



PROCESSO : 8.176-0/2014
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO 2014
UNIDADE : GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO
RESPONSÁVEL : SILVAL DA CUNHA BARBOSA
RELATOR : CONSELHEIRO ANTÔNIO JOAQUIM

PARECER Nº 3.152/2015

EMENTA:

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO 2014. GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. PRELIMINAR DE SOBRESTAMENTO. MANIFESTAÇÃO NO MÉRITO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. RECOMENDAÇÕES. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL E ESTADUAL.

1 RELATÓRIO

Trata-se das **contas anuais de governo do Estado de Mato Grosso** prestadas pelo Excelentíssimo ex-Governador, **Sr. Silval da Cunha Barbosa**, relativas ao **exercício de 2014**.

Os autos aportaram no Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo Estadual nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I da Constituição Federal; artigos 47 e 210 da Constituição Estadual, artigos 26 e 34 da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 29, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).

As equipes técnicas da Secretaria de Controle Externo da Primeira



Relatoria, Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e RPPS, com o apoio técnico da Secretaria de Tecnologia da Informação, após analisarem as referidas contas, elaboraram Relatório Técnico Preliminar abordando os principais aspectos da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e fiscal do Governo do Estado, bem como os investimentos em obras públicas ao longo do exercício de 2014, o resultado dos principais programas de governo, a observância do princípio da transparência e, ainda, o cumprimento de determinações e recomendações anteriores do TCE/MT.

Consta do Relatório Técnico, que a auditoria foi realizada no período de 10/04 a 06/05/2015, em atendimento à determinação contida na Portaria nº 36/2015, e com observância às normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

As equipes técnicas de Controle Externo apresentaram o **Relatório de Auditoria Preliminar**, que faz referência ao resultado do exame das contas anuais prestadas pelo gestor, manifestando, preliminarmente, pela existência de **17 (dezessete) irregularidades**:

1. FB 02. Planejamento/Orçamento_Grave. *Abertura de créditos adicionais* - suplementares ou especiais – sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, da Constituição Federal; art. 42 da Lei 4.320/1964).

1.1. Houve suplementações orçamentárias via decreto no valor de R\$ 1.137.867.719,27 sem o respaldo da respectiva lei orçamentária ou lei específica. **(Item 7.1.3.3)**

2. FB 99. Planejamento/Orçamento_grave. Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa no 17/2010 – TCE-MT.

2.1. Na LDO 2014 – Lei Estadual n.º 9970/2013 encaminhada para este Tribunal de Contas mediante o protocolo n.º 284343/2013 em 07/11/2013, há ausência da comprovação do envio do relatório dos projetos em andamento ao Legislativo Estadual. **(Item 7.1.3.3)**

3. 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



4.320/1964).

3.1. *Abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 431.868.774,92 sem a comprovação da efetiva existência da fonte de recurso superávit financeiro. (Item 7.1.3.3)*

3.2. *Abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 1.105.852.494,13 sem a comprovação da efetiva existência da fonte de recurso excesso de arrecadação (Item 7.1.3.3)*

3.3. *Abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 12.750.611,27 sem a comprovação da efetiva existência da fonte de recurso convênios celebrados. (Item 7.1.3.3)*

4. FB 09. Planejamento/Orcamento_Grave. Abertura de crédito adicional especial incompatível com o PPA e a LDO (art. 5º, caput, da Lei Complementar 101/2000).

4.1. *Não há compatibilidade entre as despesas criadas através das leis estaduais n.ºs 10073, 10114, 10166 e 10174/2014 e o previsto no Anexo I – metas e prioridades da LDO 2014 (Lei estadual n.º 9970/2013). (Item 7.1.3.3)*

5. FB 04. Planejamento/Orcamento_Grave. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais - sem a indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V, da Constituição Federal).

5.1. *Nos decretos orçamentários abertos mediante o uso da fonte de recursos 170 – convênios celebrados, no valor total de R\$ 326.698.893,47, não havia menção ao convênio que financiou a nova despesa. (Item 7.1.3.3)*

6. 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).

6.1. *Divergência entre o saldo da dívida tributária (R\$ 3.320.038.286,70) e não tributária (R\$ 200.759,68) registrado no anexo 14 – balanço patrimonial e o apurado na movimentação informado no relatório FIP 215 e anexo 10 – comparativo da receita orçada com a arrecadada. (Item 8.1.2.1)*

6.2. *Divergência de R\$ 28.851.554,39 entre o valor registrado (R\$ 1.204.282.413,72) no Balanço Geral - Anexo 10/2014 Consolidado, e o valor transferido pela STN (R\$ 1.233.133.968,11) referente à receita transferida pela União ao FUNDEB. (Item 8.2.3.2.4)*

6.3. *Diferença de R\$ 134.965.459,35 no valor dos restos a pagar processados inscritos no exercício, devido a inconsistências na contabilização do anexo 12 – balanço orçamentário e/ou do anexo 17 – demonstrativo da dívida flutuante. (Item 9.1)*

6.4. *Inconsistências apresentadas no quadro “Comparação dos restos a pagar de exercícios anteriores – contas de governo 2014”, referentes aos restos a pagar de exercícios anteriores. (Item 9.2.1)*

6.5. *O ativo compensado inscrito no balanço patrimonial 2014 é no valor de R\$ 5.355.876.502,03, enquanto o passivo compensado totalizou de R\$ 3.241.470.255,12, portanto, há uma divergência entre os grupos de R\$ 2.114.406.246,91. (Item 9.3)*



7. BB 03. Gestão Patrimonial_Grave. Não-adoção de providências para cobrança de dívida ativa - administrativas e/ou judiciais (art. 1º, § 1º, arts. 12 e 13 da Lei Complementar 101/2000 e Lei 6.830/1980).

7.1. A arrecadação da dívida ativa equivaleu a somente 0,20% do valor total de seu estoque, fato que indica a omissão do governo em promover ações administrativas e ou judiciais com o fito de recuperar o máximo possível do crédito inscrito em dívida ativa. **(Item 8.1.2.1)**

8. AB 99. Limite Constitucional/Legal_Grave. Irregularidade referente à Limite Constitucional/Legal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

8.1. As receitas base para a composição do FUNDEB totalizaram R\$ 7.429.661.451,34; assim sendo, o valor destinado ao fundo deveria ser de R\$ 1.485.932.290,27, que corresponde a 20% da receita base. No entanto, o valor registrado é de R\$ 1.448.307.542,39, ou seja, 19,49% da receita base, R\$ 37.624.747,88 menor do que o valor que efetivamente deveria ter sido destinado ao FUNDEB, contrariando o artigo 3º da Lei nº 11.494/2007. **(Item 8.2.3.2.3)**

9. 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).

9.1. Cancelamento de restos a pagar processados no valor de R\$ 14.443.398,47, em detrimento da apresentação do seu respectivo fato motivador e justificativa para anulação. **(Item 9.2.1)**

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

10.1. Insuficiência financeira de R\$ 383.867.425,80, impossibilitando a integral quitação dos restos a pagar processados e depósitos de terceiros sob tutela do Estado. **(Item 9.5.4)**

11. MB 02. Prestação Contas_Grave. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE no 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE no 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE no 14/2007).

11.1. A LOA 2014 – Lei n.º 10037/2013 foi protocolada neste Tribunal de Contas no dia 30/01/2014, fora do prazo previsto no inciso I do artigo 166 do Regimento Interno TCE-MT. **(Item 7.1.3)**

11.2. O RREO – Relatório resumido da execução orçamentária relativo ao 5º e 6º bimestre de 2014 não foram encaminhados a este Tribunal no prazo previsto na Resolução Normativa n.º 02/2003-TCE-MT. **(Item 10.1.1)**

11.3. O RGF – Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 3º quadrimestre de



2014 não foi encaminhado a este Tribunal no prazo previsto na Resolução Normativa n.º 02/2003- TCE-MT. **(Item 10.1.2)**

12. DB 08. Gestão Fiscal/Financeira_Grave. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto a realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

12.1. Não foi constatado a publicação do RREO relativo ao 6º bimestre 2014, em contrário ao artigo 52 da LRF. **(Item 10.1.1)**

12.2. Não foi constatado a publicação do RGF relativo ao 3º quadrimestre de 2014, em contrário ao artigo 55 da LRF. **(Item 10.1.2)**

12.3. Não ficou demonstrado nos processos referentes às peças de planejamento protocoladas no TCE/MT que houve a publicação de convocações para a realização das audiências públicas, o que fere o disposto no artigo 48, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que a transparência da gestão fiscal será assegurada mediante incentivo à participação popular. **(Item 11.1)**

13. NB 99. Diversos_Grave. Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCEMT.

13.1 O resultado nominal alcançado ao final do exercício de 2014 foi de R\$ 2.703.581.459,19, valor que supera a meta estipulada na LDO 2014 (R\$ 1.666.358.007,00) no montante de R\$ 1.037.223.452,19, em contrário ao parágrafo 1º do artigo 4º e artigo 9º da LRF e inciso I do artigo 4º da LDO – Lei Estadual n.º 9970/2013. **(Item 10.1.3.2)**

14. DA 01. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima. Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, *caput* e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000).

14.1. Foram contraídas despesas no valor de R\$ 217.129.889,01 nos dois últimos quadrimestres do mandato, em detrimento da inexistência de disponibilidade financeira suficiente para sua integral quitação. **(Item 10.1.5)**

15. NB11. Diversos_grave_11. Não implementação das regras da Lei de Acesso à Informação nos padrões e prazos definidos (art. 5º da Resolução Normativa TCE no 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa TCE no 14/2013).

15.1. As regras da Lei de Acesso à Informação não foram implementadas nos padrões previstos, posto que, no que diz respeito à transparência ativa, as informações encontradas no Portal Transparência não estão apresentadas conforme as regras estabelecidas no manual aprovado pela Resolução Normativa 14/2013 deste Tribunal de Contas, que está disponível no *link* da Ouvidoria no *site* www.tce.mt.gov.br, além do que, algumas páginas do *site* estão apresentado erro e, sendo assim, não demonstram a informação desejada. **(Item 11.2)**



16. 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 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

16.1. Os valores referentes aos precatórios do Governo Estadual não foram contabilizados na dívida fundada, em contrário ao parágrafo 7º do artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **(Item 12.4)**

17. NB 03. Diversos_Grave. Prática de condutas vedadas pela legislação eleitoral, tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais (art. 73 da Lei 9.504/1997).

17.1. Houve liquidação de publicidade institucional pelo Poder Executivo no período de 05/07/2014 a 05/10/2014 (três meses antecedentes ao pleito eleitoral) no valor de R\$ 20.098.949,98, em contrário a alínea “b” do inciso VI do artigo 73 da Lei n.º 9.504/97. **(Item 18.2)**

Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o ex-Governador do Estado, Sr. Silval da Cunha Barbosa, foi citado para apresentar defesa em relação ao relatório preliminar.

Após analisar os argumentos e documentos de defesa, as equipes técnicas elaboraram Relatório Técnico de Defesa, manifestando pela permanência de **10 (dez) irregularidades:**

1. FB 99. Planejamento/Orcamento_grave. Irregularidade referente à Planejamento/Orcamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa no 17/2010 – TCE-MT.

1.1. Na LDO 2014 – Lei Estadual n.º 9970/2013 encaminhada para este Tribunal de Contas mediante o protocolo n.º 284343/2013 em 07/11/2013, há ausência da comprovação do envio do relatório dos projetos em andamento ao Legislativo Estadual. **(Item 7.1.3.3)**

2. FB 03. Planejamento/Orcamento_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 4.320/1964).

2.1. *Abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 431.868.774,92 sem a comprovação da efetiva existência da fonte de recurso superávit financeiro.* **(Item 7.1.3.3)**

2.2. Abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 1.105.852.494,13 sem a comprovação da efetiva existência da fonte de recurso excesso de arrecadação **(Item 7.1.3.3)**

2.3. Abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 12.750.611,27 sem a comprovação da efetiva existência da fonte de recurso convênios



celebrados. **(Item 7.1.3.3)**

3. FB 09. Planejamento/Orcamento_Grave. Abertura de crédito adicional especial incompatível com o PPA e a LDO (art. 5º, caput, da Lei Complementar 101/2000).

3.1. Não há compatibilidade entre as despesas criadas através das leis estaduais n.ºs 10073, 10114, 10166 e 10174/2014 e o previsto no Anexo I – metas e prioridades da LDO 2014 (Lei estadual n.º 9970/2013). **(Item 7.1.3.3)**

4. FB 04. Planejamento/Orcamento_Grave. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais - sem a indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V, da Constituição Federal).

4.1. Nos decretos orçamentários abertos mediante o uso da fonte de recursos 170 – convênios celebrados, no valor total de R\$ 326.698.893,47, não havia menção ao convênio que financiou a nova despesa. **(Item 7.1.3.3)**

5. BB 03. Gestão Patrimonial_Grave. Não-adoção de providências para cobrança de dívida ativa - administrativas e/ou judiciais (art. 1º, § 1º, arts. 12 e 13 da Lei Complementar 101/2000 e Lei 6.830/1980).

5.1. A arrecadação da dívida ativa equivaleu a somente 0,20% do valor total de seu estoque, fato que indica a omissão do governo em promover ações administrativas e ou judiciais com o fito de recuperar o máximo possível do crédito inscrito em dívida ativa. **(Item 8.1.2.1)**

6. 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).

6.1. Cancelamento de restos a pagar processados no valor de R\$ 14.443.398,47, em detrimento da apresentação do seu respectivo fato motivador e justificativa para anulação. **(Item 9.2.1)**

7. MB 02. Prestação Contas_Grave. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE no 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE no 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE no 14/2007).

7.1. A LOA 2014 – Lei n.º 10037/2013 foi protocolada neste Tribunal de Contas no dia 30/01/2014, fora do prazo previsto no inciso I do artigo 166 do Regimento Interno TCE-MT. **(Item 7.1.3)**

7.2. O RREO – Relatório resumido da execução orçamentária relativo ao 5º bimestre de 2014 não foram encaminhados a este Tribunal no prazo previsto na Resolução Normativa n.º 02/2003-TCE-MT. **(Item 10.1.1)**



8. DB 08. Gestão Fiscal/Financeira_Grave. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto a realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

8.1. Não ficou demonstrado nos processos referentes às peças de planejamento protocoladas no TCE/MT que houve a publicação de convocações para a realização das audiências públicas, o que fere o disposto no artigo 48, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que a transparência da gestão fiscal será assegurada mediante incentivo à participação popular. **(Item 11.1)**

9. NB 99. Diversos_Grave. Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCEMT.

9.1 O resultado nominal alcançado ao final do exercício de 2014 foi de R\$ 2.703.581.459,19, valor que supera a meta estipulada na LDO 2014 (R\$ 1.666.358.007,00) no montante de R\$ 1.037.223.452,19, em contrário ao parágrafo 1º do artigo 4º e artigo 9º da LRF e inciso I do artigo 4º da LDO – Lei Estadual n.º 9970/2013. **(Item 10.1.3.2)**

10. 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 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

10.1. Os valores referentes aos precatórios do Governo Estadual não foram contabilizados na dívida fundada, em contrário ao parágrafo 7º do artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **(Item 12.4)**

Por derradeiro, conforme preceitua a nova redação do art. 141, § 2º do Regimento Interno do TCE/MT, o ex-Governador do Estado, Sr. Silval da Cunha Barbosa, foi notificado para alegações finais, as quais foram devidamente apresentadas.

Vieram os autos ao Gabinete do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas para análise e emissão de parecer conclusivo.

É o breve relatório.



2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 PRELIMINAR DE SOBRESTAMENTO

O Ministério Público de Contas, por intermédio da sua Procuradoria Geral, protocolou neste Tribunal representação interna (Processo nº 143294/2015) que trata do possível cancelamento irregular de empenhos não liquidados por ato formal, mas já com a entrega dos bens efetivada ou a prestação de serviços executada, trazendo, como consequência, despesas do exercício anterior para serem pagas com recursos orçamentários deste ano, o que caracterizaria, em tese, violação as leis de finanças públicas (Lei n. 4320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal).

Pelo princípio do regime de competência, tais despesas de 2014 (último ano de mandato, vale lembrar) deveriam estar inscritas em restos a pagar processados, com a necessária cobertura financeira, e previstos no passivo financeiro do balanço patrimonial do Estado, o que de fato não aconteceu, onerando, indevidamente, o orçamento de 2015 a ser executado por um novo governo.

Verificou-se que até o mês de maio deste ano, foram realizados pagamentos no elemento 92 (pagamentos de despesas de exercícios anteriores) de, aproximadamente, 150 milhões de reais, valor muito expressivo, considerando que eventuais despesas de exercício anterior são situações excepcionais.

Na representação, o Ministério Público de Contas solicita uma auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, com o objetivo de apurar a regularidade de cancelamentos de empenhos realizados no final do exercício de 2014 pelo Estado de Mato Grosso, confrontando-os com os pagamentos realizados no exercício de 2015 sob o elemento 92 (despesas de exercícios anteriores), a fim de eventualmente contabilizá-los no Passivo Financeiro do Estado (Balanço Patrimonial) de 2014.



Tratando-se de final de mandato, o resultado financeiro é de suma importância na apreciação das contas de governo, tendo em vista que o eventual descumprimento do art. 42 da LRF (proibição de assunção de obrigação nos dois últimos quadrimestres do mandato sem a devida cobertura financeira) é considerado irregularidade de natureza gravíssima (Resolução TCE/MT nº 17/2010), ensejadora de rejeição de contas e, ainda, passível de enquadramento no tipo penal do art. 359-C do Código Penal.

A Resolução Normativa nº 10/2008, deste Tribunal de Contas do Mato Grosso, estabeleceu em seu art. 8º, importante diretriz a ser observada diante da existência de representação com relevantes indícios de irregularidades capazes de influenciar no julgamento das contas apresentadas a este Tribunal:

Art. 8º. As denúncias e as representações apresentadas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso antes da inclusão do correspondente processo de contas anuais de gestão em pauta de julgamento, e que versem sobre indícios de irregularidades relevantes, serão decididas pelo Tribunal Pleno em tempo de subsidiar o julgamento das correspondentes contas anuais de gestão.

Em que pese tratar os presente autos de contas anuais de governo, os graves indícios de irregularidades abordadas na representação proposta por este Parquet de Contas, inquestionavelmente, é apta a influenciar na apreciação das contas de governo do Estado de Mato Grosso do exercício de 2014.

Assim, considerando o possível impacto da conclusão da auditoria solicitada na referida representação na análise destas contas de governo, bem como a necessidade de uma apreciação segura e mais próxima da realidade no que diz respeito a posição financeira e patrimonial do Estado de Mato Grosso, especialmente quando se trata de final de mandato, mostra-se fundamental o **sobrestamento, em caráter excepcional, deste processo de contas anuais de governo**, por uma **prazo de 60 (sessenta) dias**, nos termos do art. 89, X, do Regimento Interno deste Tribunal, ou até a conclusão da auditoria solicitada nos autos da representação interna deste *Parquet*:



Art. 89. O relator será juiz do feito que lhe for distribuído, competindo-lhe:

[...]

X. Determinar, na fase de instrução do feito o sobrestamento do mesmo, quando couber, e dar-lhe sequência quando entender necessário;

Vale reforçar, que a necessidade de sobrestamento dos autos de contas anuais de governo do Estado de Mato Grosso – 2014, é medida essencial na busca da verdade real dos fatos, tendo em vista os graves indícios de irregularidades apontadas que poderão influenciar substancialmente a apreciação das referidas contas.

A despeito da apreciação das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado mediante parecer prévio elaborado no prazo de 60 (sessenta) dias a contar de seu recebimento, há que se realizar juízo de ponderação diante dos fatos envolvidos.

Dada a importância dos novos fatos que envolvem diretamente a situação financeira e patrimonial do Estado em 2014 (último ano de mandato), estes devem ser valorados a ponto de se permitir o sobrestamento excepcional destas contas de governo, em ponderação ao prazo previsto no art. 71, I, da CF/88 e art. 25 da Lei Orgânica deste Tribunal, uma vez que a busca da verdade real deverá ser priorizada por esta Corte de Contas.

De outro norte, a emissão de parecer prévio diante dos restritos fatos constantes nos autos, poderá induzir a um eventual erro na apreciação das contas de governo do Estado a ser realizado pela Assembleia Legislativa, uma vez que a totalidade dos fatos que envolvem a análise das contas de governo não foi retratada.

Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas, preliminarmente, em caráter excepcional, solicita o sobrestamento destas Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso, exercício 2014**, com fundamento no art. 89, X, do Regimento Interno deste Tribunal, por um **prazo de 60 (sessenta) dias**, ou até a **conclusão da auditoria solicitada nos autos da representação interna nº**



143294/2015, a qual deverá ser apensada a este processo a fim de subsidiar a apreciação destas contas de governo

2.2 MÉRITO

Nos termos do art. 46 da Constituição do Estado de Mato Grosso, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de Mato Grosso e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo.

O controle externo, a cargo do Poder Legislativo Estadual, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, consoante o disposto no art. 47 da Constituição Estadual.

Desse modo, de acordo com 47, I, da Carta Estadual, compete ao Tribunal de Contas apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de 60 (sessenta) dias a contar de seu recebimento e enviado à Assembleia Legislativa para julgamento.

No mesmo sentido, a Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT) estabelece que o Tribunal de Contas do Estado emitirá parecer prévio circunstanciado sobre as contas que o Governador do Estado deve apresentar anualmente (art. 25).

As contas de governo abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, restringindo-se o parecer prévio às contas do Poder Executivo (§ 1º).

Ademais, as contas consistirão nos balanços gerais do Estado e no



relatório do órgão central de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 162 da Constituição Estadual.

O art. 34 da Lei Orgânica do TCE/MT ressalva que a elaboração do parecer prévio não envolve o exame de responsabilidade dos administradores e demais responsáveis de unidades gestoras, por dinheiros, bens e valores públicos, cujas contas deverão ser apresentadas em separado e julgadas conforme previsto no Regimento Interno e demais provimentos do Tribunal.

Trata-se, assim, da análise das contas de governo, as quais expressam os resultados da atuação governamental ao longo de determinado exercício financeiro. Representam as contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa, revelando o cumprimento, ou não, do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, apresentando, ainda, os níveis de endividamento, o atendimento, ou não, aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para as políticas públicas da saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos balanços gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I, c/c 49, IX, da CF/88).

A Resolução Normativa nº 10/2008, que estabelece regras para apreciação das Contas Anuais de Governo prestadas, em seu art. 5º, §1º, estabelece que o parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

- a) *se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31.12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;*
- b) *a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;*
- c) *o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a*



consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;

d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;

e) a observância ao princípio da transparência.

No caso em apreço, verifica-se que as contas de governo do Estado de Mato Grosso, referentes ao exercício de 2014, foram prestadas tempestivamente pelo ex-Governador, Sr. Silval da Cunha Barbosa, para apreciação pelo TCE/MT, mediante parecer prévio, no prazo de 60 (sessenta) dias, conforme disposição constitucional, para posterior julgamento pela Assembleia Legislativa.

Constata-se, ainda, que foi oportunizado o direito de defesa ao Governador do Estado, em observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, de acordo com o art. 5º, LV, da Constituição da República.

Após breve introdução, o Ministério Público de Contas, na sua missão constitucional e legal de resguardar a lei, fiscalizando sua execução, regrada na Constituição Federal, ao analisar esta Prestação de Contas de Governo e os Relatórios Técnicos Preliminar e Conclusivo, passa a discorrer sobre os principais aspectos analisados e destaca os resultados apurados na avaliação da gestão dos recursos públicos do Governo do Estado de Mato Grosso.

2.2.1 FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A fiscalização da gestão orçamentária consiste na avaliação da execução orçamentária ao longo do exercício, segundo as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), com ênfase na arrecadação da receita e na realização da despesa, no resultado orçamentário e no desempenho dos programas de Governo.



O PPA possui natureza de planejamento estratégico de médio prazo (4 anos), no qual estão inseridos os programas que o governo pretende realizar, ordenando as respectivas ações para que se atinja os objetivos e metas estabelecidos nos quatro anos de mandato.

O PPA do Estado de Mato Grosso para o período 2012 a 2015 foi instituído pela Lei Estadual nº 9.675, de 20 de dezembro de 2011, e foi protocolado nesta Corte de Contas sob o nº 22748-0/2011 (02 volumes) em 21 de dezembro de 2011, em cumprimento à determinação contida no inciso II, do artigo 166 da Resolução 14/2007 – Regimento Interno deste Tribunal, que estabelece o encaminhamento dessa peça até 31 de dezembro do ano em que foi votada.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – dispõe sobre as metas e prioridades do Governo, incluindo as despesas de capital para o exercício seguinte, disciplina a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, apresenta as modificações da legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LDO é o instrumento disciplinado na Constituição Federal para estabelecer o elo entre o PPA e a LOA, tendo como objetivo prioritário a indicação dos parâmetros necessários à alocação de recursos no orçamento anual, de forma a viabilizar, na medida do possível, o atingimento das diretrizes, objetivos e metas previstas no PPA que foram priorizados na LDO.

No âmbito do Estado de Mato Grosso, a LDO referente ao ano de 2014, foi aprovada pela Lei nº 9970/2013, publicada no Diário Oficial do Estado do dia 05/08/2013 e protocolada neste Tribunal de Contas no dia 07/11/2013, de acordo, portanto, com o inciso II do artigo 166 da Resolução n.º 14/2007 – Regimento Interno TCE-MT, que determina o prazo final para seu encaminhamento a este Tribunal até o dia 31 de dezembro do ano em que foi votado.

Já a Lei Orçamentária Anual – LOA – abrange, nos termos dos incisos I, II, e III do § 5º do artigo 165 da Constituição Federal, o orçamento fiscal da Administração Pública, o orçamento de investimentos das sociedades de economia



mista e o orçamento da seguridade social de toda a Administração Pública, inclusive os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A LOA do Estado de Mato Grosso, referente ao ano de 2014, foi aprovada pela Lei nº 10037/2013, publicada no D.O.E do dia 30/12/2013 e protocolada neste Tribunal de Contas no dia 30/01/2014, sob o n.º 27367/2014, **fora do prazo** previsto no inciso I do artigo 166 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, configurando **irregularidade grave** classificada por este Tribunal com o código **MB 02** (Resolução Normativa 2/2015).

Conforme consta no Relatório Técnico, a **receita prevista** para o exercício de 2014 foi de **R\$ 13.345.588.178,00**, sendo arrecadado o montante de **R\$ 13.916.006.296,36**, gerando, desse modo, um **excesso de arrecadação** no valor de **R\$ 570.418.118,36**.

Por sua vez, a **despesa autorizada**, incluindo novos créditos adicionais realizados durante o exercício de 2014, foi de **R\$ 15.796.925.675,67**, sendo a **despesa executada** (empenhada) no montante de **R\$ 13.734.135.118,61**.

O resultado orçamentário consiste na diferença entre a receita **arrecadada** e a despesa executada no exercício, demonstrando um déficit, um superávit ou um equilíbrio orçamentário.

Os resultados indicam que a receita arrecadada é maior que a despesa realizada e que as despesas não ultrapassaram o limite do crédito orçamentário estabelecido. Destas informações obtém-se o **quociente de execução orçamentária de 1,01**, o que demonstra **superávit de execução orçamentária**.

Conseqüentemente, quanto ao saldo financeiro, o exercício de 2014 demonstrou saldo superior ao exercício anterior, portanto mostrou-se positivo.

Resultado positivo também foi o espelhado na comparação do consolidado entre o ativo e o passivo financeiro, demonstrando superávit financeiro.



De outro norte, fora apontado no Relatório de Auditoria da Secretaria de Controle Externo a ocorrência de **05 (cinco) irregularidades** referentes ao planejamento e orçamento, tendo como responsável o ex-Governador do Estado de Mato Grosso:

A **primeira irregularidade** apontada pela equipe técnica refere-se à existência de **suplementações orçamentárias, via decreto, no valor de R\$ 1.137.867.719,27 (um bilhão cento e trinta e sete milhões oitocentos e sessenta e sete mil setecentos e dezenove reais), sem o respaldo da respectiva lei orçamentária ou lei específica, caracterizando a irregularidade grave FB 02 (item 7.1.3.3).**

No que se refere a esse ponto, isto é, à abertura de créditos adicionais, cumpre registrar, de início, as disposições da LOA 2014 (Lei 10.037/2013) que tratam sobre a matéria. Vejamos:

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - abrir, durante o exercício, **créditos suplementares até o limite de 10% (dez por cento) da despesa total fixada no Art. 4º**, observado o disposto no Art. 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência, fixada nos termos do artigo 29, da Lei nº 9.970 de 02 de agosto de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2014, observado o disposto no Art. 5º, inciso III, da Lei complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

Parágrafo único. Quanto ao limite a que se refere o inciso I, do caput deste artigo, observar-se-á ainda:

I – **o limite a que se refere o inciso I, do caput, será calculado sem considerar na sua oneração os créditos suplementares ou adicionais pertinentes a Poderes, dívida pública ou despesa de pessoal;**

II – **o limite a que se refere o inciso I, do caput, será calculado sem considerar na sua oneração os créditos suplementares e adicionais pertencentes à saúde, educação, precatórios, outras vinculações constitucionais, convênios intergovernamentais, superávit financeiro, incorporações de recursos intraorçamentários e previdenciários;**

III– **será apurado cumulativamente em cada semestre, somando-se ao limite do semestre seguinte de tal forma que o seu valor no ano não**



seja superior a duas vezes o limite do inciso I, do caput.¹

Note-se que a regra geral para a abertura de créditos suplementares estabelece um limite a ser observado, qual seja, de 10% da despesa total fixada no art. 4º da própria LOA 2014. Contudo, o dispositivo supratranscrito traz, em seu parágrafo único, diversas exceções, cuja compreensão, segundo a equipe de auditoria, demanda “um enorme esforço de interpretação e diversos cálculos, características que não coadunam com princípios inerentes à gestão orçamentária, dentre os quais cita-se o princípio da clareza”.

Não obstante a redação truncada e complexa, a equipe técnica entendeu que não houve autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados, de modo que houve cumprimento do inciso VII do artigo 167 da Constituição da República.

Em que pese a conclusão da equipe técnica, o **Ministério Público de Contas manifesta-se de forma diversa** pelas razões que passa a expor.

É possível observar que o parágrafo único do artigo 6º da LOA 2014, ao deixar de incluir eventuais aberturas de créditos relacionadas à saúde, educação, precatórios, despesa de pessoal, dívida pública, entre outros, no percentual de 10% estabelecido no caput, não fixou nenhum percentual limite para a abertura de créditos adicionais relacionados às despesas pertinentes a essas áreas elencadas nos incisos I e II do parágrafo único do art. 6º da LOA 2014.

Em outras palavras, percebe-se que, para essas exceções (art. 6º, parágrafo único, I e II da Lei 10.037/2013), o Poder Executivo estava autorizado a abrir crédito adicional sem qualquer percentual preestabelecido nesta lei, o que significa um verdadeiro “cheque em branco” ao Chefe do Executivo.

Registra-se que essa prática não é exclusiva de 2014, pois, nos exercícios anteriores, houve severas inconsistências ligadas à abertura de créditos adicionais, todas relacionadas à ausência de compromisso com as peças de

¹ LOA 2014



planejamento e com ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes.

No exercício de 2012, o relatório técnico apontou como irregularidade a abertura de créditos especiais sem autorização legislativa no montante de R\$ 46.685.839,80.

Sobre as contas de governo do Estado de Mato Grosso, exercício 2013, cumpre informar que, em relatório técnico, apontou-se a irregularidade da abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa no valor de R\$ 2.479.106.256,80. Isso porque, assim como em 2014, a LOA 2013 criou uma série de exceções à regra geral de abertura de créditos suplementares, o que tornou a possibilidade de abertura de créditos bastante ampla. Vejamos:

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - abrir, durante o exercício, créditos **suplementares** até o limite de 20% (vinte por cento) da despesa total fixada no artigo 4º, observado o disposto no artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;
II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência, fixada nos termos do artigo 27, da Lei nº 9.784 de 26 de julho de 2012, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2013, observado o disposto no artigo 5º, inciso III, da Lei complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

§ 1º Não onerarão o limite previsto no inciso I, os créditos:

I - destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias, relativas à despesa de pessoal, **até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º desta lei;**

II - destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias, relativas à despesa de débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, e despesas à conta de recursos vinculados constitucionalmente, **até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º desta lei;**

III - provenientes de Incorporações por Superávit Financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior e Incorporações de recursos provenientes de Convênios celebrados na esfera intergovernamental, **até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º desta lei.**²

Diante dessas constatações, nas Contas Anuais de Governo do

² LOA 2013



Exercício de 2013, embora a equipe de auditoria tenha sanado a irregularidade, o Conselheiro Relator Luiz Carlos Pereira a manteve e teceu considerações a essa prática indevida. Vejamos trechos do voto:

“In casu, o legislador constitucional e legal impôs limite ao permitir a abertura de crédito suplementar, mediante prévia autorização legislativa específica, destarte, permitir que o Poder Executivo suplesmente os créditos no patamar de 50% (cinquenta por cento) de seu orçamento anual, notoriamente viola os preceitos constitucionais e legais citados nas linhas pretéritas deste voto.

Do teor dos dispositivos da LDO e da LOA de 2013, percebe-se **um alto grau de permissividade para alterar o orçamento sem necessidade da atuação do Poder Legislativo**, na medida em que somente seria preciso indicar as fontes de recursos.

(...)

Desse modo, concludo com segurança, que **as leis orçamentárias do Estado de Mato Grosso (LOA e LDO) aprovadas pelo Poder Legislativo para o exercício de 2013 não atenderam à Constituição Federal e a Lei Federal nº 4.320/1964, uma vez que delegaram função legislativa indelegável, além de o limite autorizado ferir o princípio da razoabilidade**”.³

Note-se que a LOA 2013, quanto aos créditos adicionais, assemelha-se muito à LOA 2014, na medida em que estabelece, como regra geral, um percentual limite para abertura de créditos adicionais (LOA 2013 – 20%, LOA 2014 – 10%), mas admite exceções para a abertura de créditos suplementares. Ocorre que, na LOA 2013, há um percentual limite para a abertura dos referidos créditos, ao passo que **na LOA 2014 não há quaisquer limites, de modo que o Poder Executivo esteve autorizado, durante o exercício de 2014, a abrir créditos suplementares sem que estivesse limitado a um valor (ou percentual) limite**, fato que, sem dúvidas, configura não apenas **reincidência (porquanto foi descumprido a recomendação nº 22 do Parecer Prévio nº 6/2014)**, mas um **agravamento em relação à situação do exercício anterior**.

Na prática, houve uma subversão das regras constitucionais e legais das regras do processo orçamentário, que são mandamentos nacionais, isto é, de observância obrigatória para todos os entes federados. Tais dispositivos (presentes

³ Processo nº 7.549-3/2014.



tanto na Constituição Federal de 1988 - art. 167 e incisos - quanto na Lei nº 4.320/64 – art.7º, I) são absolutamente claros em reservar à lei, em sentido formal, a possibilidade de autorização de abertura de créditos adicionais, mormente para que haja o controle legislativo das receitas e despesas públicas, em obediência ao sistema de cooperação e fiscalização mútua existente entre os Poderes da República, conhecido como “sistema dos freios e contrapesos”.

Em que pese o fato da doutrina deferir tratamento diferente quanto à autorização legislativa para abertura de créditos especiais e créditos suplementares (para créditos especiais exige-se lei específica autorizativa, enquanto para créditos suplementares a autorização pode vir expressa na própria LOA), não se pode olvidar que a autorização para créditos suplementares prevista na LOA deve ter um limite, seja ele em moeda ou em percentual. Isso porque, a ausência de um valor limite para a abertura desses créditos pode causar um desequilíbrio grave entre receitas e despesas, além de permitir ao Executivo que movimente o orçamento da maneira livre, sem legitimidade.

Para ilustrar as alterações orçamentárias mediante o uso de créditos adicionais suplementares, apresentou-se no relatório técnico o seguinte quadro demonstrativo:

Alterações orçamentárias em 2014.	
a) Crédito suplementar realizado no exercício de 2014 via decretos	4.772.578.948,84
b) Valor autorizado nos incisos I e II do artigo 6º da LOA 2014	1.428.706.849,90
c) Exceções à regra geral – inciso I do parágrafo único do artigo 6º	2.206.004.379,67
d) (b + c) total autorizado na LOA 2014	3.634.711.229,57
e) (a – d) Diferença – créditos abertos além do autorizado na LOA	1.137.867.719,27

Fonte: Sistema Fiplan.

Neste quadro elucidativo, “a” representa o valor total de créditos suplementares abertos no exercício de 2014, via decreto; “b” representa o valor autorizado como regra geral, isto é, o valor de 10% da despesa total fixada (R\$ 1.334.559.841,90) previsto no inciso I do caput do artigo 6º da LOA 2014 e o valor orçado para a reserva de contingência (R\$ 94.147.008,00); “c” é o valor



correspondente às suplementações autorizadas pelo inciso I do parágrafo único do art. 6º da LOA 2014, isto é, relacionadas aos poderes Legislativo e Executivo, bem como despesas com pessoal e encargos da dívida (R\$ 2.206.004.379,67).

Diante desses dados, a equipe de auditoria entendeu que o valor total autorizado pela LOA 2014 é a soma entre o valor autorizado pela regra geral (incisos do caput do art. 6º) e o valor autorizado pela exceção do inciso I do parágrafo único do art. 6º. Assim, a diferença entre o valor a título de créditos suplementares que foi realmente gasto (R\$ 4.772.578.948,84) e aquele que autorizado no artigo 6º da LOA 2014, seria de R\$ 1.137.867.719,27.

De acordo com o relatório de auditoria, “para sanar o apontamento o Governo deve demonstrar, de forma analítica, que os créditos abertos além do autorizado apresentado no quadro anterior (R\$ 1.137.867.719,27) foram fundamentados nas exceções elencadas nos incisos I a III do parágrafo único do art. 6º da LOA 2014, as quais, em razão da inexistência de relatórios específicos no sistema Fiplan, não foram excluídas do cálculo realizado neste item”.

Esse foi o argumento no qual se concentrou a defesa do ex-Governador, a qual tentou demonstrar que esse valor de R\$ 1.137.867.719,27 se fundamentou nas exceções do parágrafo único do artigo 6º da LOA 2014 (outros órgãos da Administração Estadual, dívida pública, pessoal, saúde, educação, convênios intergovernamentais).

Ao final, o quadro de utilização de créditos suplementares elaborado pela defesa foi o seguinte:



Alterações orçamentárias em 2014	
a) Crédito suplementar realizado no exercício de 2014 via decretos	4.772.578.948,84
b) Valor autorizado nos incisos I e II do artigo 6º da LOA 2014	1.428.706.849,90
c) Exceções à regra geral - inciso I do parágrafo único do artigo 6º	1.961.177.003,83
d) Exceções à regra geral - inciso II do parágrafo único do artigo 6º	1.397.294.655,83
e) (b+c+d) total autorizado na LOA 2014	4.787.178.509,56
f) (e-a) Diferença - Saldo para cobertura de novos créditos	14.599.560,72

Em análise da defesa, a equipe técnica pontuou que as tabelas encaminhadas continham dados cuja fonte não é possível identificar. Contudo, menciona a equipe técnica que “em homenagem ao princípio da verdade material, buscou, mediante as ferramentas disponíveis, identificar se os valores apresentados na defesa coadunavam com os dados em relatórios específicos do sistema Fiplan”. Após nova consulta ao Fiplan, concluiu que o valor total de créditos suplementares abertos no exercício (R\$ 4.772.578.948,84) é menor que o valor autorizado na LOA (R\$ 5.014.686.137,29), razão pela qual a irregularidade foi sanada.

Em que pese essas considerações, **o Ministério Público de Contas entende que essa irregularidade não deve ser sanada**, pois, ainda que a defesa comprove que esse valor de R\$ 1.137.867.719,29 (abertos a título de créditos suplementares) tem relação com as exceções do parágrafo único do artigo 6º da LOA 2014, não se pode ignorar que esses créditos foram abertos sem um limite, o que é vedado pela legislação pátria.

Esses apontamentos demonstram que a gestão orçamentária do Estado foi desenvolvida com um “agigantamento” dos poderes do Chefe do Executivo, na medida em que foram abertos créditos adicionais sem a devida fiscalização e autorização de quem de direito, o Poder Legislativo.

Ressalta-se que o fato de ser permitido que se dê autorização para abertura de créditos adicionais suplementares na própria LOA não ilide as considerações ora apresentadas. Isso porque, essa permissão não implica tolerância com autorizações ilimitadas, como bem assevera o professor J.R. Caldas Furtado.



Vejamos:

“A ordem jurídico-orçamentária é lacunosa no que se refere à regulamentação do procedimento de autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos adicionais suplementares. **Isso não implica tolerância com abusos resultantes de autorizações desenfreadas; em tempos de regime de gestão fiscal responsável, a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) exige ação planejada na Administração Pública (art. 1º, §1º).** O certo é que, quanto maior for o percentual autorizado na lei orçamentária acima da expectativa de inflação, maior será a evidência de falta de planejamento, organização e controle do ente da Federação; **esses elementos são reveladores de uma gestão política inaceitável**”.⁴

Ora, se a abertura de créditos adicionais suplementares na própria LOA deve ser limitada e compatível com o planejamento previamente autorizado pelo Poder Legislativo, e se não se admite autorizações em patamares elevados, **mais grave ainda é a situação em que a LOA praticamente não traz qualquer valor limite para a abertura desses créditos, tendo em vista que a abertura dos mesmos ultrapassou, na prática, mais de um terço do valor orçado.**

Por essas razões, o Ministério Público de Contas entende que, ainda que este Tribunal considere como sanado o apontamento referente à existência de suplementações orçamentárias via decreto no valor de R\$ 1.137.867.719,27 sem respaldo da respectiva lei orçamentária ou lei específica, **deve-se ponderar a gravidade da situação de planejamento orçamentários dos últimos anos no Governo do Estado de Mato Grosso.**

É que **não se pode olvidar os fortes indícios ora apresentados, recorrentes, os quais permitem a conclusão de que o governo se utilizou de forma indevida de créditos adicionais suplementares para abrir despesas sem autorização legislativa** (ou com autorização genérica e indefinida, sem limitação específica, o que, na prática, provoca os mesmos efeitos nefastos). Como se sabe, essa é uma forma eficiente de causar desequilíbrio grave entre receitas e despesas do Estado.

⁴ FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. 4. ed. Rev. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.



Logo, o **Ministério Público de Contas**, em discordância com a equipe técnica, **entende por configurada a irregularidade de natureza grave FB 02 (item 7.1.3.3).**

Nesse contexto, o **Parquet de Contas** entende ser oportuna a expedição de **recomendação ao Legislativo** para que **determine ao Executivo** que se abstenha de enviar projeto de lei orçamentária anual com previsão de exceções para a abertura de créditos adicionais suplementares sem limitação (em valores ou porcentagem), mas sim com valores razoáveis, de acordo com as normas constitucionais, legais, que tenham como objetivo atualizar os valores do orçamento e fazer pequenos reajustes e não o de criar um “orçamento paralelo”.

Outro aspecto importante, ainda relacionado à **abertura de créditos adicionais**, diz respeito a **ausência de recursos provenientes de excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito para suportá-los, de modo a manter o equilíbrio entre receitas e despesas**, caracterizando a **irregularidade FB 03 (item 7.1.3.3).**

Veja-se que o relatório de auditoria dividiu a explanação desse quesito em tópicos, todos para tratar sobre a abertura de créditos adicionais, sendo um voltado para a ausência de comprovação de fonte de superávit financeiro, outro sobre a falta de comprovação da existência da fonte de recurso excesso de arrecadação e um terceiro para pontuar a não comprovação da efetiva existência da fonte de recurso convênios celebrados. Vejamos cada um deles:

Sobre esse ponto, importa registrar que a equipe técnica teve grande dificuldade para concluir qual é, de fato, o valor correto de superávit financeiro. Isso porque, das diferentes fontes consultadas pelos auditores, cada uma apresenta um valor diferente. Esse fato indica uma inconsistência grave nas informações relativas ao valor do superávit financeiro, o que representa um óbice à qualidade do controle externo.



Observa-se essa incompatibilidade a partir da análise de três documentos de suma importância na prestação de contas do Governo do Estado, quais sejam, o balanço patrimonial consolidado do Estado (anexo 14), o parecer técnico conclusivo elaborado pela Controladoria Geral do Estado e o demonstrativo do superávit/déficit financeiro apurado no balanço patrimonial (adendo ao anexo 14), os quais apresentam, respectivamente, os montantes de R\$ 949.504.446,19, R\$ 1.308.957.083,60 e R\$ 4.830.078.111,75, como valores de superávit financeiro.

Note-se que não se trata de mera disparidade formal, porquanto a diferença entre um valor e outro é da ordem dos bilhões de reais. Isso sinaliza para o fato de que os créditos adicionais foram abertos sem uma referência segura de recursos para custeá-los, o que, por si só, já implica desobediência das normas relativas ao equilíbrio financeiro.

Some-se isso ao fato de que o parecer técnico conclusivo elaborado pela Controladoria Geral do Estado, quanto ao superávit financeiro, tomou por base o balanço patrimonial de 2012 e não o do exercício de 2013 (de acordo com o artigo 43 da Lei nº 4.320/64), porquanto os demonstrativos da prestação de contas anual (2014) ainda não haviam sido entregues pela SEFAZ.

Diante desses fatos, e após consulta ao Anexo 13 – balanço financeiro, Anexo 14 – balanço patrimonial e Anexo 17 – demonstrativo da dívida flutuante, a equipe de auditoria realizou o cálculo do superávit financeiro relativo ao exercício 2013, senão vejamos:



Cálculo do superávit financeiro relativo ao exercício 2013.

Especificação	R\$
Ativo financeiro	1.861.562.265,48
Disponível em contas bancárias	1.862.803.778,03
Disponível em caixa	4.144,70
Capacidade financeira	- 1.245.657,25
Passivo financeiro	1.845.063.048,69
Restos a pagar (processados e não processados)	1.183.117.261,67
Depósitos de terceiros e consignações – saldos de contas extra orçamentárias	661.945.787,02
Saldo = ativo financeiro – passivo financeiro	16.499.216,79

Fonte: Anexo 13 – balanço financeiro 2013 e Anexo 17 – 2013.

Nota: Em razão da inexistência de nota explicativa, considerando ainda a ausência do detalhamento da conta, o que impossibilita avaliar sua natureza, não houve a inclusão das contas de créditos a curto prazo (ativo circulante) e obrigação a curto prazo (passivo circulante) no quadro.

Assim, de acordo com a equipe técnica, o superávit financeiro apurado foi de R\$ 16.499.216,79, ao passo que o Governo do Estado abriu, no exercício de 2014, o valor de R\$ 448.367.991,71 em créditos adicionais com base na existência de superávit financeiro, de modo que **o valor de R\$ 431.868.774,92 (quatrocentos e trinta e um milhões oitocentos e sessenta e oito mil setecentos e setenta e quatro reais) foi aberto, a título créditos adicionais, sem recurso correspondente, em desrespeito ao art. 43 da Lei nº 4.320/64.**

A defesa afirmou que o que representa o valor real é aquele constante no Balanço Patrimonial e que o cálculo do superávit financeiro deve ser feito subtraindo o passivo financeiro do ativo financeiro, sem a dedução das disponibilidades, os valores dos restos a pagar e os depósitos de terceiros e consignações, como fez a



equipe técnica. Em seguida, a defesa fez algumas considerações sobre a metodologia utilizada pelos auditores deste Tribunal, pontuando alguns elementos que foram incluídos ou excluídos do cálculo de forma indevida. Conclui, afirmando que “o resultado alcançado pela equipe de auditoria do TCE não representa o superávit financeiro, pois na sua apuração não respeitou a metodologia estabelecida no art. 43, da Lei 4.320/64”.

A defesa faz essa afirmação com base no argumento de que a equipe técnica não considerou valores correspondentes a créditos a receber do governo federal (FNDE e Salário Educação) e registrado no ativo do balanço de 2013.

Em análise da defesa, a equipe de auditoria realizou um novo cálculo e entendeu que “mesmo com a ausência de comprovação pela defesa de que o valor referente a conta 2.1.8.8.2.05.16.00 (R\$ 228.422.580,11) não representa uma dívida efetiva, a irregularidade está sanada em decorrência do acolhimento dos argumentos relacionados às contas 1.1.2.3.0.00.00.00 – créditos de transferências a receber (R\$ 466.050.340,33) e 5.3.2.1.1.00.00.03 - contrapartida das consignações inscritos em RP a pagar (R\$ 124.052.077,64)”, de modo a concluir que o novo valor correspondente ao superávit financeiro (R\$ 606.601.634,76) é suficiente para arcar com a abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 448.367.991,71.

Devidamente notificado para apresentar alegações finais o ex-gestor não se manifestou quanto a esse apontamento.

O Ministério Público de Contas, por outro lado, entende que os argumentos da defesa não são suficientes para afastar a irregularidade.

Primeiro, porque o registro desse crédito a receber não é do grupo financeiro, mas do grupo permanente. Segundo, porquanto a receita sob o aspecto orçamentário deve obedecer ao regime de caixa, ou seja, só pode ser considerada depois de ingressar no caixa. Terceiro, porque o resultado financeiro é apurado pela diferença entre o Ativo Financeiro menos o Passivo Financeiro. Assim, caso se aceite o



argumento da defesa, seria possível incluir no cálculo do resultado financeiro o estoque da dívida ativa, que também é crédito a receber, o que, como se sabe, não é adequado.

De maneira semelhante ao tópico anterior, constatou-se que não houve compatibilidade entre o excesso de arrecadação geral apurado no exercício de 2014 e o valor de créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação. Vejamos o seguinte quadro elucidativo:

Créditos abertos sem recursos hábeis.

1 - Excesso de arrecadação	570.418.118,36
2 - Créditos adicionais por excesso de arrecadação	1.676.270.612,49
2.1 - Excesso de arrecadação – código de crédito 150 no sistema fiplan	1.403.732.493,57
2.2 - Excesso de arrecadação proveniente da reversão dos recursos dos fundos estaduais do executivo – código de crédito 180 no sistema fiplan	272.538.118,92
3 - Créditos abertos sem recursos hábeis (1 - 2)	- 1.105.852.494,13

Na hipótese, depreende-se que foram utilizados R\$ 1.105.852.494,13 a título de créditos adicionais sem que houvesse excesso de arrecadação para suportar as despesas realizadas a conta desses créditos.

Nesse ponto, a defesa alegou que a abertura de créditos suplementares deve ser feita com base na apuração de excesso de arrecadação de cada fonte específica e que, após análise individualizada por fonte de recurso, chega-se a conclusão de que o somatório de excesso de arrecadação representa o montante de R\$ 3.497.406.661,62, enquanto a abertura de créditos gerou o montante de R\$ 1.676.270.612,49.

A equipe técnica, ao analisar a defesa, informou que, de fato, o cálculo



do excesso de arrecadação deve ser apurado em obediência à vinculação de recursos, mas que “as contas de governo são compostas por dados consolidados, logo, uma fonte de recursos não pode ser analisada de forma isolada, notadamente quando afeta mais de um órgão, até porque uma única fonte pode ser utilizada para financiar despesas em mais de uma unidade orçamentária”.

Ademais, pontuou que, apesar de ser lógica a afirmação da defesa de que a abertura de créditos adicionais por conta de recursos de excesso de arrecadação inexistentes não provocou a realização de despesa acima da arrecadação, tanto que houve superávit orçamentário de R\$ 181.871.177,75, tal argumentação não tem o condão de afastar a irregularidade.

Em alegações finais, a defesa alega que o que está atrelado ao excesso de arrecadação é a realização de empenho e não a abertura dos créditos adicionais.

Na análise da presente irregularidade o **Parquet de Contas entende que esses argumentos não são suficientes para afastar a irregularidade apontada.**

Vejam os que diz o artigo 43 da Lei nº 4.320/64:

Art. 43. A abertura de créditos suplementares e especiais **depende da existência de recursos disponíveis** para ocorrer a despesa e será precedida de exposição de justificativa.

§1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes de excesso de arrecadação;

(...)

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças **acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada**, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

Veja-se, portanto, que a abertura de créditos suplementares depende da efetiva existência de recursos disponíveis, calculadas pela diferença entre



arrecadação prevista e a realizada, acumuladas mês a mês. Ainda que possa ser considerada a tendência do exercício, essa apuração deve ser precedida de uma metodologia apurada de cálculo.

Assim, como bem pontuado pela equipe técnica, deve-se manter a irregularidade, mas com a seguinte modificação de redação: “Abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 100.744.517,64 sem a comprovação da efetiva existência da fonte de recurso excesso de arrecadação”.

De início, registre-se que esse ponto está, também, contextualizado como uma inconsistência na gestão orçamentária, na medida em que não houve comprovação da realização de convênios cujos recursos teriam subsidiado a abertura de créditos adicionais.

A equipe técnica constatou, em consulta ao sistema Fiplan e ao parecer da Controladoria Geral do Estado, que houve abertura de créditos adicionais em razão da celebração de convênios no valor de R\$ 326.698.893,47. Contudo, pontuou que “em consulta aos decretos que abriram os créditos não há menção a qual convênio o mesmo se refere ou se houve aprovação de lei autorizativa”. É que os decretos apenas expuseram os valores e a respectiva destinação no orçamento, mas não demonstraram em relação a que convênio os valores faziam referência, de modo a tornar impossível a aferição da compatibilidade entre os valores abertos a título de créditos adicionais e o valor previsto no convênio a ser liberado no exercício.

Receitas	Valor
Transferências de convênios correntes	R\$ 129.052.511,48
Transferências de convênios de capital	R\$ 184.895.770,72
Total recebido de convênios em 2014	R\$ 313.948.282,20



Créditos adicionais abertos com o uso de fontes de recursos	R\$ 326.698.893,47
Diferença	R\$ -12.750.611,27

Fonte: Relação de alteração do quadro de detalhamento da despesa e decretos e anexo 10 – 2014.

Mais uma vez, o quadro exposto demonstra que houve uma incompatibilidade, na ordem de R\$ 12.750.611,27, entre o valor de créditos adicionais abertos com justificativa na realização de convênios e o valor total de fato recebido de convênios.

Sobre a questão, a defesa aduziu que a abertura de créditos adicionais, tendo como fonte recursos de convênio, não está atrelada à receita realizada mas sim a receita prevista de convênio para aquele exercício. Assim, não seria necessário que o decreto que abre créditos suplementares à conta de convênios, especifique que convênios são esses, sendo suficientes a indicação de que esses créditos serão abertos com base na previsão de ingresso de recursos. Argumentou, ademais, que os créditos adicionais abertos com o uso dessa fonte de recursos (convênios) no valor de R\$ 326.698.893,47 não foi completamente utilizado, havendo saldo positivo de R\$ 42.481.483,19.

A equipe técnica, na análise da defesa, sanou o apontamento. Isso porque, acolheu as alegações do ex-gestor no sentido que considerar possível o Chefe do Executivo autorizar a abertura de crédito com base apenas na estimativa do valor do convênio a ser transferido e, também, em razão do fato de que houve comprovação de que a receita de convênios auferida em 2014 (R\$ 313.948.282,20) não excedeu o valor de empenho realizado nas fontes de convênios (R\$ 284.217.410,28).

Assim, diante dessas considerações e tendo em vista a Resolução de Consulta nº 43/2008, o Ministério Público entende ser caso de acolhimento das alegações da defesa e de saneamento deste apontamento (item 3.3 da conclusão do Relatório Técnico Preliminar), sobretudo porque se comprovou que a receita de convênio realizada foi superior ao total de empenho nas fontes de convênio em 2014.



Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** entende pela ocorrência da irregularidade grave **FB 03 (item 7.1.3.3)**, e pugna pela **manutenção da ocorrência dos apontamentos constantes dos itens 3.1 e 3.2 do Relatório Técnico Preliminar**, considerando a conduta do ex-Governador reprovável porquanto não respeitou as regras para abertura de créditos adicionais com base nos recursos de superávit financeiro e no excesso de arrecadação.

Por fim, entende-se pela **recomendação ao Legislativo** para que **determine ao Executivo** o acompanhamento mensal efetivo do superávit financeiro e do excesso de arrecadação, apurados mês a mês, bem como dos empenhos feitos à conta desses créditos adicionais, com fins de assegurar o efetivo cumprimento dos ditames da Constituição Federal e da Lei nº 4.320/64.

Ainda no contexto da gestão orçamentária, vale registrar que a equipe técnica constatou, após consulta ao teor da LDO 2014 (Lei Estadual nº 9970/2013), a **ausência de comprovação do envio do relatório dos projetos em andamento ao Legislativo Estadual**, configurando a **irregularidade grave FB 99 (item 7.1.3.3)**.

Como se sabe, o artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que “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.

Isso significa que o Poder Legislativo Estadual precisa saber, antes de aprovar novos projetos previstos nas leis orçamentárias para o próximo exercício, se os projetos anteriores em andamento estão adequadamente atendidos e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

Sem essas informações, é possível afirmar que a aprovação da LDO 2014 foi feita sem que o Poder Legislativo tivesse pleno conhecimento de informações exigidas por lei, fato que configura, no mínimo, grave vício de planejamento, que



potencialmente ocasiona desequilíbrio entre receitas e despesas.

Sobre o apontamento, a defesa argumentou que “considerando que a entrega da LDO 2014 – Lei Estadual nº 9970/2013 – ocorreu em 07/11/2013 e que em 19/01/2015 foi entregue a LDO 2015 – Lei Estadual nº 10.233/2014, e que esta foi acompanhada dos projetos em andamento no Legislativo Estadual essa situação se encontra sanada”.

A defesa, portanto, centra-se no fato de que, embora a LOA 2014 não tenha sido encaminhada ao Legislativo acompanhada do relatório dos projetos em andamento, como determina a legislação, a LOA 2015 o foi, de modo que a irregularidade estaria sanada.

Contudo, a equipe técnica entendeu que os argumentos apresentados pela defesa não sanam a irregularidade, tendo em vista que o relatório dos projetos em andamento encaminhado com a LDO de 2015 não supre a ausência daquele que deveria acompanhar a LDO de 2014.

Em alegações finais, a defesa, além de ratificar os argumentos anteriores, destacou que “a ausência de informações acerca de projetos em andamento no Legislativo Estadual não é dado relevante para análise dessa peça de planejamento, e que em nada prejudicou o exercício do controle externo”.

O Ministério Público de Contas discorda da afirmação feita pela defesa. Isso porque o objetivo do envio dos relatórios de projetos em andamento ao Legislativo Estadual é justamente dar uma visão completa daquilo que está sendo desenvolvido no Estado, a fim de que, ao apreciar o projeto de orçamento anual, o Legislativo possa dar o seu consentimento informado em relação à peça anual de planejamento enviada pelo Executivo.

Por essa razão, o encaminhamento desse relatório deve ocorrer previamente à apreciação da LOA daquele ano (no caso, 2014), de maneira que a



apresentação posterior (no caso, em 2015), sem dúvidas, auxilia na elaboração do orçamento anual de 2015, mas não produz efeitos quanto ao orçamento de 2014, o qual já foi planejado (sem relatório de projetos em andamento) e executado.

Assim, por entender que essa omissão ocasionou uma desconformidade de planejamento a qual, somadas às demais incompatibilidades, afeta a realização de despesas públicas, o **Parquet de Contas opina pela ocorrência da irregularidade grave FB 99 (item 7.1.3.3)** e sugere a expedição de **recomendação ao Legislativo** para que **determine ao Executivo** que, ao enviar o projeto de LDO, envie também o relatório dos projetos em andamento, em obediência às normas de processo orçamentário.

Não obstante as considerações relacionadas com os apontamentos anteriores, importa registrar que a equipe técnica também constatou a **abertura de crédito adicional especial incompatível com o PPA e a LDO**, configurando a **irregularidade grave FB 09 (item 7.1.3.3)**, em descumprimento ao que preconiza o art. 5º, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com o relatório técnico preliminar, as referidas leis foram responsáveis pela autorização de abertura de créditos especiais. Contudo, verificou-se a incompatibilidade entre as despesas criadas por meio das leis estaduais de números 10073, 10114, 10166 e 10174/2014 e o previsto no Anexo I (metas e prioridades da LDO 2014).

A defesa alegou que as alterações promovidas pelas respectivas leis não promoveram alterações relevantes nas metas e prioridades do governo.

Na análise da defesa, a equipe técnica pontuou que “a defesa não comprovou quais foram as alterações na LDO 2014 (Lei Estadual nº 9970/2013) que teriam tornado as despesas criadas mediante as Leis nº 10073, nº 10114, nº 10166 e nº 10147/2014 compatíveis com o seu conteúdo. Além disso, o artigo 5º da LRF estabelece que o orçamento deve ser compatível com o PPA e a LDO e não traz



qualquer exceção que se refira à relevância da despesa”.

Em alegações finais, a defesa ratificou os argumentos apresentados anteriormente.

Como se sabe, abre-se créditos especiais para fazer frente a novas despesas, não previstas inicialmente no orçamento, e essas despesas precisam ser compatíveis com o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, como determina o art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De fato, as peças de planejamento orçamentários não podem ser estáticas. Não é isso que a legislação preconiza, tampouco é o que a realidade nos informa. **Por outro lado, o que é necessário, na verdade imprescindível, é que quaisquer alterações nas metas e prioridades da LDO e PPA, como leis que são, devem ser realizadas pelo Legislativo Estadual.** A participação legislativa do processo orçamentário, longe de ser uma mera formalidade, é a realização da participação popular na realização das despesas públicas, de modo a não se poder falar em alteração de metas e prioridades aprovadas de peças de planejamento sem que tenha sido feita por lei.

Nesse contexto, e considerando que (i) as respectivas leis as quais criaram novas despesas (Leis 10073, 10114, 10166 e 10174/2014) não fazem referência à quaisquer alterações na LDO 2014; (ii) o ex-gestor não trouxe, em sua defesa, as leis que alteraram essa peça de planejamento; (iii) não consta, no site da Seplan, nenhuma alteração legislativo na Lei 9.970/2013 (LOA 2014) que diga respeito à modificação de metas, entende-se que a irregularidade deve ser mantida.

Assim, o **Ministério Público de Contas, coaduna com o entendimento da equipe técnica**, no sentido da **ocorrência da irregularidade grave FB 09 (item 7.1.3.3)**, e manifesta-se pela expedição de uma **recomendação ao Poder Legislativo** para que **determine ao Executivo** que se atente para o respeito ao planejamento orçamentário, de modo a abster-se de propor leis para abertura de



créditos especiais que não tenham compatibilidade com a LDO e o PPA.

A quinta irregularidade apontada pela equipe de auditores e classificada como a **irregularidade grave FB 04 (item 7.1.3.3)**, refere-se a **abertura de créditos adicionais suplementares sem a indicação dos recursos correspondentes no valor total de R\$ 326.698.893,47**, em desrespeito ao art. 167, V, da Constituição Federal.

Apontou o Relatório Preliminar que as alterações realizadas no orçamento do exercício de 2014, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares, especificamente nas operações de crédito no valor de R\$ 326.698.893,47, é referente à fonte 170 – convênios celebrados, os quais não tinham indicação do convênio que financiou a nova despesa.

Corroborar a presença da irregularidade, a presença do Decreto Orçamentário n.º 19 de 20 de Fevereiro de 2014, ao expor em seu art. 2º que “*Os recursos necessários à execução do disposto no art. 1º decorrerão de recursos provenientes de Convênio*”

No que tange ao apontamento, a defesa limita-se em afirmar que os dados e informações relativos aos convênios constam no processo, e dessa forma, não há prejuízo a publicidade e transparência do ato, pois as informações complementares podem ser consultadas através dos órgãos do governo.

A equipe de auditoria, em análise dos argumentos apresentados pela defesa, concluiu pela manutenção da irregularidade, na medida que não procede a afirmação da defesa de que não houve prejuízo à publicidade e transparência, uma vez que não houve apresentação dos endereços eletrônicos que contenham a informação do convênio que financiou os decretos orçamentários.

Corroborar o alegado afirmando que “a equipe técnica deste Tribunal de Contas, incumbida especificamente de analisar as contas de governo, mediante acesso



ao sistema Fiplan e sites governamentais, não obteve a informação requerida, fato que comprova que a sociedade em geral e outras instituições de controle terá dificuldade de acessar as supostas informações dos decretos orçamentários”.

Por fim, frente ao desrespeito ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal e o caput do artigo 43 da Lei n.º 4.320/64, sugere a **recomendação para que o Legislativo Estadual determine ao Executivo** que inclua nos decretos orçamentários abertos mediante recursos de convênio a indicação de qual o convênio irá financiar a nova despesa, a fim de atender ao princípio da transparência e possibilitar o exercício dos controles externo e social.

Em sede de alegações finais, a defesa mencionou entender suficiente que no decreto de abertura dos créditos suplementares conste expressões como “decorrerão de recursos provenientes de Convênio”, e que esta é a prática adotada pelas entidades públicas, além de ser a mesma metologia adotada para as demais fontes de recurso.

Em breves palavras, a Lei nº 4.320/64 traz a definição dos créditos adicionais como sendo as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (art. 40), sendo classificados como suplementares, especiais, e extraordinários (art. 41) e desta classificação a definição de que os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo (art. 42).

Cumpra aqui esclarecer que os recursos decorrentes de convênios, quando não previstos na LOA ou estimados em valor inferior ao realizado, resultará em excesso de arrecadação, que é fonte prevista no art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64 para a abertura dos créditos suplementares e especiais.

Quanto ao cerne da presente irregularidade, o inciso V do art. 167 da Constituição Federal aduz ser **vedado ao gestor público a abertura de crédito suplementar** ou especial sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos**



recursos correspondentes.

Dessa forma, o Decreto Orçamentário para abertura de créditos adicionais deverá conter, além da exposição da justificativa, a indicação dos recursos que irão financiar a nova despesa. Nesses termos, a Consulta nº 723.995 do Tribunal de Contas de Minas Gerais assim consignou:

No entanto a abertura de créditos adicionais deve ser precedida de exposição de motivos, sendo que o respectivo ato deve **indicar a fonte dos recursos para fazer face à despesa**, a qual se pode originar de *superavit* financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou operações de crédito.⁵

No caso dos autos, equivocou-se a defesa quanto a ser suficiente para o controle externo, a simples menção no Decreto Orçamentário de que os recursos para execução de determinada despesa serão provenientes de Convênio.

Do contrário, os Decretos Orçamentários de abertura dos créditos suplementares devem conter além da exposição das justificativas (art. 43 da Lei n.º 4.320/64), a expressa **indicação aos convênios que financiarão a nova despesa (inciso V do art. 167 da Constituição Federal), em respeito ao princípio do planejamento orçamentário e da transparência pública, proporcionando o efetivo controle externo e social na medida que possibilita avaliar se o valor do convênio a ser liberado comporta o crédito a ser aberto.**

Dessa feita, este **Ministério Público de Contas**, em consonância com a equipe técnica, entende por presente a irregularidade grave **FB 04 (item 7.1.3.3)**, e entende pertinente **recomendar ao Poder Legislativo que determine ao Poder Executivo** que, ao elaborar o Decreto Orçamentário para a abertura de créditos adicionais, promova a expressa indicação dos recursos que financiarão a nova despesa.

Ainda, cabe **recomendar ao Poder Legislativo que determine ao**

⁵ http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2008/01/-sumario?next=7



Poder Executivo que se abstenha de promover abertura de créditos adicionais suplementares sem a respectiva indicação do recurso financiador.

2.2.2 FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO CONTÁBIL

No aspecto das demonstrações contábeis apresentadas no relatório preliminar de auditoria das contas de governo, extrai-se que essas foram elaboradas tendo por base os critérios e princípios constantes nas Leis nº 4.320/64, nº 6.404/76, Lei Complementar Federal nº 101/2000, bem como nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, os quais contemplam os saldos contábeis consolidados da administração direta e indireta, dos três Poderes do Estado do Mato Grosso e do Poder Executivo, expressos por meio do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças Estado de Mato Grosso – FIPLAN.

Assim, foram apontadas **02 (duas) irregularidades relativas à gestão contábil** das contas de governo do Estado de Mato Grosso, quais sejam: **(I) Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (CB 02): 6.1.** Divergência entre o saldo da dívida tributária (R\$ 3.320.038.286,70) e não tributária (R\$ 200.759,68) registrado no anexo 14 – balanço patrimonial e o apurado na movimentação informado no relatório FIP 215 e anexo 10 – comparativo da receita orçada com a arrecadada. **(Item 8.1.2.1); 6.2.** Divergência de R\$ 28.851.554,39 entre o valor registrado (R\$ 1.204.282.413,72) no Balanço Geral - Anexo 10/2014 Consolidado, e o valor transferido pela STN (R\$ 1.233.133.968,11) referente à receita transferida pela União ao FUNDEB. **(Item 8.2.3.2.4); 6.3.** Diferença de R\$ 134.965.459,35 no valor dos restos a pagar processados inscritos no exercício, devido a inconsistências na contabilização do anexo 12 – balanço orçamentário e/ou do anexo 17 – demonstrativo da dívida fluante. **(Item 9.1); 6.4.** Inconsistências apresentadas no quadro “Comparação dos restos a pagar de exercícios anteriores – contas de governo 2014”, referentes aos restos a pagar de exercícios anteriores. **(Item 9.2.1); 6.5.** O ativo compensado inscrito no



balanço patrimonial 2014 é no valor de R\$ 5.355.876.502,03, enquanto o passivo compensado totalizou de R\$ 3.241.470.255,12, portanto, há uma divergência entre os grupos de R\$ 2.114.406.246,91. **(Item 9.3), (II) Não-contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem na inconsistência dos demonstrativos contábeis (CB 01): 16.1.** Os valores referentes aos precatórios do Governo Estadual não foram contabilizados na dívida fundada, em contrário ao parágrafo 7º do artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **(Item 12.4)**

No que pertine às inconsistências contábeis, a primeira irregularidade (6.1) refere-se à divergência entre o saldo da dívida tributária (R\$ 3.320.038.286,70) e não tributária (R\$ 200.759,68) registrado no anexo 14 – balanço patrimonial e o apurado na movimentação informado no relatório FIP 215 e anexo 10 – comparativo da receita orçada com a arrecadada (item 8.1.2.)

Quanto ao segundo apontamento, trata-se de divergência de R\$ 28.851.554,39 entre o valor registrado (R\$ 1.204.282.413,72) no Balanço Geral - Anexo 10/2014 Consolidado, e o valor transferido pela STN (R\$ 1.233.133.968,11) referente à receita transferida pela União ao FUNDEB (item 8.2.3.2.4)

Já o terceiro apontamento demonstra a diferença de R\$ 134.965.459,35 no valor dos restos a pagar processados inscritos no exercício, devido a inconsistências na contabilização do anexo 12 – balanço orçamentário e/ou do anexo 17 – demonstrativo da dívida flutuante. (Item 9.1)

O quarto apontamento refere-se às inconsistências apresentadas no quadro “Comparação dos restos a pagar de exercícios anteriores – contas de governo 2014”, uma vez que o Anexo 17 não coincide com nenhum outro demonstrativo, fato que indica um relevante erro na sua construção (item 9.2.1).

A quinta, e última irregularidade constatada, refere-se à divergência apontada entre os grupos ativo compensado no valor de R\$ 5.355.876.502,03 e passivo compensado no valor de R\$ 3.241.470.255,12, configurando divergência de R\$



2.114.406.246,91 (Item 9.3).

Em sede de defesa, foram apresentadas conjuntamente justificativas para todas os apontamentos relacionados as diversas inconsistências nos demonstrativos contábeis apresentados no Balanço Geral do Estado do exercício de 2014 (CB 02).

Esclarece a defesa que em 31/12/2014 houve o encerramento do exercício, contudo, entre os dias 01/01/2015 a 31/03/2015 foram criadas 33.648 Nota de Lançamento Contábil - NLC, as quais tiveram por finalidade realizar acertos contábeis no FIPLAN, com data de 31/12/2014, ou seja, afetaram registros contábeis do exercício de 2014.

Visando melhor elucidar as justificativas apresentadas, a defesa apresenta 02 (duas) NLC, demonstrando que os registros contábeis foram criados em 2015, mas com data retroativa de 2014, de forma que tais lançamentos influenciaram nos registros contábeis de 2014 e nos dados apresentados no Balanço Geral do Estado.

Dessa forma, afirma que embora as contas anuais de governo de 2014 sejam de sua responsabilidade, o levantamento dos demonstrativos contábeis e demais peças apresentadas na prestação de contas foram realizados pelo novo governo, o que gerou confusão na opinião pública, devido as suas publicações, republicações e divergências de dados, devendo, portanto, sobre o atual governo recair a responsabilidade pelas inconsistências apresentadas.

Após análise das justificativas apresentadas, afirma a equipe de auditoria ser evidente e generalizada as divergências de valores e informações, tais como: divergência de 134 milhões de reais na tabela “comparação dos restos a pagar inscritos no exercício – contas de governo de 2014” (fl. 189 do relatório preliminar); diferença de R\$ 2 bilhões de reais após confronto entre os grupos ativo e passivo compensado (item 9.3 do relatório técnico).



Ademais, aduz que o Sistema FIPLAN utilizado pelo governo do Estado não disponibiliza uma série de informações, bem como que o Estado utiliza procedimentos contábeis e orçamentários que destoam da orientação apresentada pela STN – Secretaria do Tesouro Nacional e diverge da legislação inerente ao tema, fatos estes que criam “obstáculo à apreciação das contas de governo, exigindo da equipe técnica exercícios de interpretação e diversas confrontações, com o fito de compreender minimamente as informações contidas no Balanço Geral, as quais, em tese, deveriam refletir a realidade para assimilação por qualquer profissional contábil de competência mediana”.

Entretanto, ao final da análise dos argumentos da defesa, a SECEX entendeu por considerar sanado o apontamento, ao concluir que o governo anterior (2014) não foi responsável pelos procedimentos de lançamento de encerramento do Balanço Geral.

Nas alegações finais, não houve manifestação quanto à irregularidade CB 02.

Em que pese o posicionamento da equipe de auditoria em afastar a irregularidade por ausência de responsabilidade do ex-Governador, é notório que nenhuma das justificativas apresentadas foram suficientes a ponto de afastar os apontamentos, conforme se depreende da própria análise do relatório de defesa.

Importante consignar que a despeito do envio do Balanço Geral a este Tribunal de Contas ser de responsabilidade da atual gestão, este deverá refletir o registro dos atos e fatos contábeis ocorridos no exercício 2014.

Ademais, diante das mencionadas correções que influenciaram nos registros contábeis e nos dados apresentados no Balanço Geral do Estado, caberia a defesa o ônus da prova das retificações ocorridas, tal como realizada em outras irregularidades.



Ainda que a defesa tente afastar a responsabilidade quanto ao correto lançamentos dos registros contábeis, as justificativas apresentadas trazem elementos suficientes para comprovar que de fato os lançamentos foram realizados.

É sabido que o incorreto registro dos fatos contábeis, bem como sua ausência e/ou incerteza, compromete a avaliação financeira da Unidade Jurisdicionada, o que implica na inconsistência dos demonstrativos contábeis, em afronta aos arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/64.

Portanto, considerando que as inconsistências apontadas referem-se à fatos contábeis ocorridos em 2014, os quais não houve demonstração de que foram regularizados, bem como que as desconformidades apresentadas e relatadas pela equipe técnica dificultaram a auditoria realizada e afastaram a veracidade das demonstrações contábeis, o *Parquet* de Contas entende por manter a irregularidade grave CB 02 (itens 8.1.2.1, 8.2.3.2.4, 9.1, 8.2.1 e 9.3), mostrando-se imperiosa a **recomendação ao Poder Legislativo para que determine ao Poder Executivo** que seja prudente na escrituração dos fatos contábeis, visando a demonstração fidedigna da realidade patrimonial e financeira do Estado de Mato Grosso.

Quanto à **irregularidade** classificada pela equipe de auditoria como **grave CB 01 (12.4)**, aponta a equipe técnica que **os valores referentes aos precatórios do Governo Estadual não foram contabilizados na dívida fundada**, em contrário ao parágrafo 7º do artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Afirma a defesa que de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público não é essa exigência legal e normativa, pois os precatórios anteriores a 05/05/2000, não devem integrar a dívida consolidada. Já os precatórios posteriores, somente serão inscritos se apresentados até 30/06, forem inscritos no orçamento do ano seguinte e naquele ano não forem pagos.



Após análise dos argumentos apresentados pela defesa, concluiu a equipe de auditoria pela manutenção da presente irregularidade, na medida em que desde o exercício de 2012 o governo tinha ciência da irregularidade, inclusive havia recomendação específica para registrar o valor dos precatórios emitidos posteriores a 05/05/2000 (data de publicação da LRF) na dívida consolidada, conforme prescreve o parágrafo 7º do artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda, conforme tabela “movimentação dos precatórios 2013/2014”, ocorreu em 2014 a incorporação de precatórios no valor de R\$ 212.418.301,58, dessa forma, considerando o estoque de R\$ 672.383.716,17, há precatórios de período posterior a maio de 2000, os quais deveriam ser registrados pelo Governo do Estado, no demonstrativo de dívida fundada (anexo 17).

Em sede de alegações finais, a defesa cita que, quanto ao art. 100 da Constituição Federal, o Estado vem cumprindo adequadamente as regras de pagamento, e que, questões relacionadas com os registros e contabilização dos precatórios devem ser tratadas nas contas anuais de gestão dos órgãos responsáveis, por não representar item relacionado com as contas de governo.

Em que pese os argumentos apresentados pela defesa, assiste razão a equipe de auditoria ao manter o apontamento.

O demonstrativo da dívida consolidada é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, devendo ser elaborado pelo Poder Executivo, com vistas a assegurar a transparência das obrigações contraídas pelos entes da Federação e verificar os limites de endividamento previstos na LRF.

O fato do valor de R\$ 672.383.716,17 tratar de obrigação oriunda de sentenças judiciais transitadas em julgado, não afasta sua natureza de dívida fundada, pois, do contrário, resultaria em obstáculo ao controle dos registros e ao acompanhamento da evolução do endividamento público.



Ao definir dívida pública consolidada, o inciso III do art. 2º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, define que esta abrange todos os precatórios emitidos após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal e cujo pagamento ainda não foi efetuado:

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

[...]

III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

Ademais, a contabilização na dívida fundada dos valores referentes aos precatórios do Governo Estadual é reforçada no inciso I e §7º do artigo 30 da Lei Complementar nº101/2000, conforme segue:

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

I -Senado Federal: **proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União**, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

§ 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.**

Desta forma, **o montante de R\$ 672.383.716,17 (seiscentos e setenta e dois milhões trezentos e oitenta e três mil setecentos e dezesseis reais) deveria ter sido contabilizado como parte integrante da dívida fundada e demonstrado tanto no Anexo XVI da prestação de contas quanto no anexo II do RGF.**

Vale ressaltar, que a **irregularidade** ora analisada se mostra **reincidente** na análise das contas anuais de governo do Estado de Mato Grosso.



Portanto, o **Ministério Público de Contas entende, no mesmo sentido da conclusão da equipe técnica, pela ocorrência da irregularidade grave CB 01 (item 12.4)**, sendo necessário, novamente, **recomendar ao Poder Legislativo que determine ao Poder Executivo** que se proceda a retificação dos Demonstrativos Contábeis, para que o valor dos precatórios posteriores a 05/05/2000, vencidos e não pagos, registrados como “*Outras obrigações a longo prazo*”, componha o cálculo da Dívida Consolidada do Estado, e seja demonstrado no Anexo XVI da prestação de contas e no Anexo II do RGF –Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.

Por fim, **diante de todas as irregularidades ora analisadas, há que se concluir que as informações contábeis do Estado ainda não se encontram em patamar aceitável para alcançar a transparência necessária, segurança e exatidão em suas informações, fato que impossibilita o efetivo controle e demonstra a análise distorcida da situação fiscal e patrimonial do Estado.**

2.2.3 FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO PATRIMONIAL

A movimentação da dívida ativa do Estado no exercício 2014, registrado no Balanço Patrimonial Consolidado, apresenta um montante total de R\$ 16.635.679.999,48, tendo sido provisionado para perda o valor de R\$ 221.352.517,98, correspondendo a um saldo líquido da dívida ativa de R\$ 16.414.327.481,50.

Ainda, no exercício de 2014, foi inscrito em dívida ativa o montante de R\$ 7.741.129.246,27 (sete bilhões setecentos e quarenta e um milhões cento e vinte e nove mil duzentos e quarenta e seis reais), sendo que o valor arrecadado correspondeu ao valor de R\$ 34.460.035,71 (trinta e quatro milhões quatrocentos e sessenta mil e trinta e cinco reais).

Ao analisar o histórico da dívida ativa nos últimos exercícios, constata-se um acréscimo de 35,81% do total da dívida ativa em comparação com



o ano anterior, contudo, no exercício em análise a arrecadação equivaleu a somente 0,20% do valor total da dívida ativa, fato que indica a omissão do governo em promover ações administrativas e ou judiciais com o fito de recuperar o máximo possível do crédito inscrito em dívida ativa. Irregularidade classificada pela equipe de auditoria como BB 03. Gestão Patrimonial Grave (Item 8.1.2.1).

Em sede de defesa, sustentou-se que a recuperação de ativos inscritos na Dívida Ativa do Estado não tem sido tarefa fácil, entretanto, não se pode afirmar que existiu omissão por parte do governo estadual, somente verificando o percentual de arrecadação do estoque.

Afirma que o Estado vinha dotando a Procuradoria Geral do Estado de condições físicas, como a construção de um novo prédio, e de pessoal, através da realização de concurso público para Procurador do Estado, visando, com isso, aperfeiçoar a cobrança e recebimento da dívida ativa.

Elencou algumas medidas adotadas almejando o incremento na arrecadação, tais como: intensificação dos requerimentos de penhora *online*; retomada da remessa de CDA's para protestos em meio eletrônico; implementação e adequação do Sistema SADA e cobrança administrativa; notificações de devedores com parcelamentos interrompidos.

Em seu relatório conclusivo, a equipe técnica opinou pela manutenção da presente irregularidade, haja vista que ainda que tenham sido tomadas medidas, desde o exercício de 2013, visando aperfeiçoar a cobrança e recebimento da dívida ativa no Estado, houve a evolução do estoque de forma contínua no período entre os anos de 2010 a 2014, sendo que no exercício sob análise o acréscimo foi de 35,8% no comparativo com o exercício anterior (2013).

Ainda, afirma a equipe técnica que não se verificou qualquer efetividade nas ações elencadas pela defesa, que vinham sendo tomadas desde 2013,



uma vez que não foram trazidos aos autos qualquer elemento comprobatório visando comprovar o alegado.

Do mesmo modo, não se verificou efetividade na Lei de Recuperação de Créditos e Protestos de Certidão de Dívida Ativa, tendo em vista que se quer foi comprovada sua publicação. Já a Lei nº 10.236 (30/12/2014), que institui o Programa de Recuperação de Crédito da Fazenda Pública Estadual - REFAZ, deverá ter seus efeitos avaliados a partir de 2015, se devidamente implantada.

Instado a apresentar alegações finais quanto à esta irregularidade, a defesa reafirmou os argumentos apresentados anteriormente e acrescentou que ocorreram algumas providências as quais foram negativamente afetadas por decisão do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, que invalidou o FUNEDS e Leis de Parcelamento vigentes, obrigando o Executivo a repensar toda a sistemática. A defesa alega também que uma ação do Ministério Público Estadual paralisou o processo que visava a contratação de instituição financeira para cobrança. Por fim, alegou que a baixa efetividade da dívida ativa decorre também do modelo constitucional brasileiro que demonstra a demora do processo administrativo e posteriormente do processo judicial.

Diante da análise da presente irregularidade, bem como dos argumentos apresentados em sede de defesa, **o Parquet de Contas, em consonância com o entendimento exposto pela equipe de auditoria, opina pela manutenção da presente irregularidade.** Dois são os motivos:

Primeiro, analisando os autos de contas anuais de governo do Estado de Mato Grosso, observa-se que a insuficiência das medidas para promover a recuperação do crédito inscrito em dívida ativa é irregularidade reincidente do exercício de 2013, a qual mereceu por parte do Conselheiro Relator Luiz Carlos Pereira, as recomendações a seguir:

Ante o exposto, recomendo ao Poder Legislativo que determine ao Poder Executivo promova a fiel aplicação dos procedimentos contábeis



dispostos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público aprovado pela Portaria nº. 437/2012-STN.

Recomendo, ainda, que se determine a realização de gestões com vistas a prover a PGE de recursos financeiros e orçamentários e dos recursos humanos necessários, em condições técnicas e legais, para operar o sistema da dívida ativa, bem como que direcione esforços no sentido de atender, no âmbito da PGE, às diretrizes dispostas no Acórdão nº 1195/2014 e nº. 500/2012– TCE – Plenário;

Recomendo, também, que se determine ao Poder Executivo o cumprimento do artigo 13 da LRF, de modo que nos exercícios seguintes, elabore e publique no prazo legal o Plano de Recuperação de Receitas Próprias.

Por fim, como a Lei de Recuperação de Créditos e Protestos de Certidão de Dívida Ativa foi editada em dezembro de 2013, não há informações nos presentes autos acerca do impacto de tais ações na efetividade da arrecadação da Dívida Ativa. Desse modo, cabe fixar como ponto de controle na análise das Contas de Governo do exercício de 2014, a verificação da efetividade da implementação da lei em tela.⁶

Denota-se da recomendação ali proferida, que a verificação da efetividade da implementação da Lei de Recuperação de Créditos e Protestos de Certidão de Dívida Ativa editada em dezembro de 2013, ficou a cargo da análise das contas de 2014.

Em que pese a informação, constante nos autos do exercício de 2013, quanto à edição da Lei de Recuperação de Créditos e Protestos de Certidão de Dívida Ativa, em dezembro de 2013, em consulta ao site da Assembleia Legislativa e Imprensa Oficial do Estado, a equipe de auditoria não encontrou a publicação da citada lei.

Contudo, constatou-se que somente em 30/12/2014 houve a publicação da Lei nº 10.236/2014, que Institui o Programa de Recuperação de Crédito da Fazenda Pública Estadual REFAZ, convalida os acordos de parcelamentos celebrados que indica e dá outras providências. Dessa forma, imperiosa se faz novamente a inclusão como ponto de controle nas contas anuais do exercício de 2015, a verificação da efetividade da implementação da lei em tela.

Ainda, diante da recomendação de *“priorizar a cobrança dos créditos*

⁶ Processo nº 7.549-3/2014.



inscritos em dívida ativa visando o cumprimento dos requisitos essenciais da responsabilidade fiscal, conforme determina o artigo 11 da LRF”, foi constatada que tal medida ainda se encontra em fase de implementação (pág. 610 do Relatório Preliminar de Auditoria).

Importante consignar que o valor total da dívida ativa no Estado perfaz o montante de R\$ 16.635.679.999,48, dado que parece ainda maior quando se comparado ao valor da receita arrecadada de R\$ 13.916.006.296,36 e da despesa executada (empenhadas) R\$ 13.734.135.118,61.

Fato incontestável é que se mostraram ineficientes as medidas adotadas para a arrecadação da dívida ativa. Isso porque, conforme explicitado nos autos, a dívida ativa passou de R\$ 12.249.249.835,30 no exercício de 2013 para R\$ 16.635.679.999,48 no exercício de 2014, configurando um incremento de 35,81% da dívida, sendo este último considerado o maior valor dos últimos 5 (cinco) exercícios:

Histórico da Dívida Ativa no período de 2010 a 2014

Exercício	2010 – R\$	2011 – R\$	2012 –R\$	2013-R\$	2014 –R\$
Dívida Ativa (R\$)	7.376.414.587,85	9.755.660.473,62	10.885.708.579,49	12.249.249.835,30	16.635.679.999,48
% de variação por exercício	-	32,25%	11,58%	12,52%	35,81%

Fonte: relatório técnicos de governo 2010 a 2013 e anexo 10 -2014.

Diversamente, o crescimento da dívida ativa não foi acompanhado do mesmo crescimento em sua arrecadação, uma vez que esta passou de 0,26% em 2013, caindo para o índice de 0,20% em 2014:



Valor arrecadado da dívida ativa x valor total do estoque.

bb 03
Anterior

Exercício	Valor da dívida ativa – R\$	Valor arrecadado – R\$	Percentual de arrecadação
2010	7.376.414.587,85	49.865.923,66	0,67%
2011	9.755.660.473,62	40.249.532,91	0,41%
2012	10.885.708.579,49	68.638.728,73	0,63%
2013	12.249.249.835,30	31.919.148,68	0,26%
2014	16.635.679.999,48	34.460.035,71	0,20%

Fonte: relatório técnico das contas de governo 2013 e anexo 10 da receita.

Portanto, somado ao fato do exercício de 2014 ter encerrado com o maior percentual da dívida dos últimos 05 (cinco) anos (R\$ 16.635.679.999,48), verificou-se que a arrecadação equivaleu a somente 0,20% do valor total da dívida (R\$ 34.460.035,71), sendo este o menor percentual também dos últimos cinco anos.

Ou seja, diversamente do que seria esperado para uma gestão comprometida com as diretrizes da Responsabilidade Fiscal, o incremento da dívida ativa foi acompanhado da redução na arrecadação dos créditos de dívida ativa.

Apesar da importância da obtenção desses recursos para os cofres públicos, a auditoria realizada demonstra que o retrato da dívida ativa no Estado não obteve qualquer melhora em comparação aos exercícios anteriores. Ao contrário, houve um agravamento da situação já apresentada nos outros exercícios.

Ora, a ausência de medidas efetivas que visassem o incremento da arrecadação da dívida ativa, além de contrariar as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, prejudica a gestão do Estado como um todo, uma vez que deixa-se de aplicar uma quantidade maior de recursos em saúde e educação e outras tantas áreas de relevante importância para a população.



Ademais, é possível afirmar que os fatos ora analisados não eram desconhecidos do Governo sob análise, uma vez que além da arrecadação da dívida nunca ter obtido um patamar considerável nos exercícios anteriores, a arrecadação da dívida ativa foi exaustivamente tratada nos autos relativos às contas anuais de gestão da Procuradoria Geral do Estado e nas contas de governo do Estado de Mato Grosso, merecendo por parte dos respectivos Relatores recomendações e determinações aos responsáveis, conforme segue:

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO			
2011	ACÓRDÃO 500/2012-TP	nº	determinando à atual gestão que adote medidas mais eficientes na recuperação dos créditos fiscais, inclusive se for o caso, mediante a terceirização dos serviços de gestão da dívida ativa, conforme autorizado pela Resolução 33/2006, do Senado Federal e pela Resolução de Consulta 26/2011, deste Tribunal.
2012	ACÓRDÃO 4.088/2013 - TP	Nº	determinando à atual gestão que: (...) c) adote medidas simples, tais como a notificação extrajudicial a fim de elevar o recebimento da dívida ativa.
2013	ACÓRDÃO 1.195/2014 - TP	Nº	Trecho do Voto: Dentre as atribuições acima, destaco a inscrição e cobrança judicial da dívida ativa estadual, função que, segundo levantamento apresentado pela unidade técnica, vem apresentando resultado muito baixo, como pode ser verificado na tabela elaborada pela equipe de auditoria que transcrevo abaixo: Acórdão recomendando ao atual gestor que: (...) c) adote medidas proativas perante o Excelentíssimo Governador do Estado de Mato Grosso, com intuito de assegurar condições orçamentárias e financeiras à PGE/MT, de acordo com seu histórico de despesas, a fim de que lhe dê condições para o exercício de atribuições tão relevantes para os interesses do Estado de Mato Grosso; recomendando, ainda, ao Governador do Estado de Mato Grosso que: 1) possibilite condições orçamentárias e financeiras à PGE/MT, de acordo com seu histórico de despesas, a fim de que a mesma possa exercer de forma efetiva suas relevantes atribuições;
GOVERNO DO ESTADO			
2010	PARECER 5/2011	N.º	VOTO também pela RECOMENDAÇÃO ao Poder Legislativo Estadual para que determine ao Chefe do Poder Executivo Estadual que adote as seguintes medidas:



		(...) 3. Em relação à gestão financeira e fiscal: 3.1) que seja prioritária a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, visando o cumprimento dos requisitos essenciais da responsabilidade fiscal contidos no art. 11 da LRF;
2011	PARECER 05/2012 - TP	n II - RECOMENDAR ao Poder Legislativo Estadual que oficie Poder Executivo Estadual , para que adote as seguintes providências, além daquelas exaradas no parecer do Ministério Público de Contas: (...) 2. COM RELACAO A GESTAO FINANCEIRA E FISCAL DO ESTADO: (...) i) priorizar a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa visando o cumprimento dos requisitos essenciais da responsabilidade fiscal, conforme determina o artigo 11, da LRF.
2012	Trecho do Voto – Relator: Conselheiro Domingos Neto	2l) priorizar a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa visando o cumprimento dos requisitos essenciais da responsabilidade fiscal, conforme determina o artigo 11, da LRF: O prazo final das ações para regularização dessa recomendação esta previsto no Plano de Providencias para termino em 30/06/2013, diante disso tais providencias devem ser objeto de acompanhamento pela equipe responsável por analisar as Contas Anuais do Governo no exercício de 2013.
2013	PARECER 6/2014 - TP	Nº recomendando ao Poder Legislativo Estadual que no uso de sua prerrogativa constitucional, insculpida no artigo 49, inciso V da CF/88, em decorrência das irregularidades apontadas e dos demais aspectos relevantes constatados nos autos e visando aprimorar a gestão pública e evitar a ocorrência de novas falhas ou a reincidência das atuais, que determine ao Chefe do Poder Executivo Estadual a adoção das seguintes providências: (...) 27)realize gestões com vistas a prover a PGE de recursos financeiros e orçamentários e dos recursos humanos necessários, em condições técnicas e legais, para operar o sistema da dívida ativa, bem como que direcione esforços no sentido de atender, no âmbito da PGE, às diretrizes dispostas no Acórdão nº 1195/2014 e nº. 500/2012– TCE – Plenário; (...) Determina-se: (...) b) a inclusão como ponto de controle de auditoria, na



		análise das Contas de Governo do exercício de 2014, da verificação da efetividade da implementação da Lei de Recuperação de Créditos e Protestos de Certidão de Dívida Ativa, editada em dezembro de 2013, bem como da execução da política de protestos implantadas no final do ano de 2013, tendo em vista que não há informações nos presentes autos acerca do impacto de tais ações na efetividade da arrecadação da Dívida Ativa;
--	--	---

Do exposto, resta inquestionável que no decorrer dos anos pretéritos, a atuação do Estado quanto à cobrança de sua dívida ativa mostrou-se, no mínimo, ineficaz, uma vez que o incremento da dívida ativa verificado ano após ano foi acompanhado da redução de sua arrecadação.

Cabe aqui ressaltar que a cobrança da dívida ativa constitui requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, a qual cabe ao gestor não apenas a adoção de providências a fim de ver cumpridas as diretrizes impostas na LC nº 101/2000, mas a preocupação de que tais providências sejam efetivas a fim de reverter a baixa arrecadação da dívida ativa do Estado.

É certo que o equilíbrio financeiro almejado pela Lei de Responsabilidade Fiscal não será adquirido sem o empenho de uma gestão responsável, planejada e compromissada com as diretrizes instituídas na Lei nº 101/2000.

Ademais, corroborou para a recorrência da presente irregularidade, a atuação ineficiente do Governo Estadual quando a par das possibilidades impostas na Lei de Responsabilidade Fiscal e não adotou providências efetivas, permitindo a perpetuação e crescimento da dívida ativa no Estado:

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança



administrativa.

Quanto aos argumentos apresentados pela defesa, observa-se que não houve qualquer inovação das medidas intentadas pela gestão do Estado em 2014 para elevar o recebimento da dívida ativa, uma vez que tais alegações muito se assemelham as já apresentadas nos autos de contas anuais de governo no exercício de 2013.

Ora, se as medidas adotadas no exercício anterior não foram suficientes e efetivas a ponto de proporcionar o incremento da arrecadação da dívida ativa, caberia ao gestor a adoção de medidas mais eficazes a fim de tornar concreta as diretrizes impostas na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que são requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal não só a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos, como também da cobrança da dívida ativa.

Segundo, a defesa limita-se a relatar as ações realizadas, sem, contudo, apresentar documentos comprobatórios que demonstrariam a efetividade das ações intentadas, haja vista que as medidas elencadas pela defesa foram adotadas desde 2013.

Em que pese a afirmativa da defesa quanto à ausência de omissão em adotar medidas para recuperar o crédito inscrito em dívida ativa, caberia ao defendente o encaminhamento junto à defesa dos documentos que demonstrassem, por exemplo, a quantidade de títulos encaminhados para protestos, a quantidade de notificações enviadas aos contribuintes, uma vez que tendo sido tais ações implementadas desde o exercício anterior haveria, no mínimo, a demonstração de alguma efetividade.

Portanto, diante da inefetividade das ações adotadas para a cobrança da dívida ativa, culminando na redução em sua arrecadação para o irrisório percentual de 0,20 no exercício de 2014, bem como pela reincidência da presente irregularidade, entende este **Ministério Público de Contas, em consonância com o entendimento exposto pela equipe técnica, em manter a presente irregularidade**, sendo imperioso reiterar as recomendações impostas no Parecer Prévio nº 06/2014 – TP, que



são as seguintes:

Recomenda-se ao Poder Legislativo que determine ao Poder Executivo promova a fiel aplicação dos procedimentos contábeis dispostos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público aprovado pela Portaria nº. 437/2012-STN.

Recomenda-se, ainda, que se **determine** a realização de ações com vistas a prover a PGE de recursos financeiros e orçamentários e dos recursos humanos necessários, em condições técnicas e legais, para operar o sistema da dívida ativa, bem como que direcione esforços no sentido de atender, no âmbito da PGE, às diretrizes dispostas no Acórdão nº 1195/2014 e nº. 500/2012– TCE – Plenário;

Por fim, como a Lei nº 10.236/2014, que Institui o Programa de Recuperação de Crédito da Fazenda Pública Estadual REFAZ foi publicada somente em 30/12/2014, cabe fixar como **ponto de controle** na análise das Contas de Governo do exercício de 2015, a verificação da efetividade da implementação da lei em tela.

2.2.4 LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Os percentuais mínimos legais exigidos pela Norma Constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos do processo sob análise, senão vejamos:

Exigências Constitucionais	Percentual mínimo a ser aplicado	Percentual Efetivamente Aplicado				
		2010	2011	2012	2013	2014
Educação	25% (art. 212, CF/88)	29,97%	28,65%	26,15%	26,12%	27,69%
Saúde	12% (art. 77 do ADCT,CF/88)	13,01%	11,59%	12,75%	14,04%	13,26%
FUNDEB (Lei 11.494/07)	60% (art. 60, §5º, do ADCT,CF/88)			76,09%	73,04%	73,67%
Pessoal - Executivo	49% (máximo) (art. 20, II, “c”, LRF)			42,16%	43,80%	46,50%



De acordo com a tabela acima, elaborada com base nas informações constantes do Relatório Técnico Preliminar, o governo do Estado cumpriu os índices constitucionais e legais de aplicação de recursos na Educação e na Saúde, bem como atentou para o limite legal de gastos com pessoal.

É importante registrar que essa avaliação foi realizada com base em informações de veracidade presumida (Fiplan), tendo em vista que os empenhos não foram auditados, logo não foi conferido pela equipe técnica se as despesas empenhadas na Função 12 (Educação) ou 10 (Saúde) se referem à manutenção e desenvolvimento do ensino ou ações e serviços públicos de saúde.

2.2.5 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.2.5.1 Políticas de Educação

No desenvolvimento das políticas públicas educacionais deve ser levado em consideração o Plano Plurianual de Investimentos 2012/2015 do Estado de Mato Grosso, que possui 13 objetivos estratégicos, entre os quais destacamos os voltados à educação, itens 2 e 3:

2 – Melhorar a qualidade do ensino fundamental e médio, universalizar o atendimento na educação básica;

3 – Elevar a escolaridade da população mato-grossense;

Cada objetivo integra os programas previstos no PPA para aprimorar os resultados das políticas públicas no setor educacional, que são avaliados em 10 categorias diferentes, apontados individualmente, sendo demonstrada a evolução dos indicadores das políticas de educação nos últimos 5 (cinco) anos, compreendendo 2010 a 2014.



A **taxa de escolarização líquida (15 a 17 anos)** teve um **aumento de 16,51%, nos últimos 05 (cinco) anos**, considerando que em 2014 registrou o patamar de 73%, **ultrapassando a média Brasil** de 60,70%, demonstrando os resultados efetivos na continuidade no investimento, despontando-se em relação ao restante do país.

Entretanto, a **taxa de abandono da rede estadual** no ensino médio **reduziu** no comparativo entre 2010 e 2014, saindo de 16,17% para 14,90%, **no entanto**, está aquém da média Brasil, **devendo receber atenção na elaboração das políticas e programas** para aproximar-se da média Brasil que é de 9,30.

O **desempenho médio na prova objetiva do Enem da rede estadual** teve **redução em relação a 2013** (de 469,70 pontos para 467,87 pontos) e **ficando aquém da média Brasil** de 483,21 pontos.

Quanto a **taxa de abandono da rede estadual até a 4ª série/5º ano** o índice apresentou significativa **redução** no comparativo entre 2010 e 2014, saindo de 1,66 para 0,09, ficando abaixo da média Brasil (0,90). Já no caso da **taxa de abandono da rede estadual da 5ª a 8ª série/6º a 9º ano** o índice apresentou significativa **redução** no comparativo entre 2010 e 2014, saindo de 4,93 para 1,20, ficando abaixo da média Brasil (3,60).

A **taxa de reprovação na rede estadual da 5ª a 8ª série/6º a 9º ano** **acresceu em relação ao exercício de 2013** (1,10) resultando em 2014 em 1,70, contudo, no comparativo entre 2010 e 2014, apresentou redução de 56,41%, permanecendo o **índice de 1,70 inferior à média Brasil**, que ficou em 11,30.

Por fim, quanto à **proporção de escolas estaduais com notas na Prova Brasil inferiores a média Brasil** aconteceram casos de aumento dos índices apontados entre os exercícios de 2013 e 2014, entre os anos de 2010 e 2014, bem como em relação a média Brasil:

--	--	--	--



Proporção de Escolas Estaduais com nota na Prova Brasil inferior à média Brasil	2013	2014	Média Brasil
Matemática 4ª série/5º ano	76,52	82,74	47,44
Português até 4ª série/5º ano	67,99	79,76	48,28
Matemática 8ª série/9º ano	74,84	84,65	51,94
Português 8ª série/9º ano	70,54	77,88	50,05

Cabe destacar que os resultados de **Políticas Públicas de Educação do Estado de Mato Grosso estão em patamares inaceitáveis**. Assim, no exercício de 2014, sendo que dos 10 (dez) indicadores utilizados para aferir os resultados das políticas públicas de educação, verifica-se que somente em 4 (quatro) o Estado apresenta um desempenho melhor do que a média, e em 6 (seis) o desempenho é pior do que a média nacional.

O índice total apurado para as Políticas Públicas de Educação, no exercício de 2014, foi 4,0.

Neste ponto, o Estado de Mato Grosso totalizou como receita base para a composição do FUNDEB o montante de R\$ 7.429.661.451,34 (fl. 163 do Relatório Preliminar de Auditoria), devendo destinar ao Fundo o valor de R\$ 1.485.932.290,27 correspondente a 20%, conforme estabelecido no art. 3º da Lei Federal nº 11.494/2007.

Contudo, foi apurado preliminarmente pela auditoria que o Estado destinou ao Fundo o valor de R\$ 1.448.307.542,39 que corresponde a 19,49% da receita base para a composição do FUNDEB, acarretando na diferença de R\$ 37.624.747,88, configurando irregularidade classificada como **AB 99 – Limite Constitucional/Legal_Grave**.

A defesa afirma que a equipe do novo governo tem gerado confusão, devido as publicações, republicações e divergência de dados, ao Poder Legislativo e



prejudicando a correta análise pelo Tribunal de Contas.

Destaca que após a entrega do Balanço ao TCE, a nova gestão promoveu lançamentos retroativos à 2014, fato evidenciado pela republicação do Relatório de Execução Orçamentária – RREO relativo ao 6º bimestre no Diário Oficial de 11/05/2015, no qual demonstra o repasse ao FUNDEB no valor de R\$ 1.488.779.713,93, respeitando o percentual de 20% previsto no art. 3º da Lei nº 11.494/2007.

Em análise conclusiva, a equipe de auditoria concluiu por afastar a irregularidade inicialmente apontada, uma vez que o Anexo 8 da RREO, republicado à página 60 do Diário Oficial do Estado nº 26531, de 11/05/2015, demonstra que foi repassado o valor de R\$ 1.488.779.713,93, e portanto, acima do limite de 20% previsto no art. 3º da Lei Federal nº 11.494/2007.

De fato, razão merece a defesa. Em que pese as justificativas apresentadas demonstrar que o repasse ao FUNDEB ocorreu no valor de R\$ 1.488.779.713,93 e portanto, respeitando o percentual de 20% previsto no art. 3º da Lei nº 11.494/2007, a aplicação dos recursos em montante próximo ao mínimo constitucional e legal exigido, influenciou diretamente no resultado negativo das políticas públicas de educação do Estado.

Isso demonstra que os recursos destinados à educação foram aplicados de forma ineficiente, não primando pela qualidade constitucional exigida, uma vez que a análise dos dados apontados no relatório demonstram que o índice total das Políticas Públicas de Educação do Estado apurado foi 4,0.

Diante da importância da educação enquanto direito social indispensável para a preparação básica do trabalho, cidadania do educando e seu aprimoramento como pessoa humana, uma das ações estratégicas implementadas foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no qual todos os entes da federação (União,



estados, Distrito Federal e municípios) contribuem destinando parte de seus recursos para sua constituição, a fim de diminuir as desigualdades sociais e econômicas existentes e que tanto afetam o desenvolvimento da educação.

É com a efetiva participação dos Estados na composição do FUNDEB, que será assegurada a promoção do atendimento em todos os níveis de ensino e, conseqüentemente, garantindo a todas as crianças e jovens igualdade de oportunidades de acesso à educação.

Diante do papel fundamental da educação, o Tribunal de Contas do Estado realizou a primeira auditoria operacional em programas ou ações da Educação, denominada Auditoria Operacional no Ensino Médio (Processo nº 280917/2013), ocorrida em 2013 e apreciada pelo Tribunal Pleno em 10/06/2014 por meio do Acórdão nº 1.188/2014 – TP.

Com objetivo de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura dessa etapa de ensino no Estado de Mato Grosso, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar suas causas, a auditoria denominada “Ensino Médio”, analisou as escolas estaduais que ofertam ensino médio, visto que essa etapa da educação básica é um serviço oferecido predominantemente pela rede pública estadual, que concentra 89,8% das matrículas.

Após análise da auditoria operacional realizada, foram feitas recomendações à Secretaria de Estado de Educação nos eixos de gestão, estrutura das unidades escolares e professores, as quais estão sendo monitoradas por este Tribunal, tendo a primeira reunião de monitoramento ocorrido em agosto/2014 (protocolo nº 18.614-7/2014), com as informações das ações já executadas e em execução.

Considerando que os relatórios parciais de monitoramento compõem escopo da Auditoria Operacional, ao final dos trabalhos será apresentada a avaliação das ações implementadas pelo gestor, oportunidade em que será avaliada, de forma



analítica, o benefício efetivo decorrente da implementação das recomendações pela SEDUC/MT.

Assim, é papel fundamental dos auditores desta Corte de Contas acompanhar a efetivação das políticas públicas de educação por meio da Auditoria Operacional que está sendo realizada, em comparação aos índices apresentados nestas Contas Anuais de Governo.

É notório que a educação desempenha papel fundamental para construir conhecimentos, habilidades e competências necessários para os indivíduos participarem ativamente da sociedade e da economia.

Assim, considerando as diretrizes constitucionais impostas para a educação pública, bem como a atenção especial que vem merecendo por parte deste Tribunal de Contas, o Governo Estadual não pode se furtar em conjugar esforços para a melhoria dos indicadores apontados.

Ainda, importante ressaltar que, na análise das Contas de Governo relativas ao exercício de 2013, este Tribunal recomendou ao gestor especificamente quanto a políticas públicas de educação:

(8) elabore ações de incentivos à permanência do aluno na escola em todas as faixas de ensino;

(9) elabore grupos de estudos para definição de ações emergenciais e de caráter continuado em educação que garantam evolução da qualidade do ensino nos indicadores que se encontram abaixo da média nacional e da região Centro Oeste.

De fato, observa-se no acompanhamento realizado pela equipe de auditoria que o cumprimento das recomendações impostas no Parecer Prévio n.º 06/2014 ainda estão em fase de implementação por aquela unidade. Dessa forma, em consonância com a equipe de auditoria, o **Parquet de Contas sugere que as ações previstas no Plano de Providências seja incluído como ponto de controle na análise das contas anuais de governo do exercício de 2015**, visando a verificação



das implementações das ações propostas.

Por fim, embora as justificativas apresentadas pela defesa demonstrem o cumprimento do repasse de 20% ao FUNDEB, a avaliação dos índices das Políticas Públicas de Educação não indicaram melhorias na educação do Estado em comparação com exercícios anteriores, restando imperiosa a **recomendação ao Poder Legislativo que determine ao Poder Executivo** a adoção de providências visando o aprimoramento e melhoria no que se refere às políticas públicas de educação, a fim de melhorar o desempenho dos indicadores cujos resultados foram piores que a média nacional.

2.2.5.2 Políticas de Saúde

As Políticas Públicas de Saúde, por sua vez, no exercício de 2014, foram analisadas mediante dez indicadores. A evolução desses indicadores é uma forma eficiente de verificar a situação da saúde no Estado, mormente quando comparados com as médias brasileiras.

Nesse contexto, veja-se que a **taxa de mortalidade infantil** teve uma **diminuição de 3,19%** com relação ao exercício de 2013, porém, quando comparado a nível Brasil, verifica-se que a **média mato-grossense ainda permanece ligeiramente superior à média nacional** (13,96 ante 13,46), necessitando, pois, de maior atenção do gestor.

Entretanto, a **taxa de mortalidade neonatal precoce** aumentou em comparação ao exercício anterior, ficando 0,83% superior ao índice de 2013. Em que pese o fato de que o índice continua inferior àqueles referentes a anos anteriores (2010, 2011 e 2012), o fato de ter aumentado em relação ao exercício de 2013 indica um retrocesso na área da saúde. Assim, percebe-se que os trabalhos realizados nessa área não foram satisfatórios, o que requer mais empenho do Poder Público, sobretudo quando se verifica que a média nacional (7,08 pontos) manteve-se inferior à do Estado de Mato Grosso (7,25).



Quanto à **proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal, o Mato Grosso também apresentou uma leve melhora**, na medida em que houve um aumento de 1,34% em relação ao exercício anterior. Tal resultado manteve a média do Estado de Mato Grosso (66,35) acima da média Brasil (61,69) nesse quesito.

De outro lado, a **taxa de internação por infecção respiratória aguda em menores de 5 anos**, além de ter apresentado um **significativo aumento** em relação ao exercício anterior (estava em 23,11 pontos para 25,29 pontos), ainda manteve-se **superior em à média nacional**, que conta com uma média 22,30 ao passo que o Mato Grosso ficou média 25,29.

Por sua vez, a **taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório** – doença cérebro-vascular **apresentou uma pequena queda** em relação ao exercício de 2013 (de 36,67 para 36,18), e vem decrescendo a cada ano desde 2010, ficando **inferior à média nacional** (51,65). Diante desses dados, é possível concluir que houve progressão nas conquistas alcançadas neste quesito, uma vez os índices voltaram a diminuir.

Com relação à **taxa de detecção de hanseníase**, o Estado de Mato Grosso apresentou uma significativa evolução, saindo de uma variação negativa de 4,30% entre 2012 e 2013 para uma variação positiva de 11,79% entre 2013 e 2014. Ademais, cabe salientar que, em comparação com a taxa brasileira (1,52), o Mato Grosso apresentou uma taxa bem mais elevada (9,20).

No que tange a razão de exames citopatológicos cervicovaginais em mulheres de 25 a 59 anos, apesar das constantes reduções evidenciadas nos exercícios anteriores, o Estado no exercício de 2014 apresentou um decréscimo de 3,57%, o que representa um preocupante retrocesso se comparados com a melhoria do ano passado (273,33%). Por outro lado, apesar do resultado insatisfatório e regressivo, a média matogrossense (0,54) foi mais alta que a média brasileira (0,48).



Já a cobertura imunizações pentavalente, houve uma discreta piora em relação ao exercício anterior (95,66 pontos para 95,59), porém, mesmo com essa diminuição o Estado superou a média Brasil (94,06).

Por outro lado, a **taxa de incidência de dengue** (por cem mil habitantes) **é o índice mais preocupante**. É que porque houve um significativo retrocesso em comparação ao exercício de 2013, tendo em vista que a variação entre os anos de 2012 e 2013 foi positiva em 445,68% ao passo que entre os anos de 2013 e 2014, a variação ficou em um tímido percentual de 5,63%. Em números, essas dados causam ainda mais preocupação: a taxa ficou, em 2014, em 1.122,43, considerando um total de cem mil habitantes. **Para se ter um parâmetro, a média Brasil totalizou 722,38, o que é quase a metade da taxa mato-grossense.**

Por fim, quanto à incidência de tuberculose em todas as formas os índices tiveram considerável aumento (42,44 pontos para 52,86 pontos), obtendo uma variação de 24,55% entre os exercícios de 2013 e 2014, índice que se reflete também quando da comparação entre a média do Mato Grosso (52,86) e a média Brasil (35,94).

Diante dessas considerações, percebe-se que dos indicadores demonstrados, cinco apresentam resultados piores que a média nacional, quais sejam, (i) a taxa de mortalidade neonatal precoce; (ii) a taxa de mortalidade infantil; (iii) a taxa de internação por infecção respiratória aguda, (iv) a taxa de detecção de hanseníase; (v) a taxa de incidência de dengue.

Assim, em que pese uma relativa melhora em relação a alguns índices, faz-se necessário registrar que o índice total (escore) de Mato Grosso foi de 3,0 pontos, o que representou um significativo retrocesso em relação ao ano anterior (em 2013, o escore foi de 4,5 pontos). Desse modo, importa alertar o atual governo para que realize um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do Estado, e que efetivamente seja executado, a fim de alterar o desempenho desses indicadores no próximo exercício, e melhorar o desempenho evidenciado nestas contas de governo.



Vale frisar, ainda, que as contas de governo têm justamente a função de avaliar a conduta do administrador no exercício das funções políticas e, sobre este aspecto, o planejamento é absolutamente necessário para continuar melhorando a realidade identificada nas políticas públicas de saúde e de educação do Estado de Mato Grosso.

Nesse contexto, é importante trazer à baila a postura adotada pelo ex-Governador diante das recomendações proferidas por este Tribunal quando da emissão de parecer prévio relativo ao ano de 2013.

As recomendações feitas ao Poder Legislativo, foram no sentido de determinar que o Chefe do Executivo adotasse as seguintes providências:

- (i) elaborar um plano de ação detalhado por exercícios com medidas para maximizar a redução na taxa de internação por infecção respiratória aguda;
- (ii) elaborar um plano de ação detalhado por exercícios com medidas para maximizar a redução da incidência de hanseníase;
- (iii) elaborar um plano de ação detalhado por exercícios com medidas para a prevenção e combate da tuberculose em todas as formas;
- (iv) priorizar as ações de saúde voltadas para a atenção pré-natal, à saúde da mãe, ao parto e ao recém-nascido;
- (v) criar um grupo multidisciplinar para identificar soluções para a redução na taxa de internação por infecção aguda;
- (vi) criar um grupo multidisciplinar para identificar soluções para o combate da incidência de hanseníase;
- (vii) criar um grupo multidisciplinar para identificar soluções para a prevenção e combate da tuberculose em todas as formas.

No que tange à elaboração dos planos de ação para redução na taxa de internação por infecção respiratória, para redução de incidência de hanseníase e combate à tuberculose, todas as providências e procedimentos a serem adotados estão em fase de implementação. Assim, a sugestão da equipe técnica é de que as



ações continuem sendo monitoradas pela CGE e por este Tribunal.

Não obstante, quanto à criação de grupos multidisciplinares para identificar soluções nesses mesmo campos, a equipe de auditoria concluiu que uma delas foi atendida (criação de grupo para identificar soluções para a redução da taxa de internação por infecção respiratória aguda) e as demais (relacionadas ao combate à hanseníase e à tuberculose) foram reprogramadas para dezembro de 2015.

Feitas essas considerações, o **Ministério Público de Contas opina por ratificar as recomendações feitas no exercício anterior para que o Poder Legislativo determine que a atual gestão dê continuidade aos procedimentos relacionados aos pontos supramencionados e sugere que sejam acrescentadas mais algumas**, quais sejam:

- (i) elaborar um plano de ação detalhado com medidas visando a diminuição da taxa de mortalidade neonatal precoce e taxa de mortalidade infantil;
- (ii) elaborar um plano de ação detalhado com medidas efetivas que busquem a diminuição da incidência de dengue no Estado.

Por fim, frise-se que essas recomendações devem ser entendidas como complemento das determinações fixadas por este Tribunal na ocasião da avaliação das auditorias operacionais relacionadas à saúde, bem como dos compromissos já firmados no TAG, formalizado em 27/03/2015 e homologado pelo Plenário em 31/03/2015.

2.2.6 FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL

De todos os apontamentos relativos à gestão fiscal e financeira, o que merece atenção e análise mais detalhada é o constante no item 10.1.5, classificada pela Resolução deste Tribunal como **DA 01 (item 10.1.5)**, de **natureza gravíssima**.



Trata-se de irregularidade apontada pela equipe técnica nas Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso em razão da **assunção de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para sua integral quitação, infringindo o disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Conforme demonstrado pela equipe técnica, das despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato (maio a dezembro de 2014), restou um valor a pagar no montante de R\$ 300.901.310,19 (trezentos milhões, novecentos e um mil, trezentos e dez reais) sem disponibilidade financeira para pagamento.

Demonstrativo das despesas contraídas no dos últimos quadrimestres – maio/dezembro 2014.

Valor liquidado – R\$	Valor a liquidar – R\$	Valor pago- R\$	Valor a pagar – R\$
8.583.630.921,96	297.402.271,67	8.282.729.611,77	300.901.310,19

Fonte: demonstrativos das despesa contraídas nos dois últimos quadrimestres, extraído do sistema Fiplan – folha 5296 de 5296 – (folha 14 do anexo 05 do presente relatório).

Inicialmente, a metodologia utilizada pela equipe técnica apontou um saldo positivo de R\$ 227.176.672,43 (duzentos e vinte e sete milhões, cento e setenta e seis mil, seiscentos e setenta e dois reais), tendo sido realizado o cálculo da disponibilidade líquida de caixa, expurgando-se os recursos pertencentes ao fundo previdenciário e os valores inscritos em depósitos e consignações (valores de terceiros sob tutela estatal), entretanto, esse cálculo não considerou a vinculação de recursos para finalidades específicas.

Assim, a equipe técnica faz a ressalva da obrigação de aplicar o disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, nas disponibilidades financeiras não devem ser considerados os recursos que legalmente são vinculados a finalidade específica.

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.



Esta própria Corte de Contas possui regramento no sentido de que a **disponibilidade de caixa** prevista no parágrafo único do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000 **é apurada levando-se em consideração a vinculação dos recursos**, trata-se do artigo 1º, inciso III, da Decisão Administrativa nº 16/2005.

Logo, o cálculo quanto ao cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser efetuado excluindo os recursos legalmente vinculados a finalidade específica, pois, serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Assim, conjugando-se o disposto no art. 8º, parágrafo único, com o art. 42, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e considerando a normatividade deste Tribunal, tem-se que a despesa liquidada, e não paga, nos últimos dois quadrimestres do mandato necessita de ter recurso financeiro disponível para seu integral pagamento especificamente em sua fonte de recurso.

Conforme bem observa a equipe técnica, esse detalhamento é essencial, haja vista que o Estado encerrou o exercício em análise com um valor significativo no disponível, todavia, grande parcela atrelada a convênios específicos e operações de crédito, a qual não pode ser utilizada na quitação de qualquer tipo de despesa.

Conclusivamente, a equipe técnica, após a exclusão das fontes de recursos evidentemente vinculadas a objetivos específicos, constatou a ocorrência de uma **insuficiência financeira no valor de R\$ 217.129.889,01 (duzentos e dezessete milhões, cento e vinte e nove mil, oitocentos e oitenta e nove reais)**, conforme o quadro a seguir:



descrição	Valor – R\$
(a) Disponibilidade financeira total	1.489.688.213,12
(b) Deduções	1.408.556.392,53
(-) depósitos e consignações – anexo 17, excluídos os valores pertinentes ao funprev (R\$ 118.742.386,99)	924.459.321,46
(-) disponibilidade financeira do fundo de previdência – anexo 14 do funprev	37.150.909,04
(-) disponibilidade financeira das fontes 264, 262, 161, 151 e 361	446.946.162,03
(c) Disponibilidade financeira líquida (a – b)	81.131.820,59
(d) Valor a pagar conforme relatório das despesas contraídas nos 2 últimos quadrimestres (despesas liquidadas e não pagas)	300.901.310,19
(e) (-) Valor a pagar das despesas contraídas nos 2 últimos quadrimestres – fontes 264, 262, 161, 151 e 361	2.639.600,59
(f) Valor a pagar das despesas contraídas nos 2 últimos quadrimestres – excluído as fontes de recursos 264, 262, 161, 151 e 361	R\$ 298.261.709,60
Saldo (c - f)	R\$ - 217.129.889,01

Fonte: anexo 17 e 14 do funprev – sistema fiplan, relatórios Fiplan 502 e 613.

Em sede de defesa, alegou-se que os valores adotados pela equipe técnica necessitam ser corrigidos, afirmando que nos depósitos e consignações (Anexo 17) deve conter o valor de R\$ 216.652.609,50 ao invés de R\$ 924.459.321,446.

Sustenta a defesa que no conjunto de contas que compõe o grupo depósitos e consignações, e a conta outros depósitos de curto prazo é composto, entre outras, pela conta chamada *Empréstimo entre órgãos*, e que essa conta representa as relações intergovernamentais entre órgãos do próprio Estado, que não tem como contrapartida a disponibilidade e, portanto, não poderia ter seu valor somado no montante que foi deduzido das disponibilidades.

Menciona a defesa que a contrapartida da conta *Empréstimo entre órgãos* é uma conta do ativo, o que significa que o direito de um órgão está acobertado com a obrigação de outro órgão, não havendo o comprometimento da conta disponibilidade.

Como segunda alegação, a defesa traz que o valor a pagar conforme relatório das despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres (despesas liquidadas



e não a pagar) deve conter o montante de R\$ 165.937.648,40 e não de R\$ 300.901.310,19.

Nesse ponto, fundamenta a defesa que a equipe técnica ao obter o valor a partir do FIP 613 (Fiplan) utiliza um valor em que estão contidos todos os valores liquidados, inclusive aqueles que foram objetos de consignações, mas que, no Anexo 17, também utilizado pela equipe técnica na análise da irregularidade, estão contidas as consignações, de forma que, no cálculo da equipe técnica, as consignações estariam contadas em duplicidade.

Com a primeira alegação, pretende a defesa que seja excluído dos depósitos e consignações (R\$ 924.459.321,46) o montante de R\$ 707.806.711,96.

A defesa apresenta o cálculo da disponibilidade financeira após as exclusões realizadas conforme as suas alegações, que resultaria em um saldo positivo no montante de R\$ 1.069.947.046,18, caso não consideradas as vinculações dos recursos, ou, ainda, em um resultado positivo de R\$ 625.640.484,74, caso consideradas as vinculações dos recursos destinados à finalidade específica.

Ainda, a defesa adentra no fato de em 30/04/2015 ter sido publicado o Relatório da Gestão Fiscal relativo ao terceiro quadrimestre de 2014, onde consta um saldo positivos de R\$ 1.137.044.413,67 para os recursos não vinculados.

A defesa também traz aos autos contestação quando ao superávit financeiro do exercício de 2014, embora não citado quanto a este item.

A equipe técnica, na análise da primeira alegação, concordou com a defesa e considerou que houve equívoco no cálculo realizado no Relatório Técnico Preliminar, uma vez que não houve a exclusão do valor de R\$ 707.806.711,96, referente a *Empréstimos entre órgãos*, do montante registrado na conta depósitos e consignações do Anexo 17.

Já quanto à segunda alegação da defesa, de que deve ser excluído o



valor de R\$ 134.963.661,79 referente às consignações de restos a pagar realizados entre janeiro a dezembro de 2014, defende a equipe técnica que esta não deve ser acatada, tendo em vista a metodologia adotada por esta Corte de Contas.

Mesmo sem acatar a segunda alegação da defesa, a equipe técnica sanou o apontamento relativo à irregularidade **DA 01**, pois, com o novo cálculo, a disponibilidade financeira do Estado seria R\$ 490.676.822,95 (quatrocentos e noventa milhões, seiscentos e setenta e seis mil, oitocentos e vinte e dois reais e noventa e cinco centavos).

Menciona a equipe técnica no Relatório de Defesa:

No relatório enviado pela Sefaz, inserido nas folhas 136 a 168 do anexo do relatório de defesa, há descrição de todos os lançamentos que integram a conta 2.1.8.8.2.05.16.00, com o devido destaque para os órgãos do Estado que possuem a “obrigação” de quitar o empréstimo junto ao Tesouro Estadual.

Desse modo, conforme previsão do artigo 3º da Lei Complementar Estadual n.º 360/2009 e artigos 7º e 4º, respectivamente, dos Decretos Estaduais n.ºs 03/2003 e 2090/2013, a operação “empréstimos entre órgãos” representa apenas uma dívida de um órgão estadual junto ao Tesouro, não tendo caráter de dívida exigível.

Portanto, há elementos suficientes que comprovam que o valor da conta contábil 2.1.8.8.2.05.16.00 (R\$ 707.806.711,96), contabilizado indevidamente no Anexo 17 do exercício de 2014-Consolidado, não caracteriza compromisso exigível junto à terceiros.

Quanto à argumentação da defesa de que houve um superávit financeiro no exercício de 2014, a equipe técnica concluiu que tal alegação não se aplica ao caso, pois, o suposto superávit financeiro apresentado na defesa é fruto do confronto entre contas de direito (incluindo disponível e direitos a receber) com contas de obrigações (passivo financeiro), e que sua finalidade é o financiamento de novos créditos adicionais no exercício de 2015 (inciso I do artigo 43 da Lei n.º 4.320/64) e não tem relação alguma com o cálculo do artigo 42 da LRF.

Insta mencionar que, no Relatório Técnico Preliminar, às fls. 205, a equipe técnica apontou um déficit financeiro no valor de R\$ 465.678.866,45, não



havendo, de modo geral (com exceção de um superávit apurado especificamente em determinada fonte de recurso), a possibilidade de abertura de créditos adicionais por uso da fonte superávit financeiro do exercício anterior no ano corrente (2015).

Devidamente notificado para apresentação das alegações finais, o ex-Governador não apresentou manifestação quanto a esta irregularidade.

Em análise, **o Ministério Público de Contas discorda da conclusão apresentada pela equipe técnica no Relatório de Defesa, entendendo que não devem ser acolhidas as justificativas da defesa, e, portanto, mantido o apontamento da irregularidade nos termos apresentados no Relatório Técnico Preliminar.**

A defesa traz aos autos que, dos valores referentes aos depósitos de terceiros, deveriam ser excluídos os referentes aos “*Empréstimos entre órgãos*”, sendo que a conta que registra esses “empréstimos” compõe parte do grupo “depósitos e consignações” e do grupo “depósitos de curto prazo” do Balanço Financeiro.

A defesa aduz, ainda, que os valores dos “*Empréstimos entre órgãos*” não afetam as disponibilidades, pois, seriam cobertos por uma conta do ativo e, assim, o direito de um órgão estaria acobertado com a obrigação de outro órgão.

Muito embora a equipe técnica tenha concordado com esse argumento, cumpre fazer o raciocínio no sentido de que, se este valor trazido pela defesa deve ser excluído do depósito de terceiros deve também ser excluído do valor das disponibilidades financeiras, pelos motivos:

1) A “Disponibilidade Financeira”, conforme as normas de contabilidade aplicada ao setor público, é a diferença entre o ativo e o passivo financeiro.

Logo, retira-se do cálculo uma conta do passivo financeiro (no caso, a conta “2.1.8.8.2.05.16.00 – Empréstimos entre órgãos), deve-se também realizar a exclusão da contrapartida do ativo financeiro, por decorrência lógica da confecção do



Balanço Financeiro. Em outras palavras, a retirada de um valor do passivo financeiro deve ter a sua correspondente baixa no ativo financeiro para fins de “fechamento” do Balanço Financeiro.

Assim, por este raciocínio, ainda que se aceite o argumento da defesa, a indisponibilidade financeira inicialmente constatada continuaria a mesma apresentada pela equipe técnica no Relatório Preliminar, pois a disponibilidade financeira total, que é diferença entre o ativo e o passivo financeiro, também sofreria uma redução, no mesmo valor em que se reduziu os depósitos e consignações.

2) Analisando a legislação trazida pela equipe técnica, a fim de sanar a irregularidade, cumpre destacar os seguintes pontos, os quais se faz concluir pela improcedência do argumento da defesa.

Primeiramente, encontra-se na legislação estadual a Instrução de Serviço nº 11/2014/SATE/SEFAZ que conceitua a operação “*Empréstimos entre órgãos*”:

Procedimentos NEX´s empréstimo entre órgãos

Esta operação é normalmente utilizada pelo Tesouro para enviar recursos às unidades que não tem arrecadação suficiente, isto é, há previsão orçamentária, mas a arrecadação efetiva ainda não aconteceu. É o envio de receitas extras orçamentárias. (grifo nosso)

Também, como menciona a equipe técnica, a Lei Complementar Estadual nº 360/2009, disciplina a matéria ora analisada, sendo que o próprio dispositivo mencionado no relatório técnico de defesa, à fl. 48, diz que **a antecipação dos recursos será feita mediante a utilização de disponibilidades de caixa.**

Art. 3º Fica o Tesouro Estadual autorizado a antecipar recursos provenientes de quaisquer receitas para execução das despesas, até o limite das respectivas dotações orçamentárias, **mediante utilização de disponibilidades de caixa.**

Parágrafo único. O disposto neste artigo não prejudicará a entrega das receitas vinculadas aos respectivos beneficiários. (grifo nosso)



Também cumpre mencionar o disposto no Decreto Estadual nº 2090/2013, que dispõe sobre o regulamento da programação financeira vinculada ao regime de tesouraria única do Poder Executivo para o exercício 2014 e dá outras providências.

Conforme a equipe técnica, a autorização para tal transação está disposta no art. 4º do Decreto supramencionado, entendendo o *Parquet* de Contas pelo seu enquadramento no inciso VI.

Art. 4º A Secretaria de Estado de Fazenda para adequar a programação a efetiva capacidade financeira ou de empenho vinculada ao sistema de unicidade de caixa a que se refere a Lei Complementar nº 360, de 18 de junho de 2009, observada a respectiva competência nos termos do artigo 4º da Lei Complementar 264, de 28 de dezembro de 2006, poderá:

[...]

VI – realizar intra-orçamentariamente empréstimo, quanto for o caso e a pedido do interessado, visando antecipar fluxo financeiro em fonte com receita frustrada temporariamente ou afetada pela sazonalidade, observado cumulativamente o seguinte:

a) o empréstimo ou antecipação intraorçamentário terá o Tesouro como credor e a unidade orçamentária como devedora e obrigada perante o Tesouro;

b) o empréstimo ou antecipação intraorçamentário não poderá ser excedido em hipótese alguma o limite mensal estatuído nos Anexos II e V deste;

c) quanto ao empréstimo ou antecipação intraorçamentário o Tesouro fará as retenções e ressarcimento de ofício, imediatamente na primeira disponibilidade verificada junto a unidade orçamentária devedora;

d) o pedido, manutenção ou aplicação do valor do empréstimo ou antecipação intraorçamentária significa aceite aos termos fixados neste inciso, artigo e diploma legal;

e) no empréstimo do Tesouro para a unidade orçamentária o recurso será disponibilizado na fonte que integre a conta única, tendo o Tesouro como credor da unidade orçamentária, hipótese em que o Tesouro poderá indicar que seja considerado pagamento extra orçamentário, referente a concessão de depósito, mediante empréstimos entre órgãos.

[...]

No mesmo Decreto supramencionado está disposto que **o valor de receita que ingressar no cofre público, decorrente de receitas intraorçamentárias, se equipara a disponibilidade, nos termos do disposto no art. 1º da Resolução**



Normativa nº 11/2009 do TCE/MT.

Art. 17.

[...]

§ 5º O valor de receita a ingressar no cofre público, devidamente contabilizado em conta do ativo financeiro vinculada ao sistema de unicidade de caixa a que se refere a Lei Complementar nº 360, de 18 de junho de 2009:

I – **se equipara a disponibilidade nos termos do disposto no artigo 1º da Resolução Normativa TCE-MT nº 11, de 11 de dezembro de 2009** quando seu valor for comprovado via relatório demonstrativo do ativo financeiro em inscrição de restos a pagar e não se referir ao disposto no inciso seguinte;

II – não será considerado lastro financeiro no final de cada quadrimestre de 2014, quando ele se referir a direitos ou saldos contábeis da unidade orçamentária contra o sistema de conta única a que se refere a Lei Complementar nº 360, de 18 de junho de 2009 ou retido na forma §4º do artigo 4º para fins do artigo 21.

Por sua vez, a Resolução Normativa TCE-MT nº 11/2009, disciplina:

Resolução Normativa TCE/MT 11/2009

Regulamenta o registro das transferências intergovernamentais e intraorçamentárias, bem como da dívida pública e dá outras providências

Art. 1º. Determinar às unidades jurisdicionadas a adoção do regime de competência para o registro das transferências intergovernamentais de natureza constitucional, legal e voluntária, bem como para as decorrentes de operações intraorçamentárias;

[...]

§ 4º. Deverão ser registrados os direitos e obrigações decorrentes de operações intraorçamentárias;

§ 5º. O efetivo ingresso do recurso será registrado mediante a baixa do direito a receber (ativo) em contrapartida à conta caixa/banco e, a execução orçamentária, por meio das contas de controle próprias; (grifo nosso)

Do exposto, vê-se que os valores resultantes de “*Empréstimos entre órgãos*” compõem as disponibilidades financeiras, ao contrário do que menciona a defesa à fl. 31:



Isso significa que o direito de um órgão está acobertado com a obrigação de outro órgão, não havendo, portanto, comprometimento da conta de disponibilidade.

É possível reproduzir abaixo os lançamentos contábeis feitos pelo Estado de acordo com esses normativos apresentados.

Lançamentos contábeis feitos pelo Estado:

a) No tesouro, no momento do empréstimo ou da antecipação de receita:

Débito	11000.00	Ativo Circulante	
Débito	11350.00	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	
Débito	11352.16 ₁	Empréstimos entre Órgãos	R\$ 707.806.711,96
Crédito	11000.00	Ativo Circulante	
Crédito	11111.xx	Banco X	R\$ 707.806.711,96
Pelo empréstimo ao Órgão X a título de antecipação de sua receita.			

a.1) Representação desse fato no Balanço Patrimonial do Tesouro:

Ativo		Passivo	
Ativo Circulante		Passivo Circulante	
Banco x		Empréstimos entre Órgãos	
Empréstimos entre Órgãos	R\$ 707.806.711,96		
		Ativo Real Líquido	R\$ 707.806.711,96
Total	R\$ 707.806.711,96	Total	R\$ 707.806.711,96

b) No órgão beneficiado, no momento do recebimento do empréstimo:

Débito	11000.00	Ativo Circulante	
Débito	11111.xx	Banco X	R\$ 707.806.711,96

¹ Observação: A conta 11352 não consta do Plano de Contas Único. E, também não poderia ter sido criada neste nível, haja vista que a criação de contas até 5º nível é competência exclusiva da STN.



Crédito	21000.00	Passivo Circulante	
Crédito	21880.00	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	
Crédito	21882.00	Empréstimos entre Órgãos	R\$ 707.806.711,96
		Pelo empréstimo tomado do tesouro	

b.1) Representação desse fato no Patrimonial do órgão beneficiado:

Ativo		Passivo	
Ativo Circulante		Passivo Circulante	
Banco x	R\$ 707.806.711,96	Empréstimos entre Órgãos	R\$ 707.806.711,96
		Ativo Real Líquido	0
Total	R\$ 707.806.711,96	Total	R\$ 707.806.711,96

c) Representação desses fatos no Balanço Consolidado:

Ativo		Passivo	
Ativo Circulante		Passivo Circulante	
Banco x	R\$ 707.806.711,96	Empréstimos entre Órgãos	R\$ 707.806.711,96
Empréstimos entre Órgãos	R\$ 707.806.711,96		
		Ativo Real Líquido	R\$ 707.806.711,96
Total	R\$ 1.415.613.423,92	Total	R\$ 1.415.613.423,92

Nas alegações de defesa, sustenta-se a necessidade de excluir do passivo circulante (Passivo Financeiro) o valor de R\$ 707.806.711,96 para apurar o resultado financeiro e afirmar que não houve insuficiência de caixa. A equipe técnica aceitou as alegações de defesa com base no argumento de que essa obrigação não compõe a Dívida Flutuante no conceito da Lei nº 4.320/64.

Entende-se que esses valores não poderiam estar registrados como dívida fluante, mas também, não poderiam estar registrados no Ativo Financeiro.

Logo, para excluir do Passivo Financeiro é preciso excluir também do



Ativo Financeiro, sob pena de mascarar o resultado financeiro.

Veja-se que essa operação de empréstimo ou antecipação de receita feita pelo tesouro a órgãos e a sua devolução pelos órgãos ao tesouro não altera o resultado financeiro apurado no balanço consolidado, pois o valor que sai de uma unidade é o mesmo que entra em outra unidade.

Pelas razões acima expostas, o **Ministério Público de Contas não aceita as alegações de defesa, voltando à análise da irregularidade na forma como apresentada pela equipe técnica no Relatório Preliminar**, ou seja, o *Parquet* defende veementemente que houve grave infração ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destaca-se, agora, a **gravidade** da conduta realizada pelo ex-Governador na condução da execução orçamentária e financeira do Estado.

Dispõe o art. 42 da LRF:

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

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Acerca desta irregularidade, de **natureza gravíssima**, classificada como **DA 01**, o Conselheiro Relator Antônio Joaquim, no julgamento das Contas Anuais de Governo do Município de Porto dos Gaúchos¹, já manifestou-se no sentido de que a sua constatação é capaz de macular as contas, pois, além de ser considerada gravíssima, pode configurar crime fiscal:

Como se nota, o comando normativo impõe limite à geração de despesas nos últimos oito meses de mandato, incluindo aqui aquelas que são pagas no exercício seguinte, com o objetivo de desonerar a

¹ Processo nº 10.340-3/2013.



gestão futura de encargos anteriores, combatendo a prática de endividamento descontrolado e irresponsável no final de mandato, deixando para o sucessor a responsabilidade de conseguir recursos para pagá-las.

[...]

De igual modo, o fato do gestor ter assumido a Prefeitura com dívidas de gestões passadas não justifica o ato ilegal praticado. Incontestavelmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que está em vigor desde 2000, não prevê em nenhum de seus dispositivos autorização para nessa hipótese violar o art. 42. Pelo contrário, com supedâneo no Princípio da Continuidade Administrativa, é legítimo dizer que o gestor tem o dever de praticar todos os atos necessários para honrar os compromissos do ente, independentemente da data do fato gerador, e além disso assegurar o equilíbrio na gestão fiscal, observando todas as regras da LRF.

A par dessas explicações, resta evidente que essa irregularidade possui o condão de macular as contas de governo, visto que além de ser considerada gravíssima pela Resolução 17/2010 deste Tribunal, pode configurar crime fiscal, nos termos do art. 359-C do Código Penal. Em razão disso, estarei encaminhando, independentemente do julgamento da Câmara Municipal, cópia desta decisão ao Ministério Público Estadual, a fim de que adote as providências pertinentes a sua competência.

Ainda nessa seara, assinalo que, visando a coibir a repetição dessa ilegalidade, recomendarei à Câmara Municipal que advirta o atual gestor que, com supedâneo no § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ele tem a obrigação de realizar urgentemente todas as providências necessárias para assegurar o equilíbrio das contas públicas e ao final do seu mandato cumprir o art. 42 da LRF.

Nos autos das Contas Anuais de Governo do Município de Porto dos Gaúchos a presença desta irregularidade ensejou a emissão de Parecer Prévio Contrário, não encontrando oposição quando da sua apreciação no Tribunal Pleno.

Desta feita, **a irregularidade DB 01** (item 10.1.5 do Relatório Técnico) tem, por si só, **o condão de macular as contas de governo do Estado de Mato Grosso no exercício de 2014, ensejando a emissão de Parecer Prévio Contrário por esta Corte de Contas**, isso porque, tal **irregularidade** é de **natureza gravíssima**, e **a conduta do responsável pode ser enquadrada, em tese, como crime contra as finanças públicas**:



Código Penal (alterado pela Lei nº 10.028/2000)

Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura:

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Pela suposta prática do crime contra as finanças públicas acima destacado, o Ministério Público de Contas sugere que este Tribunal **represente**, com fundamento no art. 1º, inciso XIV, da sua Lei Orgânica, ao Ministério Público estadual, instituição competente para apurar a eventual conduta delituosa.

A segunda **irregularidade** apontada pela equipe técnica também merece a devida atenção quando da sua análise, considerando a gravidade da conduta e as consequências que dela podem decorrer, classificada como de **natureza grave** pelo código **DB 99 (item 9.5.4)**.

Trata-se de irregularidade apontada nas Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso em razão da constatação de **insuficiência financeira no montante de R\$ 383.867.425,80 (trezentos e oitenta e três milhões, oitocentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e oitenta centavos)**, tornando impossível a integral quitação dos restos a pagar processados e depósitos de terceiros sob tutela do Estado.

Inicialmente a equipe técnica esclarece que foram incluídos no cálculo o valor dos restos a pagar de R\$ 14.443.398,47 (quatorze milhões, quatrocentos e quarenta e três, trezentos e noventa e oito reais e quarenta e sete centavos) referente aos restos a pagar processados cancelados indevidamente no exercício.

O objetivo do cálculo do quociente de disponibilidade financeira é apurar se existe disponibilidade suficiente para quitar as dívidas do governo, além de



indicar uma eventual tendência de endividamento geral.

Em um primeiro momento, a equipe técnica realizou o cálculo diminuindo da disponibilidade financeira os depósitos de terceiros e o saldo previdenciário, e comparando o valor resultante com os restos a pagar processados e não processados e os restos a pagar previdenciários, conforme demonstrado às fls. 206/207 do Relatório Técnico Preliminar.

Com essa metodologia, foi encontrado um quociente de disponibilidade financeira de 0,44, o que indica que para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos existe apenas R\$ 0,44 de disponibilidade financeira.

Entretanto, esclarece a equipe técnica que no cálculo foram considerados todos os restos a pagar, inclusive os restos a pagar não processados.

Já no cálculo da disponibilidade financeira excluindo os restos a pagar não processados, a equipe técnica encontrou um quociente de R\$ 1,15.

Contudo, conforme metodologia já demonstrada quando da análise da irregularidade anterior (DA 01), existe a obrigação de aplicar o disposto no art. 8º, § único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação”.

Assim, conclusivamente, a equipe técnica apontou que, após as devidas exclusões, referentes ao restos a pagar cancelados e aos recursos com destinação específica, que **o Estado de Mato Grosso encerrou o exercício de 2014 sem disponibilidade financeira**, chegando a um valor negativo de 37 milhões, conforme demonstrado à fl. 210 do Relatório Técnico Preliminar.



Disponibilidade financeira (excluindo fontes 151, 161, 262, 264 e 361)³⁴ – depósitos de terceiros³⁵ – saldo previdenciário³⁶

Restos a Pagar processados (excluindo fontes 151, 161, 262, 264 e 361) – RP previdenciários³⁷

$$\begin{array}{r} \underline{1.042.742.051,09 - 1.043.201.708,45 - 37.150.909,04} = \underline{-37.610.566,40} = \text{indisponibilidade financeira} \\ 333.829.168,23 + 14.443.398,47 - 2.015.707,30 \quad 346.256.859,40 \end{array}$$

Ora, se a disponibilidade financeira já se encontrava negativa como poderia o Estado cobrir as exigibilidades de R\$ 346 milhões, de forma que não foi possível encontrar um quociente de disponibilidade financeira.

Nota-se, após o demonstrado pela equipe técnica no Relatório Preliminar, **a ausência de disponibilidade financeira, o que reflete a situação financeira gravíssima do Estado de Mato Grosso, resultante da má gestão fiscal e financeira do governo.**

Em sede de defesa, foram trazidas, em síntese, as mesmas justificativas já analisadas anteriormente na irregularidade DA 01.

Alega a defesa que a equação utilizada pela equipe técnica para o cálculo do quociente de disponibilidade financeira deve ser corrigida quanto aos valores do grupo depósitos e consignações e dos restos a pagar processados (Anexo 17).

Da mesma forma, como já se alegou anteriormente, foi mencionada a existência da conta 2.1.8.8.2.05.16.00 – Empréstimos entre órgãos, que representa relações intergovernamentais entre órgãos do próprio Estado e não tem como contrapartida a disponibilidade.

Assim, pleiteia a defesa que o valor referente aos “Empréstimos entre órgãos” não poderia ter o seu valor somado no montante que foi deduzido das disponibilidades, isso porque, alega que a contrapartida da conta do passivo é uma



conta do ativo 1.1.3.5.2.16.00.00 – Empréstimos entre órgãos.

Em sede de defesa também foi trazido como segundo argumento, já mencionado quando da análise da irregularidade DA 01, o fato de que o valor a pagar conforme relatório das despesas contraídas nos 2 últimos quadrimestres (despesas liquidadas e não a pagar) deve conter o montante de R\$ 165.937.648,40 e não de R\$ 300.901.310,19.

No cálculo elaborado pela defesa, o resultado da equação de disponibilidade financeira representa um quociente de 3,17, ou seja, segundo a defesa, para cada R\$ 1,00 de restos a pagar processados há R\$ 3,17 de disponibilidade financeira.

A equipe técnica na análise da defesa sanou a irregularidade, excluindo do cálculo anteriormente realizado o valor de R\$ 707.806.711,96, referente a empréstimos entre órgãos constante do registrado na conta depósitos e consignações do Anexo 17.

Quanto ao segundo argumento trazido pela defesa de que deve ser excluído o valor de R\$ 134.963.661,79, referente às consignações de restos a pagar realizados entre Janeiro a Dezembro/2014, defende a equipe técnica que esta não deve ser acatada, tendo em vista a metodologia adotada por esta Corte de Contas.

Por fim, concluiu a equipe técnica, após a análise da defesa que o quociente de disponibilidade financeira do Estado é 2,32, o que significa que para cada R\$ 1,00 de dívidas exigíveis existe R\$ 2,32 de recursos financeiros.

Em sede de alegações finais, não se fez qualquer menção específica a este apontamento.

Em análise à presente irregularidade, **DB 99, o Parquet de Contas discorda da conclusão apresentada pela equipe técnica no Relatório de Defesa, entendendo que não devem ser acolhidas as justificativas da defesa, e, portanto,**



deve ser mantido o apontamento da irregularidade nos termos apresentados no Relatório Técnico Preliminar, pelas mesmas razões já mencionadas neste Parecer quando da análise da irregularidade gravíssima DA 01.

Cabe, ainda, acrescentar à referida análise as seguintes considerações:

O cálculo do quociente que resultou na irregularidade foi obtido subtraindo das disponibilidades financeiras os depósitos de terceiros, como demonstrado às fls. 210 do Relatório Técnico Preliminar:

Disponibilidade financeira (excluindo fontes 151, 161, 262, 264 e 361)³⁴ – depósitos de terceiros³⁵ – saldo previdenciário³⁶

Restos a Pagar processados (excluindo fontes 151, 161, 262, 264 e 361) – RP previdenciários³⁷

$$\frac{1.042.742.051,09 - 1.043.201.708,45 - 37.150.909,04}{333.829.168,23 + 14.443.398,47 - 2.015.707,30} = \frac{-37.610.566,40}{346.256.859,40} = \text{indisponibilidade financeira}$$

Como já mencionado, a defesa pleiteia que, dos valores referentes aos depósitos de terceiros, deveriam ser excluídos os referentes aos “*Empréstimos entre órgãos*”, pois, segundo afirma, esta conta compõe parte do grupo “depósitos e consignações” e do grupo “depósitos de curto prazo” do Balanço Financeiro.

Conforme a defesa, às fls. 26, o cálculo do quociente seria da seguinte forma:



Disponibilidade financeira (excluindo fontes 151, 161, 262, 264 e 361)³⁴ – depósitos de terceiros³⁵ – saldo previdenciário³⁶

Restos a Pagar processados (excluindo fontes 151, 161, 262, 264 e 361) – RP previdenciários³⁷

$$\begin{array}{r} 1.042.742.051,09 - 336.073.103,63 - 37.150.909,04 \\ 198.865.506,44 + 14.443.398,47 - 2.015.707,30 \end{array} = \begin{array}{r} 669.518.038,42 \\ 211.293.197,61 \end{array} = 3,17$$

Ainda que a equipe técnica tenha concordado com o argumento da defesa, o Ministério Público ressalta que as alegações do ex-Governador não sanam a irregularidade.

Primeiro, porque o conceito de Disponibilidade Financeira, como anteriormente já colocado, é a diferença entre o ativo e o passivo financeiro, assim, se o valor dos “Empréstimos entre órgãos” são excluídos do passivo financeiro, devem ser excluídos também do ativo financeiro, sob pena de se ter um resultado mascarado apurado no Balanço Financeiro.

Outra razão pela qual o *Parquet* também não aceita a argumentação da defesa, é o fato de existirem dispositivos normativos do próprio Estado, e deste Tribunal de Contas, que, ao autorizarem este tipo de operação “*Empréstimo entre órgãos*”, mencionam que eles serão feitos mediante a utilização de disponibilidade de caixa, e que o efetivo ingresso do recurso será registrado mediante a baixa do direito a receber (ativo) em contrapartida à conta caixa/banco, dispositivos estes que contrapõem a alegação do gestor de que essas operações não comprometem as disponibilidades de caixa, tornando inverídica a afirmação do gestor constante à fl. 24: “o direito de um órgão está acobertado com a obrigação de outro órgão, não havendo, portanto, comprometimento da conta disponibilidade.

Por último, como exaustivamente demonstrado pelo Ministério Público, em razão da contabilização decorrente dos “*Empréstimos entre órgãos*”, tem-se que essa operação de empréstimo ou antecipação de receita feita pelo tesouro a órgãos e a sua devolução pelos órgãos ao tesouro, não altera o resultado financeiro apurado no balanço consolidado.



As razões sucintamente supramencionadas já foram amplamente colocadas às fls. 73/80 deste Parecer, de modo que, pede-se ao Conselheiro Relator a análise detida da referida argumentação como se aqui estivessem novamente colocadas.

Pelo exposto, não devendo ser acatadas as alegações da defesa, e, permanecendo a irregularidade **DB 99** nos moldes em que foi trazida no Relatório Preliminar, tem-se que o resultado constatado **evidencia a situação de desequilíbrio financeiro em que se encontra o Estado de Mato Grosso, e revela sua incapacidade de honrar com as obrigações assumidas.**

No que diz respeito à responsabilidade do governante pela gestão fiscal e financeira preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se **previnem riscos e corrigem desvios** capazes de **afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o **cumprimento de metas** de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

Desta feita, este Ministério Público de Contas entende por presente a irregularidade grave **DB 99**, que reflete a falta de comprometimento do gestor com a responsabilidade fiscal e financeira, em total dissonância com os preceitos da Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

E, mesmo não sendo esta irregularidade classificada como de natureza gravíssima nos normativos deste Tribunal, pode-se perceber que **tal conduta, somada aos demais atos de governo, compõem um cenário gravíssimo da situação fiscal e financeira do Estado.**

Outra conduta do ex-Governador a ser analisada trata-se da



irregularidade grave DB 03 (item 9.2.1) constatada nas Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso em razão do **cancelamento de Restos a Pagar Processados sem a comprovação de fato motivador adequado**, apontando a equipe técnica o montante de R\$ 14.443.398,47, referente aos valores cancelados.

A defesa alegou que não houve o cancelamento de restos a pagar processados, mas sim, uma reclassificação do passivo, em razão dos restos a pagar processados em questão referirem-se a despesas realizadas com credores que não cumpriram com os termos do Decreto Estadual nº 8199/2006 e da Lei nº 4.320/64, que tratam da liquidação da despesa.

Afirma a defesa que, mesmo o Estado tendo alertado os credores para que regularizassem as situações fiscais, tais regularizações não ocorreram, e que os fornecedores, apesar de usufruírem de créditos financeiros do Estado, possuem débitos tributários. Acrescenta a defesa que, como não existe a faculdade de compensação desses valores nas leis estaduais, cabe ao Estado a obrigação de remunerar os fornecedores e esses recolherem os tributos devidos. Todavia, esses fornecedores, mesmo que notificados pelo Estado, não se preocuparam em regularizar as certidões, de forma que, constam então registrados passivos financeiros nos Balanços do Estado, cujo cumprimento das obrigações esbarra em regras de conformidade. Assim, o Estado decidiu transferir esses saldos do passivo financeiro para o passivo permanente, justamente pela extensão do prazo para que seja regularizada a baixa, administrativamente ou mediante autorização legislativa para que se proceda a compensação.

Ato contínuo, a defesa afirmou que a contadoria do Estado decidiu transferir esses saldos do passivo circulante para o passivo não circulante, pois esse corresponde a compromissos exigíveis após doze meses. Concluiu que o valor de R\$ 14.443.398,47, apesar de constar como cancelado no Anexo 17, trata tão somente de transposição de saldos do passivo circulante para o passivo não circulante, e ressalta que no Anexo 17 não há campo específico que identifique essa operação corretamente, ou seja, coluna “Transposição”, constando apenas as colunas “Baixa” e



“Cancelamento” para reduzir o estoque dos passivos.

A equipe técnica, na análise da defesa apresentada, concluiu por **manter a irregularidade** inicialmente apontada.

Conforme a equipe técnica, a defesa não relacionou quais eram as empresas que estavam em situação fiscal irregular, não comprovou que elas foram notificadas para regularizar essa situação, e não fez prova de que as empresas em questão não se preocuparam em regularizar os débitos.

Ainda, ressalta que não há fundamento legal para justificar a transferência dos saldos do passivo financeiro (oriundos de débitos do Estado com as empresas em questão) para o passivo permanente. E que, também, não se pode afirmar que os compromissos do Estado com as empresas credoras são exigíveis somente após doze meses, uma vez que elas podem regularizar a sua situação fiscal a qualquer tempo e exigir o pagamento dos créditos.

A defesa em sede de alegações finais enfatizou que não houve o cancelamento dos restos a pagar processados e sim uma reclassificação do passivo, conforme trazido anteriormente.

A defesa acrescentou que o ato de cancelamento do restos a pagar não foi praticado pelo seu governo, alegando que o ato foi praticado no exercício de 2015.

Para comprovar o alegado, juntou aos autos documentos que estão parcialmente ilegíveis e, ainda que estivessem legíveis, a sua análise ficaria prejudicada, tendo em vista que o art. 141, § 2º do Regimento Interno do TCE/MT proíbe a juntada de documentos nas alegações finais.

Ademais, a juntada de 01 (um documento) de empenho não faz prova nos autos, considerando os inúmeros empenhos que compõem o montante de R\$ 14.443.398,47 referente à restos a pagar processados cancelados.



Ainda quanto aos documentos trazidos nas alegações finais, cumpre mencionar que, embora exista uma Nota Técnica do Exercício de 2015, e um cancelamento de restos a pagar com data de 2015, não é possível afirmar que este cancelamento não foi devidamente justificado, conforme abaixo irá denotar-se. E, que, não é possível afirmar que este cancelamento trazido compõe o valor apontado pela equipe técnica.

Desta feita, inicialmente já se **manifesta o Parquet de Contas pela não aceitação das alegações, tanto em sede de defesa, como em sede de manifestações finais.**

Na análise da presente irregularidade, o Ministério Público de Contas corrobora com o entendimento trazido pela equipe técnica, isso porque, **além da ação irregular do governo em cancelar os restos a pagar, a transferência dos valores do passivo financeiro para o passivo permanente traz como consequência a redução indevida da dívida fluante e a falsa melhora da situação financeira do Estado.**

Conforme o Manual de Contabilidade Pública aplicado ao Setor Público⁷, no fim do exercício, as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas **serão inscritas em restos a pagar e constituirão a dívida fluante**, sendo os restos a pagar distinguidos em restos a pagar processados e os não processados.

Os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o pagamento. Em geral, **não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar.**

As despesas inscritas em restos a pagar processados são as despesas

⁷ Manual de contabilidade aplicada ao setor público : aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 5. ed. – Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública. Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2013.



liquidadas e não pagas no exercício financeiro, ou seja, aquelas em que o serviço, obra ou material contratado tenha sido prestado ou entregue e aceito pelo contratante. **Também deverão ser inscritas as despesas não liquidadas quando o serviço ou material contratado tenha sido prestado ou entregue e que se encontre, em 31 de dezembro de cada exercício financeiro, em fase de verificação do direito adquirido pelo credor ou quando o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor estiver vigente.**

A Secretaria do Tesouro Nacional também editou sobre este assunto a Nota Técnica nº 622/2004 – GENOC/CCONT⁸ que dispõe no seguinte sentido:

Ao arrolar essas despesas à conta de Restos a Pagar, diz o artigo, que se deve ter cuidado de distinguir as despesas processadas das não processadas. Cumpre esclarecer que as despesas processadas são aquelas cujo pagamento não se realizou até 31 de dezembro, mas que já foram devidamente empenhadas e liquidadas, tendo o contratado cumprido sua obrigação contratual, isto é, ter entregue o material ou prestado o serviço. Neste caso, **não poderá haver cancelamento de restos a pagar, uma vez que o serviço e ou o bem já foram entregues.** Poderá haver parcelamento de pagamento da obrigação, mas não cancelamento da mesma. (grifo nosso)

Além do mais, entende-se que o cancelamento de restos a pagar sem justificativa caracteriza enriquecimento sem causa do Estado, e na pior hipótese caracterizar um verdadeiro “calote”.

Ainda, cumpre mencionar que os pagamentos dos restos a pagar que foram cancelados podem vir a ser reclamados, razão pela qual devem ser devidamente justificados no momento de seu cancelamento, de forma a resguardar o orçamento do ano seguinte.

Cabe mencionar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, prevê em seu art. 1º, § 1º, a necessidade de **obediência aos limites e condições da inscrição de Restos a Pagar como um pressuposto de responsabilidade fiscal.**

⁸ Disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/procedimentos.asp.



Art. 1º, § 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e **inscrição em Restos a Pagar**. (grifo nosso)

Seguindo a mesma linha da Secretaria do Tesouro Nacional, o art. 3º, da **Resolução Normativa nº 11/2009 do TCE/MT**, também prevê a vedação do cancelamento dos restos a pagar processado nos seguintes termos:

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

Esta própria Corte de Contas, com fins de esclarecer a Resolução Normativa supramencionada expõe, em Parecer Técnico, acerca da aplicação de dispositivos da Resolução nº 11/2009 que **não parece razoável que eventual obrigação decorrente de restos a pagar processado venha a ser cancelada**, todavia, é de se notar que em situações excepcionais, em que o objeto da obrigação deixa de existir ou é devolvido, abre-se a possibilidade de um estorno da obrigação, desde que devidamente comprovadas.

O Manual de Demonstrativos Fiscais⁹ também traz a lição, perfeitamente aplicável ao caso em tela, de que, em que pese serem permitidas cláusulas exorbitantes pela lei de licitações e contratos, os princípios do direito civil devem ser seguidos supletivamente. Os contratantes são obrigados a guardar, tanto na conclusão do contrato quanto em sua execução, os princípios de probidade e boa fé. Dessa forma, **o cancelamento de restos a pagar processados**, ou seja, aqueles cuja obrigação por parte do prestador fora cumprida, **não tem respaldo legal, contrariando, no mínimo, o princípio da moralidade administrativa.**

⁹ Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de demonstrativos fiscais : aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 5. ed. – Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2012.



Ainda conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, **o cancelamento de empenhos ou de despesas inscritas em restos a pagar**, mesmo não processados, **é medida que requer avaliação criteriosa**. A Lei de Responsabilidade Fiscal não autoriza nem incentiva a quebra de contratos celebrados entre a Administração Pública e seus fornecedores e prestadores de serviços. Assim, embora seja penalizado o gestor irresponsável que deixa de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei, isto **não significa que o gestor possa lesar o fornecedor de boa fé**.

Assim, os empenhos de despesas já liquidadas **não poderão ser cancelados, salvo se for cancelada também a obrigação correspondente junto ao credor**, ou seja, não houver mais a dívida por devolução de materiais ou outros motivos semelhantes.

Este procedimento faz refletir a real posição do passivo da entidade em observância à Lei de Responsabilidade Fiscal, já que fora realizado o segundo estágio da despesa orçamentária que é a liquidação.

Conclui-se, dessa forma, que é possível o cancelamento de restos a pagar processados, em situações excepcionais e desde que devidamente fundamentadas, em que não reste dúvidas do direito de cancelar a obrigação junto aos fornecedores.

Nota-se da irregularidade analisada neste tópico, que as possibilidades excepcionais de cancelamento de restos a pagar processados não se enquadra nas situações aplicáveis ao caso em tela, ou seja, o simples cancelamento dos restos a pagar, por mera liberalidade não encontra amparo legal ou nos entendimentos doutrinários ou jurisprudenciais de qualquer Corte deste país.

Isso porque, **os cancelamentos realizados pelo governo deveriam ser exaustivamente justificados**, de forma a demonstrar que existiram motivos para o cancelamento, fundamentados no fato de que o objeto deixou de existir ou foi



devolvido, e, ainda, demonstrar que não houve prejuízo aos credores de boa-fé que entregaram os produtos e serviços, e tiveram seus créditos cancelados.

Além disso, o cancelamento dos restos a pagar, ou, como refere-se a defesa, a sua transferência para o passivo permanente, **distorce a situação financeira do Estado de Mato Grosso, sendo totalmente condenável essa prática adotada pelo governo do Estado.**

Os cancelamentos sem a devida motivação e a condição financeira periclitante do Estado é dúbia em relação a possibilidade de se cancelar os restos a pagar para possibilitar ao gestor folga entre as disponibilidades financeiras e os valores comprometidos.

Tal questão já foi apreciada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos autos do Processo nº 6.980-9/2012, por meio do Voto do Conselheiro Relator Luiz Henrique Lima, acatado pelo Tribunal Pleno, como se vê:

[...]

Pois bem. Compulsando os autos, verifico que o cancelamento de restos a pagar foi feito, segundo alegado pela defesa, em razão de não comprovação, pelos credores, do implemento da condição imposta para receber os valores.

Entretanto, a Equipe Técnica, com base no Sistema APLIC, informou que, do total dos restos a pagar cancelados, 97,76% referem-se a restos a pagar processados, ou seja, atendem as condições para o seu pagamento, o que faz cair por terra a alegação do ex-Gestor.

[...]

Assim, pelo que consta dos autos, não há informação no sentido de afirmar que as empresas foram devidamente notificadas para se defender a respeito da pretensão da Administração Pública de cancelar os restos a pagar por não preencher os requisitos exigidos pelo artigo 63 da Lei nº 4.320/1964.

Desse modo, entendo configurada a irregularidade, uma vez que o fato motivador (não implemento das condições para pagamento) não restou comprovado (pelo contrário, o Sistema APLIC informa que 97,76% são restos a pagar processados), bem como o decreto que cancelou tais valores se encontrar contaminado por vícios insanáveis.

[...]

Ainda, cumpre combater aqui a alegação da defesa de que não houve



o cancelamento dos restos a pagar processados, mas sim a sua transferência para o passivo permanente.

Tal conduta não encontra respaldo legal ou contábil, configurando, ainda que contabilizado de outra forma, o cancelamento dos restos a pagar processados, conduta essa, conforme amplamente já mencionado, altamente reprovável.

Além do mais, ainda que as empresas estejam com a situação fiscal irregular, consta que os débitos estavam inscritos em Restos a Pagar Processados, ou seja, já havia passado o momento da liquidação da despesa, configurando esses débitos como direito líquido e certo das empresas.

Logo, não é aceitável a alegação da defesa de que esses créditos foram cancelados em razão da irregularidade fiscal das empresas credoras, fato esse já analisado por este Egrégio Tribunal de Contas quando do julgamento do Processo nº 6.980-9/2012.

Desta feita, **no entendimento do Ministério Público de Contas a irregularidade DB 03, embora classificada como grave no Anexo da Resolução Normativa nº 17/2010, no caso em tela deve ser tomada como gravíssima, não só porque houve a infringência aos normativos legais e ao entendimento pacificado nos Tribunais, mas também porque ofendeu ao princípio da moralidade administrativa, atentou contra os direitos dos credores do Estado que tiveram as despesas liquidadas, além da caracterização da má-fé.**

E, ainda, porque a conduta verificada distorce os dados financeiros e prejudica a análise da posição financeira e patrimonial do Estado, caracterizando mais uma vez uma conduta contra os princípios da Administração Pública.

Assim, **a irregularidade considerada gravíssima pelo *Parquet*, tem, por si só, o condão de macular as contas de governo do Estado de Mato Grosso**



no exercício de 2014.

Diante do exposto, faz-se necessária a **recomendação** à Assembleia Legislativa que **determine** ao gestor a observância das normas de contabilidade pública para que abstenha-se de cancelar os restos a pagar processados sem a devida justificativa e dentro das hipóteses cabíveis, conforme o exposto neste Parecer.

A quarta, e última, irregularidade apontada pela equipe técnica quanto à fiscalização fiscal e financeira trata-se da **irregularidade grave** caracterizada como **DB 08 (itens 10.1.1, 10.1.2 e 11.1)**, em razão da **ausência de transparência nas contas públicas**, inclusive abrangendo a não realização de audiências públicas, em contrariedade a diversos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No **item 12.1**, a equipe técnica relata que não foi constatada a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO relativo ao 6º bimestre de 2014, pois, até a data do relatório técnico, 06/01/2015, não havia sido publicado o RREO, o qual deve ser publicado até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre.

Aqui, cumpre esclarecer que, embora a equipe técnica tenha feito constar em seu relatório que o prazo legal para publicação seria a data limite de 28/02/2015, em razão do regramento da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 52, o prazo máximo para publicação era a data de 31/01/2015, que representa 30 (trinta) dias após o encerramento do bimestre.

No **item 12.2** a equipe técnica relata que não foi constatada a publicação do Relatório da Gestão Fiscal – RGF relativo ao 3º quadrimestre de 2014, pois, até a data do relatório técnico, 06.05.2015, não havia sido publicado o RGF, o qual deve ser publicado até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada quadrimestre.

Aqui, também cumpre esclarecer que, embora a equipe técnica tenha feito constar em seu relatório que o prazo legal máximo para publicação era a data de



30/03/2015, conforme o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 55, § 2º, o relatório deve ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, ou seja, a data máxima para a publicação era em 31/01/2015.

A defesa alegou, quanto aos itens 12.1 e 12.2, a situação de que, considerando os prazos para publicação do RREO e do RGF, a responsabilidade pela publicação é da equipe do novo governo que se iniciou em 01/01/2015, não podendo ser atribuída a responsabilidade ao gestor do exercício de 2014.

A equipe técnica, na análise da defesa, sanou a irregularidade inicialmente apontada nos itens 12.1 e 12.2, concordando com as alegações trazidas pela defesa de que a atribuição de efetuar a divulgação é do atual governo.

Em sede de alegações finais, não foram trazidas manifestações quanto aos itens 12.1 e 12.2 desta irregularidade.

O Ministério Público de Contas, no que concerne aos referidos **itens 12.1 e 12.2** concorda com a análise da equipe de auditoria no sentido do saneamento da irregularidade, considerando que, tendo o prazo para publicação findado no exercício de 2015, esta responsabilidade é do novo governo.

No **item 12.3** a equipe técnica relata que não foi demonstrada, nos processos referentes às peças de planejamento protocoladas no TCE/MT, que houve a publicação de convocações para a realização das audiências públicas, o que fere o disposto no artigo 48, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que a transparência da gestão fiscal será assegurada mediante incentivo à participação popular.

Em sede de defesa, informou-se que o Projeto de LDO foi debatido em duas audiências públicas na Assembleia Legislativa do Estado (02 e 08/07/2014), e que o Projeto de LOA também foi debatido em duas audiências públicas no Legislativo (15 e 18/12/2014).



Enfatiza a defesa que o debate entre a sociedade, o Governo e o Legislativo aconteceram na sede da Assembleia Legislativa, sendo que a secretaria de comunicação da Casa Legislativa fez as convocações, as chamadas e a distribuição da mídia.

Preliminarmente, a equipe técnica informou que o apontamento refere-se aos Projetos de LDO e LOA aprovados em 2013 para o exercício de 2014, e não os aprovados em 2014 para o exercício de 2015 como trouxe a defesa.

Quanto ao mérito, a equipe técnica concluiu pela manutenção do apontamento, isso porque, independente das alegações da defesa, já haviam sido constadas as datas de realização das audiências públicas para a aprovação das peças de planejamento realizadas em 2013, para vigência no exercício financeiro de 2014, e, porque, o questionamento não é a realização da audiência, mas sim, a convocação para participação da sociedade no processo de planejamento.

Neste ponto, esclarece a equipe técnica que a defesa não apresentou nenhum documento que pudesse sanar a irregularidade, e que foi realizada uma pesquisa no site da Assembleia Legislativa, onde consta que foram publicadas matérias que indicaram a data da realização das audiências públicas, entretanto, não consta informação de que a sociedade foi convidada a participar das audiências.

Em sede de alegações finais, a defesa limitou-se a mencionar que a apreciação da LDO-2015 e da LOA-2015 foi realizada na Assembleia Legislativa do Estado e que foi a casa de leis que realizou as convocações, chamadas e distribuições da mídia.

Inicialmente cumpre mencionar que o apontamento da equipe técnica, em análise nestas Contas de Governo é a ausência de convocação para participação popular no planejamento orçamentário que vigorou em 2014, ou seja, na discussão da LDO-2014 e LOA-2014.



Na análise do apontamento constante no **item 12.3**, o *Parquet* de Contas corrobora com o entendimento trazido pela equipe técnica, e entende consubstanciada a ocorrência da irregularidade

Preleciona a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 48, parágrafo único, inciso I, que "a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos".

Logo, a falta de convocação da sociedade para a participação nas audiências públicas resulta no não cumprimento da transparência na gestão fiscal.

Cumpre mencionar que a transparência é um dos pilares da Responsabilidade Fiscal, e, neste sentido cumpre trazer o ensinamento do Ministro Gilmar Mendes¹ quanto à regra do art. 48, parágrafo único, inciso I, da supramencionada:

A participação popular e a realização das audiências públicas na elaboração dos instrumentos de responsabilidade fiscal, dos quais exige a lei devida transparência, é salutar em dois pontos: o primeiro deles é a maior legitimidade que adquirirão tais instrumentos, uma vez que sua confecção foi feita com respaldo da sociedade; o segundo tem a ver com o fato de que os esboços de tais instrumentos podem ser maximizados em sua qualidade com a interação entre sociedade e Poder Público, uma vez que este, diversas vezes, não possui a devida acuidade para perceber as carências sociais.

Por todo o exposto, o presente apontamento configura irregularidade grave a ser repudiada por este Tribunal de Contas, sendo necessária a **recomendação** à Assembleia Legislativa que **determine** ao atual governo a promoção da participação popular nos processos de planejamento orçamentário, ou seja, na confecção das peças orçamentárias, em cumprimento às diretrizes estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹ Comentário à Lei de responsabilidade fiscal. Organizadores Ives Gandra da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento; adendo especial Damásio de Jesus. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.



2.2.7 PRESTAÇÃO DE CONTAS

Como consectário do princípio republicano previsto no art. 1º da Constituição Federal, o dever de prestar contas destina-se a assegurar a publicidade nas despesas públicas e a transparência na gestão dos recursos públicos. Dessa forma, a omissão ou retardo do dever de prestar contas, corresponde ao descumprimento dos princípios que regem a Administração Pública, os quais destacam-se a legalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (CF, art. 37, *caput*).

É por meio da prestação das contas de governo que anualmente o Chefe do Poder Executivo expressa o resultado da atuação governamental no exercício das funções públicas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias. Assim, é na prestação de contas de governo que será analisada a eficácia, eficiência e efetividade das ações de governo, no exercício financeiro a que se referem.

Ainda, decorre do dever constitucional que a prestação de contas deverá ser prestada pelo Chefe do Poder Executivo, dentro dos prazos legais, a fim de não comprometer o acompanhamento e a análise da legalidade dos atos da Administração Pública.

Isso posto, foi apontado pela equipe de auditoria o **descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT**, irregularidade classificada como **MB 02. Prestação de Contas_Grave** (item 11 do Relatório Preliminar de Auditoria), os quais seguem:

Peças de Planejamento	Envio ao TCE	Prazo para envio	Irregularidade
LOA/2014 – Lei n.º 10037/2013	30/01/14 Protocolo n.º 27367/2014	até o dia 15 de janeiro de cada ano, conforme inciso I do artigo 166 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.	11.1 (item 7.1.3)
RREO – Relatório	--	até o quinto dia após o	11.2 (Item 10.1.1)



resumido da execução orçamentária relativo ao 5º e 6º bimestre de 2014		encerramento do prazo previsto no parágrafo 3º do artigo 165 da Constituição Federal. - Art. 1º da Resolução Normativa n.º 02/2003-TCE-MT	
RGF – Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 3º quadrimestre de 2014	--	até o 5º (quinto) dia do segundo mês subsequente ao encerramento do quadrimestre. - Art. 2º da Resolução Normativa n.º 02/2003-TCE-MT	11.3 (item 10.1.2)

Afirma a defesa, que o envio intempestivo da LOA 2014 ocorreu devido a sua aprovação na AL/MT ter ocorrido somente no final de dezembro/2013 e após o recebimento o Poder Executivo necessitaria promover a análise das emendas e as adequações no sistema orçamentário. Conclui afirmando que o envio intempestivo não provocou nenhum prejuízo ao controle externo.

Ainda, quanto ao envio do RREO do 6º bimestre/2014 e o RGF do 3º quadrimestre/2014, aduz que a responsabilidade do envio é da equipe de governo que assumiu em 01/01/2015, e dessa forma, não podendo ser atribuída a presente responsabilidade ao gestor do exercício de 2014.

Após análise dos argumentos da defesa, a equipe de auditoria manifestou pela permanência da irregularidade relativa ao envio intempestivo da LOA 2014, uma vez que, em respeito ao artigo 166, inciso I, do Regimento Interno do TCE-MT, esta foi encaminhada em 30/01/2014, quando o prazo se encerrou em 15/01/2014.

Da mesma forma, manteve a irregularidade relativa ao envio intempestivo da RREO do 5º bimestre, uma vez que, em respeito ao art. 1º da Resolução Normativa n.º 02/2003-TCE-MT, seu prazo encerrou-se em 05/12/2014.

Do contrário, quanto ao envio intempestivo do RREO do 6º bimestre/2014 e RGF do 3º quadrimestre/2014, entendeu a equipe de auditoria por afastar o apontamento, tendo em vista que o prazo para envio encerrou-se em



05/02/2015 e 05/04/2015, respectivamente, e portanto, de responsabilidade da gestão de 2015.

Nas alegações finais, a defesa reiterou o entendimento de que o atraso do envio da LOA 2014 (item 7.1.3) não foi relevante, que foi decorrente da aprovação pelo Legislativo somente no final do mês de dezembro e que após o recebimento pelo Poder Executivo é necessário promover a análise das alterações e as adequações, afirmou, ainda, que o envio em atraso não provocou nenhum prejuízo ao controle exercido pelo Tribunal de Contas.

Alegou também, quanto ao encaminhamento do RREO referente ao 5º bimestre do Exercício de 2014 (item 10.1.1), que este foi encaminhado dentro do prazo, tendo em vista que o protocolo ocorreu dia 01/12/2014 pois o prazo venceu dia 30/11/2014 (domingo), entretanto, para fazer prova da alegação juntou documento aos autos, conduta esta **vedada** pelo Regimento Interno desta Corte de Contas (art. 141, § 2º).

Do exposto, assiste razão a equipe de auditoria, em manter parcialmente os apontamentos elencados na irregularidade classificada como **MB 02. Prestação de Contas_Grave**.

Reside o esclarecimento da presente irregularidade, em delimitar a responsabilidade pelo envio dos documentos obrigatórios a este Tribunal.

Constatou-se que somente a LOA/2014 e RREO do 5º bimestre possuem prazo final de envio no exercício de 2014, e dessa forma, a responsabilidade pelo envio destes recairá sobre a gestão que se encerrou em 31/12/2014. Do contrário, o envio do RREO do 6º bimestre/2014 e RGF do 3º quadrimestre/2014, possuem término do prazo de envio em 2015, sendo que somente estes são de responsabilidade da atual gestão do Estado.

Diante da configuração de envio intempestivo de documentos



obrigatórios, tais como a LOA/2014 e a RREO do 5º bimestre/2014, vale reforçar, que a importância dada ao cumprimento do prazo de envio das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado encontra fundamento na apreciação destas dentro do exercício subsequente pelo Tribunal de Contas do Estado. Dessa forma, o envio intempestivo ou o não envio das informações obrigatórias compromete o acompanhamento e a análise da legalidade dos atos da Administração Pública.

Não é demais ressaltar que a teor das diretrizes traçadas nos incisos e parágrafos do artigo 175 e do artigo 184, ambos da Resolução nº 14/2007, incumbe ao gestor a responsabilidade pelo envio dos documentos para subsidiar o exame e julgamento das contas anuais.

Diante do exposto, entende este *Parquet* de Contas por **recomendar** ao Poder Legislativo de que **determine** ao Poder Executivo que observe o prazo para envio das informações obrigatórias ao TCE/MT, em cumprimento ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE no 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE no 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE no 14/2007.

2.2.8 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.2.8.1 Anexo de Metas Fiscais – AMF

Primeiramente, antes de passar a análise do cumprimento das obrigações relacionadas a execução financeira do Estado, cabe aqui transcrever relevante informação contida no Parecer Técnico Conclusivo de Controle Interno das Contas de Governo do exercício de 2014, elaborada pela Controladoria Geral do Estado², em fl. 79.

Afirma a equipe de auditores da CGE/MT, que a análise dos limites

² <http://www.auditoria.mt.gov.br/download.php?id=289485>.



constitucionais e legais foram extraídos do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, publicados pela Secretaria de Estado de Fazenda em 30/01/2015 no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, uma vez que somente no dia 31/03/2015 a Secretaria de Estado de Fazenda encaminhou à CGE, via correio eletrônico (e-mail), os referidos relatórios atualizados até aquela data.

Diante do exíguo tempo entre a entrega dos demonstrativos e o prazo para entrega da prestação de contas do governador a este Tribunal (03/04/2015), as análises foram baseadas exclusivamente nas informações demonstradas nos relatórios, não sendo possível a realização de análise pormenorizada dos dados, restando ao Secretário Controlador Geral do Estado a emissão de Ordem de Serviço a fim de que a equipe de auditores proceda auditoria nos demonstrativos exigidos pela LRF, bem como sobre o Balanço Geral Consolidado do exercício de 2014, a ser realizada após o cumprimento do prazo constitucional para entrega da prestação de contas anual.

Quanto ao cumprimento dos ditames da Responsabilidade Fiscal, tem-se que trata a Lei Complementar nº 101/2000 de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com a intenção de se promover, entre outros, o equilíbrio das contas públicas.

Nos termos do art. 4º da LRF, é a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO que irá dispor sobre o equilíbrio das contas públicas, e deverá conter o Anexo de Metas Fiscais, conferindo maior transparência fiscal à gestão pública.

A LRF define que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve conter um demonstrativo denominado Anexo de Metas Fiscais, que serve como meta para os gestores na consecução de seus objetivos, condição fundamental para garantir o equilíbrio das contas públicas. Esse dispositivo tem relação direta com o disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, pois, ao estabelecer a origem e a aplicação dos



recursos e os respectivos resultados, nominal e primário, possibilita o conhecimento prévio do que disporá o Ente para novos investimentos, facilitando a compreensão sobre a repercussão financeira das novas metas e prioridades³.

Assim, a Lei Estadual nº 9.970/2013 (LDO), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2014, estabelece as metas fiscais previstas para o exercício de 2014.

Ao analisar do Anexo de metas fiscais constantes da LDO, apontou a equipe de auditoria que o resultado nominal alcançado ao final do exercício de 2014 foi de R\$ 2.703.581.459,19, valor que supera a meta estipulada na LDO 2014 de R\$ 1.666.358.007,00, no montante de R\$ 1.037.223.452,19, sendo classificada como **irregularidade NB 99. Diversos_Grave**. Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCEMT (item 10.1.3.2)

Em sede de defesa, afirmou-se que de acordo com o RREO do 6º bimestre, republicado em 11/05/2015, o resultado nominal é de R\$ 2.031.197.743,02, superando a meta somente em R\$ 672.383.716,17, valor diverso do apurado pela equipe técnica.

Ainda, aduz que tal resultado deve ser realizado em conjunto com o apresentado no Anexo 2 da RGF – Dívida Consolidada, publicado em 30/04/2015, demonstrando que esta atingiu o percentual de 48,82% da RCL, que representa meno de ¼ do limite previsto de 200%.

Finaliza, afirmando que a captação de recursos feita pelo governo para realizar investimentos essenciais ao Estado, não comprometeram o limite de endividamento do Estado.

Após análise dos argumentos apresentados pela defesa, a equipe de auditoria concluiu pela manutenção da presente irregularidade, tendo em vista que não

³ Relatório Preliminar de Auditoria (proc. 81760/2014).



houve alteração nos dados apresentados no RREO do 6º bimestre republicado no Diário Oficial do Estado em 11/05/2015, constando como resultado nominal alcançado ao final de 2014 o valor de R\$ 2.031.197.743,02.

Contudo, o cálculo realizado pela equipe de auditoria na tabela “variação da dívida líquida (resultado nominal) – 2013/2014” (fl. 220 do relatório técnico), incluiu na dívida fundada o valor de R\$ 672.383.716,17 alusivo aos precatórios não contabilizados, em atendimento ao parágrafo 7º do artigo 30 da LRF, elevando o resultado nominal de R\$ 2.031.197.743,02 para R\$ 2.703.581.459,19, mantendo dessa forma, o limite de endividamento de 54%.

Aduz ainda que a justificativa apresentada pela defesa quanto ao resultado nominal ser fruto de investimentos para a Copa do Mundo 2014 e do programa MT Integrado é improcedente, pois a realização de investimentos não autoriza o gestor a descumprir o resultado nominal homologado na LDO 2014, bem como ao considerar que o fato da realização da Copa Mundial no Estado era fato conhecido desde 2009, havendo tempo necessário para adequar a meta de resultado nominal às obras previstas.

Por fim, conclui que a desobediência da meta de resultado nominal pode implicar no aumento descontrolado do endividamento do Estado, prejudicando o planejamento financeiro e orçamentário, além de caracterizar ofensa ao parágrafo 1º do artigo 4º e artigo 9º da LRF e inciso I do artigo 4º da LDO – Lei Estadual n.º 9970/2013.

A despeito dos argumentos apresentados pela defesa, o *Parquet* de Contas coaduna com o entendimento exposto pela equipe de auditoria, no sentido de que o resultado nominal alcançado ao final do exercício de 2014 superou a meta estipulada na LDO 2014, contrariamente ao que estabelece o parágrafo 1º do artigo 4º e artigo 9º da LRF e inciso I do artigo 4º da LDO - Lei Estadual n.º 9970/2013. exposto no Relatório Preliminar, quanto à necessidade de aplicação do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.



Diante da análise do cumprimento das obrigações relacionadas a execução financeira do Estado, é objetivo da responsabilidade na gestão fiscal a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Vale reforçar, que as metas fiscais previstas na LDO são o elo entre o planejamento e a elaboração do orçamento e sua execução, onde serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Tal regra constante do art. 4º, § 1, da LC nº 101/2000, tem grande relevância para o planejamento do setor público, tendo em vista o estabelecimento de metas que balizarão o comportamento da administração pública nos exercícios seguintes.

Denota-se que o Resultado Nominal tem como objetivo medir a evolução da Dívida Fiscal Líquida no período, dessa forma, representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior.

Denota-se da defesa apresentada, que não contestação da presença da irregularidade, apresentando apenas novo valor para o resultado nominal, reduzindo-o de R\$ 2.703.581.459,19 para R\$ 2.031.197.743,02. Entretanto, o valor do resultado nominal ainda supera a meta estipulada na LDO 2014 de R\$ 1.666.358.007,00.

Para efeito de análise da presente irregularidade e da evolução do endividamento público do Estado de Mato Grosso, deverá ser observado o apontamento já discutido nestes autos quanto a contabilização dos precatórios do Estado na dívida fundada (CB 01), bem como as diversas recomendações já direcionadas ao Governo do Estado também quanto à composição na dívida



consolidada dos precatórios posteriores a 05/05/2000, vencidos e não pagos.

É na contabilização dos precatórios que será possível o acompanhamento da evolução do endividamento público, tendo em vista que a obrigação oriunda de sentenças judiciais, tal como os precatórios, não afasta sua natureza de dívida fundada, conforme diretriz do parágrafo 7º do artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Do histórico do resultado nominal, constata-se que no exercício de 2014 foi observado um aumento expressivo, resultando em um acréscimo de 3,3 bilhões, superando inclusive a meta de resultado nominal prevista na LDO:

Variação da Dívida Líquida (**Resultado Nominal**) período de 2010 a 2014.

HISTÓRICO DO RESULTADO NOMINAL					
especificação	2010 -R\$	2011-R\$	2012-R\$	2013-R\$	2014-R\$
Resultado Nominal - R\$	28.306.348,65	- 672.131.165,84	-547.969.070,56	-601.619.131,77	2.703.581.459,19

Fonte: RREO 6º bimestre relativo aos anos de 2010 a 2014.

Ora, diante da evolução do histórico de resultado nominal apresentado e da expressa previsão deste nas peças orçamentárias para o exercício de 2014, é certo que o equilíbrio fiscal almejado pela Lei de Responsabilidade Fiscal não seria adquirido sem o empenho de uma gestão responsável, planejada e compromissada com as diretrizes instituídas na Lei nº 101/2000:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



Ora, importa salientar que as metas fiscais constantes da LDO são o elo entre o planejamento e a elaboração do orçamento e sua execução, de tal forma que não caberia ao gestor responsável se afastar do dever legal de cumprir as metas fiscais impostas na peça orçamentária, sob pena de torná-las peças inócuas ou instrumentos inúteis para a realização das funções de planejamento, gestão e controle da atividade financeira, que lhe são atribuídas pela Constituição Federal.

Cabe referir a influência da contratação de novas operações de créditos realizadas pelo Estado no comportamento na Dívida Fiscal Líquida, uma vez que no exercício totalizaram o valor de R\$ 1,02 bilhões:

Dívida fundada contratada em 2014.

Título	Valor – R\$
PMAE- programa modernização - BNDES	4.644.711,47
Arena multiuso e entorno	36.915.175,69
PRODETUR / BNDES	23.400.835,05
PROINVESTE	86.000.000,00
PROGRAMA MT – integrado, sust e competitivo	493.747.202,33
Mobilidade corredor Mario Andrezza	9.457.968,88
Mobilidade VLT – pró transporte	81.462.820,02
Implantação VLT CPAC	290.019.961,14
BID PROFISCO	3.157.096,99
Total	1.028.805.771,57

Fonte: anexo 16 – dívida fundada 2014.

Denota-se, que tal fato contribuiu para o aumento do estoque da dívida e o descumprimento da meta estabelecida para o Resultado Nominal. Entretanto, não houve prejuízo ao atendimento da meta da Dívida Consolidada Líquida, uma vez que esta equivale a 54% da RCL, e portanto, de acordo com o inciso I do artigo 3º da Resolução do Senado Federal nº 40/2001, que estabelece que o limite de endividamento de até 200% da receita corrente líquida.

Do exposto, e em consonância com o entendimento da equipe de



auditoria, o **Ministério Público de Contas entende por manter a irregularidade**, com a **recomendação** ao Poder Legislativo para que **determine** ao Poder Executivo a observância as metas fiscais constantes da LDO, tendo em vista seu caráter estruturante para o equilíbrio das contas públicas.

2.2.9 QUESTÕES RELEVANTES RELACIONADAS À LEGISLAÇÃO ELEITORAL

Outra questão de elevada importância no que se refere às contas de governo são as despesas com publicidade no último ano de mandato, sobretudo porque se trata de ano eleitoral.

Sobre a matéria, a equipe técnica constatou que houve liquidação institucional pelo Poder Executivo no período compreendido entre 05/07/2014 e 05/10/2014, no valor de R\$ 20.098.949,98, em ofensa ao disposto na alínea “b” do inciso VI do artigo 73 da Lei nº 9.504/97, o que configura **irregularidade grave** classificada com o **Código NB 03**. Tal artigo proíbe que haja publicidade institucional nos três meses anteriores à data da eleição, excepcionando-se dessa regra apenas os casos de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Essa regra faz parte do capítulo relacionado às condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais e tem como objetivo principal coibir ações tendentes a afetar a igualdade de oportunidade entre candidatos nos pleitos eleitorais. Veja-se que a norma inculpada na alínea “b” do inciso VI do artigo 73 da Lei nº 9.504/97 não proíbe apenas a promoção pessoal do candidato – essa é sempre vedada, por disposição do §1º do art. 37 da Constituição Federal – mas toda e qualquer atividade relacionada à comunicação social dos entes políticos no período de três meses anteriores ao pleito, o que inclui a publicidade subliminar, isto é, aquela disfarçada, implícita.

Frise-se que, para a configuração de ofensa à norma supramencionada não é necessário que haja intuito eleitoreiro, porquanto a mera conduta de veicular



publicidade institucional em período vedado já afeta, por presunção legal, a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais. Nesse sentido, vejamos julgado do Tribunal Superior Eleitoral:

“[...] Propaganda institucional. Período vedado. Art. 73, VI, b, Lei nº 9.504/97. Multa. Intuito eleitoreiro. Desnecessidade. [...] 1. A Corte Regional constatou a ocorrência de veiculação de publicidade institucional em período vedado, o que afeta, **por presunção legal**, a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais. É desnecessária a verificação de intuito eleitoreiro. [...]” (TSE, Ac. de 4.8.2011 no AgR-AI nº 71990, rel. Min. Marcelo Ribeiro.)

Não obstante essas ponderações, cabe fazer uma reflexão sobre o papel do Tribunal de Contas para apreciar irregularidades que se refiram à assuntos disciplinados pela lei eleitoral. Sobre a questão, neste momento, basta apenas dizer que o Tribunal de Contas, como órgão de controle, e o Ministério Público de Contas, como fiscal da lei no âmbito dos processos de contas, tem não só o poder, mas o dever de apontar possíveis comportamentos incompatíveis com a legislação pátria. Frise-se que velar pelo cumprimento da lei é um poder-dever outorgado pela Constituição Federal a todos os cidadãos - e aos órgãos e servidores públicos com maior ênfase.

No caso em comento, demonstrou-se no relatório de auditoria que houve, de fato, a liquidação de despesas no subelemento 39.77, relacionado aos serviços de publicidade e propaganda, no período vedado pela legislação eleitoral (período de 05/07/2014 a 05/10/2014), senão vejamos:

Publicidade institucional – período 05/07/14 a 05/10/14.

Poder	Liquidações no subelemento 39.77 – serviços de publicidade e propaganda (período 05/07/14 a 05/10/14)
Assembleia Legislativa	0,00
Tribunal de Contas do Estado	453,00
Ministério Público Estadual	53.831,14
Tribunal de Justiça	0,00
Poder Executivo	20.098.949,98

Note-se que o valor de despesas liquidadas é significativo (mais de vinte milhões de reais).



Sobre esse ponto, a defesa argumenta que o registro da liquidação no Sistema FIPLAN não quer dizer que o serviço de publicidade institucional foi prestado no período proibitivo da lei eleitoral, mas que foi apenas formalizado no Sistema Fiplan, nesse período. Assim, todas as publicidades institucionais teriam sido veiculadas antes do início do período proibitivo (05 de julho de 2014), mas a liquidação e o pagamento teriam ocorrido dentro do período de vedação, o que não é proibido pela legislação. Ressalta, ainda que, mesmo nos casos em que as notas fiscais foram emitidas no período proibitivo, não haveria irregularidade, posto que a publicidade teria sido veiculada em momento anterior. Para corroborar suas informações, a defesa juntou algumas notas de empenho e notas fiscais.

Em análise da defesa, a equipe técnica sanou a irregularidade afirmando que “apesar da documentação apresentada não corresponder à totalidade das despesas liquidadas registradas no Fiplan no período proibitivo (R\$ 20.098.949,98), foi comprovado que entre essas despesas houve serviços prestados antes do período vedado pela Lei Eleitoral”.

Como bem dito pela equipe técnica, a documentação apresentada pela defesa não comprova que o valor total de mais de 20 milhões de reais liquidado no período proibitivo corresponde integralmente a publicidade eleitoral veiculada antes de 05 d de julho de 2015.

Contudo, por concluir que algumas dessas despesas correspondem a serviços prestados antes do período proibitivo, a equipe de auditoria resolveu por sanar a irregularidade.

Apesar dessa ponderação, **o Ministério Público entende não ser caso de saneamento da irregularidade de que ora se trata.** É que, em casos como este, em que há um valor significativo indicando um possível descumprimento da legislação eleitoral e o gestor não pôde comprovar a data efetiva da prestação efetiva dos serviços de publicidade, prevalece o princípio *in dubio pro societate*, o qual, embora não seja admitido no direito brasileiro para imputar responsabilidades, é



admitido para subsidiar o aprofundamento da investigação administrativa e judicial em relação a determinada conduta de agente público.

Desse modo, e considerando que até mesmo o gestor afirmou que “esse ponto está mais afeto ao controle da justiça eleitoral”, o *Parquet* de Contas opina pelo **encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Eleitoral** para análise mais detalhada da matéria e apuração de eventual descumprimento à legislação eleitoral, com fundamento no art. 1º, inciso XIV, da Lei Orgânica do TCE/MT.

2.2.10 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegura a todos o acesso à informação (art. 5º, XIV, CF/88). Tal direito foi regulado pela Lei Federal nº 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação, a qual esmiuçou procedimentos e normas para assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (art. 6º, I, Lei 12.527/2011).

Não se pode olvidar que o espírito da lei é trazer mais transparência aos órgãos e entidades estatais, porquanto a informação é o principal instrumento do qual o cidadão dispõe para exercer uma fiscalização efetiva, participação política e proteção dos seus direitos.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a transparência tem dois vieses: um ativo e outro passivo. O ativo impõe que todos os órgãos e entidades públicos mantenham um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), no qual devem constar o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registro das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de



programas, ações e projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (art. 8º, §1º, Lei 12.527/2011).

Registe-se que este Tribunal, ciente da importância que tem a transparência para a democracia e para o controle social, elaborou o Manual de Cumprimento da Lei de Acesso à Informação, com o intuito de colaborar com as gestões municipais e estadual em Mato Grosso, para garantir ampla implementação e cumprimento das normas referentes ao acesso à informação.

De toda sorte, cumpre mencionar que, na hipótese de que ora se trata, inicialmente, a equipe de auditoria constatou que as informações encontradas no Portal da Transparência do Governo do Estado não estavam apresentadas conforme as regras estabelecidas no Manual de Cumprimento da Lei de Acesso à Informação aprovado pela Resolução Normativa 14/2013 deste Tribunal de Contas, o que configura **irregularidade** classificada como **NB11 (item 11.2)**. É que alguns itens estavam apresentados de forma geral, sem o nível de detalhamento exigido pela norma, tais como (i) licitações realizadas e em andamento, contendo identificação numérica ou sequencial do procedimento, do edital e do procedimento administrativo correspondente, justificativas e fundamentação, parecer jurídico etc; (ii) contratações diretas por dispensa e inexigibilidade, como solicitação de contratação e justificativa quanto à necessidade e ao preço; parecer jurídico etc; (iii) execução orçamentária e financeira detalhadas; (iv) informações sobre concursos e processos seletivos (desde o edital até os atos de nomeação).

Ademais, percebeu-se que algumas páginas do site apresentavam erro e não demonstravam a informação desejada.

Em defesa, alegou-se, em síntese, que “as inconsistências apontadas pelo relatório da equipe de auditoria do TCE (...), não correspondem à realidade, e podem ser conferidas com uma simples busca no Portal da Transparência. Além disso, argumentou que o acesso ao referido portal foi realizada já no exercício de 2015, momento em que a nova gestão já havia alterado ferramentas do referido portal.



Ao analisar a defesa, a equipe técnica concordou com as justificativas, na medida em que entendeu impossível afirmar que o conteúdo do Portal da Transparência no ano de 2014 não estava de acordo com as normas de acesso à informação. Pontuou, também, que após nova pesquisa realizada no Portal da Transparência no dia 21/05/2015, constatou-se que as páginas do referido site que antes estavam apresentando erro, não estão mais. Por essas razões, sanou a irregularidade.

Contudo, frisou-se, no relatório de análise de defesa, que ainda não estão disponíveis no sítio da transparência estadual todas as informações elencadas no Manual de Cumprimento da Lei de Acesso à Informação, já citadas. Assim, sugeriu-se a expedição de uma **recomendação** ao Legislativo para que **determine** ao Executivo o aprimoramento do Portal da Transparência, nos termos do referido Manual.

Diante dos argumentos apresentados, o Ministério Público de Contas ratifica o entendimento da equipe técnica, para que seja sanado o apontamento, em razão da impossibilidade de se aferir a responsabilidade do responsável por estas contas no descumprimento das regras da Lei de Acesso à Informação e do Manual.

2.2.11 FISCALIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM OBRAS PÚBLICAS

Informa o Relatório de Auditoria que, durante o exercício de 2014, o Estado destinou R\$ 1.763,73 milhões para investimentos, sendo que R\$ 1.458,08 milhões (80,89 %), referem-se a Obras e Instalações.

No âmbito do governo estadual, foi liquidado, no conjunto de todas as despesas, o total de R\$ 12,103 bilhões, sendo que R\$ 1,361 bilhões (11,24%), referem-se às Obras e Instalações.

Os quatro programas Melhoria da Habitabilidade – "Municípios Sustentáveis", Tô em Casa, Copa Verde e Infraestrutura de Transportes – MT Integrado



tiveram significativa participação nos investimentos em obras públicas do Estado.

Do relatório preliminar de auditoria, constatou-se ausência de planejamento por parte do Governo do Estado na previsão, alteração e execução dos projetos, tendo em vista a suplementação, anulação ou redução orçamentária.

I. Melhoria da Habitabilidade – "Municípios Sustentáveis"

O Programa de Melhoria da Habitabilidade - "Municípios Sustentáveis" tem por objetivo melhorar as condições de habitabilidade nos municípios de Mato Grosso por meio da execução e apoio a realização de obras de infraestrutura. Segundo consta do PPA 2012-2015, a unidade responsável pela execução desse programa foi a Secretaria de Estado das Cidades.

De acordo com a LOA/2014, a dotação inicial foi de R\$ 62.139.543,99, sendo que no decorrer do ano houve acréscimo orçamentário de R\$ 18.326.357,71 (29,49%), resultando em um crédito orçamentário de R\$ 80.465.901,70, entretanto a execução do Programa atingiu apenas o percentual de 29,43% do previsto.

O programa Melhoria da Habitabilidade - "Municípios Sustentáveis" é formado por 18 (dezoito) Projetos, sendo que 03 (três) foram definidos como prioridades, entretanto, não houve execução em 06 (seis).

No RAG o resultado do Programa é avaliado entre deficiente e regular, sendo que as causas apontadas para esse baixo desempenho são alterações no programa, ausência de capacidade financeira da Secretaria, restrições orçamentárias e financeiras e realização de outros eventos.

O **Projeto Atividade 5147**, definido como prioritário na LOA/2014, não teve execução. No RAG, quanto a não execução dessa ação prioritária, foi afirmado que os recursos inicialmente previstos eram insuficientes e que foram contingenciados.

O **Projeto Atividade 5218** tem como objetivo construir em parceria



com a Universidade Federal de Mato Grosso o Hospital Universitário Júlio Muller em Cuiabá (Contrato nº 69/2012 firmado entre a Secretaria de Estado de Cidades e o Consórcio Normandia – Phoenix – Edeme).

Consta do RAG que na LOA a dotação inicial de R\$ 9.000.000,00 para execução de 4.500 m² de obra, ao valor médio de R\$ 2.000,00/m². No decorrer do ano esse valor foi reduzido em R\$ 479.809,00. Assim, o crédito autorizado foi de R\$ 8.520.190,92, para uma meta física revisada de 210 m², que corresponde ao valor médio de R\$ 40.572,34/m².

Consta do RAG um valor empenhado em 2014 de R\$ 2.923.969,38. Os serviços executados em 2014 foram pagos por meio de empenho de 2012, inscrito em restos a pagar. No RAG não consta valor medido ou liquidado em 2014, informação importante para se avaliar o cumprimento das metas.

Ficou evidente que a unidade de medida da meta física utilizada (m²) não é adequada. Uma obra que demanda mais de um ano para ser executada, só vai apresentar área construída na sua fase final de execução. Portanto a área já construída não é um bom indicador para medir o andamento da obra, pois ela poderá estar com mais de 90% executada e nenhum m² concluído.

No Sistema Geo-Obras constam sete medições do contrato 69/2012, referentes a serviços realizados em 2014, totalizando R\$ 5.977.875,43, valor integralmente liquidado, conforme consulta ao sistema FIPLAN. Esse valor medido e liquidado corresponde a 66,42% do previsto inicialmente na LOA e a 70,16% da dotação final.

Com essas informações do Geo-Obras, pode-se concluir que o percentual executado da obra no início de 2014 era de 3,86% e no final de 2014 passou para 8,99% do contratado. Conforme informações do sistema Geo-Obras, o prazo contratual e de execução já expiraram.



II. “Tô em Casa”

O Programa “Tô em Casa” tem por objetivo proporcionar habitação digna para famílias carentes. Segundo consta do PPA 2012-2015, a unidade responsável pelo programa no exercício de 2014 foi a Secretaria de Estado das Cidades. Esse Programa se encontra subdividido em seis Projetos Atividades.

Para o exercício de 2014 foi previsto o valor de R\$ 59.940.581,93, sendo que no decorrer do exercício houve uma redução de R\$ 40.308.262,87, assim sendo, o crédito autorizado final foi de R\$ 19.632.319,06.

De acordo com o RAG, os objetivos foram parcialmente atingidos devido ao contingenciamento do orçamento e à dificuldade dos municípios atenderem aos requisitos necessários para celebrar novos convênios.

De acordo com as informações do FIPLAN, em 2014 foi liquidado R\$ 12.935.227,20 referentes à restos a pagar não processados de exercícios anteriores e R\$ 7.450.193,37 à despesas empenhadas em 2014.

Das informações que constam do FIPLAN, constata-se a baixa execução do Programa e que apenas na região VII não houve a redução do orçamento previsto inicialmente.

III. “Copa Verde”

O Programa “Copa Verde” tem como principal objetivo a realização da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 em Cuiabá.

O Programa Copa Verde é formado por 25 (vinte e cinco) ações, sendo 06 ações prioritárias da Secopa: Arena, Entorno da Arena, FanFest, Centro de Treinamento e Infraestrutura Urbana e Mobilidade Urbana.

As obras do VLT tiveram sua execução impactada por deficiência



de projeto, afetando as desapropriações e a remoção de redes de energia elétrica, revelando falta de planejamento. Merecem destaque as seguintes obras: o Viaduto SEFAZ, que se encontra interditado devido à patologias graves na sua estrutura, e o Viaduto UFMT, cuja drenagem é deficiente e durante as chuvas provocam inundações nas áreas lindeiras ao Córrego do Barbado.

Após extinção da SECOPA, foi transferida para a Secretaria de Estado das Cidades pela Portaria Conjunta nº 01/2015/SECID/CASACIVIL/GPE a competência para a coordenação e execução de todas as iniciativas destinadas à continuidade de políticas, programas, projetos, atividades e ações que se encontravam atribuídas a Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo FIFA 2014.

Destaca-se que na LOA 2015, não foram previstos recursos orçamentários para as ações do Programa Copa Verde, a fim de que o próximo governo pudesse dar continuidade a essas obras.

O **Projeto Atividade 5000** contemplou a construção do novo estádio, bem como a aquisição de equipamentos para estruturação da Arena Multiuso.

Na LOA, o valor inicial foi orçado foi de R\$ 31.766.145,94, entretanto, no decorrer do exercício de 2014 houve um aumento de R\$ 81.025.199,56, totalizando o valor de R\$ 112.791.345,50. Na execução orçamentária foi liquidado o valor de R\$ 99.842.746,55, equivalente a 88,52%.

Embora o RAG aponte 100% de execução, a Arena não se encontra concluída, podendo ser mencionada a não conclusão do sistema de TI (informática, segurança entre outros).

O **Projeto Atividade 5001** objetivou a execução de diversas obras no entorno da Arena Multiuso, tais como permitir acessibilidade à Arena Multiuso, atrações oficiais, instalações e exposições publicitárias aos envolvidos nos eventos realizados na Copa, no raio de 1,5 km.



Segundo o RAG, estava prevista inicialmente a execução de 50% da estruturação da área do entorno da Arena Multiuso e foram realizados 100%.

Na LOA/2014, foi autorizado inicialmente o valor de R\$ 30.005.808,28, sendo que no decorrer de 2014 houve um acréscimo de R\$ 27.159.910,09, totalizando o valor de R\$ 57.165.718,37. Na execução orçamentária foi liquidado o valor de R\$ 53.246.103,73, equivalente a 93,14%.

Apesar do RAG informar que as obras do entorno da Arena estão concluídas, a situação dessas obras será apresentada a seguir: Duplicação da Estrada da Guarita (não concluída e entregue à população); Duplicação da Rodovia Mario Andreazza (não concluída e entregue à população); Recuperação da Avenida Oito de Abril com Implantação do Coletor Tronco no Córrego Mané Pinto (não concluída); Construção da Trincheira Ciríaco Cândia, ligando a Rodovia Mario Andreazza (Av. Helder Candia) à Avenida Miguel Sutil (obra entregue ao tráfego, não recebida e apresentando grave erro oriundo de projeto). Ou seja, a maior parte das obras não foi finalizada.

O **Projeto Atividade 5002** visou desenvolver ações de construção de Centros Oficiais de Treinamentos – COT. De acordo com o projeto estavam previstas a construções de dois COT, sendo um na Barra do Pari e outro na UFMT.

Na LOA foi autorizado inicialmente o valor de R\$ 50.000,00 para realização de 50% da estruturação dos Centros de Treinamento, mas foram realizados apenas 22%, conforme consta do RAG.

Durante o exercício de 2014, houve uma suplementação no valor de R\$ 31.896.623,70, elevando o crédito autorizado para R\$ 31.946.623,70. Entretanto, somente foi liquidado no exercício de 2014 o valor de R\$ 28.202.442,97, correspondente a apenas 88,28% .

Segundo informação constante do RAG, a discrepância verificada entre



o orçamento inicial e o final se deve ao fato de que, quando da elaboração da LOA/PTA o teto disponibilizado não correspondia à necessidade real de recursos para execução das obras. Além disso, ainda não haviam sido ajustados os valores dos convênios firmados com o Ministério dos Esportes para financiar a execução das obras dos centros de treinamento. Ao longo do exercício foram necessários diversos ajustes e suplementações com vistas a adequar o orçamento da ação com a realidade executiva.

Segundo o RAG, para o exercício de 2014 havia a expectativa e conclusão das obras e entrega nos Centros Oficiais de Treinamento do COT do Pari e da UFMT até maio, ou seja, antes da Copa. Contudo, as obras não foram entregues para o evento Copa do Mundo FIFA 2014 e até o momento se encontram inacabadas e paralisadas.

O **Projeto Atividade 5003** teve como objetivo organizar e executar o evento FIFA FAN FEST durante a Copa do Mundo FIFA 2014 e deixar como legado uma nova área de esportes e lazer para Cuiabá.

Segundo o RAG estava prevista a execução de 70% do FIFA FAN FEST, o que efetivamente ocorreu.

Na LOA/2014 foi previsto o orçamento inicial no valor de R\$ 2.543.082,89, e, durante o exercício, houve suplementação de R\$ 12.714.456,73 (499,96%), ficando com um crédito autorizado de R\$ 15.257.539,62. Entretanto, na execução orçamentária foi liquidado o valor de R\$ 15.213.383,50, equivalente a 99,71%.

O **Projeto Atividade 5004** teve como objetivo viabilizar o deslocamento e possibilitar o acesso às instalações envolvidas na realização da Copa do Mundo FIFA 2014.

Na LOA/2014, foi previsto orçamento de R\$ 11.186.140,57, sendo que durante o exercício houve suplementação de R\$ 130.738.893,99 (1.168,76%), ficando



autorizado R\$ 141.925.034,56. Entretanto, na execução orçamentária foi liquidado o valor de R\$ 98.968.674,01, equivalente a 69,73%.

Para 2014, apesar de estar estabelecido que os 30% restantes das obras seriam concluídos, segundo o RAG foram executados 25%.

Obras como o Complexo Viário do Tijucal e a Trincheira do Santa Rosa, inicialmente previstas para serem concluídas, respectivamente, antes da Copa e antes do final do exercício, não foram concluídas, tendo como causa a deficiência dos Projetos de Engenharia, ou seja, planejamento deficiente e recorrente nas obras da Copa.

O **Projeto Atividade 5110** teve como objetivo a implantação do sistema modal de transporte em Cuiabá e Várzea Grande. O principal objeto deste projeto é o contrato 037/2012/SECOPA destinado à implantação do Veículo Leve sobre Trilhos, no valor de R\$ 1.477.617.277,15, cujo prazo de execução inicial foi fixado em 630 dias a partir de junho de 2012. Destaca-se que a obra do VLT apresenta atraso significativo, sendo atualmente prevista sua conclusão para 2018, conforme divulgado na imprensa pelo atual governo.

Segundo consta do RAG 2012 a execução financeira foi de 20%. No exercício de 2013, foram executados financeiramente 47% acumulados. Por fim, no exercício de 2014 (até novembro), atingiu-se financeiramente 75%.

Destaca-se que os 75% dizem respeito ao avanço financeiro, o qual não reflete o avanço físico, pois o principal objeto deste Projeto, contrato 037/2012/SECOPA, contém diversos pagamentos de itens que foram medidos, porém não instalados, tais como bens relacionados ao Fornecimento e Instalação de Sistemas.

De acordo com a LOA/2014, foi autorizado o valor inicial de R\$ 727.487.138,27. Durante a execução orçamentária, houve um decréscimo no valor de



R\$ 48.336.682,73, sendo o crédito final autorizado de R\$ 679.150.455,54. Foi liquidado o valor de R\$ 293.946.727,23 que corresponde a 43,28%.

Todavia, esse avanço financeiro não guardou correspondência com o físico, notadamente devido à aquisição antecipada dos vagões do VLT, correspondente a cerca de R\$ 500 milhões, ou 1/3 do valor total do investimento. Esse fato demonstra a deficiência no planejamento do Programa Copa Verde.

Embora o governo tenha afirmado ao longo de sua gestão que o VLT ficaria pronto até a Copa do Mundo FIFA 2014, contrapondo-se assim aos relatórios emitidos por este Tribunal que alertavam o Poder Executivo acerca da inviabilidade da conclusão tempestiva, apenas na proximidade do evento é que o Poder Executivo admitiu a impossibilidade de se cumprir o cronograma inicial.

Esse Projeto Atividade é maior investimento do Programa Copa Verde e, certamente, o que maior frustração vem causando à população devido volume de recursos empreendidos sem retorno, bem como aos transtornos à mobilidade urbana e ao evidente prejuízo à estética da Capital do Estado.

IV. Infraestrutura de Transportes – “MT Integrado”

O programa Infraestrutura de Transportes - MT Integrado tem por objetivo ampliar e melhorar a infraestrutura de transportes visando a integração dos municípios e a continuidade do processo de desenvolvimento do Estado.

O Programa MT Integrado é formado por 16 (dezesseis) projetos, sendo que a LDO priorizou apenas o projeto 5148 (Pavimentação de ligações e vias de acessos rodoviários municipais), entretanto, nota-se que apenas 02 (dois) projetos não houve execução e em vários projetos houve execução a mais do que o priorizado pela LDO.

Entre os projetos analisados, destacam-se àqueles que apresentaram a maior alteração na LOA/2014.



O **Projeto Atividade 1283** visa à construção de pontes definitivas de concreto trata da implantação de obras de artes especiais – Pontes – para permitir a trafegabilidade permanente nas travessias dos cursos d'água, reduzindo os pontos de estrangulamentos das malhas viárias. Esse projeto complementa o projeto 5148 – Pavimentação de ligações e vias de acessos rodoviários municipais.

De acordo com as informações que constam do RAG - Relatório de Ação Governamental/2014 - foi prevista, inicialmente, a implantação de 467m de pontes com aplicação de recursos no montante de R\$ 2.699.430,00. Ou seja, estimou-se o valor de R\$ 5.780,36 por metro de ponte. Posteriormente, houve uma suplementação orçamentária de R\$ 92.473.925,40 (3.425,68%). Assim, o valor autorizado para execução dessa ação ficou orçado em R\$ 95.173.355,40. A meta física foi alterada de 467m para 980m e o custo da ponte por metro ficou estimado em R\$ 97.115,67. O aumento considerado do valor do metro se deve principalmente pelo valor irrisório da LOA inicial, demonstrando que o valor estimado não condiz com a realidade.

De acordo com as informações constantes no RAG, no exercício de 2014, foram realizadas 980m, que corresponde a 209,85% da meta prevista. Relatou, ainda, que o alcance do objetivo desse projeto foi excelente, pois foram concluídas várias obras que estavam em andamento.

Todavia, após análise dos dados que constam do Sistema FIPLAN, constatou-se que durante o exercício de 2014, foram liquidados apenas R\$ 16.046.946,70, que correspondem a 16,86% do valor orçado (R\$ 95.173.355,40). Por meio do sistema FIPLAN não é possível comprovar quantos metros de ponte foram executados com esse valor. Houve empenho, liquidação e pagamento, porém, se foram ou não construídas, não há como se fazer essa afirmação.

Pelas informações que constam do Sistema Geo-Obras-TCE/MT, não há execução de nenhum metro de ponte, neste projeto. O valor liquidado e pago de R\$ 16.046.946,70, que consta registrado no FIPLAN se refere à medições realizadas pelos engenheiros da SETPU responsáveis por cada um dos contratos, a título de



SERVIÇOS PRELIMINARES (Detalhamento de projeto executivo e licença ambiental).

Essa situação também evidencia que as informações do RAG não são confiáveis, tendo em vista que, além de não citar a fonte de informações, como no caso desse programa, foi informado que houve uma execução de 209,85% acima da meta inicial, quando na realidade, não houve a execução de nenhuma das pontes e, pelas informações do Superintendente de Obras de Transportes – SETPU, a ordem de serviços foi apenas para efetuar o pagamento de detalhamento de projeto executivo.

Outra impropriedade encontrada na execução desse projeto diz respeito à dotação orçamentária. O programa teve início em 2013 com a realização de dois processos licitatórios (concorrências nº 035/2013 e 043/2013) no valor estimado de R\$ 748.232.734,00. Após a realização das duas licitações (final de 2013), foram assinados contratos no valor total de R\$ 741.145.223,18. Entretanto, pelas informações do Sistema FIPLAN (FIP 613), em 2013, na época da licitação, esse programa tinha uma dotação orçamentária de R\$ 54.389.125,68 e, em 2014, a dotação orçamentária final deste programa foi de R\$ 95.173.355,40, ou seja, apenas 12,8 % do valor contratado. Sendo assim, o Estado não possuía dotação orçamentária para realizar as duas licitações.

O **Projeto Atividade 1289** trata da restauração de rodovias pavimentadas, buscando melhorar as condições de segurança e trafegabilidade nas rodovias estaduais pavimentadas, preservando o patrimônio rodoviário estadual.

Estava prevista inicialmente a restauração de 16 km de rodovias para atender quase todas as regiões do estado, no valor de R\$ 150.062,50 por km. De acordo com a LOA/2014 para execução deste Projeto Atividade foi orçado inicialmente o valor de R\$ 2.401.000,00.

No decorrer do exercício houve um acréscimo significativo de R\$ 154.070.626,29 (6.416,94%). Assim, o valor final de crédito autorizado ficou em R\$ 156.471.626,29, entretanto, a meta física apresentada no RAG continuou ainda 16 km.



Durante o exercício de 2014, foram liquidados R\$ 69.102.149,92, que, considerando as informações do RAG corresponde a 575 km de restauração de trecho pavimentado. Com base nessas informações, o custo da restauração por km foi pago no valor de R\$ 120.177,65 por km.

De acordo com as informações constantes do RAG, a execução de 575Km corresponde a 3.593,75% da meta prevista. O responsável pelo RAG informa que as demandas reprimidas para a restauração, embora não tivesse previsão orçamentária para executá-las, foram todas atendidas, pois houve implementação de financiamento.

Entretanto, analisando as informações disponibilizadas pela SETPU no Sistema Geo-Obras-TCE/MT, durante o exercício de 2014 constam registrados 14 contratos cujo valor per fez o montante R\$ 161.116.727,17, o que corresponde a 796,16km, sendo que o custo por Km de serviços de restauração de rodovias foi contratado pelo valor de R\$ 202.367,27.

Ainda de acordo com as informações do Sistema Geo-Obras-TCE/MT, do valor total contratado no exercício de 2014 foram realizadas medições no valor de R\$ 11.276.980,08, equivalente a 55,73km de serviços executados, e, em relação à contratos licitados no exercício de 2013 consta registrado o montante medido de R\$ 36.040.558,57, totalizando R\$ 47.317.568,65.

Porém, consta registrado no FIPLAN, que no exercício de 2014 foi liquidado o valor de R\$ 69.102.149,92 referente a esse Projeto Atividade. Entretanto, conforme narrado acima, nesse total estão incluídos valores relativos ao exercício de 2013, e assim qualquer análise sobre cumprimento de metas desse Projeto Atividade com base no valor liquidado apresentado no FIPLAN (R\$ 69.102.149,92) é incoerente. Além disso, pode-se afirmar que as informações do RAG não espelham a realidade dos fatos.

Sendo assim, o que se pode concluir é que no exercício de 2014 o



Estado possuía um orçamento de R\$ 156.471.626,29, licitou e contratou o valor de R\$ R\$ 161.116.727,17 para executar 796,16km de serviços de restauração de rodovias pavimentadas, porém, até 31/12/2014 executou 55,73km (R\$ 11.276.980,08), ou seja, apenas 7% do valor orçado.

2.2.12 REALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS PREVISTOS NA LOA

Para o estudo da previsão e execução dos programas de governo, sob a ótica da execução orçamentária, cada programa finalístico está contemplado em uma das três áreas de gestão de políticas públicas: Área Social; Área Econômica e Ambiental; Área Instrumental e outros Poderes.

A previsão orçamentária da LOA para os programas foi de R\$ 15.793.299.361,87, sendo que o valor empenhado foi de R\$ 13.732.275.442,76, assim segmentados:

Programa Governo	de	Dotação Inicial - LOA	Dotação Final (após créditos)	Valor Empenhado
Área Social		1.029.680.973,62	1.525.734.494,23	1.311.215.706,30
Área econômica e ambiental	e	1.892.408.160,24	2.083.890.362,66	1.185.186.729,95
Área instrumenta		10.419.275.545,14	12.183.674.504,98	11.235.873.006,51

Foram selecionados oito programas de governo para serem analisados, sendo cinco deles da área social e três da área econômica e ambiental:

- Fortalecimento da Gestão do SUS (326): A média do cumprimento das metas físicas do programa foi 24.468,64% (Altamente Deficiente).
- Ampliação do Acesso de Forma Equitativa e com Qualidade ao Sistema e Serviços de Saúde (327): Segundo as informações do RAG 2014, a média do cumprimento das metas físicas do programa foi 95,45% (Ótimo).
- Segurança por Resultados (334): Segundo as informações do RAG



2014, a média do cumprimento das metas físicas do programa foi 311,83% (Altamente Deficiente).

- Modernização do Sistema Penitenciário para a Reinserção Social (337): Segundo as informações do RAG 2014, a média do cumprimento das metas físicas do programa foi 232,17% (Altamente Deficiente).
- Educação com Qualidade Social (340): Segundo as informações do RAG 2014, a média do cumprimento das metas físicas do programa foi 75,12% (Regular).
- Desenvolvimento Estratégico da Cadeia Produtiva do Turismo (185): No RAG 2014 não foram apresentadas as metas físicas realizadas das ações do programa. A ausência dessas informações inviabilizou a realização de uma análise responsável dos resultados desse programa de governo.
- Regularização Fundiária (208): No RAG 2014 não foram apresentados os valores referentes às metas físicas alcançadas 03 três ações. Ao serem excluídas para fins de análise, alteraram o Índice Médio Geral para 109,81% (Ótimo).
- Infraestrutura de Transportes – MT Integrado (338): A análise do programa MT Integrado, contemplando suas ações mais significativas, foi apresentada no capítulo que tratou sobre obras públicas.

3 ANÁLISE GLOBAL

É importante avaliar o conjunto dos elementos apresentados nas contas do Estado de Mato Grosso, exercício 2014, eis que se está diante de um processo de contas de governo, e a análise nestes autos deve se restringir à atuação governamental, agregando-se ainda todos os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais, bem como a observância da transparência, tendo como parâmetro as disposições do § 1º do art. 1º e o § 1º do art. 5º da Resolução Normativa nº 10/2008 do TCE/MT.

Na apreciação global destas contas de governo, merecem destaque as principais irregularidades constatadas, as quais levam o Ministério Público de Contas a



opinar pela rejeição das contas, dentre elas a **irregularidade gravíssima de descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, conduta já reprovada pela jurisprudência desta Corte de Contas. **Tal conduta é tipificada como crime contra as finanças públicas, previsto no art. 359-C do Código Penal**. Além disso, destaca-se, ainda, o **término do exercício sem disponibilidade financeira**, e o **cancelamento de restos a pagar processados**, que além de ser uma irregularidade classificada por este Tribunal, ofende gravemente o princípio da moralidade administrativa.

Também merece destaque a **situação da baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa do Estado**, e a ineficiência do governo anterior em tomar providências efetivas para a sua arrecadação, o que demonstra a falta de comprometimento na cobrança das dívidas do Estado de Mato Grosso.

Ainda, pode-se dizer que, a regra prescrita no art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal não foi cumprida em sua grande parte, sendo essa regra um dos mandamentos mais importantes a ser observado pelo governante.

Conforme preceitua o referido dispositivo, “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

Portanto, é imperiosa a adoção de medidas preventivas capazes de detectar e impedir a ocorrência de fatos que causem desequilíbrio nas contas públicas, visando, acima de tudo, a sustentabilidade da gestão fiscal e financeira do Estado.

Ademais, é preciso considerar que os apontamentos da equipe de auditoria nestas Contas de Governo, isoladamente, demonstram deficiências em áreas



específicas de planejamento, mas, em conjunto, denotam uma situação mais grave: **o planejamento não foi uma prioridade do Governo em 2014**. Note-se que, quanto a esse aspecto (planejamento), até a irregularidade mais simples, ao ser analisada dentro de um contexto, pode se revelar de alta gravidade, como, por exemplo, a falta de envio dos relatórios de projetos em andamento quando do envio da LOA 2014 à Assembleia Legislativa. O fato de a defesa do ex-Governador argumentar que não se trata de providência relevante, por si só, já é bastante sintomático em relação ao compromisso do governo com o cumprimento da legislação.

Pode-se pensar, equivocadamente, que essas questões de planejamento são meramente formais. Mas não são! **A ausência de planejamento é o principal motivo da irresponsabilidade fiscal, principal causa do desperdício de recursos públicos e ineficiência das políticas públicas**.

Salienta-se, ainda, que a LOA 2014 (artigo 6º), concedeu ao Chefe do Executivo uma espécie de **“cheque em branco”**, permitindo a abertura de créditos suplementares quase que ilimitados, considerando que **um terço do orçamento foi aberto em créditos suplementares por decreto (aproximadamente 5 bilhões de reais)**, o que, em efeitos práticos, representa ausência de planejamento e autorização para que o Executivo realize despesas à revelia do Poder Legislativo e das regras de processo orçamentário.

Outro ponto que deve ser registrado, foi a dificuldade de se auditar estas contas de governo do Estado. Em vários momentos ao longo dos Relatórios Técnicos, as equipes de auditoria mencionam os problemas de se obter informações no Sistema FIPLAN e, também, a inconsistência dos demonstrativos contábeis, especialmente quando confrontados com os dados do Fiplan. Ademais, houve menção de que alguns procedimentos contábeis não estariam de acordo ou até mesmo previstos em Manuais da STN. Tal situação leva o Ministério Público de Contas avaliar a possibilidade de solicitar a este Tribunal de Contas uma auditoria contábil, ou até mesmo de Tecnologia da Informação, no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças.



Finalizando, é necessário destacar, no tocante à análise das políticas públicas de saúde e educação, as médias ruins auferidas nos indicadores, sendo de suma importância a tomada de medidas e ações no sentido da melhoria na qualidade e nos resultados das políticas públicas apresentadas no exame das contas de governo, com a efetiva observância dos apontamentos realizados por este Tribunal de Contas.

Por conseguinte, realizadas essas ponderações, e considerando o conjunto dos elementos presentes nas contas, especialmente a **irregularidade de natureza gravíssima DA 01 e outras de natureza grave**, de acordo com a Resolução TCE/MT nº 17/2010, o **Ministério Público de Contas conclui pela emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação destas Contas de Governo do Estado de Mato Grosso, referentes ao exercício de 2014**, com expedição de **recomendações e encaminhamentos** ao Ministério Público Eleitoral e Estadual.

4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando-se o que consta nos autos acerca da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo nas suas funções de governo, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo (art. 51, da Constituição Estadual), **manifesta-se:**

a) **preliminarmente, em caráter excepcional, pelo sobrestamento destas Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso**, com fundamento no art. 89, X, do Regimento Interno deste Tribunal, por um **prazo de 60 (sessenta) dias**, ou até a **conclusão da auditoria solicitada nos autos da representação interna nº 143294/2015**, a qual deverá ser apensada a este processo a fim de subsidiar a apreciação destas contas de governo;

b) pela **emissão de parecer prévio contrário à aprovação das Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso, referentes ao exercício de**



2014, sob a responsabilidade do ex-Governador, **Sr. Silval da Cunha Barbosa**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 176, § 3º, do Regimento Interno TCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução TCE/MT nº 10/2008;

c) pela **recomendação** à Assembleia Legislativa, quando do julgamento das referidas contas, que determine ao Chefe do Executivo que:

c.1) se abstenha de enviar projeto de lei orçamentária anual com previsão de exceções para a abertura de créditos adicionais suplementares sem limitação (em valores ou percentagem), mas sim com valores razoáveis, de acordo com as normas constitucionais, legais;

c.2) realize o acompanhamento mensal efetivo do superávit financeiro e do excesso de arrecadação, apurados mês a mês, bem como dos empenhos feitos à conta desses créditos adicionais, com fins de assegurar o efetivo cumprimento dos ditames da Constituição Federal e da Lei nº 4.320/64;

c.3) ao enviar o projeto de LDO, envie também o relatório dos projetos em andamento, em obediência às normas de processo orçamentário;

c.4) atente-se para o respeito ao planejamento orçamentário, de modo a abster-se de propor leis para abertura de créditos especiais que não tenham compatibilidade com a LDO e o PPA;

c.5) inclua nos decretos orçamentários abertos mediante recursos de convênio a indicação de qual o convênio irá financiar a nova despesa, a fim de atender ao princípio da transparência e possibilitar o exercício dos controles externo e social;

c.6) ao elaborar o Decreto Orçamentário para a abertura de créditos adicionais, promova a expressa indicação dos recursos que financiarão a nova despesa;



c.7) se abstenha de promover abertura de créditos adicionais suplementares sem a respectiva indicação do recurso financiador;

c.8) seja prudente na escrituração dos fatos contábeis, visando a demonstração fidedigna da realidade patrimonial e financeira do Estado de Mato Grosso;

c.9) se proceda a retificação dos Demonstrativos Contábeis, para que o valor dos precatórios posteriores a 05/05/2000, vencidos e não pagos, registrados como *“Outras obrigações a longo prazo”*, componha o cálculo da Dívida Consolidada do Estado, e seja demonstrado no Anexo XVI da prestação de contas e no Anexo II do RGF –Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida;

c.10) promova a fiel aplicação dos procedimentos contábeis dispostos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público aprovado pela Portaria nº. 437/2012-STN;

c.11) a realização de gestões com vistas a prover a Procuradoria Geral do Estado de recursos financeiros e orçamentários e dos recursos humanos necessários, em condições técnicas e legais, para operar o sistema da dívida ativa, bem como que direcione esforços no sentido de atender, no âmbito da Procuradoria, às diretrizes dispostas no Acórdão nº 1195/2014 e nº. 500/2012– TCE – Plenário;

c.12) a promoção de ações planejadas, a fim de evitar que as despesas superem as receitas, de modo a permitir, ao menos equilíbrio orçamentário e financeiro, fiscalizar a execução orçamentária e observar as regras sobre finanças públicas dispostas na Magna Carta e na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial ao disposto no art. 42;

c.13) a adoção de medidas para o efetivo cumprimento das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, e da Constituição Federal, promovendo ações planejadas, a fim de buscar uma disponibilidade financeira capaz de cumprir as



exigibilidades;

c.14) a observância das normas de contabilidade pública para que abstenha-se de cancelar os restos a pagar processados sem a devida justificativa e dentro das hipóteses cabíveis, conforme o exposto neste Parecer;

c.15) a promoção da participação popular nos processos de planejamento orçamentário, ou seja, na confecção das peças orçamentárias, em cumprimento às diretrizes estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

c.16) observe o prazo para envio das informações obrigatórias ao TCE/MT, em cumprimento ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE no 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE no 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE no 14/2007;

c.17) a observância as metas fiscais constantes da LDO, tendo em vista seu caráter estruturante para o equilíbrio das contas públicas;

c.18) aprimore o Portal da Transparência, nos termos do referido Manual de Cumprimento da Lei de Acesso à Informação;

c.19) a adoção de providências visando o aprimoramento e melhoria no que se refere às políticas públicas de educação, a fim de melhorar o desempenho dos indicadores cujos resultados foram piores que a média nacional;

c.20) dê continuidade aos procedimentos relacionados aos pontos supramencionados e sugere que sejam acrescentadas mais algumas, quais sejam, (i) elaborar um plano de ação detalhado com medidas visando a diminuição da taxa de mortalidade neonatal precoce e taxa de mortalidade infantil, (ii) elaborar um plano de ação detalhado com medidas efetivas que busquem a diminuição da incidência de dengue no Estado;



c.21) encaminhe o Balanço Geral dos próximos exercícios à Auditoria Geral em tempo hábil para que o Órgão emita, profícua e detidamente, o Parecer Técnico fundamentado na análise dos demonstrativos contábeis, dando-se fiel cumprimento à Portaria nº. 008/SEFAZ/SAD/AGE/2013, e efetivo cumprimento ao princípio constitucional do dever de prestar contas ao controle interno;

c.22) cumpra as determinações sugeridas pela equipe técnica às fls. 95/101 do Relatório Técnico de Defesa;

d) pelo **encaminhamento de cópia destes autos ao Ministério Público Eleitoral** para análise das condutas vedadas pela legislação eleitoral, consubstanciada na irregularidade NB 03 (item 18.2);

e) por **representar ao Ministério Público estadual** para apurar a possível prática do crime previsto no art. 359-C, do Código Penal (incluído pela Lei nº 10.028/2.000) (item 10.1.5).

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 09 de junho de 2015.

(assinatura digital)*

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS

Procurador-Geral de Contas

* Documento assinado digitalmente de acordo com a Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.