido no art. 44 do Decreto nº 845/2017.

110. Nota-se, em verdade, que os empréstimos entre órgãos foram realizados com autorização da Lei Complementar 360/2009, porém, tal medida não se mostrou excepcional, mas recorrente durante o exercício de 2017, inviabilizando a certificação de que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica estão sendo, de fato, utilizados, exclusivamente, para atender ao objeto de sua vinculação, em atendimento ao art. 8º da LRF¹⁷. Tal prática, frise-se, pode acarretar sério desequilíbrio fiscal em razão do passivo financeiro intraorçamentário gerado.

111. Nessa toada, este Parquet sugere que se recomende ao Legislativo Estadual a expedição de determinação ao Executivo para que deixe de realizar empréstimos entre órgãos e entre fontes ultrapassando o exercício financeiro e gerando passivos entre os órgãos estaduais, em desacordo ao disposto no art. 44 do Decreto nº 835/2017 e na Lei Complementar nº 360/2009.

112. Ainda sobre a irregularidade DB99, consta achado pertinente aos repasses do Fundeb (3.4):

3.4. O Governo do Estado de Mato Grosso deixou de repassar ao Fundeb, até novembro de 2017, R\$ 292.123.178,14 em recursos originados nas cotas-parte estaduais de ICMS e IPVA e, em decorrência, os municípios de Mato Grosso deixaram de receber, até aquela data, R\$ 135.064.174,68 que seriam distribuídos pelo Fundo (Tópico 16.1.1).

113. Consoante apurado preliminarmente pela Equipe Técnica, o Governo do Estado de Mato Grosso deixou, em tese, de realizar o repasse automático das fontes de

17 Art. 8º. (...)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.





receita do Fundeb, especialmente das cotas-parte municipais referentes aos impostos ICMS e IPVA.

114. Segundo gráficos juntados, à exceção dos meses de fevereiro, abril e dezembro de 2017, houve sucessivos déficits de repasses com origem em cotas-parte estaduais ao Fundeb, sendo os maiores, constatados em março/2017 (R\$ 83.140.777,02), setembro/2017 (R\$ 90.296.436,04) e novembro/2017 (R\$ 79.969.100,36).

115. A equipe técnica argumentou que os repasses deveriam ocorrer no exato momento do recolhimento dos tributos vinculados ao Fundeb, sem interferência do Ente receptor dos recursos, *in casu*, o Estado de Mato Grosso, o que não aconteceu, já que, segundo os *experts*, o governo repassou valores a menor entre janeiro e novembro de 2017.

116. Por fim, aduziu ser possível afirmar que um dos possíveis impactos da ausência de repasses do Fundeb foi a diminuição de investimento dos municípios em suas ações de educação básica, face à priorização presumível do pagamento da remuneração dos professores em um cenário de diminuição dos créditos recebidos pelos municípios.

117. Em sua defesa o gestor afirmou que todos os percentuais do Fundeb realizados pelo Governo do Estado foram maiores que 100%, o que, segundo a peça defensiva, indicou a necessidade do Governo do Estado de fazer uso dos recursos livres.

118. Afirmou também que os recursos do Fundeb foram utilizados para arcar com a remuneração dos profissionais do Magistério Estadual, atendendo, segundo o peticionário, à finalidade prevista na legislação.

119. Argumentou que os valores foram regularizados dentro do exercício.





120. Discordou da equipe técnica quanto à tempestividade dos repasses. Segundo o defendente, o manual de orientação Fundeb coloca uma periodicidade do crédito, o que pressupõe que o repasse não deve ser feito no exato momento do seu recolhimento.
121. Concluiu que a ideia do legislador, ao estabelecer o repasse automático, foi de que não fosse necessária a realização de convênio ou instrumento similar.
122. Finalizou afirmando que está em análise junto ao Banco do Brasil a possibilidade de transferência automática dos recursos.
123. Após análise da defesa, a SECEX manteve a irregularidade.
124. Em sede de alegações finais, o gestor repetiu os argumentos defensivos e salientou que iniciou Plano de Providências de Controle Interno (nº 009/2018) para que os repasses ao Fundeb respeitem a legislação e passem a garantir maior transparência à arrecadação do repasse.
125. É a síntese do necessário, passa-se a análise ministerial.
126. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB, é formado por 20% dos recursos arrecadados pelas receitas de: ITCMD, ICMS, IPVA, FPE/FPM, ITR, ICMS Desoneração, IPI Exportação, Dívida Ativa e receitas acessórias dos tributos de competência dos entes federativos, conforme determina o artigo 3º da Lei Federal 11.494/2006.
127. Todos os supracitados valores devem ser transferidos, no caso do Estado de Mato Grosso, à conta do Banco do Brasil, para que posteriormente sejam redistribuídos, conforme determina o artigo 16 da Lei Nacional 11.494/2007, *in verbis*:





Art. 16. Os recursos dos Fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras ao Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal, que realizará a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Parágrafo único. São unidades transferidoras a União, os Estados e o Distrito Federal em relação às respectivas parcelas do Fundo cuja arrecadação e disponibilização para distribuição sejam de sua responsabilidade.

128. O §5º do artigo 69 da Lei Federal 9.394/1996, determina ainda que os valores devem ser repassados, basicamente, a cada dez dias, veja-se:

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos: I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia; II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia; III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

129. Pois bem. Como dito alhures, a defesa se insurge contra a interpretação dada pela equipe técnica à expressão “repasses automáticos”.

130. De um lado, a equipe técnica argumenta que os repasses deveriam ocorrer no exato momento do recolhimento dos tributos vinculados ao Fundeb, sem interferência do Ente recebedor dos recursos. De outro lado, a defesa do gestor, sustenta que vontade do legislador, ao estabelecer o repasse automático, foi de que não fosse necessária a realização de convênio ou instrumento similar.

131. Ocorre que tal discussão é absolutamente despicienda, isso porque qualquer que seja o entendimento aplicado, o atraso permanecerá.

132. Como muito bem frisado pela equipe técnica, diante do que foi apurado, ficou demonstrado que o Governo do Estado de Mato Grosso deixou de efetuar, entre janeiro e novembro de 2017, repasses ao Fundeb, com origem nas cotas-parte estaduais de ICMS e IPVA, que somaram R\$ 292.123.178,14, e utilizou-se da parcela de recursos





que seria distribuída aos municípios, no valor de R\$ 135.064.174,68, para custear suas próprias despesas com a educação fundamental.

133. Desta feita, ainda que o repasse não seja automático – da forma como elencado pela equipe - ele deveria ocorrer dentro do prazo decendial previsto no §5º do artigo 69 da Lei Federal 9.394/1996, o que reconhecidamente não aconteceu.

134. Aliás, a própria defesa reconhece a intempestividade dos repasses quando afirma que os valores foram “regularizados dentro do exercício”.

135. Ademais, embora não se desconheça o repasse dos recursos no mesmo exercício financeiro, mais especificamente em dezembro de 2017, isso não muda o fato de que houve atraso e indevida retenção do valor.

136. Desta feita, considerando as evidências trazidas à baila e a inobservância de preceitos constitucionais destinados a garantir o direito básico e fundamental dos cidadãos à educação **este Parquet de Contas concorda com o posicionamento exarado pela equipe técnica e opina pela manutenção da irregularidade e expedição de determinação Poder Executivo para que adote providências no sentido de que o repasse do Fundeb seja automático.**

137. Em laudo preliminar, ainda, a Equipe Técnica verificou a intempestividade dos repasses das parcelas pertencentes aos Municípios dos produtos de arrecadação do ICMS. O relatório verificou também transferência inferior à cota-parte de 25% que, em novembro de 2017 chegou ao valor de R\$ 21.455.942,43 em valores não repassados aos municípios (Tópico 16.2.):

3.5. Não realização das transferências do ICMS aos Municípios, CF), no decorrer do exercício de 2017 à cota-parte de 25%, registrando em novembro de 2017 o passivo de R\$ 21.455.942,43 de acordo com o os ditames do art. 158, IV, CF; art. 1º c/c art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990. (Tópico 16.2.)





138. Constatou-se, ainda, que especificamente no mês de outubro, houve um atraso de 7 a 14 dias, dos repasses, no valor de R\$ 213.478.834,44, da cota parte dos municípios, violando o art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 63 de 11/01/1990 (Tópico 16.2.):

3.6. Atraso nas transferências do ICMS aos Municípios (art. 158, IV, CF) no mês de outubro/2017 no valor de R\$ 213.478.834,44, contrariando o art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990 (Tópico 16.2.)

139. Por fim, verificou-se um déficit nos meses de março (R\$18.293.291,91), abril (R\$ 673.100,19) e junho (R\$ 21.214.453,55), referente a Cota-parte mensal repassados aos Municípios de acordo com o os ditames do art. 158, IV, CF; art. 1º c/c art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990 (Tópico 16.3.).

3.8. Déficit nos meses de março (R\$18.293.291,91), abril (R\$ 673.100,19) e junho (R\$ 21.214.453,55), referente a Cota-parte mensal repassados aos Municípios de acordo com o os ditames do art. 158, IV, CF; art. 1º c/c art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990. (Tópico 16.3.)

140. O relatório preliminar, na questão relativa ao ICMS, chegou a quatro conclusões: i) o Governo do estado não repassou automaticamente aos municípios a cota-parte de direito; ii) especificamente no mês de outubro, houve um atraso de 7 a 14 dias, dos repasses, no valor de R\$ 213.478.834,44, violando o art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 63 de 11/01/1990; iii) verificou-se, também, repasse a menor nos meses de março (R\$18.293.291,91), abril (R\$ 673.100,19) e junho (R\$ 21.214.453,55); e iv) que os entes municipais de Mato Grosso deixaram de receber, no final de dezembro de 2017, o valor de R\$ 262.512,44 em recursos da Cota-parte do ICMS.

141. Em peça defensiva, o governo aduziu que o valor de R\$ 21.455.942,43 citado nesse item corresponde a ARR gerada na 5ª semana de novembro de 2017 e foi





registrada no FIPLAN por meio da NEX 99000.0001.17.016292-1 datada de 05/12/2017.

142. Alegou que não houve atraso, já que o supracitado repasse corresponde ao período de 27/11/2017 a 01/12/2017, gerando 02 (dois) repasses no período de 27/11/2017 a 30/11/2017, correspondente à 5ª semana e o de 01/12/2017 correspondente à primeira semana de dezembro/2017.

143. Discorreu, por fim, que o repasse da 5ª semana de novembro/2017 e 1ª semana de dezembro/2017 ocorreram no mesmo dia (05/12/2017) e que a divergência se deu porque o *site* do Banco do Brasil não separa os valores.

144. Em alegações finais, o gestor reiterou as teses defensivas apresentadas, invocando o art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990 para dizer que a arrecadação dos dois últimos dias do mês é repassado pelos agentes arrecadadores nos dois primeiros dias úteis ao mês seguinte.

145. É o breve relato, passando-se a análise da questão. Ressalta-se que, para melhor compreensão, a presente análise abordará todos os tópicos relacionados ao repasse do ICMS.

146. A Constituição Federal de 1988 adotou a federação como forma de Estado, fixando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes políticos autônomos entre si e, todos, integrantes da República Federativa do Brasil.

147. A consequência prática do federalismo é a autonomia política, ou seja, o ente político detém capacidade e liberdade de auto-organização, autogoverno e autoadministração.

148. Um dos pressupostos da autonomia política é a existência de





independência financeira entre entes políticos, justamente, com a finalidade de possibilitá-los liberdade de atuação e instrumentalização dos seus objetivos. Trata-se do chamado federalismo fiscal¹⁸:

a relação entre Constituição e Tributação revela grandes temas relativos ao federalismo fiscal, na medida em que a capacidade de autonomia, autogoverno e auto-organização dos entes federados – sem as quais não se pode falar em uma forma federalista de Estado – apenas se mostra concretamente existente quando subsidiada por recursos financeiros que permitam o seu efetivo exercício.

149. Com esse desiderato, a Constituição Federal de 1988 fixou a repartição de receitas tributárias, sendo um dos exemplos o artigo 158, IV, que outorga aos Municípios 25% do produto da arrecadação dos Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).

150. Ora, qualquer retenção ou atraso na repartição de receitas tributárias não implica somente prejuízo econômico aos Municípios, mas, principalmente, afronta à autonomia dos entes políticos.

151. Aliás, o tema é tão significativo que o constituinte originário fixou a forma federativa de Estado como cláusula pétrea (art. 60, §4º, I da CF/88), imutável, inclusive, por emenda constitucional.

152. Assim, se o sistema de participações no produto da arrecadação, foi a forma prevista pelo constituinte de 1988 para garantir a autonomia financeira dos sujeitos de direito público – aspecto essencial à forma federativa de Estado –, esse mecanismo não pode ser burlado e nem deixado de lado, sob pena de afronta direta à Carta Magna.

18 ARABI, Abhner Youssif Mota; ALVES, Raquel de Andrade Vieira. “Novos frentes da guerra fiscal”. Disponível em: <<https://www.jota.info/colunas/constituicao-e-tributacao/novos-frontes-da-guerra-fiscal-18082017>>. Acesso em: 07 jun. 2018.





153. Com as necessárias ressalvas, esse é o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal, a seguir:

A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna, **pertence de pleno direito aos Municípios**. O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. **Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.** [RE 572.762, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 18-6-2008, P, DJE de 5-9-2008, Tema 42.] (grifo nosso)

154. As evidências, portanto, são contundentes de que ocorreram atrasos e repasses a menor, consoante verificado pela equipe técnica no cruzamento de dados dos relatórios do FIPLAN que guardam correspondência à cota do ICMS dos Municípios: 1- Documento de Autorização de Repasses da Receita (ARR); 2- FIP 729 – Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada e 3- Notas de Ordem Bancária Extra Orçamentária (NEX) referentes aos valores de ICMS transferidos aos Municípios no período de janeiro a dezembro de 2017 (Anexo do relatório técnico – Doc. 76450/2018 – fl. 27).

155. Tal fato é ratificado quando comparados os valores registrados nas publicações mensais das arrecadações do ICMS emitidas pela CRRE/SATE, no período de janeiro a dezembro/2017 com os registros informados nos Extratos do Banco do Brasil para identificar a coincidência com os valores recebidos pelos Municípios 46 (Anexo do relatório técnico – Doc. 76449/2018 – fls.252 a 277).

156. Desta feita, fica clara a violação ao o artigo 158, IV da CF/88 que versa sobre a repartição obrigatória das receitas tributárias.

157. Outrossim, não se pode perder de vista que a Corte de Contas já havia alertado o poder executivo por meio do Parecer Prévio no 02/2017 – TP, referente ao exercício de 2016, que recomendava a instituição de melhorias no sistema financeiro do





Estado capazes de garantir que as transferências aos entes municipais ocorressem de forma automática e sistemática, ao tempo em que os recursos financeiros ingressam no Tesouro do Estado.

158. Portanto, o fiscalizado se mostra reincidente no achado.

159. **Por todo o exposto, pugna-se, pelo acolhimento do parecer emitido pela equipe técnica, com a consequente manutenção da irregularidade, e recomendação para que o Poder Executivo, implemente medidas para garantir que as transferências aos entes municipais ocorram de forma automática e sistemática, ao tempo em que os recursos financeiros ingressam no Tesouro do Estado.**

160. De outro lado, o órgão técnico comparou os valores registrados na Autorização de Repasses de Receitas (ARR) geradas na fonte 116 do produto IPVA, FIP 718 – Relatório de Acompanhamento de IPVA Cota-parte Municípios, FIP 729– Demonstrativo da Receita Realizada com a Arrecadada, e Nota de Ordem Bancária Extra-Orçamentária (NEX). Chegou-se a conclusão de que não foi repassado durante o exercício de 2017 aos Municípios o valor total de R\$ 7.361.149,58:

3.7. Não realização dos repasses do IPVA aos Municípios, CF), no decorrer do exercício de 2017 à cota-parte de 50%, no valor de R\$ 7.361.149,58 de acordo com o os ditames do art. 158, III, CF; e art. 2º da Lei Complementar nº 63/1990. (Tópico 16.3.)

161. Segundo o relatório, a quantia foi entregue aos Municípios somente em 29/01/2018, conforme registro de NEX nº 99000.0001.18.000918-6.

162. Diante desse contexto, a equipe técnica concluiu que o Estado de Mato Grosso, no exercício de 2017, descumpriu o art. 158, III, da Constituição Federal, c/c o art. 2º, da Lei Complementar estadual nº 63/1990, que determinam, em síntese, que 50% dos valores arrecadados pelo estado com o IPVA sejam repassados aos entes municipais





licenciadores.

163. Em sua defesa, o fiscalizado colacionou tabela com a materialização de todos os repasses oriundos do IPVA e informou que o montante repassado foi de R\$ 336.545.984,06. Tais dados foram ratificados pelo defendente em sede de alegações finais.

164. A equipe técnica, por sua vez, comparou os valores registrados na Autorização de Repasses de Receitas (ARR) geradas na fonte 116, referentes ao produto do IPVA, FIP 718 – Relatório de Acompanhamento de IPVA Cota-parte Municípios, FIP 729– Demonstrativo da Receita Realizada com a Arrecadada, e Nota de Ordem Bancária Extra-Orçamentária (NEX) constatando que não foi repassado, durante o exercício de 2017, o valor total de R\$ 7.361.149,58, aos Municípios. Tudo isso é demonstrado por meio de gráfico citado em relatório técnico preliminar.

165. Frise-se, mais uma vez, que a ausência de repasse aos municípios fere o princípio do federalismo fiscal vigente no ordenamento jurídico brasileiro.

166. A conduta do Estado macula a receita corrente líquida dos municípios. Além disso, ao reter o produto da arrecadação de impostos que pertencem aos municípios, o Estado acaba por impedir que seja cumprida a Lei de Responsabilidade Fiscal.

167. Desta maneira, considerando que nem a defesa prévia nem as alegações finais trouxeram nenhum argumento que elidisse as conclusões apresentadas no relatório do corpo técnico deste Tribunal de Contas, pugna-se pela manutenção da irregularidade, **recomendando-se, conforme defendido pela equipe técnica, que o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso estabeleça medidas para garantir que as transferências aos entes municipais ocorram de forma automática e sistemática, ao tempo em que os recursos financeiros ingressem no Tesouro do Estado.**





168. Outro apontamento efetuado pela equipe técnica se refere à notória e recalcitrante ausência do repasse integral de duodécimos no exercício de 2017, restando ainda pendente de quitação os atrasados de 2016 (TAC), o que afronta expressamente o art. 168 da CF e ofende o princípio republicano da independência e harmonia dos poderes (Tópico 16.4.):

3.9. Não repasse integral de duodécimos, considerando os atrasados de 2016 (TAC) e o exercício de 2017, por parte do Poder Executivo Estadual, aos demais Poderes e órgãos autônomos, o que desrespeita o princípio constitucional da separação e harmonia dos Poderes (art. 2º, da CF/88), o art. 18 da Lei Estadual nº 10.490/2016 (LDO), o art. 40 do Decreto estadual 835/2017 (Tópico 16.4.).

169. A defesa alegou, em suma, a ausência de disponibilidade financeira para o cumprimento da obrigação constitucional.

170. Sustentou que, objetivando garantir a plena quitação das parcelas pendentes dos duodécimos remanescentes dos exercícios de 2016 e 2017, editou o Decreto nº 1.349/2018, regulamentando o artigo 59, II do ADCT da Constituição do Estado de Mato Grosso (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 81/2017). Referido decreto condiciona a regularização dos repasses ainda pendentes dos anos de 2016 e 2017 ao excesso de arrecadação a ser verificado em cada quadrimestre do ano de 2018 vinculando, respectivamente, 20% (vinte por cento) e 10% (dez por cento) desse montante à cobertura da diferença devida. Por fim, em análise comparativa, a defesa pontuou o aumento considerável dos repasses a título de duodécimo relativamente à receita tributária bruta efetivamente arrecadada.

171. Segundo a equipe de *experts*, os argumentos apresentados não são suficientes para elidir o achado confeccionado, à luz do princípio constitucional da separação e harmonia dos Poderes (art. 2º, da CF/88), do art. 19 da Lei Estadual nº 10.490/2016 (LDO) e do Decreto estadual nº 835/2017.





172. A uma, porque não se pode garantir efetividade no que foi estabelecido pelo Decreto nº 1.349/2018, quanto à regularização dos pagamentos referente aos repasses em atrasos dos duodécimos de 2016 e 2017, já que se trata de mera expectativa de ocorra excesso de arrecadação em cada quadrimestre de 2018.

173. A duas, pois dessa ingerência denota-se, mais uma vez, que não houve a busca do equilíbrio financeiro entre receitas e despesas por parte do Poder Executivo, tendo em vista que o não repasse integral de duodécimos, considerando os atrasados de 2016 (TAC) e o exercício de 2017, tem como causa a falta de disponibilidade financeira, demonstrando que o Governo tem buscado focar apenas no aumento de receita para regularização de suas obrigações financeiras.

174. A três, quanto à afirmação da defesa de que os duodécimos dos Poderes aumentou de forma desproporcional sobre a receita bruta, a SECEX pontuou que os valores repassados aos Poderes são definidos por meio de Lei Orçamentária, com a devida participação do Poder Executivo e sanção do Governador do Estado de Mato Grosso.

175. Pois bem. Não há plausibilidade nos argumentos despendidos pela defesa que, aliás, admite a ocorrência da irregularidade apontada pela SECEX.

176. Como é cediço, o fracionamento do duodécimo tem o potencial de comprometer seriamente a autonomia administrativa e financeira dos demais poderes e instituições públicas.

177. Com efeito, é de obrigação exclusiva do chefe do Poder Executivo estadual a obrigação de entregar em duodécimos, até o dia 20 de cada mês, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Deveras, a prerrogativa prevista no art. 168, da CF trata





de uma garantia essencial ao funcionamento e à independência dos demais Poderes e instituições republicanas.

178. Esse apontamento é agravado pela reiteração da irregularidade, uma vez que também fora constatada nas contas do governo do exercício de 2016, inclusive sendo objeto de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, o qual também fora descumprido.

179. Nesse aspecto, verifica-se que a irregularidade em pauta, inclusive, redundou em alteração do próprio Texto Constitucional estadual.

180. A despeito do Decreto nº 1.349/2018 e do artigo 59, II do ADCT da Constituição do Estado de Mato Grosso (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 81/2017) se apresentarem como tentativa de regularização dos repasses deficitários, o que se nota é que a solução normativa não a garante. Isso porque o repasse ainda se encontra condicionado a um eventual excesso de arrecadação a ser apurado em cada quadrimestre no ano de 2018.

181. Assim, o comando constitucional transitório em referência não assegura, em absoluto, o esmorecimento adimplemento dos repasses deficitários, lastreando-se em mera expectativa de que ocorra excesso de arrecadação em cada quadrimestre de 2018.

182. De mais a mais, importa ressaltar que o Estado, ao final do exercício de 2016, apresentou saldo positivo na arrecadação das receitas e, mesmo com esse resultado, descumpriu o Termo de Ajuste de Conduta firmado em 12/09/2016, assim como a obrigação constitucional de repasse durante todo o interregno de 2017.

183. Na esteira do entendimento firmado na ADPF 339 (rel. o Ministro Luiz Fux, DJe 1º.8.2016), como se vê do voto do Ministro relator:

Nesses casos previstos pelo art. 168 da CRFB/88 – e reproduzidos pela LC nº 80/1994 –, o Executivo atua apenas como órgão arrecadador dos





recursos orçamentários, os quais, todavia, a ele não pertencem. A retenção por Governador de Estado do repasse dos duodécimos das verbas orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública constitui prática indevida e diretamente flagrante a preceitos fundamentais esculpido na CRFB/88. Entender de outro modo seria subordinar as mencionadas instituições – às quais a CRFB/88 conferiu expressa autonomia – ao controle do Poder Executivo, que teria o poder de ditar a atuação, ao menos sob a ótica orçamentária, destes órgãos.

(ADPF 339, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016).

184. Desta feita, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade.

185. Ainda quanto às irregularidades de código DB99, apontou a equipe técnica que, no exercício de 2017, o Estado não realizou o repasse do cofinanciamento da Atenção Básica Primária à Saúde para os Municípios no valor de R\$ 19.818.712,00, assim como não efetivou os repasses em atrasos relativos ao exercício de 2016 no valor de R\$ 18.712.432,00:

3.10. Não repasse aos municípios dos valores referentes ao Cofinanciamento da Atenção Básica, considerando os atrasados de 2016 no valor de R\$ 18.712.432,00 e o exercício de 2017 na quantia de R\$ 19.818.712,00. (Tópico 16.5. – Saúde.).

186. Em auditoria nos repasses do Sistema Único de Saúde – SUS, a Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais identificou um aumento significativo da dívida estadual para cofinanciamento da saúde nos municípios entre agosto de 2016 e fevereiro de 2017, passando de R\$ 23.539.553,09 para R\$ 83.459.943,64 (+354,55%) (processo nº 57568/2017).

187. Segundo o relatório técnico, o Estado deixou de repassar o valor de R\$ 19.818.712,00 referente às transferências financeiras de 2017 para cofinanciamento da saúde nos municípios.





188. Além do repasse deficitário, o governo também descumpriu a programação financeira estipulada nas Portarias da SES/MT para execução do Programa de Cofinanciamento da Atenção Primária à Saúde (APS). Assim, as transferências de recursos orçamentários da saúde, que deveriam se dar de forma regular e automática aos Fundos Municipais, foram realizadas com atrasos e de forma parcial durante o exercício de 2017.

189. De acordo com a análise, os repasses parciais e descontínuos da contrapartida estadual impactaram diretamente nos municípios uma vez que, para atender ao aumento das demandas municipais em ações de saúde, sobrelevaram consideravelmente o percentual de gastos na saúde, utilizando de recursos próprios da fonte 100, citando-se à guisa de exemplo o Município de Sinop que registrou percentual de 99% de gastos na área da saúde, com fonte de recursos próprios.

190. Agravando a irregularidade, consignou-se ainda a dificuldade de obtenção de dados referentes aos repasses da saúde aos municípios no Portal da Secretaria de Estado de Saúde (<http://www.saude.mt.gov.br/aplicativo/fundoafundo/>), onde deveriam constar o detalhamento de todas as parcelas transferidas aos municípios, inclusive com identificação das Portarias e data dos repasses, de forma a dar transparência aos órgãos de controle, aos municípios e à sociedade.

191. Nesse prisma, há sugestão para que seja recomendado ao Gestor que atualize imediatamente as informações dos repasses efetuados à conta de cada programa na página eletrônica: <http://www.saude.mt.gov.br/aplicativo/fundoafundo>.

192. Por fim, a SECEX ressaltou a reincidência no atraso dessas transferências financeiras realizadas pelo Estado aos municípios desde setembro de 2016, consignando que elas já foram, inclusive, objeto de determinação nas contas anuais de governo do exercício de 2016 (processo nº 12.0413/2016 – Doc. 180295/2017, fls. 25 e





Parecer nº 02/2017, fl. 27).

193. Instada a se manifestar, a defesa se limitou a alegar genericamente que “cumpriu com as despesas essenciais e obrigatórias dentro do exercício” reconhecendo, contudo, que não ocorreram repasses financeiros para as despesas de exercícios anteriores. Afirma, ainda, que os repasses mensais estão sendo rigorosamente observados em 2018, “diminuindo assim o lapso temporal e regularizando os compromissos firmados”.

194. Nesses termos, a equipe técnica manifestou-se pela manutenção do achado.

195. Com razão a Secretaria de Controle Externo.

196. Os achados da auditoria são graves e comprometem direito dos mais caros à população, o direito à saúde. Com efeito, a saúde constitui dever impostergável do Estado, consagrado no artigo 196 da Constituição Federal e o cofinanciamento um meio para sua concreção.

197. Na linha preconizada pelo Supremo Tribunal Federal, o direito à saúde, além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas, representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. Assim é que o Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional (RE-AgR 393175).

198. Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos,





o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar (RE-AgR 393175).

199. Nesse passo, o adiamento e a limitação no repasse de verbas obrigatórias constitucionais e pactuadas acarretam inegáveis prejuízos à adequada prestação dos serviços de saúde, podendo inclusive culminar na interrupção parcial ou plena dos serviços e gerar maiores agravos à saúde e à vida dos usuários. Consequências essas, aliás, que já foram detectadas pela auditoria nos municípios mato-grossenses, constatando-se o comprometimento dos orçamentos municipais para conseguir manter a prestação desse serviço.

200. O quadro e a posição jurídica e social da presente discussão impõem que o gestor não apenas obedeça à legislação orçamentária quanto ao tema, mas efetivamente atue para fazer valer as disposições constitucionais sobre o assunto. Não se deve ignorar que a prestação de serviços de saúde é de competência comum de todos os entes federativos, todavia, os municípios, que se encontram na base da pirâmide tributária, acabam por ser mais dependentes dos repasses.

201. A impostergabilidade da efetivação desse dever constitucional de tutela à saúde não admite a gestão irregular dos recursos a ela afetos.

202. Constatando-se, pois, de forma incontroversa, a ocorrência da irregularidade e não havendo qualquer tese defensiva hábil a afastá-la, este Parquet de Contas, em consonância com o entendimento exarado pela SECEX, entende por mantida a impropriedade e opina seja o Poder Legislativo alertado sobre as irregularidades e instado a recomendar ao gestor que regularize os repasses dos valores referentes ao Cofinanciamento da Atenção Básica dos anos de 2016 e 2017, na extensão legalmente prevista. Pugna, ademais, pela recomendação ao Governo do Estado de Mato Grosso para que atualize as informações dos repasses efetuados à conta de cada programa aos municípios no Portal da Secretaria de Estado de Saúde 57





(<http://www.saude.mt.gov.br/aplicativo/fundoafundo/>).”

2.2.4. Irregularidade DB 03. Gestão Fiscal e Financeira.

203. No que concerne à irregularidade de sigla DB03, esta diz respeito ao **cancelamento de restos a pagar processados no montante de R\$ 10.546.890,15, sem comprovação do fato motivador, em descumprimento ao disposto no art. 3º da Resolução Normativa TCE no 11/2009 (4.1):**

4. DB 03. 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).

4.1. Cancelamento de restos a pagar processados no montante de R\$ 10.546.890,15 sem comprovação do fato motivador, em descumprimento ao disposto no art. 3º da Resolução Normativa TCE no 11/2009. (Tópico 10.2.1.).

204. Da análise dos Restos a Pagar, no relatório do FIPLAN FIP 226 (malote digital nº 60752/2018, fl. 3843), a equipe técnica constatou o cancelamento de restos a pagar processados na ordem de R\$ 10.546.890,15.

205. Em sede de defesa, o gestor justificou que o montante apontado se refere a dois tipos de cancelamentos: cancelamento normal no valor de R\$ 872.636,41, o qual necessita de motivação para o seu cancelamento, e cancelamento por transposição no valor de R\$ 9.674.253,74, que não necessitaria de motivação para o seu cancelamento.

206. Segundo análise da Secex, procedem os argumentos trazidos pela defesa, visto que nos processos de contas anuais de gestão das unidades orçamentárias citadas constam as justificativas para o cancelamento dos restos a pagar no montante de R\$ 872.636,41. Além disso, quanto ao cancelamento de restos a pagar processados pela Assembleia Legislativa, no valor de R\$ 9.674.253,74, verificou-se que, conforme demonstrado no Relatório FIP 226E dessa unidade, consta comprovado o registro extra





orçamentário de restos a pagar processados no valor de R\$ 8.626.864,11, e conforme Notas de Cancelamento de Restos a Pagar encaminhadas no processo de contas de gestão da Assembleia Legislativa (protocolo nº 120090/2018) consta a justificativa para o cancelamento de restos a pagar na somatória de R\$ 2.757.562,07, restando comprovada a justificativa para o cancelamento de todos os restos a pagar processados.

207. **Compulsando detidamente os autos, verifica-se que assiste razão a Secretaria de Controle Externo quanto ao saneamento da irregularidade. Diante disso, este Ministério Público de Contas postula pela desconsideração do achado.**

2.2.5. Irregularidade CB 02. Contabilidade.

208. No que tange à irregularidade de sigla CB02, esta diz respeito à **elaboração do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial em desacordo ao estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN no IPC 04 – Metodologia para Elaboração do Balanço Patrimonial (5.1):**

5. CB 02. Contabilidade_Grave. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

5.1. Elaboração do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial em desacordo ao estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN no IPC 04 – Metodologia para Elaboração do Balanço Patrimonial. (Tópico 10.3.)

209. A Secex apontou em relatório preliminar que, apesar de o Balanço Patrimonial apresentar o Quadro do *Superávit/Déficit* Financeiro, neste não consta o código e a descrição de todas as fontes de recursos utilizadas pelo estado, impossibilitando a apuração dos resultados financeiros por fonte de recurso utilizados para abertura de créditos adicionais, em desacordo às normas estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN constante no IPC 04 – Metodologia para Elaboração do Balanço Patrimonial.





210. Em sede de defesa, o gestor aduziu que o quadro de *superávit/déficit* financeiro é elaborado utilizando o saldo da conta 8.2.1.1.1.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recursos, e o Balanço Consolidado do Estado traz as fontes agrupadas, tendo em vista a quantidade de fontes existentes.

211. Segundo análise da Secex, procedem os argumentos trazidos pela defesa, visto que o saldo apresentado no quadro de *superávit/déficit* financeiro confere com a diferença entre ativo financeiro e o passivo financeiro, demonstrando que este quadro contempla o saldo de todas as fontes de forma agrupada. Contudo, recomendou-se que fosse encaminhado na prestação de contas um demonstrativo que constasse de forma detalhada a ocorrência de *superávit/déficit* financeiro em cada fonte de recurso a fim de possibilitar a análise da ocorrência de *superávit* financeiro na fonte de recurso utilizado para a abertura de créditos adicionais.

212. Analisando os autos, verifica-se que assiste razão à Secretaria de Controle Externo quanto ao saneamento da irregularidade.

213. No que tange ainda à irregularidade de sigla CB02, este achado se refere à **divergência de R\$ 887.877,07 entre o valor da Dívida Pública do Estado registrado no Balanço Patrimonial – Anexo 14 e o valor constante no Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa – Anexo 16 (5.2):**

5.2. Divergência de R\$ 887.877,07 entre o valor da Dívida Pública do Estado registrado no Balanço Patrimonial – Anexo 14 e o valor constante no Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa – Anexo 16 (Tópico 10.3).

214. A Secex apontou em relatório preliminar que os valores lançados como dívidas do Estado não se mostraram compatíveis.

215. Em sede de defesa, o gestor afirmou que a divergência apontada entre o valor da dívida pública constante no Balanço Patrimonial e o valor registrado no





Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa refere-se à ausência de baixa do saldo da conta contábil 2.1.2.8.3.01.00.00 – Encargos Pré-fixados de Empréstimos a apropriar. Esclareceu que as unidades orçamentárias 19101 – Secretaria de Estado de Segurança Pública e 20401 – Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação equivocadamente registraram a baixa de alguns contratos e quando foi detectada essa falha já não havia tempo hábil para a realização desses registros no exercício de 2017.

216. Segundo análise da Secex, procedem os argumentos trazidos pela defesa. Da análise das Notas de Lançamento Automático – NLA encaminhadas pela defesa, verificou-se que consta comprovada a regularização da diferença no valor de R\$ 887.877,07 entre o valor da Dívida Pública do Estado registrado no Balanço Patrimonial – Anexo 14 e o valor constante no Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa – Anexo 16.

217. Analisando os autos, verifica-se que assiste razão a Secretaria de Controle Externo quanto ao saneamento da irregularidade. **Diante disso, este Ministério Público de Contas postula pela desconsideração do achado, corroborando com a equipe técnica.**

218. No que tange ainda à irregularidade de sigla CB02, este achado se refere à **divergência de R\$ 17.723.618,36 entre o valor do resultado patrimonial constante na Demonstração das Variações Patrimoniais – Anexo 15 e o valor apurado pela variação da conta “resultados acumulados”, nos exercícios de 2016 e 2017, constantes no Balanço Patrimonial – Anexo 14 (5.3):**

5.3. Divergência de R\$ 17.723.618,36 entre o valor do resultado patrimonial constante na Demonstração das Variações Patrimoniais – Anexo 15 e valor apurado pela variação da conta “resultados acumulados”, nos exercícios de 2016 e 2017, constantes no Balanço Patrimonial – Anexo 14. (Tópico 10.4.).

219. A defesa informou que a divergência apontada no valor de 17,723 milhões refere-se a ajustes de exercícios anteriores decorrentes de erros contábeis, em





conformidade com o estabelecido no art. 186, §1º, da Lei nº 6.404/1976. Destacou que consta no relatório do contador e no item 7 das notas explicativas do Balanço Patrimonial a justificativa dessa diferença¹⁹.

220. Segundo análise da Secex, procedem os argumentos trazidos pela defesa. Da análise das justificativas apresentadas, verificou-se que restou demonstrada que a diferença apontada refere-se aos ajustes de exercícios anteriores referente a omissões e erros contábeis, pugnando pelo saneamento do achado.

221. Compulsando os autos, constata-se assistir razão à Secretaria de Controle Externo quanto ao saneamento da irregularidade. **Diante disso, este Ministério Público de Contas postula pela desconsideração do achado, em consonância com a equipe técnica.**

222. Em relatório preliminar a Secretaria de Controle Externo constatou, ainda, que houve, em tese, violação ao parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso:

5.4. Saldo deficitário no valor de R\$ 1.223.302,61 na fonte de recurso do FUNDEB em infringência ao disposto no artigo 8º, parágrafo único, da LRF. (Tópico 10.3.1.4.).

223. Após o relatório inicial o gestor apresentou defesa informando que o valor apontado seria oriundo de indenizações e restituições, contabilizados na rubrica

¹⁹ BP7. Foram feitos ajustes de exercícios anteriores o montante de R\$ 17.723.618,36 (dezessete milhões, setecentos e vinte e três mil, seiscentos e dezoito reais e trinta e seis centavos) referente a omissões e erros de exercícios anteriores conforme abaixo:

Baixa de bens móveis no valor de R\$ 4.946,79 (quatro mil, novecentos e quarenta e seis reais e setenta e nove centavos), Baixa de depreciação de bens móveis no montante de R\$ 1.059.870,69 (um milhão, cinquenta e nove mil, oitocentos e setenta reais e sessenta e nove centavos); Baixa de depreciação de bens imóveis no valor de R\$ 18.228.051,33 (dezoito milhões, duzentos e vinte e oito reais cinquenta e um reais e trinta e três centavos), Estorno de lançamento indevido feito em 2016 referente depreciação incorreta no montante de R\$ 1.569.250,45 (um milhão, quinhentos e sessenta e nove mil, duzentos e cinquenta reais e quarenta e cinco centavos).





1.9.2.0.00.00.00.

224. O órgão técnico considerou a irregularidade sanada.

225. Diante do contexto apresentado e das provas juntadas não há outra alternativa senão acatar os argumentos defensivos e retirar o apontamento. Isso porque o defendente deixou claro que se emitiu uma NOB, de regularização, para evidenciar que o valor retido foi pago ao credor consignatário, *in casu*, a própria SEDUC. Como essa NOB gera uma saída financeira, que não se efetivará de fato, já que o recurso deve ficar na própria Secretaria de Educação fora realizado registro da receita orçamentária na fonte de origem pagadora, no caso fonte 122, em conformidade com a IS 006/2016 SGCO/SATE/SEFAZ.

226. O mais importante é que a defesa deixou claro que os valores foram considerados para compor o fluxo financeiro do Fundeb na linha 48 (+) INGRESSO DE RECURSOS ATÉ O BIMESTRE.

227. Sendo assim, **este Parquet opina pelo saneamento da irregularidade, conforme exarado pela equipe técnica.**

228. Outra irregularidade digna de nota referente à contabilidade na gestão do Estado de Mato Grosso diz respeito à inconsistência nos valores indicados como estoque de precatórios no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre:

5.5. Inconsistência nos valores indicados como estoque de precatórios no Relatório de Gestão Fiscal de 3º quadrimestre do exercício de 2017 (Tópico 13.2.).

229. Quanto a esse ponto, o órgão técnico apurou discrepância entre os valores informados no exercício de 2016 como estoque de precatórios remanescentes no exercício e o estoque informado no exercício de 2017, quando considerados os valores de precatórios pagos no exercício registrados no FIP 613 – Demonstrativo da Despesa. Há divergência, também, nos valores contabilizados no FIP citado, quando comparados com





os demonstrativos financeiros oriundos do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso.

230. Para fins de análise da evolução do estoque de precatórios no exercício de 2017 foi consultado o FIP 613 – Demonstrativo da Despesa Orçamentária, referente ao exercício de 2017 – Função 28 – Encargos Especiais, Subfunção 846 – Outros Encargos Especiais, Programa 998 – Operações Especiais – Cumprimento de Sentenças Judiciais (ANEXO_DO_RELATORIO_TECNICO_81710_2018_04, Doc. 76448/2018, fls. 109 - 115). Apurou-se, significativa discrepância entre os valores informados no exercício de 2016 como estoque de precatórios remanescentes no exercício e o estoque informado no exercício de 2017, considerados os pagamentos registrados no FIP.

231. O defendente disse que o Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre foi elaborado de acordo com o Manual das Demonstrações Fiscais – MDF 7º Edição. De acordo com o manual citado, os valores dos precatórios posteriores a 05/05/2000 vencidos e não pagos devem ser considerados como dívida consolidada. Os passivos definidos como outras dívidas também devem ser considerados como dívida consolidada para efeito do RGF.

232. O gestor reconheceu em sua defesa que há a diferença de R\$ 198.864.953,27 entre o Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Fundada com o Anexo 02 do RGF, referente a não inclusão no Anexo de Dívida Fundada dos valores referentes aos precatórios e outras dívidas.

233. Em alegações finais, o gestor fez um histórico da questão relativa aos precatórios. Afirmou que só podem ser considerados como dívida consolidada, os precatórios posteriores a 05/05/2000 vencidos e não pagos.

234. Ao nosso ver, o ato do gestor foi no sentido de suprimir do registro contábil a dívida do poder público. Essa omissão permite não incluir no montante da dívida consolidada do ente político os valores das condenações judiciais, regularmente





requisitados.

235. Sendo assim, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção do achado, com a recomendação para que o Poder Executivo tome medidas para regularizar a gestão dos precatórios e das Requisições de Pequeno Valor.

236. Além disso, a equipe técnica observou discrepância entre os valores informados no exercício de 2016 e os pagamentos registrados no FIP 613:

5.6. Discrepância entre os valores contabilizados como precatórios pagos no FIP 613 - Demonstrativo da Despesa Orçamentária, referente ao exercício de 2017 – Função 28 – Encargos Especiais, Subfunção 846 – Outros Encargos Especiais, Programa 998 – Operações Especiais – Cumprimento de Sentenças Judiciais e os Relatórios Financeiros emitidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (Tópico 13.4.).

237. Todavia, em sua defesa, o gestor demonstrou que no FIP 613 – Demonstrativo de Despesa Orçamentária constam tanto os valores pagos relativos aos precatórios como as Requisições de Pequeno Valor, além de outros tipos de decisões diversas que obriguem o estado a dispor valores.

238. Ou seja, ficou claro que o gestor acertadamente considerou não somente os precatórios, mas também as Requisições de Pequenos Valores e outras despesas decorrentes de decisão judicial.

239. Desta forma, **este Parquet de Contas opina que seja considerado sanado o apontamento.**

240. Ainda, no relatório preliminar, a equipe técnica chegou à conclusão de que nos seis bimestres de 2017 o Governo do Estado de Mato Grosso não realizou os repasses ao Fundeb na extensão legalmente prevista (no que diz respeito às suas contribuições oriundas do ITCMD e de suas cotas-parte de ICMS e IPVA), a publicação





dos RREO com valores de “passivo extraorçamentário” para com o Fundo distorceu os demonstrativos ao menos sob dois aspectos; superestimação das receitas destinadas ao Fundeb e subestimação do “Resultado Líquido das Transferências do Fundeb:

5.7. Os valores de repasses ao Fundeb informados nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária publicados no exercício de 2017 foram R\$ 30.544.137,28 maiores que os efetivamente realizados: ao final do 5º bimestre os demonstrativos foram superestimados em R\$ 286.754.024,89 (Tópico 16.1.3.).

241. O gestor iniciou sua defesa descrevendo a forma como são registradas as receitas destinadas ao Fundeb. Informou, ainda, que na elaboração dos relatórios resumidos da execução orçamentária (RREO) houve a devida utilização do Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF). Tal tese foi ratificada em sede de alegações finais, com a reafirmação de que o MDF foi respeitado.

242. Salta aos olhos a ilegalidade praticada pelo Governo do Estado de Mato Grosso, em detrimento dos recursos destinados à educação básica através do Fundeb, consistente no reiterado e sistemático desrespeito ao disposto no art. 60 do Atos e Disposições Constitucionais Transitórias.

243. Aliás, esse repasse é previsto pelo Legislador como automático e obrigatório justamente para que a verba destinada à educação não fique ao arbítrio de uma das partes.

244. Em síntese, não pode o governo contribuir quando e como lhe aprouver.

245. Todavia não é isso que tem acontecido. Conforme citado pela Secretaria de Controle Externo, ficou amplamente comprovado:

que ao longo dos seis bimestres de 2017 o Governo do Estado de Mato Grosso não realizou os repasses ao Fundeb na extensão legalmente prevista (no que diz respeito às suas contribuições oriundas do ITCMD e de suas cotas-parte de ICMS e IPVA), a publicação dos RREO com valores





de “passivo extraorçamentário” para com o Fundo distorceu os demonstrativos ao menos sob dois aspectos:

- a) Superestimação das receitas destinadas ao Fundeb, ao informar contribuições transferidas ao Fundo em valores maiores que as efetivamente realizadas (linha 11 do anexo 8 do RREO, coluna receitas realizadas até o bimestre); e
- b) ao menos até o final de 5º bimestre, subestimação do “Resultado Líquido das Transferências do Fundeb” (linha 13 do anexo 8 do RREO, coluna receitas realizadas até o bimestre): embora os valores negativos tenham revelado contribuições do Governo do Estado ao Fundo em valores maiores que os recursos recebidos, se as primeiras foram superestimadas por consecutório resultado líquido apresentado tende a ser menor do que o real.

246. Desta feita, considerando a gravidade da situação e a manifesta caracterização da ausência de repasse dos mínimos constitucionais do ensino, este Parquet opina pela expedição de recomendação ao gestor para que regularize os repasses ao Fundeb na forma e na extensão legalmente prevista.

2.2.6 Irregularidade DB 08. Gestão Fiscal e Financeira.

247. A irregularidade DB 08 se refere a não realização de audiências públicas para apresentação dos indicadores físicos de acompanhamento das ações e serviços nas áreas de infraestrutura, cidades, saúde, educação e segurança referente ao 1º semestre de 2017:

8.1. Não realização de audiências públicas para apresentação dos indicadores físicos de acompanhamento das ações e serviços nas áreas de infraestrutura, cidades, saúde, educação e segurança referente ao 1º semestre de 2017 em descumprimento ao disposto no artigo 98, § 1º, da Lei nº 10.490/2016 – LDO e dos Relatórios Quadrimestrais da Saúde referentes ao 1º e 3º quadrimestre de 2017 em descumprimento ao disposto ao art. 36, § 5º, da Lei Complementar nº 141/2012. (Tópico 12.1.).

248. Quanto à transparência nas contas públicas, avaliou-se o cumprimento da obrigatoriedade de promoção de audiências públicas. Nesse aspecto, foram tecidos os seguintes apontamentos:





(a) foram realizadas as audiências durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, LDO e LOA, ressaltando-se, contudo, que no exercício de 2017 só houve comprovação de publicação de convocação no site da Assembleia Legislativa para a realização da segunda audiência pública de discussão da LDO;

(b) o cumprimento das metas fiscais do 1º, 2º e 3º quadrimestre de 2017 foi avaliado em audiência pública na Assembleia Legislativa, porém com atrasos;

(c) inobservância de realização de audiências públicas para apresentação dos indicadores físicos de acompanhamento das ações e serviços nas áreas de infraestrutura, cidades, saúde, educação e segurança referente ao 1º semestre de 2017; e

(d) inobservância de realização de audiências públicas para divulgação dos Relatórios Quadrimestrais da Saúde referentes ao 1º e 3º quadrimestre de 2017.

249. O Relatório Técnico destacou a reincidência nessas irregularidades - objeto de determinação no Parecer Prévio nº 02/2017-, sugerindo a recomendação ao Governo do Estado para que incluísse no Portal da Transparência a agenda com as informações relativas às Audiências Públicas, bem como a ampliação da divulgação da realização das Audiências, inclusive, mediante utilização dos sites institucionais do Governo Estadual.

250. Em suma, a defesa informou que as apresentações dos indicadores físicos de acompanhamento das ações e serviços nas áreas de saúde, educação, segurança, infraestrutura e cidades referentes ao primeiro semestre de 2017 foram realizadas nos dias 12/09 e 26/09/2017, pelos representantes das Secretarias envolvidas e encontra-se disponível no sítio eletrônico da Seplan.

251. Entretanto, como a defesa não logrou êxito em comprovar a realização das audiências públicas para apresentação dos Relatórios Quadrimestrais da Saúde referentes ao 1º e 3º quadrimestre de 2017, a SECEX manteve o achado, retificando-o nos seguintes termos: “8.1. *Não realização de audiências públicas para apresentação dos Relatórios Quadrimestrais da Saúde referentes ao 1º e 3º quadrimestre de 2017 em*





descumprimento ao disposto ao art. 36, § 5º, da Lei Complementar nº 141/2012. (Tópico 12.1.).”

252. Em sede de alegações finais, apenas reiterou-se a informação contida no relatório de defesa.

253. O princípio basilar da forma de governo republicana é a transparência na gerência da coisa pública, notadamente através da facilitação e oportunidade de acesso à informação para o cidadão, para que exerça o controle social da administração pública. O princípio do *accountability* traduz, basicamente, o dever de prestar contas do gestor, assim como a possibilidade de ser responsabilizado por contas de suas ingerências no trato da coisa pública.

254. Como expressão desse importante mecanismo de cidadania participativa encontra-se a audiência pública para prestação de contas. Ela possibilita o controle e fiscalização diretamente pela sociedade, a forma com que os recursos são obtidos, como são gastos, a forma de dispêndio, promovendo e incentivando a participação popular no processo de planejamento e de controle das demandas sociais.

255. Diversos são os instrumentos legais que impõem a observância a esse instrumento de transparência na gestão da coisa pública, notadamente àqueles dos quais trata a presente irregularidade.

256. No caso, verifica-se que o Poder Executivo Estadual deu cumprimento apenas ao dispositivo inserto no artigo 98, § 1º, da Lei nº 10.490/2016 – LDO, deixando de observar a determinação legal constante no art. 36, § 5º, da Lei Complementar nº 141/2012, que trata sobre a prestação de contas do financiamento da saúde pública.

257. Desse modo, impõe-se a manutenção da irregularidade, retificada nos seguintes termos: “8.1. *Não realização de audiências públicas para apresentação dos*





Relatórios Quadrimestrais da Saúde referentes ao 1º e 3º quadrimestre de 2017 em descumprimento ao disposto ao art. 36, § 5º, da Lei Complementar nº 141/2012. (Tópico 12.1).”

258. Desta feita, em consonância com a Equipe Técnica, **o Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade DB 08 (Tópico 12.1), sem prejuízo da recomendação ao Poder Legislativo Estadual que determine à atual gestão do Poder Executivo que realize as audiências públicas para apresentação dos Relatórios Quadrimestrais da Saúde nos exercícios subsequentes, dando cumprimento ao disposto ao art. 36, § 5º, da Lei Complementar nº 141/2012. Sugere-se ainda incluir no Portal da Transparência a agenda com as informações relativas às Audiências Públicas, disponibilizando os materiais apresentados; bem como ampliar a divulgação da realização das Audiências, inclusive mediante utilização dos sites institucionais do Governo Estadual.**

2.2.7 Irregularidade NB 10. Diversos.

259. O Relatório de Acompanhamento nº 04/2017 (Processo de Acompanhamento Simultâneo nº 2178/2017) identificou diversas falhas no Portal da Transparência:

9.1. Não disponibilização no Portal da Transparência das informações e dos dados estabelecidos na Resolução Normativa do TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa nº 14/2013 e pelo Decreto Estadual 1.973/2013 (Tópico 12.2).

260. Mesmo após cientificados das inconsistências, os gestores não realizaram integralmente as adequações necessárias ao atendimento das determinações legais constantes no Decreto Estadual nº 1.973/2013 c/c Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Nesse contexto, restaram mantidas as seguintes constatações:

(1) Ausência de informações sobre convênios do Estado com Municípios





e entidades;

(2) Discrepância entre os valores da Receita divulgados no Portal da Transparência com os dados emitidos no FIPLAN – FIP 729;

(3) Ausência dos documentos relativos à licitação, dispensa e inexigibilidade, tais como solicitação do setor requisitante, termo de referência/plano de trabalho/ projeto básico, justificativas da aquisição ou contratação, parecer jurídico, autorização do gestor, entre outros;

(4) Falta de disponibilização de contratos para download, bem como de seus aditivos e apostilas;

(5) Ausência de informações sobre as entidades que tenham aderido posteriormente às atas de registro de preço licitadas pelo Estado de Mato Grosso, bem como relatórios quantitativos licitados e aderidos e relação das entidades autorizadas e não autorizadas a aderir às atas;

(6) Ausência de informação acerca das atas de registro de preço que o Estado de Mato Grosso tenha aderido por intermédio de suas Secretarias e;

(7) Impossibilidade de gravação dos relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilha e texto, de modo a facilitar a análise da informação pelo usuário.

261. Instada a se manifestar, a defesa informou que a divergência entre os valores da Receita divulgados no Portal da Transparência e os valores constantes no relatório FIP 729 já foi identificada e sanada.

262. Em relação às demais inconsistências, arrolou diversas medidas adotadas no exercício de 2017 com vistas a implementar devidamente a Lei de Acesso à Informação, dentre elas a instituição do sistema “Mira Cidadão”, além de reuniões com os órgãos competentes para gestão e lançamento das informações, expedição de orientação a todas as unidades para que sejam publicados os documentos relativos à licitação, dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como sejam disponibilizados os contratos para download e, ainda, notificação da SEGES para disponibilizar as informações





referentes às atas de registro de preço.

263. Na oportunidade, ressaltou a dificuldade em reunir todas as informações necessárias, especialmente quando dependem das outras unidades do estado que são detentoras das informações, bem como que as informações referentes às adesões caronas não se encontram informatizadas no sistema SIAG, visto que são analisados fisicamente, não sendo movimentado por meio do Sistema de Aquisições Governamentais.

264. Em que pese as justificativas apresentadas pela defesa, a SECEX opinou pela manutenção da irregularidade.

265. Em sede de alegações finais, a defesa minudenciou as ações que estão sendo empregadas com o fito de sanar as irregularidades apontadas. Ressaltou que para o correto funcionamento do Portal Transparência é fundamental que os órgãos setoriais insiram os dados nos sistemas corporativos do governo e, nesse aspecto, orienta, capacita, fomenta e auxilia tais órgãos sobre a importância da utilização dos sistemas, a fim de dar fiel cumprimento ao Decreto Estadual nº 1973/2013.

266. Em relação à ausência de informações sobre convênios do Estado com Municípios e entidades (1), informou que não foram homologados os dados sobre a execução financeira do convênio e que isso demanda a integração de sistemas, o que ainda não foi solucionado. Acresceu, no que tange às irregularidades 3 e 4, que as secretarias de governo estão gradativamente disponibilizando os dados obrigatórios. Asseverou que os dados de que tratam os itens 5 e 6 já estão disponíveis no Portal da Transparência, ressalvando, porém que eles só poderão ser disponibilizados em tempo real quando a SEGES finalizar sua inserção no SIAG. Por fim, quanto à possibilidade de gravação dos relatórios em diversos formatos eletrônicos também está ampliando, em 2018, a quantidade de dados disponibilizados (para abranger, exemplificativamente, pessoal, convênios e diárias).





267. Vislumbra-se que a despeito dos esforços empreendidos, a defesa não conseguiu elidir os apontamentos realizados quanto ao exercício financeiro de 2017. Confessa a ocorrência das irregularidades, mas procura atenuar sua responsabilidade através da indicação de algumas medidas que tem adotado.

268. Vale acrescer que a irregularidade em destaque já foi objeto de determinação nas contas de governo do exercício de 2016.

269. Sendo assim, **o Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade e opina para seja o Poder Legislativo alertado e instado a recomendar ao gestor que disponibilize no Portal da Transparência todas as informações e dados estabelecidos na Resolução Normativa do TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa nº 14/2013 e pelo Decreto Estadual 1.973/2013.**

2.2.8 Irregularidade NB 99. Diversos.

270. No que tange à irregularidade NB 99, apurou-se que não foram designados os membros para o Conselho Estadual de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização do FUNDEB, de modo a afrontar o art. 2º, § 3º, da Lei Estadual nº 8.793/2008:

10.1. Ausência de designação dos membros do Conselho Estadual de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do FUNDEB em descumprimento ao disposto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.793/2008. (Tópico 12.3.3.).

271. A Secex sustentou, inicialmente, que, por meio de pesquisa realizada no site da Secretaria de Estado de Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, não foi localizado o instrumento que designou os membros responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos recursos do FUNDEB no exercício





de 2017.

272. Contudo, a presente irregularidade restou sanada, em face da juntada do Ato nº 20.374/2017, publicado no Diário Oficial do Estado em 12/09/2017, no qual foram nomeados os membros que deveriam compor o Conselho Estadual de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do FUNDEB para o biênio 2016/2017.

273. **Nesse norte, considerando as razões juntadas, este Parquet pugna pelo saneamento da irregularidade.**

2.2.9 Irregularidade CB 01. Contabilidade.

274. No que concerne à contabilidade, fora apurado preliminarmente a supressão dos montantes relativos a precatórios posteriores a 05/05/2000 e outras dívidas:

11.1. Supressão dos montantes relativos a Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (R\$ 181.799.778,77) e Outras Dívidas (R\$ 17.065.174,50), cujos valores constam no Relatório de Gestão Fiscal mas não são indicados no Anexo 16. (Tópico 13.2.).

275. Argumentou-se em defesa que o Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida é definido na Lei nº 4.320/64, não se podendo alterar a sua composição, em face de não haver norma alterando o seu conteúdo pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

276. Por fim, alegou-se que até o presente momento o Governo não havia recebido nenhum apontamento desta Corte de Contas sobre o tema e solicitou que fosse formalizado por meio de acórdão para que não restasse dúvidas sobre o assunto.

277. A Equipe Técnica rejeitou os argumentos da defesa, uma vez que devem





ser considerados como dívida consolidada os precatórios posteriores a 05/05/2000 vencidos e não pagos, em conformidade § 7º do art. 30²⁰ da LRF, art. 2º, III da Resolução nº 43/2001 – Senado Federal e de acordo com o MDF 7º Edição.

278. Em suas alegações finais, o gestor apenas argumentou a necessidade de formalização de determinação para que não restasse mais dúvidas sobre o tema e para que se procedesse à adoção de providências.

279. Corroboramos com o entendimento proferido pela Auditoria, visto que os valores atinentes aos precatórios devem ter suas informações íntegras e tempestivas, para que não se corra o risco de ocasionar a perda da relevância da informação.

280. De uma maneira geral, a informação contábil deve ter qualidades, tais como: integralidade, confiabilidade e compreensibilidade. Assim, os demonstrativos contábeis públicos precisam ser divulgados com base em informações reais que representam a situação econômico-financeiro do ente, evidenciando o resultado das operações relacionadas às origens e aplicações dos órgãos da administração pública, já que são considerados instrumentos de análise e controle gerencial.

281. Nesta toada, a supressão dos montantes dos precatórios no Demonstrativo da Dívida Fundada, emitidos a partir de 5 de maio de 2000, deveria ter constado dessa no Anexo 16 até que o pagamento fosse realizado, o que no presente caso não foi efetuado.

282. Além disso, a Lei nº 4.320/64 determina que a Contabilidade terá registros analíticos de todos os débitos e créditos de natureza financeira, mesmo aqueles não compreendidos na execução orçamentária; assim como de todos os de natureza

20 Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

(...)

§ 7o Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.





patrimonial, sendo a dívida fundada escriturada com individualização e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a sua posição (art. 93, caput, art. 94, caput e parágrafo único da Lei nº 4.320/64).

283. Desta feita, em consonância com a Equipe Técnica, **o Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade CB01 (Tópico 13.2), sem prejuízo da recomendação exarada pela SECEX para que haja ação recomendatória ao Poder Legislativo Estadual que determine à atual gestão do Poder Executivo adote medidas para incluir nos demonstrativos contábeis os dados referentes aos precatórios judiciais, especialmente, no Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Fundada, em respeito aos ditames § 7º do art. 301 da LRF, art. 2º, III da Resolução nº 43/2001 – Senado Federal e de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF.**

2.2.10 Irregularidade BB 99. Gestão Patrimonial.

284. No que tange à gestão patrimonial, a equipe técnica identificou como irregularidade a ausência de providências efetivas no sentido de disponibilizar a estrutura de pessoal necessária para a execução do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2017:

12.1. Ausência de providências efetivas a fim de disponibilizar a estrutura de pessoal necessária para a execução do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2017 entre MTPREV e INTERMAT (Tópico 17.5.)

285. Conforme relata o Relatório Técnico Preliminar, referido acordo teve origem a partir de irregularidade apurada nas contas de governo relativas ao exercício de 2016 e foi firmado com o objetivo de dar cumprimento às medidas citadas na Ata nº 04 da Reunião Ordinária do Conselho de Previdência, realizada em 13.10.2016, as quais visam regularizar os imóveis transferidos para o MT PREV, por intermédio do Decreto nº 1817/2013.





286. Naquela oportunidade, a defesa informou que os imóveis destinados ao MTPREV não foram considerados para a avaliação atuarial de 2015 porque antes, deveriam passar obrigatoriamente pela aprovação do Conselho de Previdência e que, para a averbação e matrícula no Registro Geral de Imóveis, deveria ter clareza de informações, como perímetro, localização, confrontantes e georreferenciamento, bem como ter uma avaliação criteriosa por um perito e uma empresa credenciada.

287. Assim, diante da formulação do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2017, com vigência estabelecida a partir da data de assinatura do acordo (05.05.2017), a irregularidade apontada à época (não concretização das medidas citadas na Ata nº 04 da Reunião Ordinária do Conselho de Previdência) foi sanada.

288. Verificou-se que o MTPREV cumpriu com as obrigações que lhe eram cabíveis, conforme firmado pelo Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2017, dentre as quais o levantamento de imóveis, realizado em 08/02/2018, o desenvolvimento de levantamento em grupo adequado à planilha oficial do Decreto nº 1.817/2013, com as matrículas atualizadas, divididas por cidades, comarcas, área atual e situação, e a indicação de técnico capacitado para cooperar com os trabalhos.

289. Entretanto, a SECEX aponta que a parte a que o INTERMAT estava incumbido não foi executada em nenhuma das cláusulas as quais se obrigou. Ao contrário, destacou-se inclusive a denegação da cessão de servidor requerido pelo MTPREV.

290. Sobre o achado, a defesa informou que, diante da complexidade das ações previstas no TAC, seria necessário mais tempo hábil para sua execução, tendo em vista o reduzido quadro de apenas 60 servidores do INTERMAT para atendimento de todas as demandas do Estado e seus Municípios. Apesar disso, esclarece que está envidando esforços para o seu cumprimento, bem como do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2017.





291. Para a equipe técnica, o achado deve ser mantido.
292. Em alegações finais, a defesa consignou os esforços empreendidos pela SEGES com vistas ao cumprimento do Termo de Cooperação Técnica.
293. De fato, não se desconhece a precária estrutura do INTERMAT que conta com um escasso quadro de servidores para atender a todas as demandas do Estado e seus 141 municípios. Aliado a isso, tem-se que as obrigações especificadas no ACT atribuídas ao INTERMAT demandam um trabalho complexo e moroso.
294. Entretanto, cumpre notar que tais medidas fazem parte do conjunto de ações contidas no plano para amortização do elevado déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso e não devem mais ser preteridas.
295. Sobreleva ressaltar que, apesar de alegar esforços para o cumprimento do acordo pela SEGES, a denegação da cessão de servidor pelo INTERMAT, quando requerido pelo MTPREV, denuncia em desfavor do quanto alegado.
296. Nesse passo, vale ressaltar que se o notável empenho da SEGES não for igualmente acompanhado pelo INTERMAT, todo e qualquer esforço despendido para dar cumprimento ao acordo terá sido inócuo.
297. Destarte, tal fato, por si só, se desvela suficiente para que haja notificação recomendatória ao Chefe do Poder Executivo com vistas a somar esforços para cumprir as obrigações assumidas pelo Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2017.
298. Pelo exposto, **este Parquet de Contas manifesta-se pela expedição de recomendação ao Poder Legislativo para que este determine ao Chefe do Poder Executivo a disponibilização de estrutura de pessoal necessária ao cumprimento**





das obrigações estatuídas pelo Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2017 entre MTPREV e INTERMAT, bem como o acompanhamento do andamento dos trabalhos de responsabilidade da INTERMAT.

2.2.11 Irregularidade LB 22. Previdência.

299. Acerca da gestão da folha de pagamento das aposentadorias e pensões, o relatório técnico preliminar constatou, a partir de informação do próprio Diretor Presidente do MTPREV, Sr. Ronaldo Rosa Taveira, que a supervisão e o processamento da folha de pagamento de inativos e pensionistas do Poder Executivo Estadual fica sob responsabilidade da Superintendência de Gestão de Folha de Pagamento da Secretaria de Estado de Gestão – SEGES, com base em suposta autorização dada pelo Decreto nº 806/2017, art. 59, inc. VI:

13.1. O processamento da folha de pagamento dos aposentados e pensionistas está sendo realizado pela Superintendência de Gestão de Folha de Pagamento da Secretaria de Estado de Gestão – SEGES, sendo esta uma das competências do MTPREV (Tópico 17.6).

300. Entretanto, essa usurpação de competência da MTPREV pela Superintendência de Gestão de Folha de Pagamento da Secretaria de Estado de Gestão – SEGES afronta o art. 40, § 20, da Constituição Federal e o art. 7º da ON MPS/SPS nº 02/2009.

301. A rigor, o art. 59, inc. VI, do Decreto nº 806/2017 não atribui à SEGES a competência de elaborar e efetuar os pagamentos aos inativos e pensionistas, mas apenas de prestar apoio e consultoria aos responsáveis pelos registros de dados no SEAP do MTPREV.

302. Ainda, de acordo com a Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009, a unidade gestora é definida como a entidade ou órgão integrante da estrutura da





administração pública de cada ente federativo que, dentre outras finalidades, realiza o pagamento dos benefícios.

303. Outrossim, a Lei Complementar nº 560/2014, que dispõe sobre a criação da Mato Grosso Previdência – MTPREV, também prevê, em seu art. 2º, inc. II, que na qualidade de Unidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso tem por competência a análise, o pagamento e manutenção dos benefícios.

304. Nesses termos, a SECEX concluiu que a forma como tem sido praticada pelo Estado de Mato Grosso - execução da folha de pagamento sendo realizada por uma Secretaria do Estado - revela uma fragmentação da gestão do MTPREV, demonstrando não existir unidade gestora única, em patente afronta aos preceitos constitucionais e normativos supracitados.

305. Em sendo o Chefe do Poder Executivo Estadual competente, conforme estabelecido pelo art. 66, inc. V, da Constituição do Estado de Mato Grosso, para dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado, na forma da lei, bem como ocupando o posto de presidente do Conselho de Previdência, previsto pelo art. 9º, § 1º, da Lei Complementar nº 560/2014, resta configurada a sua responsabilidade pela impropriedade verificada.

306. A defesa consignou que, com o advento da Lei Complementar nº 560/2014, restou cumprida a norma constitucional que estabelece a obrigatoriedade de existência de uma única Unidade Gestora e de apenas um RPPS.

307. Atribuiu a responsabilidade pela implantação do MTPREV nos Poderes e nos Órgãos autônomos ao Conselho de Previdência, o qual é formado pela composição paritária de representantes dos servidores e dos respectivos Chefes dos Poderes.





308. Destacou a previsão contida no art. 50 da LC nº 560/2014, segundo a qual o Conselho de Previdência estabelecerá cronograma individualizado de implantação da MTPREV para os Poderes e Órgão autônomos, no que se refere aos modelos de gestão, previsão e execução orçamentária, contribuições para o FUNPREV/MT, concessão, manutenção e pagamento de benefícios previdenciários. Ainda, nos termos do parágrafo primeiro, enquanto não concluída a execução do cronograma individual de implantação, o sistema vigente quando da aprovação da lei seria mantido.

309. Para tal mister, criou-se em 08/02/2017 inclusive um Grupo de Trabalho, coordenado pela Corte de Contas.

310. No que tange ao processamento da folha de pagamento, pontuou-se que o Sistema Estadual de Administração de Pessoal – SEAP teria por objetivo a uniformização dos procedimentos relacionados ao pagamento de pessoal. Destarte, os órgãos da Administração Direta e as Autarquias estaduais seriam responsáveis pela inserção e exclusão de informações acerca de seus servidores, aposentados e pensionistas.

311. Informou que o pagamento dos proventos é feito diretamente pela Autarquia, a partir de relatórios produzidos pelo SEAP, com base nas informações lançadas pela MTPREV, não sendo possível afirmar o descumprimento das normas relacionadas à autonomia da Autarquia, visto que caberia ao sistema apenas a consolidação e fechamento das informações lançadas pela Autarquia Previdenciária.

312. Em análise das teses defensivas, a SECEX opinou pela manutenção do achado esclarecendo, inicialmente, que o Relatório Técnico Preliminar não imputou irregularidade quanto à não integração dos Poderes e Órgãos Autônomos à Unidade Gestora Única, mas sim recomendou a adoção de medidas mais contundentes, pelo fato de já ter sido criado o Grupo de Trabalho para a discussão sobre a implementação dos regramentos que nortearão a integração.





313. Já com relação à gestão da folha de pagamento das aposentadorias e pensões pela Secretaria de Estado de Gestão – SEGES e não pelo MTPREV, afirmou que as informações trazidas pela defesa não comprovam, de fato, como funciona na prática, mantendo-se, pois, o achado.

314. Assim, corroborou as irregularidades, com base na própria declaração do Diretor Presidente, sr. Ronaldo Rosa Taveira - contida no Ofício nº 978/GAB/MTPREV/2017, de 20/03/2018 - declaração essa que deu origem ao presente apontamento e considerando que não houve comprovação em sentido contrário.

315. Em sede de alegações finais, a defesa coligiu diversos extratos do Sistema Estadual de Administração de Pessoal – SEAP para comprovar que as inserções de dados referente aos benefícios previdenciários são lançadas por servidores vinculados ao MTPREV, reforçando mais uma vez que somente há a utilização do *software* cedido pela SEGESP, o que não afeta a autonomia da Autarquia Previdenciária.

316. Cumpre destacar que a presente situação merece a devida atenção desta Corte de Contas.

317. Com efeito, cada Ente Federativo, ao criar o RPPS, deve possuir uma única Unidade Gestora, com a finalidade de administração, gerenciamento e operacionalização de seu regime. Nesse conjunto de competências, também se inclui a gestão dos recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

318. Somente com a Unidade Gestora única, responsável pela concessão, pagamento e manutenção dos benefícios, é possível assegurar que as regras de cálculo, concessão e reajustamento serão aplicadas de modo uniforme para os servidores de todos os órgãos, categorias e Poderes.





319. Os benefícios concedidos e pagos de forma descentralizada proporcionam maior margem para erros, privilégios e fraudes. Assim, a Unidade Gestora deverá ter a capacidade e autonomia, legal e operacional, para realizar a gestão efetiva do regime de previdência dos servidores.

320. Desta feita, a atuação da SEGES deve se restringir a prestar apoio e consultoria aos responsáveis pelos registros de dados no SEAP do MTPREV, e não operacionalizar o pagamento, sob pena de invadir a competência da MTPREV, incidindo em inevitável inconstitucionalidade por ofensa ao postulado que determina a existência de uma única unidade gestora.

321. Observa-se que os extratos colacionados pela defesa em sede de alegações finais demonstram que as inserções de dados referente aos benefícios previdenciários são, de fato, lançadas por servidores vinculados ao MTPREV, o que comprova que a análise, processamento e manutenção dos benefícios vem sendo exercidos pela Autarquia.

322. Entretanto, ainda assim remanesce o apontamento da equipe técnica, pois não houve a comprovação de que processamento da folha de pagamento – que não se confunde com as funções outrora citadas, gize-se – é exercido pela MTPREV.

323. Destarte, a defesa apresentada não logrou êxito em esclarecer se, de fato, a Secretaria de Estado de Gestão – SEGES se imiscui nas funções próprias da MTPREV ao utilizar o Sistema Estadual de Administração de Pessoal – SEAP para processamento da folha de pagamento.

324. Em que pese existir um Grupo de Trabalho, coordenado pela Corte de Contas, a fim de dar cumprimento ao cronograma individualizado de implantação da MTPREV para os Poderes e Órgão autônomos, não se desconhece a necessária adoção





das medidas sugeridas pela SECEX, especialmente àquelas voltadas a afastar o indevido gerenciamento pelo órgão estadual das funções próprias da Autarquia Previdenciária.

325. Por todo o exposto, em consonância com o posicionamento esposado pela SECEX, este Parquet de Contas manifesta-se pela expedição de recomendação ao Poder Legislativo para que este determine ao Chefe do Poder Executivo a implementação efetiva das atribuições do MTPREV em todos os seus aspectos - administração, gerenciamento e operacionalização - abrangendo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios, por meio de unidade gestora única.

2.2.12 Irregularidade DB 07 e DB 09. Gestão Fiscal e Financeira.

326. Consoante expôs a Equipe Técnica, houve o inadimplemento no repasse e/ou recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao MTPREV, relativo ao exercício de 2017:

14. DB 07. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_07. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168- A do Decreto-Lei nº 2.848/1940).

15. DB 09. Gestão Fiscal/Financeira_Grave_09. Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelamento.

15.1. Inadimplência no repasse e/ou recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao MTPREV, relativamente ao exercício de 2017. (Tópico 17.7.1.).

327. O defendente alegou, em síntese, que parte dos débitos referente ao exercício de 2017, já foram repassados em 2018 e que tal feito não ocasionou o atraso no pagamento dos inativos, bem como não impactou na autonomia financeira do MTPREV.

328. Frisou que o restante pendente são obrigações que a autarquia deve com o próprio Estado e que se fosse outra unidade diferente da Previdência, já teria solucionado





por meio de procedimento contábil sem a necessidade de movimentação financeira.

329. E ao fim, com o fito de atender às recomendações desta Corte de Contas, expôs que criará uma comissão para estudar e viabilizar medidas para regular todas as pendências referentes às contribuições previdenciárias.

330. A Equipe de Auditoria manteve o apontamento, uma vez que não restou evidenciado o total dos valores recolhidos/repassados, tampouco o encaminhamento de um cronograma para implantação da comissão e as medidas para regularizar todas as pendências.

331. Nas considerações finais a defesa repisou, em suma, a dificuldade do pagamento em dia ao MTPREV, porém afirma, novamente, que as obrigações foram repassadas no corrente ano, bem como vem buscando soluções para o problema do *déficit* financeiro e atuarial, requerendo, ao final, a desconsideração dos apontamentos.

332. Ao Ministério Público de Contas resta patente a ocorrência da irregularidade pela equipe técnica devidamente submetidas ao contraditório perante esta Corte de Contas, o que pode ser constatado na admissão pelo gestor do fato de ter procedido o recolhimento das contribuições previdenciárias apenas no ano de 2018.

333. Em consonância com o disposto pelo *caput* do art. 40 da Constituição Federal, aos servidores titulares de cargos efetivos, incluídas suas eventuais autarquias e fundações públicas, é assegurado o regime próprio de previdência social, de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

334. As contribuições patronais oriundas das folhas de pagamento dos servidores devem ser recolhidas ao regime de previdência dentro de seus respectivos vencimentos,





na medida em que a inadimplência das contribuições onera o regime de previdência, ocasionando descontrole financeiro e aumento do *déficit* atuarial, perfazendo aumento de alíquota de contribuição e desencadeando um aumento nos valores futuros a serem pagos à previdência, comprometendo a gestão pública por anos consecutivos.

335. Torna-se ato lesivo o não pagamento das contribuições previdenciárias, e não é justificável a utilização de recursos devidos a quitação de despesas patronais previdenciárias em outras áreas da administração ou formatação diversa a estabelecida em lei.

336. Nesse desiderato, considerando, então, o descumprimento de normas que disciplinam o recolhimento de contribuições previdenciárias, resta configurada a falta de planejamento financeiro e deficiência de controle sobre as obrigações de responsabilidade do Poder Executivo, cabendo, **a manutenção das irregularidades DB07 e DB09 (Tópico 17.7.1), além da recomendação ao Poder Legislativo expeça determinação ao Poder Executivo do Estado de Mato Grosso para que regularize imediatamente os repasses e/ou recolhimento das contribuições ao MTPREV, bem como efetive a criação de uma comissão para estudar e viabilizar medidas para regularizar todas as pendências referentes às contribuições previdenciárias.**

2.2.13 Irregularidade LB 99. Previdência.

337. Trata-se neste caso também de apontamentos relativos a irregularidades atinentes às contribuições previdenciárias.

16. LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

16.1. Repasse/recolhimento em atraso de contribuições previdenciárias devidas ao MTPREV, relativamente ao exercício de 2017. (Tópico 17.7.2.).

16.2. Ausência de atualização (multa e/ou juros) quando do repasse/recolhimento em atraso de contribuições previdenciárias devidas





ao MTPREV, relativamente ao exercício de 2017. (Tópico 17.7.2.).

338. A defesa realizou sua argumentação de forma conjunta com as irregularidades DB07 e DB09, já analisadas acima.

339. A Auditoria manteve o apontamento, uma vez que nos últimos 03 anos, ocorreu o total de 34.966 dias de atrasos sem as devidas incidências de atualizações de multa e juros.

340. Em alegações finais, o gestor reconheceu o *déficit* financeiro e atuarial, porém pleiteou o saneamento do apontamento, uma vez que vem priorizando a regularização dos débitos.

341. Corroboramos com o entendimento dos *experts*, dado que a ausência de atualização dos repasses podem onerar o órgão previdenciário, causando um descontrole financeiro na autarquia. Além disso, o argumento de que estão regularizando os repasses, não se mostra suficiente para eximir o gestor da obrigação de atualização (multas e ou juros).

342. É sabido que o pagamento de juros e multas ferem princípios basilares da Administração Pública, como o princípio da economicidade e o da eficiência, os quais são explicitamente trazidos pela Constituição da República. Assim, vejamos o que este Tribunal de Contas entende sobre a questão:

Acórdão nº 558/2007 (DOE 14/03/2007). Despesa. Multas e juros de mora. Contribuições ao INSS. Apuração de responsabilidades. O administrador público tem o dever de cumprir os prazos de pagamento de suas obrigações, inclusive as previdenciárias. Caso configurada situação de atraso no recolhimento das contribuições, o pagamento deverá ser feito pela administração paralelamente à adoção de providências para a apuração de responsabilidades e ressarcimento do erário, sob pena de glosa. (grifo nosso)

Resolução de Consulta nº 69/2011 (DOE 19/12/2011). Despesa. Multas





e juros de mora. Obrigações contratuais, tributárias, previdenciárias ou administrativas. Responsabilização do agente que deu causa ao atraso no pagamento das obrigações. Possibilidade de responsabilização solidária da autoridade competente.

O pagamento de juros, correção monetária e/ou multas, de caráter moratório ou sancionatório, **incidentes pelo descumprimento de prazos para a satisfação tempestiva de obrigações contratuais, tributárias, previdenciárias ou administrativas, oneram irregular e imprópriamente o erário com encargos financeiros adicionais e desnecessários à gestão pública, contrariando os princípios constitucionais da eficiência e economicidade, consagrados nos artigos 37 e 70 da CRFB/1988** e também o artigo 4º da Lei n.º 4.320/1964; caso ocorram, a administração deverá satisfazê-los, e, paralelamente, adotar providências para a apuração de responsabilidades e ressarcimento ao erário, sob pena de glosa de valores e consequente responsabilização solidária da autoridade administrativa competente. (grifo nosso)

343. Assim, a Administração Pública não pode suportar o ônus decorrentes da má gestão por parte do administrador, que, em casos de pagamento de multas e juros incidentes sobre o atraso no recolhimento das obrigações contratuais, devem ser ressarcidos pelo agente que lhe deu causa, conforme preceitua a Súmula 1/2013 deste Tribunal:

SÚMULA 1/2013 – TCE/MT

O pagamento de juros e/ou multas sobre obrigações legais e contratuais pela Administração Pública deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa.

344. Ademais, a própria Constituição Federal, traz, em seu artigo 37, os preceitos norteadores da Administração Pública, que são princípios explícitos, sobre os quais o gestor não pode alegar desconhecimento, pois são estes que ressaltam o dever da Administração de prestar buscando a satisfação de suas obrigações previdenciárias em tempo, com o fito de obter bons resultados e menores custos de suas despesas.

345. A argumentação de crise fiscal, herança de gestões passadas ou obrigações pendentes com o próprio Estado da autarquia não podem ser justificativas para repasses em atraso e ausência de atualização monetárias, dado que o sistema administrativo e operacional da Administração Pública está submetido a ritos burocráticos estabelecidos





em lei.

346. Assim, o gestor necessita agir com mais austeridade, visando o fim maior que é alcançar os seus objetivos institucionais, pois é um dever legal do administrador, adotar em seus objetivos os princípios da eficiência da administração pública, independente da situação fiscal que incida o Ente Federativo, pois deve se acautelar de novas despesas por ausência de cumprimento de obrigações legais.

347. Desta feita, **o apontamento LB99 (Tópico 17.7.2) deve ser mantido, sem prejuízo da recomendação consignada pela Equipe Técnica para que o Poder Legislativo determine à atual gestão do Poder Executivo realize os repasses e/ou recolhimentos ao MTPREV dentro do prazo estabelecido no art. 16 do Decreto Estadual nº 8.333/2006, a fim de evitar encargos indevidos ao erário e ainda descontrole financeiro ao órgão previdenciário estatal. Sugere-se ainda as seguintes recomendações:**

a) Regularizar imediatamente os repasses e/ou recolhimento das contribuições ao MTPREV, bem como efetivar a criação de uma comissão com participantes do MTPREV e dos Órgãos/Poderes Autônomos, com a finalidade de levantar os valores pendentes de compensação financeira das aposentadorias destes Órgãos/Poderes, bem como os procedimentos necessários para a sua efetivação via MTPREV;

b) Elaborar, junto ao Conselho de Previdência, Plano de Ação de atualização das informações funcionais de todos os segurados constante na base de dados atuarial do Poder Executivo, bem como dos Órgãos/Poderes Autônomos, a fim de manter a base cadastral do RPPS atualizada, consistente e fidedigna;

c) Editar novo normativo que regulamente o prazo de repasse/recolhimento das contribuições previdenciárias ao MTPREV, tendo em vista que o Decreto nº 8.333/2006 refere-se ao do Fundo Previdenciário do Estado de Mato Grosso – FUNPREV;

d) Atualizar a Lei Complementar nº 560/2014, bem como o Decreto





Estadual nº 8.333/2006, a fim de que conste os parâmetros de incidência de atualização (multa e juros) para os casos de repasse/recolhimentos em atraso de contribuições previdenciárias devidas ao MTPREV;

e) Estruturar cronograma com prazos para execução das atividades do MTPREV que englobem, dentre outras, a avaliação do impacto fiscal, orçamentário e financeiro, a situação do limite de gastos estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e o levantamento do *déficit* atuarial a ser enfrentado com a integração dos Órgãos e Poderes Autônomos ao MTPREV.

2.2.14 Irregularidade FB 11. Planejamento e Orçamento.

348. No tocante a esta irregularidade, verifica-se que a Secex detectou a ocorrência de formalização de novas contratações em detrimento da continuidade de contratos já firmados em exercícios anteriores:

16. FB 11. Planejamento/Orçamento_Grave. *Inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária sem que sejam atendidos os em andamento e/ou contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (art. 45 da Lei Complementar 101/2000).*

16.1. *Formalização de novas contratações (exercício 2017) em detrimento da continuidade de contratos já firmados em exercícios anteriores, bem como as medidas a serem adotadas junto à SINFRA para o cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Tópico 19.2.1.)*

349. Em sede de defesa argumentou o gestor, em síntese, sobre as atribuições e responsabilidades de um Agente Público, no caso, Secretário de Estado, que não pode ser omisso diante de situações complexas, de modo que suas decisões tragam benefícios ao interesse público.

350. Ressaltou que os contratos celebrados pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - Sinfra possuem complexidade que os diferenciam devendo ser analisados com o estudo de cada caso concreto antes de quaisquer conclusões técnicas. Assim, pormenoriza as situações de alguns contratos.





351. Sobre o Contrato 040/2014/00/00-SETPU, relatou que a demora se deu devido o prazo de vigência contratual e empenho contratual que demandou um estudo apurado quanto a legalidade de retomada da obra e adequação aos termos da Resolução de Consulta nº 13/2015 do TCE/MT, sendo possível a regularização apenas em 23 de fevereiro de 2018.

352. No tocante ao Contrato 376/2013/00/00-SETPU, explicou que foi elaborada Nota Técnica nº 18/2018/SUEF III/SAOB/SINFRA-MT, datada de 14 de fevereiro de 2018, a qual demonstra a necessidade de adequação de valores com a empresa vencedora para manter o preço de uma nova licitação devendo ter análise jurídica sobre o caso. Em Parecer nº 085/2018/UNIJUR, datado de 05 de março de 2018, concluiu-se pela instauração de PAD em face da empresa vencedora e pela necessidade de levantamento detalhado do estado que se encontra a obra, sugestões estas que foram homologadas pelo Secretário de Estado da Sinfra, Sr. Marcelo Duarte Monteiro, em 06 de março do corrente ano – fls. 106/123 da peça de defesa.

353. E ainda, para justificativa dos demais apontamentos da SECEX referentes aos 119 contratos relacionados pela Sinfra, nos termos do Ofício nº 859/2017/CGAB/SINFRA, em que 87 (oitenta e sete) estavam cadastrados como em andamento, com Ordem de Início de Serviço ou que foram paralisadas e reiniciadas, a defesa anexou a CI nº 089/2018 -SAOB/SINFRA, elaborada pelo Assessor de Planejamento e Gestão, Manoel Jorge Axlar de Saboia Campos.

354. Em resposta na CI, a assessoria ponderou, em síntese, sobre os seguintes apontamentos:

a) sobre a ausência de medições inseridas no Sistema Geo-obras referente ao segundo semestre de 2017, foi encaminhado comunicação interna à SAADS para promover a regularização de eventuais pendências;

b) sobre os 5 contratos paralisados argumenta que 02 (dois) tinham como





fonte de recursos a Fonte 131-Recursos destinados ao fundo de transporte e habitação – FETHAB (IC nº 288/2012) e IC nº 368/2013) e os outros 03 (três) a Fonte 151-Recursos de operações de crédito da administração direta (IC nº 017/2013, IC nº 025/2013 e IC nº 239/2013);

c) sobre os 7 contratos cadastrados como reincididos, justifica que suas rescisões não ocorreram de forma arbitrária ou com propósito de remanejar recursos orçamentários para outro fim, mas sim por descumprimento das obrigações contratuais pelas empresas detentoras dos contratos;

d) referente aos contratos “sem orçamento” explica que foram analisados os custos de realizar uma nova licitação para contratar o saldo remanescente da obra ou dar continuidade ao contrato, verificando a vantajosidade em mantê-los;

e) sobre os contratos com recursos do FETHAB aduz que os contratos de 2017 são predominantemente de serviços de manutenção e conservação e que os demais contratos de obras de infraestrutura são contratações remanescentes decorrentes da rescisão contratual por descumprimento de obrigações por parte da contratada, quais sejam o IC 012/2017 (anterior: IC 341/2014) o outro, o IC 009/2017, corresponde a contratação do remanescente dos serviços contratados inicialmente pelo IC 074/2013, frisando que estes não mais serão financiados pelo FETHAB.

355. Sobre os argumentos trazidos pela defesa, a Equipe de Auditoria rechaçou todos os argumentos, dado que a intenção de se adotar medidas necessárias deu-se apenas após os apontamentos realizados pelos *experts*, nos casos dos IC nº 288/2012 e 017/2013, já quanto aos IC nº 025/2013 e nº 239/2013, o Governo deixou de priorizar a conclusão de obras inacabadas.

356. Frisou ainda que o Governo deixou de promover medidas necessárias para a mitigação da existência de obras inacabadas/paralisadas no Estado, bem como deixou de promover a viabilização de continuidade dos contratos firmados em detrimento da formalização de novas contratações, o que evidencia a confirmação da irregularidade.





357. Em razões finais, argumentou a defesa, em breve apanhado, que é conhecedor dos problemas relativos aos contratos de obras, porém que a atual gestão tem feito a implantação de um Novo Modelo de Gestão de Obras Rodoviárias em Mato Grosso, afetando os principais ciclos e execução e entrega de obras, todavia, sempre primando pelo regular e qualificado emprego dos recursos públicos, com o equilíbrio entre a escassez de recursos e atendimento das demandas da sociedade.

358. Em análise dos fatos e justificativas trazidas nos autos, este *Parquet* de Contas corroborada com o entendimento proferido pela Auditoria, vez que resta latente nas argumentações que a maioria das providências tomadas pela gestão se deu apenas após os apontamentos realizados pela Equipe Técnica o que demonstra ausência de planejamento e execuções contratuais, bem como resta confirmado em sede de alegações finais que não houve a busca de resoluções dos contratos já firmadas, mas sim apenas uma implantação de Novo Modelo de gestão em detrimento de situações já firmadas.

359. A LRF estabeleceu regras voltadas para a preservação do patrimônio público, que devem ser observadas na execução orçamentária. Além da proibição de utilizar a receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integrem o patrimônio público para a realização de despesas correntes, a lei supracitada impôs ainda condições para a inclusão de novos projetos nas leis orçamentárias e nos créditos adicionais.

360. Nenhum investimento com duração superior a um exercício financeiro poderá ser acrescido, se não estiver no PPA ou em lei que o autorize (art 5º, §5º da LRF e art.167, §1º da Carta Magna); os projetos em andamento têm de ser adequadamente atendidos (art.45 da LRF) e ainda as despesas de conservação do patrimônio público têm de estar contempladas nos projetos em andamento.

361. Essas imposições recorrem das ações planejadas pressupostas na LRF,





entendendo que a gestão das finanças públicas não pode e não deve ser orientada pelas necessidades imediatas e sim planejadas. Assim, a LDO merece ter destaque no ciclo orçamentário e não somente ser o elemento de ligação entre o planejamento de médio prazo (PPA) e as ações a serem executadas (LOA).

362. Desse modo, percebe-se a ofensa à LRF em seu artigo 45, que dispõe:

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

363. Nesse cenário, conforme apurado, houve desídia na conservação do patrimônio público, pois, conforme relatado pela Equipe de Auditoria, foram 119 contratos dos quais em dezembro de 2017, encontravam-se 87 em andamento ou reiniciados, 05 paralisadas, 07 rescindida e 11 não cadastrados no Sistema Geo-Obras, além do mais apenas 46 tiveram medições inseridas no Sistema.

364. Desta feita, observa-se que o ponto de partida da LRF é o planejamento, através do qual são estabelecidas as diretrizes, metas e objetivos da gestão fiscal, bem como o controle constitui-se em outro aspecto fundamental, o que restou demonstrado no presente caso, que não foi cumprido pelo Poder Executivo nas formalizações de novas contratações (exercício 2017) em detrimento da continuidade de contratos já firmados em exercícios anteriores a serem adotadas junto à SINFRA. **Nesse norte, este Parquet pugna pela manutenção da presente irregularidade, dado o descumprimento do disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101/2000.**

365. Outra irregularidade acerca do tema também se refere a formalizações de novas contratações:

17.2. Formalização de novas contratações (exercício 2017) em detrimento





da continuidade de contratos já firmados em exercícios anteriores, bem como as medidas a serem adotadas junto à SEDUC para o cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Tópico 19.2.2.)

366. Sobre o presente apontamento a defesa arguiu, em apanhado, subsidiada com as informações proferidas pela Unidade de Apoio Administrativo da SAOB, que dos 38 contratos firmados em 2017, 12 tratam-se de retomada de obras rescindidas, 04 referem-se a obrigações assumidas junto ao Ministério Público (TAC); 05 (cinco) contratos novos são afetos ao “PDE-Climatização”, que se utiliza de recurso federal para execução e 17 são de obras novas, atendendo necessidades inadiáveis de Unidades Escolares da Rede Estadual de Educação.

367. A SECEX manteve o apontamento, dado que ainda que a Secretaria de Estado de Educação tenha tomado providências boa parte das obras permanecem inacabadas/paralisadas enquanto novas contratações foram efetivadas confirmando a irregularidade.

368. Nas razões finais, ratificou as informações proferidas SAOB, e afirma que a Seduc adota as medidas necessárias para viabilizar a continuidade dos contratos já firmados e que tem observado, sempre que possível, a continuidade das obras já iniciadas, bem como que não há má gestão dos recursos financeiros ou de planejamento, dado que o Ente não poderia deixar de dar amparo às demais Unidades Escolares que carecem de intervenções.

369. Em que pese os argumentos apresentados, as ilações do gestor não encontram guarida no ordenamento jurídico pátrio no tocante a ausência de continuidade dos contratos já firmados pela Seduc.

370. Cabe frisar, inicialmente, que o presente apontamento não é sobre negar amparo às Unidades Escolares geridas pelo Ente, tampouco de limitador dos direitos fundamentais ao acesso à educação, mas sim de preservação de continuidade de contratos já firmados pela gestão, como forma de não serem esquecidos ao tempo com





paralisações e/ou rescisões que demandam logo período de análise, situação que gera, na maioria das vezes, o desregramento da estruturação adequada de acesso à educação digna e eficaz a ser oferecida pelo Ente responsável pelo Planejamento Educacional Estadual.

371. Nessa toada, evitando conflito entre gestões e uma infinidade de obras e serviços paralisados e descontínuos, o legislador pátrio previu a referida vedação que deve ser rigorosamente observada.

372. Assim, o respeito ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, preceitua que os créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os que já estão em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, é norma a ser cumprida fielmente pelo gestor, com o fito alcance ao regramento fiscal e dos princípios propulsores da Administração Pública, tal como o princípio da Continuidade, e ainda, o princípio fundamento de acesso à educação.

373. Malgrado as diversas justificativas para não execução dos contratos já firmados em anos anteriores, deve-se ficar claro que as peças de planejamento possuem uma unidade, a qual não pode ser desvirtuada.

374. Desta feita, **o Ministério Público de Contas, coaduna com o entendimento da Equipe Técnica, no sentido da ocorrência da irregularidade grave FB11 (Tópicos 19.2.1 e 19.2.2), e manifesta-se pela expedição de recomendação ao Poder Legislativo para que determine ao Poder Executivo que se atente para o respeito ao planejamento orçamentário, de modo a abster-se de abrir créditos adicionais para novos projetos enquanto não forem adequadamente atendidos os em andamento, especialmente, aos adotados pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – Sinfra e Secretaria de Estado de Educação – Seduc.**





3. ANÁLISE GLOBAL

375. Em análise final quanto ao que foi apurado nestes autos, denota-se que a gestão do Estado de Mato Grosso apresentou graves irregularidades, especialmente no que toca à gestão fiscal e financeira.

376. Apontou-se, preliminarmente, como irregularidade de natureza gravíssima o resultado negativo do quociente de execução orçamentária, demonstrando situação de déficit de execução orçamentária – DA02. Conforme elucidado neste parecer, não obstante a irregularidade, em tese, amparar decisão pela rejeição das contas apresentadas, sob o crivo da estrita legalidade, este *Parquet* ponderou não ser cabível descuidar de outros elementos da realidade que permeiam a gestão do estado, como a ocorrência de fatores externos e involuntários à vontade do agente público.

377. Nesse norte, foi objeto de destaque a ocorrência de frustração de receitas na ordem de **R\$ 750.449.653,87**, o que indicou efetiva restrição de recursos disponíveis ao erário, impactando diretamente na capacidade do ente federativo em atender à gama de serviços a que está incumbido. Assim, **considerando as peculiaridades do cenário fiscal do Estado, em razão da instabilidade econômica do país, ponderou-se pela sugestão de Aprovação das Contas, com Ressalvas.**

378. Esse expediente se mostrou mais convergente ao entendimento dos demais órgãos de controle do país. Citou-se, na oportunidade, que os Tribunais de Contas dos estados de Goiás, Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina não desconsideraram as variáveis que contribuiriam para o desequilíbrio das contas públicas de seus estados, emitindo parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, determinações e recomendações à gestão do Poder Executivo Estadual.

379. Evidenciou-se que irregularidades dessa natureza não se trataram de condutas intencionadas dos gestores, mas sim que foram influenciadas por um cenário





mais amplo: o de recessão financeira. Assim, postulou-se a emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação, com ressalvas, considerando essas observações.

380. Isso não é dizer devam ser desconsideradas as demais irregularidades de natureza grave que foram encontradas no bojo da prestação de contas do Governo do Estado. **Ressalte-se que se busca nestes autos a correção das infrações concernentes à execução do orçamento, como a abertura de créditos adicionais com recursos inexistentes, àquelas relativas à gestão fiscal e financeira, especialmente quanto aos atrasos nos repasses de recursos aos municípios e duodécimos aos demais poderes e órgão autônomos.**

381. Sem dúvida, as impropriedades não podem ser desprezadas, podendo-se, contudo, recomendar ao Legislativo que determine a adoção de providências ao Executivo para que **elabore plano de ação, detalhado para cada irregularidade, inclusive, quanto à revisão de incentivos fiscais, correção de dados contábeis e a maior transparência da gestão, fixando o modo de correção, seu prazo e eventuais responsáveis pela execução.** Cabível sugerir que tal plano de ação, caso anuído pelo Tribunal, poderá contar com a participação da equipe técnica responsável pelo monitoramento das contas do Governo.

382. Não obstante a permanência de irregularidades, portanto, malgrado a natureza grave e gravíssima a elas imputadas, não podem de *per si* obstar a emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação. Isso porque, conforme razões acima expostas, a conjuntura econômica do país impactou decisivamente na gestão do Estado de Mato Grosso, ocasionando frustração de receitas e aumento de gastos, a comprometer o equilíbrio das contas.

383. Assim, considerando os dados colhidos nestes autos quanto à gestão do exercício de 2017, merece decisão pela **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, DAS**





CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO, EXERCÍCIO DE 2017.

4. CONCLUSÃO

384. Sendo assim, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial ao exercício do controle externo, no exercício de suas atribuições institucionais, nos termos do art. 51, da Constituição do Estado de Mato Grosso; do art. 92, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, **propõe** ao Egrégio Tribunal Pleno a emissão de **Parecer Prévio pela APROVAÇÃO**, das contas anuais do Governo do Estado de Mato Grosso, relativas ao exercício de 2017, de responsabilidade do Senhor José Pedro Gonçalves Taques, com as seguintes ressalvas e recomendações:

a) **RESSALVAS:**

a.1) **Gestão Fiscal e Financeira** - *Déficit* de execução orçamentária no valor de R\$ 886.188.021,95 em descumprimento ao disposto no art. 9º da LRF;

a.2) **Gestão Fiscal e Financeira** - Ausência de contingenciamento de despesas em tempo hábil, ocasionando um *déficit* de execução orçamentária no valor de R\$ 886,188 milhões, em descumprimento ao disposto no art. 9º da Lei 101/2000 – LRF;

a.3) **Gestão Fiscal e Financeira** - Ausência de contingenciamento das despesas discricionárias de modo a cumprir a meta de resultado primário contida no Anexo de Metas Fiscais da Lei 10.490/2016 – Lei de Diretrizes Orçamentárias;

a.4) **Planejamento e Orçamento** - Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação e superávit financeiro por conta de recursos inexistentes (fonte 174);

a.5) **Gestão Fiscal e Financeira** - Ampliação de incentivos fiscais em 2017 do Programa PRODEIC, por parte do Poder Executivo Estadual, num total de R\$ 1.498.506.735,57, valor superior àquele estimado na LDO 2017 para o Programa PRODEIC (R\$ 821.021.505,39), denotando a não consideração de R\$ 677.485.230,18 da





referida renúncia fiscal, no montante estimado na LOA 2017, em desrespeito ao art. 14, I, da LRF, à Lei Orçamentária Anual que regia o referido exercício financeiro (Lei Estadual nº 10.515, de 26/01/2017) e ao princípio da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da LRF);

a.6) **Gestão Fiscal e Financeira** - Insuficiência de R\$ 2.222.950.491,49 para pagamento de restos a pagar processados e não processados demonstrando o desequilíbrio financeiro e o comprometimento da gestão fiscal estabelecida no art. 1º, §1º da LRF;

a.7) **Gestão Fiscal e Financeira** - Realização de empréstimos entre órgãos e entre fontes ultrapassando o exercício financeiro e gerando passivos entre os órgãos estaduais em desacordo ao disposto no art. 44 do Decreto nº 835/2017 e na Lei Complementar nº 360/2009;

a.8) **Gestão Fiscal e Financeira** – Ausência de repasse ao Fundeb, até novembro de 2017, R\$ 292.123.178,14 em recursos originados nas cotas-parte estaduais de ICMS e IPVA e, em decorrência, os municípios de Mato Grosso deixaram de receber, até aquela data, R\$ 135.064.174,68 que seriam distribuídos pelo Fundo;

a.9) **Gestão Fiscal e Financeira** - Não realização das transferências do ICMS aos Municípios, CF), no decorrer do exercício de 2017 à cota-parte de 25%, registrando em novembro de 2017 o passivo de R\$ 21.455.942,43 de acordo com o os ditames do art. 158, IV, CF; art. 1º c/c art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990;

a.10) **Gestão Fiscal e Financeira** - Atraso nas transferências do ICMS aos Municípios (art. 158, IV, CF) no mês de outubro/2017 no valor de R\$ 213.478.834,44, contrariando o art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990;

a.11) **Gestão Fiscal e Financeira** - Não realização dos repasses do ICMS aos Municípios, CF), no decorrer do exercício de 2017 à cota-parte de 50%, no valor de R\$ 7.361.149,58 de acordo com o os ditames do art. 158, IV, CF; art. 1º c/c art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990;

a.12) **Gestão Fiscal e Financeira** - *Déficit* nos meses de março (R\$18.293.291,91), abril (R\$ 673.100,19) e junho (R\$ 21.214.453,55), referente a Cota-parte mensal repassados aos Municípios de acordo com o os ditames do art. 158, IV, CF; art. 1º c/c art. 5º da Lei Complementar nº 63/1990;





a.13) **Gestão Fiscal e Financeira** - Não repasse integral de duodécimos, considerando os atrasados de 2016 (TAC) e o exercício de 2017, por parte do Poder Executivo Estadual, aos demais Poderes e órgãos autônomos, o que desrespeita o princípio constitucional da separação e harmonia dos Poderes (art. 2º, da CF/88), o art. 18 da Lei Estadual nº 10.490/2016 (LDO), o art. 40 do Decreto estadual 835/2017;

a.14) **Gestão Fiscal e Financeira** - Não repasse aos municípios dos valores referentes ao Cofinanciamento da Atenção Básica, considerando os atrasados de 2016 no valor de R\$ 18.712.432,00 e o exercício de 2017 na quantia de R\$ 19.818.712,00;

a.15) **Contabilidade** - Inconsistência nos valores indicados como estoque de precatórios no Relatório de Gestão Fiscal de 3º quadrimestre do exercício de 2017 (Tópico 13.2.);

a.16) **Contabilidade** - Os valores de repasses ao Fundeb informados nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária publicados no exercício de 2017 foram R\$ 30.544.137,28 maiores que os efetivamente realizados: ao final do 5º bimestre os demonstrativos foram superestimados em R\$ 286.754.024,89;

a.17) **Gestão Fiscal e Financeira** - Não realização de audiências públicas para apresentação dos indicadores físicos de acompanhamento das ações e serviços nas áreas de infraestrutura, cidades, saúde, educação e segurança referente ao 1º semestre de 2017 em descumprimento ao disposto no artigo 98, § 1º, da Lei nº 10.490/2016 – LDO e dos Relatórios Quadrimestrais da Saúde referentes ao 1º e 3º quadrimestre de 2017 em descumprimento ao disposto ao art. 36, § 5º, da Lei Complementar nº 141/2012;

a.18) **Transparência** - Não disponibilização no Portal da Transparência das informações e dos dados estabelecidos na Resolução Normativa do TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa nº 14/2013 e pelo Decreto Estadual 1.973/2013;

a.19) **Contabilidade** - Supressão dos montantes relativos a Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (R\$ 181.799.778,77) e Outras Dívidas (R\$ 17.065.174,50), cujos





valores constam no Relatório de Gestão Fiscal mas não são indicados no Anexo 16;

a.20) **Gestão Patrimonial** - Ausência de providências efetivas a fim de disponibilizar a estrutura de pessoal necessária para a execução do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2017 entre MTPREV e INTERMAT;

a.21) **Previdência** - O processamento da folha de pagamento dos aposentados e pensionistas está sendo realizado pela Superintendência de Gestão de Folha de Pagamento da Secretaria de Estado de Gestão – SEGES, sendo esta uma das competências do MTPREV;

a.22) **Gestão Fiscal e Financeira** - Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168- A do Decreto-Lei nº 2.848/1940);

a.23) **Gestão Fiscal e Financeira** - Inadimplência no repasse e/ou recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao MTPREV, relativamente ao exercício de 2017;

a.24) **Previdência** - Repasse/recolhimento em atraso de contribuições previdenciárias devidas ao MTPREV, relativamente ao exercício de 2017;

a.25) **Previdência** - Ausência de atualização (multa e/ou juros) quando do repasse/recolhimento em atraso de contribuições previdenciárias devidas ao MTPREV, relativamente ao exercício de 2017;

a.26) **Planejamento e Orçamento** - Formalização de novas contratações (exercício 2017) em detrimento da continuidade de contratos já firmados em exercícios anteriores, junto à SINFRA e à SEDUC, em desrespeito ao artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

b) RECOMENDAÇÕES:

b.1) **Gestão Fiscal e Financeira** - Adotar medidas para evitar nos exercícios subsequentes, a ocorrência de déficit orçamentário, dentre as quais a promoção do efetivo reconhecimento das despesas orçamentárias no exercício em que as mesmas deveriam ser registradas e executadas, evitando onerar e distorcer a execução orçamentária dos exercícios seguintes;





b.2) **Gestão Fiscal e Financeira** - Adotar medidas para cumprimento das Metas Anuais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

b.3) **Planejamento e Orçamento** - Quando da abertura de créditos adicionais, por conta do excesso da arrecadação e superávit financeiro, observar a devida comprovação do excesso citado em desempenho do exercício financeiro anual do Estado, evitando a indicação de abertura de créditos adicionais pelo excesso de arrecadação, sem a ocorrência do mesmo e sem a correspondente fonte de recursos;

b.4) **Renúncia de Receita** - Executar o levantamento dos atos concessivos de renúncia de receita, com fundamento no art. 14, I da Lei de Responsabilidade Fiscal, e aprimore o sistema de informações de benefícios fruídos aos incentivos fiscais concedidos pelo Governo;

b.5) **Renúncia de Receita** - Aprimorar o sistema de declaração das informações de benefícios fruídos no sentido de dar transparência aos processos de decisão referente aos incentivos fiscais concedidos pelo Governo;

b.6) **Renúncia de Receita** - Manter atualizado os indicadores de prestação de contas e avaliação de resultados de cada Programa de Incentivos Fiscais, para o devido acesso e acompanhamento da sociedade e órgão de controle;

b.7) **Renúncia de Receita** - Quantificar os valores dos benefícios fruídos promovendo a correta contabilização;

b.8) **Renúncia de Receita** - Realizar a análise do impacto na receita tributária dos benefícios concedidos;

b.9) **Renúncia de Receita** - Realizar a análise do impacto social dos benefícios concedidos;

b.10) **Gestão Fiscal e Financeira** - Disponibilizar recursos suficientes para o pagamento dos restos a pagar inscritos, a fim de evitar a resultado negativo de disponibilidade financeira;

b.11) **Gestão Fiscal e Financeira** - Deixar de realizar empréstimos entre órgãos e entre fontes, de modo a gerar passivos entre os órgãos estaduais em desacordo ao disposto no art. 44 do Decreto nº 835/2017 e na Lei Complementar nº 360/2009;

b.12) **Gestão Fiscal e Financeira** - Regularizar as transferências de





valores pertencentes aos entes municipais, de modo a ocorrerem de forma automática e sistemática, ao tempo em que os recursos financeiros ingressam no Tesouro do Estado;

b.13) **Gestão Fiscal e Financeira** - Atualizar as informações dos repasses efetuados à conta de cada programa aos municípios no Portal da Secretaria de Estado de Saúde (<http://www.saude.mt.gov.br/aplicativo/fundoafundo/>);

b.14) **Gestão Fiscal e Financeira** - Regularizar a inconsistência nos valores indicados como estoque de precatórios no Relatório de Gestão Fiscal de 3º Quadrimestre do exercício de 2017;

b.15) **Gestão Fiscal e Financeira** - Regularizar os repasses ao Fundeb na extensão legalmente prevista, considerando que os valores de repasses ao Fundeb informados nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária publicados no exercício de 2017 foram R\$ 30.544.137,28 maiores que os efetivamente realizados: ao final do 5º bimestre os demonstrativos foram superestimados em R\$ 286.754.024,89;

b.16) **Transparência** - Incluir no Portal da Transparência a agenda com as informações relativas às Audiências Públicas, disponibilizando os materiais apresentados; bem como ampliar a divulgação da realização das Audiências, inclusive mediante utilização dos sites institucionais do Governo Estadual;

b.17) **Transparência** - Disponibilizar no Portal da Transparência as informações e dados estabelecidos na Resolução Normativa do TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa nº 14/2013 e pelo Decreto Estadual 1.973/2013;

b.18) **Planejamento e Orçamento** - Elaborar as peças de planejamento e orçamento públicos (PPA/LDO/LOA) em valores compatíveis com a realidade econômico/financeira do Estado;

b.19) **Planejamento e Orçamento** - Quando da elaboração de seus programas de governo, zelar pela clareza e transparência na demonstração dos resultados obtidos com a sua execução, por meio da definição de metas dotadas de maior qualidade, suportadas por definições mais específicas dos produtos a serem entregues e metodologias de apuração de resultados mais congruentes;

b.20) **Planejamento e Orçamento** - Aprimorar sua operacionalização de compras governamentais, zelar pelo fluxo de repasse de recursos e





qualifique/recomponha seus quadros de pessoal, de forma a não deixar as unidades responsáveis pela execução dos programas de governo sem os meios necessários para a consecução dos objetivos pactuados no PPA/LDO/LOA;

b.21) **Contabilidade** - Encaminhar na prestação de contas demonstrativo em que conste de forma detalhada a ocorrência de *superávit/déficit* financeiro em cada fonte de recurso;

b.22) **Contabilidade** - Adotar medidas para incluir nos demonstrativos contábeis os dados referentes aos precatórios judiciais, especialmente, no Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Fundada, em respeito aos ditames § 7º do art. 301 da LRF, art. 2º, III da Resolução nº 43/2001 – Senado Federal e de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF;

b.23) **Gestão Patrimonial** - Disponibilizar a estrutura de pessoal necessária ao cumprimento das obrigações estatuídas pelo Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2017 entre MTPREV e INTERMAT, bem como o acompanhamento do andamento dos trabalhos de responsabilidade da INTERMAT;

b.24) **Previdência** - Adotar medidas mais contundentes no sentido de estruturar cronograma com prazos para execução das atividades do MTPREV que englobem, dentre outras, a avaliação do impacto fiscal, orçamentário e financeiro, a situação do limite de gastos estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e o levantamento do *déficit* atuarial a ser enfrentado com a integração dos Órgãos e Poderes Autônomos ao MTPREV;

b.25) **Previdência** - Implementar de forma efetiva as atribuições do MTPREV em todos os seus aspectos - administração, gerenciamento e operacionalização - abrangendo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios, por meio de unidade gestora única;

b.26) **Previdência** - Regularizar imediatamente os repasses e/ou recolhimento das contribuições ao MTPREV, bem como efetivar a criação de uma comissão com participantes do MTPREV e dos Órgãos/Poderes Autônomos, com a finalidade de levantar os valores pendentes de compensação financeira das aposentadorias destes Órgãos/Poderes, bem como os procedimentos necessários para a





sua efetivação via MTPREV;

b.27) **Previdência** - Elaborar, junto ao Conselho de Previdência, Plano de Ação de atualização das informações funcionais de todos os segurados constante na base de dados atuarial do Poder Executivo, bem como dos Órgãos/Poderes Autônomos, a fim de manter a base cadastral do RPPS atualizada, consistente e fidedigna;

b.28) **Previdência** - Realizar os repasses e/ou recolhimentos ao MTPREV dentro do prazo estabelecido no art. 16 do Decreto Estadual nº 8.333/2006, a fim de evitar encargos indevidos ao erário e ainda descontrole financeiro ao órgão previdenciário estatal;

b.29) **Previdência** - Editar novo normativo que regulamente o prazo de repasse/recolhimento das contribuições previdenciárias ao MTPREV, tendo em vista que o Decreto nº 8.333/2006 refere-se ao do Fundo Previdenciário do Estado de Mato Grosso – FUNPREV;

b.30) **Previdência** - Atualizar a Lei Complementar nº 560/2014, bem como o Decreto Estadual nº 8.333/2006, a fim de que conste os parâmetros de incidência de atualização (multa e juros) para os casos de repasse/recolhimentos em atraso de contribuições previdenciárias devidas ao MTPREV;

b.31) **Planejamento e Orçamento** - Atentar para o respeito ao planejamento orçamentário, de modo a abster-se de abrir créditos adicionais para novos projetos enquanto não forem adequadamente atendidos os em andamento, especialmente, aos adotados pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – Sinfra e Secretaria de Estado de Educação – Seduc.

c) **SANEAMENTOS:**

c.1) Sanar os achados pertinentes às irregularidades DB 03, CB (5.2, 5.3, 5.4, 5.6), FB 10, bem como NB99, item 10.1;

d) **RETIFICAÇÕES:**

d.1) Corrigir redação da irregularidade DB08, a fim de conter o seguinte teor: “8.1. Não realização de audiências públicas para apresentação dos Relatórios





Quadrimestrais da Saúde referentes ao 1º e 3º quadrimestre de 2017 em descumprimento ao disposto ao art. 36, § 5º, da Lei Complementar nº 141/2012. (Tópico 12.1.)”

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 11 de junho de 2018.

(assinatura digital)²¹
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador-geral de Contas

21 Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

