

PROCESSO Nº. : 13.259-4/2011
INTERESSADO : ENCARGOS GERAIS DO ESTADO (EGE) – RECURSOS
ASSUNTO : SOB A SUPERVISÃO DA SEPLAN - EGE/SEPLAN
RELATOR : Conselheiro VALTER ALBANO DA SILVA

RAZÕES DO VOTO

Após detalhada análise dos autos, passo à fundamentação dos apontamentos realizados pela equipe de auditoria, conforme segue:

A irregularidade do item 1 refere-se à inexistência de lei específica de criação do órgão, definindo os objetivos, competências e obrigações do EGE/SEPLAN.

O gestor se defende afirmando que os Encargos Gerais do Estado é uma unidade orçamentária da SEPLAN não necessitando corresponder a uma estrutura administrativa; que suas competências encontram-se definidas no artigo 2º da Instrução Normativa 001/2010/SEPLAN, no art. 28 da Lei Complementar 14/92, no art. 3º do decreto 1.374/2008.

Afirma, por fim, que está realizando estudos para destinar ao EGE/SEPLAN outra classificação orçamentária a fim de atender as recomendações deste Tribunal.

A equipe técnica rejeitou as justificativas com base na imposição do artigo 25, inc. IX da constituição deste Estado, que fixa competência legislativa para criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública Estadual.

Com relação a esse apontamento, faço as seguintes considerações:

Durante vários exercícios este Tribunal vem recomendando/determinando à gestão do EGE/SEPLAN providências no sentido de aprovar lei de criação da unidade definindo seus objetivos e atribuições.

Em fevereiro de 2010, a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral -SEPLAN, em atendimento à determinação constante do Acórdão 2.372/2009, que julgou as Contas Anuais da presente unidade orçamentária de 2008, processo 6.123-9/2009-TCE-MT, emitiu a Instrução Normativa 001/2010/SEPLAN, mediante a qual definiu o objeto da execução orçamentária do EGE/SEPLAN, nos seguintes termos:

Art. 2º São objeto de execução orçamentária e financeira do EGE/SEPLAN:

I – pagamentos de contratos referentes à manutenção e aperfeiçoamento do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso – FIPLAN;

II – recursos destinados à garantia de contrapartida em operações de convênios firmados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual;

III – recursos destinados aos suportes orçamentários e financeiros nas operações de convênios, contratos, termos de cooperação, ajustes e outros instrumentos congêneres firmados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual;

IV – recursos orçamentários e financeiros previstos para a contratação unificada da prestação de serviços do Centro de Processamento de Dados de Mato Grosso – CEPROMAT, aos órgãos e entidades do Poder Executivo;

V – despesas de integralização de capital social das empresas públicas vinculadas à SEPLAN;

VI – despesas executadas na articulação e realização, integral ou parcial, das ações institucionais de interesse do Estado;

VII – pagamentos de contratações firmadas para o desenvolvimento de softwares e/ou aquisição de softwares que atendam às necessidades de serviços de tecnologia da informação das áreas finalísticas da SEPLAN, para o atingimento de seu objetivo de gerir o sistema central de planejamento.

Diante da providência adotada pela SEPLAN, em emitir Instrução Normativa e não lei, e antes de formar meu entendimento sobre o apontamento de auditoria, há que se fazer dois questionamentos: 1) é o EGE/SEPLAN um órgão ou uma unidade orçamentária? 2) A determinação constitucional abrange unidades orçamentárias?

Para responder à primeira questão, é necessário fazer distinção entre órgão e Unidade Orçamentária, bem como seu posicionamento na estrutura governamental.

Para Hely Lopes Meirelles, Órgãos Públicos são:

“centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem”. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica (MEIRELLES, 1994, p. 64).

Nesses termos, os órgãos públicos integram a estrutura do Estado possuem autonomia administrativa e financeira, não sendo, contudo, dotados de personalidade jurídica e de vontade própria.

Já com relação à Unidade Orçamentária, o art. 14 da Lei 4.320/64, preceitua:

“Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias”.

Ou seja, ainda que receba dotações específicas para desenvolver suas atribuições, a unidade orçamentária é tão somente um agrupamento de serviços ou funções, não possui autonomia administrativa nem quadro de pessoal próprio, valendo-se de toda a estrutura do órgão em que está inserido.

Vê-se que a execução das atribuições dos Encargos Gerais do Estado de Mato Grosso, é compartilhada entre 3 (três) Secretarias: Secretaria de Estado de Administração (SAD); Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) e, Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN).

Suas atribuições são definidas por cada Secretaria para atender às ações de governo do Estado, previstas na função 28 (Encargos Especiais), as quais representam, em sua maioria, o Refinanciamento e Serviço das Dívidas Interna e Externa, das Transferências e de outros encargos especiais.

Para desenvolvê-las não é necessário, como bem afirmou o gestor, que a EGE/SEPLAN possua uma estrutura administrativa ou autonomia própria para gerir os recursos a ele repassados. Muito pelo contrário. Utiliza-se da própria estrutura administrativa, financeira e contábil da Secretaria a que está subordinado.

Desse modo, tais Encargos, integrados a quaisquer dessas Secretarias, não possuem estrutura nem autonomia administrativa, não podendo, portanto, ser classificado como um órgão da administração direta do Estado. É mera unidade orçamentária do órgão principal, neste caso a SEPLAN.

Vale ressaltar que a EGE/SEPLAN figura no *site* do FIPLAN como Unidade Gestora (UO 000) e Unidade Orçamentária (UO 30103), enquanto que os Encargos Gerais do Estado possui o status de órgão recebendo a classificação 30.

Quanto ao segundo questionamento por mim levantado, se a determinação constitucional inclui as unidades orçamentárias, transcrevo o dispositivo constitucional abordado:

“Art. 25. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção o Governador Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

(...)

IX – criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública”. (Grifei).

Analisando a parte grifada do inciso, e considerando a conclusão do primeiro questionamento, não há como associar tal determinação à unidade orçamentária em questão, visto não se tratar de secretaria nem de órgão vinculado à Administração Direta.

Por essas razões, quanto à primeira irregularidade, entendo que a regulamentação do EGE/SEPLAN por meio de Instrução Normativa atende as

determinações deste Tribunal, não sendo necessária a edição de lei para sua oficialização, uma vez que o objeto da execução orçamentária já foi delineado na citada norma.

A irregularidade do item 1.2 questiona a realização de pagamentos em desconformidade com as regras e procedimentos estabelecidos pela Lei 4.320/64, ou seja, pagamentos de ações e/ou compras de bens desenvolvidas por outros órgãos estaduais, que deveriam ser liquidadas pelo próprio órgão de origem, uma vez que necessária sua certificação por quem o recebeu .

O gestor não traz justificativa específica para o apontamento, informando tão somente que o órgão é responsável pelo planejamento e realização das obrigações legais que a SEPLAN tem para cumprimento de seu papel de coordenadora da ação governamental, sendo também uma das gestoras do sistema FIPLAN.

É notório que o estágio da liquidação da despesa requer a certificação do cumprimento da obrigação para legitimar o pagamento, conforme determina o art. 63, § 2º inc. III, da Lei 4.320/64, o que somente deve ser feito pelo órgão que contratou e/ou recebeu o serviço ou bem.

Também é certo que as ações realizadas por meio do EGE/SEPLAN são, na maioria, direcionadas a outras unidades orçamentárias e/ou órgãos (com recursos de destaque), sendo função dessa unidade prover o pagamento dos serviços realizados nas demais unidades.

Dessa forma, uma vez que o EGE é responsável pelo empenho da despesa a ser repassada a outras unidades orçamentárias, também fica ao seu encargo a liquidação e o pagamento do serviço ou bem adquirido.

Nesses termos, desconsidero a irregularidade, tal como posta, até porque não foram definidas nos autos quais despesas foram realizadas supostamente contrariando a referida lei.

A irregularidade do item 2 refere-se à ausência de planejamento da gestão na elaboração e execução da peça orçamentária para 2011, tais como: 2.1) autorização da receita inferior em 49,22% do valor previsto (R\$ 10.350.874,53 / R\$ 21.030.491,00); 2.2) redução em 45,85% da previsão inicial da receita (R\$ 21.042.491,00 – R\$ 11.396.033,22); e, 2.3) falha no planejamento e execução do orçamento.

O gestor traz as mesmas justificativas para os três itens apontados alegando, em suma que: 1) *os recursos alocados no EGE/SEPLAN destinam-se, na maioria, ao cumprimento de uma das atribuições da SEPLAN, que é coordenação da ação do governo;* 2) *os remanejamentos para outras unidades visaram atender várias situações, tais como, despesas não previstas quando da elaboração do orçamento ou mesmo, viabilizar a execução de novas despesas;* 3) *o orçamento é o resultado programático de um planejamento, qualquer alteração na conjuntura econômica demanda mudanças em sua execução;* e, 4) *em um cenário na qual são enormes as necessidades e poucos os recursos, os remanejamentos ocorridos, ao longo a execução orçamentária, não podem ser considerados como falha de planejamento.*

A SECEX desta relatoria discorda da defesa por entender que a redução no orçamento foi realizada para suprir necessidades financeiras de outras unidades orçamentárias, o que, a seu ver, não se enquadram na função da SEPLAN, muito menos do EGE.

Segundo os técnicos a função precípua da SEPLAN, e conseqüentemente do órgão responsável pela supervisão de seus recursos (EGE/SEPLAN), é a coordenação

das ações do governo e não o prestar auxílio aos demais órgãos da administração pública com reforço orçamentário.

As justificativas do gestor, embora genéricas, esclarecem a suposta irregularidade, a qual, por sua vez, a meu ver não procede, devendo ser desconsiderada.

Esclareço que a diferença apresentada entre o estimado e o executado, não se trata de redução no orçamento, visto que a receita do EGE/SEPLAN é composta de duas espécies: uma título de cotas repasse e outra a título de destaque, sendo que as últimas não figuram na previsão orçamentária, mas tão somente em sua execução.

Os destaques são recebidos de outras unidades orçamentárias para efetuar os pagamentos de ações de governo realizadas em benefício das respectivas unidades, pelas quais o EGE/SEPLAN responde financeiramente.

Tal entendimento também é emanado por James Giacomoni, na obra Orçamento Público, 14º edição, pgs. 323/324, conforme trechos que transcrevo abaixo:

“descentralização externa, ou destaque, é a cessão de crédito orçamentário entre unidades orçamentárias ou unidades gestoras integrantes de diferentes órgãos (ministérios) ou entidades”.

“... a descentralização de crédito não produz nenhuma alteração em relação ao aprovado na lei orçamentária. Da mesma forma, os dados e registros da execução orçamentária não evidenciam a descentralização de crédito. A unidade cedente continua detentora do crédito, cuja execução passa a ser responsabilidade da unidade recebedora”. (Grifos do autor).

Em face desse entendimento, e como já enfatizado, as transferências recebidas a título de destaque não necessitam figurar na previsão do orçamento, o que, consequentemente, **exclui** a irregularidade.

A irregularidade do item 3 acusa um *deficit* de execução orçamentária no montante de R\$ 864.851,51 no exercício de 2011, além do *deficit* registrado em 2010 no valor de R\$ 2.397.915,86, para os quais não houve disponibilidade financeira.

Em sua defesa o gestor demonstra a origem de cada débito na tentativa de justificar a falha, anexando nota explicativa referente ao montante de 2010.

Afirma que o *deficit* apresentado no Balanço Orçamentário de 2011 é proveniente de diversas situações, tais como: 1) estorno da cota recebida do tesouro no valor de **R\$ 866.525,00** realizado pela SEFAZ (cota ARR 99000.0000.1122601-1, de 30/12/2011; 2) devolução à Casa Civil, em 31/05/2011, do saldo referente ao Convênio 22/2009 (contrato 15/2010) no valor de R\$ 11.915,00; 3) devolução para o Tesouro do Estado, em 01/08/2011, de saldo não utilizado de operação de câmbio no valor e R\$ 4.329,94; e, 4) recebimento da SECITEC em 30/12/2011 no valor de R\$ 17.9161,43 (cota ARR 26101.0000.11.006400), conforme os documentos anexados às fls. 323 a 328 TCE.

A SECEX não acolhe a justificativa e mantém o apontamento por entender que as explicações do gestor somente confirmam a falha.

Com relação à defesa do gestor, entendo que o *deficit* foi justificado, em razão dos estornos ocorridos, sendo a maior parte, por determinação da SEFAZ.

Verifico que, apesar do quadro da execução orçamentária apresentar-se negativo, o Balanço Patrimonial evidencia que não houve despesas além de sua capacidade financeira, uma vez que apresenta em Restos a Pagar o valor de R\$ 50.836,13 e um saldo financeiro no valor de R\$ 68.754,62.

Creio que a análise a ser feita é se a gestão teve ou não disponibilidade financeira para o final do exercício; se o déficit orçamentário impactou ou não o resultado financeiro, hipótese que não se verificou nestes autos.

Desta forma, acolho as justificativas do gestor e desconsidero a irregularidade.

Com referência ao *déficit* de 2010, ainda que não seja matéria a ser discutida neste voto, ressalto que analisando as contas daquele exercício, verifico nas notas explicativas anexadas aos autos (fls 329/330) que houve estornos no valor de R\$ 1.399.147,01 em razão de devoluções de repasse ao Tesouro de cotas recebidas em 2009 e não utilizadas no pagamento de Restos a Pagar Não Processados em 2010, e devolução de repasse recebido para Execução de Despesa com Destaque.

Ressalto, também, que o valor da disponibilidade financeira no início deste exercício foi de R\$ 1.035.296,03 e os Restos a Pagar no valor de R\$ 1.019.053,03.

A última irregularidade apontada refere-se à existência de registros contábeis intempestivos no valor de R\$ 4.000.000,00 oriundos de exercícios anteriores, cuja origem deve ser justificada, já que o órgão não possui receita própria. (item 4).

A defesa esclarece que esse valor foi repassado ao CEPROMAT por força do disposto nos arts. 1º e 2º da Lei 8.777/2007 e Decretos 1.103/2007 e 1.092/2007¹.

¹ *Lei 8777/2007 – art. 1º - Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a incluir no orçamento fiscal da Unidade orçamentária “Recursos sob a Supervisão da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral - Encargos Gerais do Estado”,*

Alega também que tal registro foi solicitado pela SEPLAN a fim de regularizar a conta contábil do lançamento, o qual estava descrito como “aumento de capital em empresas comerciais” ao invés de “participação em empresas públicas”. Comprova às fls. 332 a 342 que o registro contábil foi realizado em 2007, sendo que apenas a regularização foi feita em 2009.

Em sua análise a SECEX rejeita novamente a justificativa e mantém a irregularidade, argumentando que apesar de não ter sido no exercício de 2011, tal lançamento distorceu o resultado patrimonial daquele exercício. Reforça o entendimento de que a falha deve-se à ausência de legislação definidora dos objetivos, competências e obrigações do órgão, o que faz, em seu entender, com que ocorram procedimentos dessa natureza, estranhos à unidade orçamentária.

Embora o registro do lançamento tenha sido intempestivo, foi necessário para sua regularização. Não há como penalizar o gestor por corrigir falhas de exercícios passados que venham distorcer a interpretação do Balanço Patrimonial em sua gestão. Por essas razões desconsidero a irregularidade.

Ao concluir a apreciação das presentes contas, constato que as falhas remanescentes no relatório de análise da defesa, de fato, ou não existiram ou o gestor não as deu causa. Por isso foram desconsideradas neste voto.

constante na Lei nº 8.627, de 29 de dezembro de 2006, a Atividade 8043 – Participação do Estado no Capital de Empresas Estatais, conforme Programa de Trabalho demonstrado no Anexo I desta lei.

Art. 2º – Os recursos necessários à execução do disposto no art. 1º decorrerão do Excesso de Arrecadação, dos recursos ordinários do tesouro o Estado.

Decreto 1.103/2007 - Fica aberto aos orçamentos |Fiscal e da Seguridade Social do Estado (Lei 8.627), de 28 de dezembro de 2006), em favor da (o) Recursos sob a Supervisão da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral – EGE/SEPLAN, o crédito Especial por Excesso de Arrecadação no valor de R\$ 1.600.000,00 (um milhão, seiscentos mil reais), para atender à programação constante do Anexo I deste Decreto.

Decreto: 1.092/2007 – Fica aberto aos Orçamentos Fiscal e a Seguridade Social do Estado (Lei 8.627, de 28 de dezembro de 2007), Crédito Suplementar por Anulação no valor total de R\$ 2.400.000,00, para atender as programações constantes no (s) Anexos(s) de cada processo integrante deste Decreto.

VOTO

Diante do Exposto, acolho em parte o Parecer Ministerial 2.119/2012, e nos termos do art. 21 da Lei Complementar 269/2007, **VOTO** no sentido de julgar **regulares com recomendação** as contas anuais dos Encargos Gerais do Estado - Recursos Sob a Supervisão da SEPLAN, do exercício de 2011, tendo como responsável o Sr. **José Gonçalves Botelho do Prado - Secretário de Estado**, e como co-responsáveis: a Sra. Regiane Berchieli - Secretária Adjunta e ordenadora de despesa e a Sra. Gracinda Vieira Guimarães e Souza - contadora, inscrita no CRC-MT 2230/0-2, e **VOTO**, ainda, no sentido de recomendar ao gestor que providencie a regulamentação dos procedimentos aplicáveis à receita recebida a título de destaque, bem como os ajustes decorrentes da transferência da gestão dos recursos do CEPROMAT para a Vice-Governadoria do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar Estadual 427/2011).

É como voto.

Cuiabá/MT, 05 de julho 2012.

Conselheiro VALTER ALBANO DA SILVA
Relator