



PROCESSO : 120413/2016

INTERESSADOS : GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO

: JOSÉ PEDRO GONÇALVES TAQUES

ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO 2016

RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

RAZÕES DO VOTO

Egrégio Plenário,

Iniciarei este voto da mesma maneira que procedi quando fui relator das contas do governo do Estado de Mato Grosso do exercício de 2014, ou seja, tendo a convicção de que é necessário e pertinente esclarecer à opinião pública que, seguindo o modelo da Constituição Federal (art. 71, I e II), a apreciação das contas anuais de governo do chefe do Poder Executivo, mediante a emissão de Parecer Prévio, não se confunde com o julgamento das contas anuais de gestão dos administradores e demais responsáveis de unidades gestoras por dinheiros, bens e valores, proferidos por esta Corte.

As contas anuais de gestão, sobre as quais os Tribunais de Contas proferem julgamento, evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores dos órgãos e entidades. Logo, contemplam o exame da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade dos atos de que resultem receitas e despesas, realização de licitações, contratações, empenhos, liquidações e pagamentos de despesas, controle e guarda do patrimônio, dentre outros.

Já as contas anuais de governo demonstram a conduta do chefe do Poder Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.



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 Lei Orçamentária Anual (LOA) quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); 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.

Após a análise desses critérios estritamente técnicos, os autos são encaminhados à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, composta por representantes eleitos, para julgamento de cunho preponderantemente político.

Dessa forma, é essencial deixar claro à sociedade que eventuais assuntos relacionados a vícios em procedimentos licitatórios, descumprimento de contratos, indícios de desvios de recursos públicos, fraudes, obras superfaturadas, inacabadas e de péssima qualidade serão averiguadas nas respectivas contas de gestão de cada órgão estadual.

Feitas essas ponderações, passo a tratar das contas do Governo do Estado de Mato Grosso relativas ao exercício 2016, manifestando-me primeiramente sobre alguns aspectos fiscais, conforme dados extraídos dos relatórios.

As receitas arrecadadas aumentaram cerca de 11% de 2015 para 2016, acompanhadas por um crescimento progressivo das receitas tributárias e da Receita Corrente Líquida (RCL), esta última especialmente em razão do repasse financeiro do Fomento às Exportações (FEX) de quase 500 milhões.



Além disso, houve um incremento nas transferências constitucionais da União para o Estado de 21,26% em 2016, colocando o Mato Grosso em 1º lugar no ranking dos estados da federação que obtiveram maior acréscimo, sendo que o 2º lugar, ocupado pelo Mato Grosso do Sul, agregou apenas 11,25%.

Em 2016, somente o Poder Executivo e a Defensoria Pública apresentaram receitas realizadas maiores que a estimada, todos os demais Poderes e órgãos apresentaram receitas arrecadadas aquém da estimada.

No que tange à renúncia fiscal, o valor realizado superou o estimado na LDO e na LOA, totalizando R\$ 1.858.174.182,89 (um bilhão, oitocentos e cinquenta e oito milhões, cento e setenta e quatro mil, cento e oitenta e dois reais e oitenta e nove centavos).

Comparando-se os valores dos incentivos fiscais concedidos com o orçamento, verifica-se um aumento de 9,52% em 2014, para 9,97% em 2015 e 10,38% em 2016.¹

Essa tendência de aumento revela-se preocupante, principalmente no momento em que o Governo do Estado utiliza com veemência o argumento de crise financeira para, inclusive, se eximir de cumprir obrigações constitucionais e, ao mesmo tempo, nega acesso a este Tribunal a informações da Secretaria de Estado de Fazenda sobre a arrecadação.

A despesa prevista inicialmente no orçamento foi suplementada em 8,10%, dos quais 91,28% foram destinados ao próprio Poder Executivo. Ademais, somente o Poder Executivo realizou despesa maior que a prevista na LOA (4,16%) .

A despesa total (excluída a intraorçamentária) aumentou 10,33% de 2015 para 2016 (fl. 40 apostila).

¹ Tema está tratado no item 8.1.2, às págs. 70 a 77 do relatório técnico das contas de 2016 e no item 8.1.3, às págs. 130 a 134, do relatório técnico das contas de 2014.



Chama a atenção o salto das despesas com pessoal e encargos sociais, as quais representaram 70,08% das despesas correntes, índice muito superior ao apresentado no período de 2007/2014 (54,67%) .

Observando-se a dívida pública total (flutuante + consolidada), nota-se que as obrigações de curto prazo apresentaram forte crescimento real a partir de 2015, alcançando o montante de 6,015 bilhões, valor este extremamente próximo ao total de 6,785 bilhões da dívida consolidada.

Quanto à dívida ativa, verifica-se um crescimento exponencial de 27,70% em relação ao estoque de 2015, enquanto a recuperação de créditos representou apenas 0,17% do saldo.

Em que pese o limite de 200% estabelecido pela Resolução 40/2001 do Senado Federal ter sido observado, alerta-se que, computando os valores referentes aos precatórios, o índice de endividamento aumentou de 54% em 2014 para 60,46% em 2016 .

No que concerne ao relatório de obras públicas, igualmente quando atuei na condição de relator das contas, é importante explicar que as pontuações que serão feitas buscam apenas avaliar de uma forma ampla, com base nas informações prestadas pelos auditores competentes, se os investimentos em obras públicas cumpriram as metas fixadas nas peças orçamentárias.

Desse modo, registre-se que a equipe técnica identificou cerca de 730 obras paralisadas ou inacabadas, incluídas as da copa, seja pela declaração dessa situação no sistema Geo-Obras, seja pela ocorrência de obras com mais de três meses sem medições dos serviços.

Além do número ser espantoso, de acordo com o artigo 45 da LRF, a inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária será permitida somente após o adequado



atendimento daqueles já em andamento. Além disso, o artigo 2º da LDO estabeleceu a obrigatoriedade de se atentar para a conclusão e entrega de obras inacabadas.

Sendo assim, considerando que não foi narrada nenhuma irregularidade que envolve essa narrativa, entendo pertinente apenas alertar o chefe do Poder Executivo acerca da imprescindibilidade de cumprir os comandos inseridos nas peças de planejamento, principalmente quando se trata de um assunto sobre o qual a sociedade espera ansiosamente por uma solução efetiva e célere.

Com relação ao tema “despesa com pessoal”, é importante relembrar as recomendações constantes nos pareceres prévios emitidos por este Tribunal nas contas relativas aos exercícios de 2014 e 2015.

O primeiro foi emitido sobre as contas prestadas pelo ex-governador Silval Barbosa, mas já na vigência do mandato do atual Governador Pedro Taques, a quem caberia implementar, entre outras, a recomendação de adotar imediatamente medidas preventivas visando a estancar o crescimento da despesa com pessoal, com os necessários monitoramento e controle posteriores.

Naquele exercício, constatou-se que, muito embora os gastos com pessoal estivessem dentro do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), havia risco iminente de extração, considerando a tendência verificada de aumento dessa despesa.

Já em 2015, o risco identificado pelo TCE-MT se concretizou na superação tanto do limite de gastos definido pela LRF para o Poder Executivo, que alcançou 50,20% da RCL, quanto, de forma consolidada, para o Estado de Mato Grosso, correspondendo a 60,33%.

Considerando a adequação do Poder Executivo, já no ano seguinte (2016), ao



disposto no artigo 23 da LRF, que estabelece regras e prazos graduais para o retorno ao limite definido para gastos com pessoal, este Tribunal afastou a irregularidade para fins de emissão de parecer prévio, mas expediu nova recomendação ao governador Pedro Taques para que encaminhasse ao Poder Legislativo proposta de ampla reforma administrativa com vistas a equalizar as despesas com pessoal aos limites definidos na LRF, entre outros objetivos.

Apesar da recomendação não ter sido objetivamente analisada pela equipe técnica, é fácil extrair que esta medida não se efetivou concretamente até este momento. Entretanto, o percentual de gastos com pessoal do Poder Executivo em 2016 foi reconduzido para baixo dos limites da LRF, alcançando, no final de 2016, 45,33% da RCL, com impacto também sobre o limite consolidado para o Estado, que baixou para 56,98%.

Isso se deve, sobretudo, a recente entendimento firmado por este Tribunal de Contas nas Resoluções de Consulta 28 e 29/2016.

A primeira definiu que os gastos com pessoal da Defensoria Pública devem ser excluídos da despesa total com pessoal do Poder Executivo em face da sua autonomia administrativa, funcional, financeira e orçamentária, nos limites estabelecidos pelo artigo 19 da LRF.

A segunda admitiu a possibilidade do imposto de renda retido na fonte, incidente sobre a folha de pagamento de pessoal, ser excluído das despesas totais com pessoal do Estado e dos Municípios e da composição da RCL destes entes, por não representar receita e ou despesa efetivas, mas mero registro contábil.

As citadas Resoluções de Consulta foram decorrentes de decisão colegiada, da qual participei com voto favorável, e têm efeitos normativos sobre a jurisdição do Tribunal de Contas de Mato Grosso, conforme definido em seu Regimento Interno.



Todavia, seus efeitos não vinculam outros órgãos e entidades de controle, a exemplo da Secretaria do Tesouro Nacional que, expressamente, não admite a exclusão de tais despesas do cálculo do percentual de gastos com pessoal de nenhum dos entes da federação, habilitando aquele que descumprir as regras e limites máximos às vedações impostas pela LRF.

De igual forma, o Supremo Tribunal Federal tem decidido, em casos concretos semelhantes, de modo análogo ao da Secretaria do Tesouro Nacional.

Isso revela que, quando calculados de acordo com os entendimentos recentes deste Tribunal, os percentuais de gastos do Poder Executivo com pessoal e, de modo reflexo, o consolidado dos Poderes e órgãos do Estado de Mato Grosso, estão dentro dos limites definidos pela LRF, e assim devem ser considerados na emissão do parecer prévio sobre as contas de governo.

Contudo, extrapolam os limites dessa Lei quando apurados segundo as regras da Secretaria do Tesouro Nacional e do Supremo Tribunal Federal, podendo sujeitar o Estado de Mato Grosso à suspensão das transferências voluntárias, à obtenção de garantias e à contratação de operações de crédito, além das demais exigências impostas pela LRF.

Com fundamento nos entendimentos vigentes nas Resoluções de Consultas e em atenção ao princípio da vedação da decisão surpresa, concluo no sentido de acatar o cálculo elaborado pela equipe técnica, porém, de reiterar a recomendação já feita ao chefe do Poder Executivo por ocasião da apreciação das contas de governo de 2015, para que promova as medidas necessárias à concretização de ampla reforma administrativa visando, inclusive, a equalizar as despesas com pessoal aos limites definidos na LRF. Ademais, considerando as divergências de posicionamentos já mencionados, sugiro que esta Corte realize estudos para verificar se é o caso de rever o posicionamento das Resoluções de Consulta 28 e 29/2016.



A partir deste ponto, manifesto a minha preocupação acerca das irregularidades identificadas pela equipe técnica nas contas em apreciação, todas de natureza grave, imputadas ao chefe do Poder Executivo Estadual, governador Pedro Taques.

Na sua maioria, são irregularidades novas, não constatadas por este Tribunal de Contas na apreciação das contas do governo estadual relativas a exercícios anteriores, todas detalhadas nos relatórios e pareceres que subsidiam este Colegiado. Aqui, apenas uma síntese sobre as mais relevantes.

As primeiras revelam condutas contrárias às regras de gestão fiscal responsável, que exigem ação planejada e transparente, a exemplo temos a realização de empréstimos entre órgãos ultrapassando o exercício financeiro e gerando passivos entre os órgãos estaduais.

Também chama muito a atenção, nesse agrupamento, a irregularidade decorrente do não repasse integral de duodécimos relativos a 2016 aos demais Poderes e órgãos autônomos, mesmo diante do saldo superavitário na arrecadação das receitas correntes do Estado de Mato Grosso apurado no final do exercício, o que pode se revelar, dependendo das circunstâncias, grave afronta ao princípio constitucional da separação e harmonia dos Poderes.

No caso concreto, tal fato motivou o Ministério Público de Contas – no Parecer 2696/2017 da lavra do procurador-geral, Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho – a propor a este Colegiado que recomende à Assembleia Legislativa de Mato Grosso a apuração de eventual prática de crime de responsabilidade pelo governador, Sr. Pedro Taques.

Acompanho o voto do relator sobre o tema e apenas faço o seguinte registro: Embora a equipe técnica tenha classificado essa irregularidade como de natureza grave, é importante consignar que, nas contas de governo dos prefeitos municipais, a ausência de repasse ao Poder Legislativo é tratada de forma muito mais severa: é classificada como de



natureza gravíssima (AA05. Limite Constitucional/Legal_Gravíssima_05. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, §2º da Constituição Federal).

Aliás, essa ilegalidade também revela o descumprimento de uma obrigação constitucional veiculada no artigo 168, sobre a qual, inclusive, o Supremo Tribunal Federal já fixou a seguinte tese no julgamento da ADPF 3339:

“É dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88), da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual.”

Diante disso, inexistindo aparentemente motivo para tratamento diferenciado de situações que revelam a transgressão de obrigações constitucionais praticadas por entes municipais e estadual, deixo aqui outra sugestão que consiste na revisão da Cartilha de Classificação de Irregularidades (Anexo Único da Resolução Normativa 2/2015).

Outras irregularidades que merecem destaque, principalmente pelo impacto negativo que provocam no planejamento, execução e resultados das políticas públicas dos Municípios de Mato Grosso, correspondem ao (1) atraso nos repasses do ICMS aos municípios no decorrer do exercício de 2016 e ao (2) não repasse, aos municípios, dos valores referentes ao cofinanciamento do Programa de Atenção Básica da Saúde, referentes aos meses de setembro a dezembro de 2016.

Com relação ao repasse para a saúde, este Tribunal celebrou Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) com o Governo do Estado de Mato Grosso, o qual, por intermédio do governador, Sr. Pedro Taques, e a Secretaria de Estado de Saúde, comprometeu-se a regularizá-los. Entretanto, diante do não cumprimento dessa obrigação e de diversas outras, o TAG foi rescindido.

O princípio da transparência foi outro gravemente afetado pelas irregularidades



identificadas pela equipe técnica, a exemplo da (1) não disponibilização no Portal da Transparência do Estado de Mato Grosso de informações e dados que o deveriam ser, a exemplo daqueles relativos a licitações, contratos, convênios, entre outros detalhados no relatório técnico e a (2) não liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira do Estado.

Em 2016, este Tribunal realizou uma auditoria especial para verificar o cumprimento da Lei de Acesso (LAI) à Informação por órgãos e entidades estaduais, oportunidade em que se constatou o descumprimento de mais de 50% dos itens avaliados pelas secretarias estaduais.

Em decorrência da provação desse trabalho, o governo tomou a iniciativa de lançar um novo Portal da Transparência do Estado de Mato Grosso. Contudo, no momento do grande evento de lançamento, o Portal não se encontrava adequado aos critérios da LAI, permanecendo a limitação do pleno exercício do controle social em Mato Grosso, base do Estado Democrático de Direito.

Políticas públicas relevantes do Estado de Mato Grosso também foram afetadas negativamente pela ausência de decisões da alçada do governador Pedro Taques em 2016, conforme detalha a equipe no relatório técnico, especialmente as relativas à prestação do serviço de transporte intermunicipal de passageiros e à regularização fundiária.

Nesse contexto, evidencia-se o fato de que o chefe do Poder Executivo não conferiu à AGER, no exercício analisado, os mecanismos mínimos capazes de garantir o desempenho da fiscalização dos serviços públicos de conservação de rodovias, do transporte coletivo intermunicipal de passageiros e da operacionalização de terminais rodoviários, objeto de delegação a agentes particulares.



Um fato me chamou a atenção ao analisar o comportamento dos gastos com ensino, os quais, de acordo com a Constituição Federal, devem representar, em cada exercício, no mínimo 25% das receitas resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

Isso porque, desde o início da gestão do Governador Pedro Taques, em 2015, observa-se uma temerária tendência de queda desse percentual, num movimento contrário ao aumento identificado em 2014, alcançando, inclusive, em 2016, patamar inferior ao verificado em 2013.

Vejam: em 2013, o gasto representou **26,12%**; em 2014, aumentou para **27,69%**; em 2015, reduziu para **25,49%** e em 2016, para **25,04%**.

Nesse mesmo sentido descendente, também identifico resultados negativos na avaliação de seis dos dez indicadores relativos ao ensino público da rede estadual, quando considerados individualmente e em relação à respectiva evolução ao longo dos anos. São eles:

- a. A taxa de escolarização líquida que caiu de 73 (em 2013) para 69,49 (em 2015), representando uma piora do indicador com diminuição de 4,82% no score;
- b. A taxa de abandono do ensino médio, de responsabilidade da rede estadual, que aumentou de 13,7 (em 2014) para 14,9 (em 2015), representando uma piora no resultado com o aumento de 8,76% no score do indicador;
- c. O desempenho médio da prova objetiva do Enem, que diminuiu de 480 (em 2014) para 475,7 (em 2015), representando uma piora no resultado do indicador, com a redução de 0,89% no score;
- d. A taxa de abandono da 5^a a 8^a séries/6^º ao 9^º ano do ensino fundamental da rede estadual, que aumentou de 0,9 (em 2014) para 1,1 (em 2015), representando uma piora no resultado do indicador, com aumento de 22,22% no score;
- e. A taxa de reprovação da 5^a a 8^a séries/6^º ao 9^º ano do ensino fundamental da rede estadual, que aumentou de 2,9 (em 2014) para 3,4 (em 2015), representando



uma piora no resultado do indicador, com aumento de 17,24% no score;

f. Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil inferior à média Brasil, que aumentou de 77,88 (em 2013) para 78,85 (em 2015), representando uma piora no resultado do indicador, com aumento de 1,25% no score.

É certo que esses resultados, embora objeto de análise nas contas de governo relativas a 2016, referem-se ao exercício de 2015, em função da margem temporal adotada pelas instituições oficiais para disponibilização dos dados. Não podem, portanto, servir de base para impactar, decisivamente, o resultado da apreciação dessas contas pelo colegiado.

Por outro lado, servem de alerta e subsídio relevantes para o gestor, a quem caberá estabelecer os investimentos no ensino de forma responsável, direcionando-os, de forma planejada, para o alcance dos nobres objetivos sociais refletidos pelos citados indicadores.

O que se pretende e deve alcançar, além da aplicação do percentual mínimo de receitas definido pela Constituição Federal, é a qualidade do gasto público.

Em outras palavras, o que de fato importa é a efetividade do ensino no Estado de Mato Grosso, materializada não somente na ampliação da oferta de vagas, mas também na adoção de mecanismos que assegurem a permanência do aluno em sala de aula e, sobretudo, na melhoria do seu aprendizado.

É preciso olhar atento e ação imediata do Governador do Estado de Mato Grosso sobre esses objetivos, cujos indicadores que os representam mostraram tendência de piora nos seus resultados a partir de 2015, conforme já afirmado anteriormente. Isso ganha relevância, especialmente se considerada a tendência de redução percentual dos gastos voltados a esta finalidade.

Ainda que eu tenha detalhado, em meu voto, os resultados dos indicadores da área de educação, análise semelhante há que ser feita, pelo Governador do Estado, sobre



aqueles relativos às áreas de saúde e segurança pública, que igualmente refletem fragilidades a serem enfrentadas no âmbito do Estado e Municípios de Mato Grosso.

Para concluir, registro que todas as irregularidades apontadas pela equipe técnica em seus relatórios, especialmente essas destacadas em meu voto, revelam graves fragilidades na gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de Mato Grosso em 2016, com impacto, entre outros, sobre os programas governamentais, os limites constitucionais e legais e as regras de transparência pública, tudo objeto de apreciação nas contas de governo apresentadas pelos chefes dos Poderes Executivos a este Tribunal, consoante pormenorizado na Resolução Normativa 10/2008 deste Tribunal.

Ao governador do Estado de Mato Grosso caberá dar efetividade, com tempestividade, às recomendações apresentadas por este Tribunal no parecer prévio que se avizinha.

Outros subsídios relevantes que podem e devem ser utilizados pelo gestor para a definição de estratégias voltadas à melhoria das políticas públicas em Mato Grosso são os resultados das auditorias operacionais realizadas por este Tribunal de Contas, especialmente as determinações e recomendações resultantes de seus julgamentos e monitoramentos, bem como os compromissos formalizados nos termos de ajustamento de gestão delas decorrentes.

Importa destacar que a auditoria operacional consiste em metodologia específica que busca contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio da produção de informações atualizadas e independentes e pela recomendação de ações que otimizem a capacidade de gestão, o cumprimento de metas ou os resultados das políticas públicas.

Em 2016, diversas foram as auditorias operacionais realizadas por este Tribunal, abrangendo temáticas específicas de políticas públicas relevantes, especialmente



nas áreas de educação, saúde, transporte, receita públicas. Todas com instrução e julgamento em processos individualizados, cujos resultados principais foram evidenciados no relatório técnico que subsidia a emissão do parecer prévio sobre as contas de governo em apreço.

Portanto, o Governo do Estado de Mato Grosso possui referencial amplo e de qualidade produzido por este Tribunal de Contas com o único objetivo de apoiá-lo na definição de estratégias que lhe assegurem imprimir maior efetividade à sua gestão, com impacto positivo sobre o cotidiano de toda a sociedade mato-grossense.

Especificamente sobre a auditoria promovida no âmbito da educação, registra-se que, embora o Governo do Estado tenha reconhecido a procedência dos problemas detectados e externado o interesse em celebrar TAG com este Tribunal para solucioná-los, não compareceu para assiná-lo.

Com essas considerações, especialmente levando em conta que, das irregularidades remanescentes, nenhuma foi classificada como gravíssima, **VOTO** pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas anuais de governo do exercício de 2016 do Estado de Mato Grosso, sob a responsabilidade do Sr. José Pedro Gonçalves Taques, com todas recomendações elencadas.

É como voto.

Tribunal de Contas, 19 de junho de 2017.

CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM