



PROCESSO Nº : 2.518-6/2015

PRINCIPAL : SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MATO GROSSO

ASSUNTO : Recurso Ordinário

RELATOR : Conselheiro José Carlos Novelli

Senhor Secretário,

Trata-se de Recurso Ordinário interposto conjuntamente pelos signatários Sr. SENERI KERNBEIS PALUDO, Secretário de Estado de Fazenda, Sra. ANÉSIA CRISTINA BATISTA, Contadora Geral do Estado e Sra. VILMA DE OLIVEIRA SILVA, Chefe da Unidade Suporte à Gestão do Tesouro Estadual, em face das recomendações contidas nos itens “d”, “e” e “f” do Acórdão nº 569/2016-TP, publicado em 03/11/2016, que julgou regulares as contas anuais de gestão da Secretaria de Estado de Fazenda, exercício de 2015, com recomendações e determinações legais à atual gestão.

Com base no disposto nos artigos 270, inciso I e 277 da Resolução Normativa nº 14, de 02/10/2007 (Atualizada até 30/06/2017), o presente recurso foi distribuído e recebido por esta Secretaria de Controle Externo - SECEX.

1 – Síntese Recursal

Preliminarmente, cabe transcrever as recomendações contidas nos itens “d”, “e” e “f” do Acórdão nº 569/2016-TP, publicado em 03/11/2016, objeto do referido recurso:

d) promova ações junto ao Governo do Estado e da Controladoria Geral do Estado de modo a operacionalizar as transferências de recursos financeiros entre órgãos estaduais, tão somente por meio de créditos adicionais;

e) abstenha-se de promover o registro contábil no Anexo 12 de eventuais transferências



financeiras entre órgãos, na modalidade “empréstimos”, como transferências intragovernamentais na modalidade de “repasses”, posto que “repasses” consubstanciam transferências orçamentárias;

f) abstenha-se de promover o registro contábil no Anexo 10 de eventuais transferências financeiras entre órgãos, na modalidade “empréstimos”, sob a expressão monetária do valor líquido da subtração de empréstimos recebidos e empréstimos concedidos.

Os recorrentes, sustentam, que para viabilizar os pagamentos a fonte 100 e em outras fontes, que apresentam insuficiência financeira e com fundamento na Lei Complementar nº 360/2009, o Tesouro Estadual tem utilizado, momentaneamente, disponibilidade existente na conta única.

De acordo com os recorrentes, o registro dessa disponibilidade, pertencentes a outras fontes, tem sido operacionalizada através de funcionalidade do FIPLAN denominada repasse com ônus.

Segundo os recorrentes, ao aportar o recurso financeiro na unidade orçamentária, mas não receita orçamentária, gera déficit orçamentário nos demonstrativos contábeis das unidades, em especial no Balanço Orçamentário, pois tais recursos são destinados às despesas orçamentárias.

Por esta razão, e seguindo orientação da Controladoria Geral do Estado -CGE, é que a Superintendência de Gestão de Contabilidade Pública - SGCOP, registra os recursos oriundos dos empréstimos no Balanço Orçamentário da mesma forma que são concedidas às cotas financeiras.

Os recorrentes argumentam que o entendimento foi que se na Unidade Orçamentária - UO de destino gerava déficit orçamentário e permitia a mesma pagar despesa orçamentária sem possuir capacidade orçamentária, na UO de origem era mais grave, uma vez que se retirava a receita da UO e essa continuava com a capacidade



orçamentária e executando a despesa, deixando inscrição de restos a pagar sem possuir lastro financeiro, gerando mais desequilíbrio ao Estado.

Os recorrentes argumentam, ainda, que frequentemente os auditores desta Egrégia Corte questionavam qualquer déficit orçamentário existente nas unidades decorrentes desses empréstimos, resultando na maioria das vezes em apontamentos para as unidades orçamentárias.

Dessa forma, sustentam os recorrentes que se os empréstimos têm a finalidade de equacionar tanto a questão financeira quanto a orçamentária, expurgá-lo dos demonstrativos orçamentários, a exemplo do Balanço Orçamentário e Anexo 10, não só fere o princípio da transparência como permitirá que as Unidades Orçamentárias fiquem deficitárias, porque elas precisam pagar as despesas e vão fazer isso com os recursos de empréstimos, ainda que esses venham somente como movimentação financeira. Por outro lado, as Unidades Orçamentárias que concedem os empréstimos mesmo não tendo recursos financeiros terão uma capacidade orçamentária fictícia (descoberta de lastro financeiro) que permitirá que executem despesas sem lastro financeiro, gerando ainda mais desequilíbrio orçamentário.

Alegam os recorrentes, que os demonstrativos da receita, bem como o Balanço Orçamentário, demonstram os repasses buscando viabilizar à Secretaria de Estado de Planejamento fazer análises de abertura de créditos adicionais ou de necessidade de contingenciamento, adequando dessa forma o orçamento das unidades à sua capacidade financeira.

Alegam também os recorrentes, que os repasses com ônus têm ainda o objetivo de evidenciar o desempenho real da receita orçamentária, dando transparência de quem de fato está de posse da capacidade orçamentária e, portanto tem legitimidade para executar a despesa correspondente.



Nesse sentido, os recorrentes requerem a manutenção da metodologia atual de registro e evidenciação contábil dos repasses com ônus, a fim de não ocorrer déficit nas unidades orçamentárias dos órgãos estaduais.

Requerem, ainda, caso este Tribunal de Contas mantenha o posicionamento de que os repasses financeiros não devem ser tratados como movimentações orçamentárias nos Balanços Orçamentários e demais demonstrativos de receita, que este procedimento seja estendido as demais transferências financeiras como as cotas financeiras, citando, para isso, a página 319, parte V, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), abaixo transcrito, uma vez que se ocorrer o expurgo dos repasses com ônus dos demonstrativos, as demais transferências financeiras (cotas e repasses) devem ser tratadas da mesma forma, ou seja, a partir dessa alteração será aceitável déficit orçamentário nas unidades mantidas com transferências financeiras de outras unidades, pois restaria prejudicada transparência das informações contábeis ao se tratar os mesmos tipos de transferências financeiras de formas distintas:

Além disso, os Balanços Orçamentários não consolidados (de órgãos e entidades, por exemplo), poderão apresentar desequilíbrio e déficit orçamentário, pois muitos deles não são agentes arrecadadores e executam despesas orçamentárias para prestação de serviços públicos e realização de investimentos. Esse fato não representa irregularidade, devendo ser evidenciado complementarmente por nota explicativa que demonstre o montante da movimentação financeira (transferências financeiras recebidas e concedidas) relacionado à execução do orçamento do exercício.

Ao final, requerem também que qualquer alteração de metodologia contábil somente seja implantada no exercício seguinte àquele que houver a decisão definitiva deste Tribunal de Contas, tendo em vista os transtornos operacionais que provocam a mudança de metodologia, a fim de terem tempo hábil para alinhar a abrangência da alteração determinada fazer todos os ajustes no sistema sem causar nenhum dano ao encerramento e respectiva prestação de contas.



1.1 – Análise Recursal

Os recorrentes não apresentaram no recurso nenhum elemento modificativo ou fato novo capaz de ensejar alteração do Acórdão atacado, uma vez que não evidenciaram que a prática de transferir recursos entre seus órgãos, na forma de “empréstimos” e não de cota/repasso orçamentária adotada pelo Estado, encontra algum respaldo nas normas orçamentárias e financeiras, bem como na contabilidade aplicada ao Setor Público.

Verifica-se que os recorrentes iniciam alegando que para viabilizar os pagamentos na fonte 100 e em outras fontes que apresentam insuficiência financeira, o Tesouro Estadual tem utilizado, **momentaneamente**, disponibilidade existente na conta única. Todavia, verifica-se que essa situação não é momentânea, conforme alegam os recorrentes, já que os mesmos não estão sendo quitados dentro do exercício, passando de um ano civil para outro e, por isso, tem sido demonstrados nos balanços dos órgãos estaduais.

Como não estão sendo quitados no exercício financeiro da sua ocorrência, esses empréstimos tem na prática funcionados como uma cota ou repasse orçamentário aos órgãos, pois estão sendo utilizados para pagamento de despesas orçamentárias. Dessa forma, registrar essas transferências como empréstimos, além de não encontrar respaldo nas leis orçamentárias, contraria também a Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL- Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, de 23 de setembro de 2016, no sentido de informar adequadamente as transações e outros eventos de acordo com a sua substância e realidade econômica, e não meramente sua forma legal, conforme depreende-se das transcrições a seguir desse normativo:

**Representação fidedigna
(...)**



3.10 Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica.
(...)

Capítulo 8 – Apresentação de Informação no Relatório Contábil de Propósito Geral das Entidades do Setor Público

Princípios aplicáveis à seleção da informação
(...)

8.29 Todas as transações materiais, eventos e outros itens reportados são apresentados de maneira que transmitam a sua essência em vez da sua forma jurídica ou outra forma, de modo que as características qualitativas da relevância e da representação fidedigna sejam alcançadas.

Portanto, o método de contabilização de envio de recursos aos órgãos para pagamento de despesas orçamentárias, formalizado mediante operações extraorçamentárias, além de não encontrar nenhum amparo legal orçamentário ou hipótese de realização de receita nas normas vigentes, está sendo registrado na contabilidade em desacordo com sua substância e realidade econômica, pois na prática representam cotas e/ou repasses concedidos aos órgãos estaduais.

É válido destacar que como esses “empréstimos entre órgãos” não estão sendo pagos pela unidade tomadora no próprio exercício ou compensados com as cotas e/ou repasses concedidos, pode gerar uma situação de descontrole no acompanhamento da execução orçamentária e financeira das unidades orçamentárias estaduais.

Esse fato ocasiona ainda o descumprimento do decreto de execução orçamentária e financeira do Estado, uma vez que a execução financeira está limitada ao montante orçamentário previsto na Lei Orçamentária Anual. Nesse sentido, cita-se o art. 16 e 25 do Decreto nº 835, de 01/02/2017, que dispõe sobre a execução orçamentária e financeira do exercício de 2017 e dá outras providências:



Art. 16 A execução financeira, até o limite orçamentário previsto na Lei Orçamentária Anual, será distribuída mês a mês de acordo com a necessidade real de gasto da entidade, limitada à capacidade de realização de receita do referido mês.

Art. 25 Na hipótese de frustração de receita ou falta de realização do fluxo de caixa, conforme previsto na programação financeira, será aplicada pela SEFAZ redução do repasse financeiro e da capacidade de empenho, proporcionais ao percentual de perda de liquidez verificada para o respectivo período.

§ 1º Limitado o repasse financeiro pela SEFAZ, o Ordenador de Despesas deverá seguir as prioridades de pagamento previstas no Art. 20 deste Decreto e ajustar a despesa de modo que não afete os resultados programados para o exercício.

É válido ressaltar que os valores trabalhados na programação financeira podem não ser aqueles previstos no cenário de elaboração da lei orçamentária. Quando isso ocorre, devido ao intervalo de tempo entre a elaboração do orçamento e da programação financeira, devem ser realizadas pelos órgãos competentes reestimativas de valores tanto das receitas como das despesas anteriormente previstas. Caso as novas estimativas indiquem perspectiva de obtenção de resultados menores que os estabelecidos no orçamento, devem ser adotadas as medidas de ajustes previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, a limitação de empenho e de movimentação financeira.

Além disso, essa prática governamental de utilização indiscriminada de receitas dos órgãos e fundos estaduais, sem prévia autorização legislativa, privilegia transferência de recursos para determinados órgãos, com ausência de transparência do fato motivador, assim como prejudicada as unidades orçamentárias que concederam esses empréstimos, uma vez que terminam tendo a redução do volume de recursos disponíveis para realização das suas despesas.

Sobre o descontrole ocasionado com a utilização desse método de registro dos empréstimos entre órgãos, cabe transcrever, ainda, trecho do Parecer Prévio nº 2/2017-TP sobre as Contas de Governo do Estado de Mato Grosso referente ao Exercício de 2016, processo nº 12.041-3:

Não há dúvida de que os empréstimos entre órgãos foram realizados com



autorização da Lei Complementar 360/2009, porém, tal medida se mostrou recorrente durante o exercício de 2016.

Na verdade, essa medida deveria ser excepcional, para não inviabilizar a certificação de que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica estão sendo, de fato, utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, contrariando o que dispõe o parágrafo único do art. 8º da LRF.

Como bem pontuou a equipe técnica, a utilização indiscriminada dos empréstimos entre órgãos pode levar à complexa situação em que unidades orçamentárias se tornam ao mesmo tempo devedoras e credoras.

Essa prática – admitida pela própria autoridade política gestora em sua defesa – pode acarretar sério desequilíbrio fiscal em razão do passivo financeiro intraorçamentário gerado, como aconteceu no final do exercício financeiro de 2016.

Assim, ao não regularizar os empréstimos dentro do próprio exercício fiscal, restou configurada a vedação prevista no art. 42 do Decreto 384/2015, que regulamentou a Lei Complementar 360/2009.

Exatamente por essa razão, desde 2014, tem havido uma significativa e preocupante elevação da dívida flutuante, que em 2016 registrou R\$ 6.015.351.878,62, dos quais, aproximadamente R\$ 2.700.000.000,00, referem-se a empréstimos entre órgãos, conforme se extrai da fonte “outras obrigações de curto prazo” do Anexo 17.

Desse modo, mantém-se a falha do subitem 20.5.1, ponderando-se, entretanto, que as medidas mencionadas pela autoridade política gestora para promover a desvinculação de receitas, a partir da extinção de fundos e da redução da quantidade de ‘fontes’ de receitas, caminham no sentido de mitigar tal prática – que de excepcional passou a ser ordinária –, prestigiando, assim, a gestão fiscal responsável prevista pelo art. 1º, § 1º, da LRF. para ser demonstrado no Balanço Orçamentário e nos demonstrativos das receitas orçamentárias da mesma forma que são concedidas às cotas/repasses financeiras.

Quanto à exclusão das cotas e repasses financeiros dos Balanços Orçamentários e demais demonstrativos de receita dos órgãos estaduais, cabe ressaltar que de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição (Válido a partir do exercício de 2017) esse procedimento é possível, todavia o processo de recurso não é o instrumento adequado para posicionar entendimentos desta Corte de Contas. Além disso, o assunto requerido não é objeto do Acórdão atacado, já que o mesmo tratou apenas dos repasses contabilizados como “empréstimos entre órgãos”.

Nesse sentido, cita-se que o setor deste Tribunal de Contas responsável por consolidar os entendimentos desta Casa, exarados em processos de consulta, é a Consultoria Técnica, conforme dispõe o art. 232, § 3º, da Resolução nº 14, de 02/10/2007 (Atualizada até 30/06/2017), que institui o regimento interno desta Corte Contas, a saber:



Art. 232. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no art. 48 e seguintes da Lei Complementar 269/07, deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I. Ser formulada por autoridade legítima;

II. Ser formulada em tese;

III. Conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

IV. Versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

§ 1º. Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que versar sobre caso concreto poderá ser conhecida, a critério do Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgado do fato ou caso concreto. (Nova redação do § 1º, do artigo 232 dada pela Resolução Normativa nº 32/2012).

§ 2º. Ressalvada a hipótese mencionada no parágrafo anterior, referindo-se a consulta sobre caso concreto ou não preenchendo quaisquer dos demais requisitos de admissibilidade, o relator determinará seu arquivamento através de julgamento singular fundamentado.

§ 3º. Cabe à Consultoria Técnica consolidar os entendimentos do Tribunal Pleno exarados em processos de consulta. (Grifos Nossos)

Quanto ao pedido para que a alteração de metodologia contábil somente seja implantada no exercício seguinte àquele que houver a decisão definitiva deste Tribunal de Contas, cabe ressaltar que a manifestação desta Corte de Contas sobre a irregularidade na contabilização e evidenciação desses “empréstimos entre órgãos” não é fato novo, uma vez que já foi objeto de apontamento nas Contas Anuais do Governo do Estado e seus órgãos anteriores ao exercício de 2015, conforme verifica-se nos trechos das razões dos votos das contas referente ao exercício de 2014:

Por outro lado, em razão do erro contábil mencionado pela equipe técnica, materializado mediante o registro indevido de um valor que não se refere a um compromisso exigível dentro do Demonstrativo da dívida fluante consolidado, irei recomendar ao Poder Legislativo Estadual que determine ao chefe do Poder Executivo que promova a retificação e republicação do Anexo 17 do exercício de 2014 – consolidado. **(Processo 81760/2014. trechos das Razões de Voto do Parecer Prévio nº 4/2015-TP sobre as Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso 2014).**

Segundo verificou a Equipe Técnica, houve a contabilização incorreta de receitas, no montante de R\$ 35.114.160,80 como Recebimento Extraorçamentário - Empréstimos entre Órgãos, sendo que a correta contabilização seria como Receita Orçamentária – Cota Recebida.

(...)

O Ministério Público de Contas, destaca que os demonstrativos contábeis representam a situação econômico-financeira do ente, e, portanto podem ser utilizados como fonte de informações gerenciais por diversos usuários; dessa



forma e imprescindível que os registros contábeis estejam corretos e reflitam a realidade. Opina por fim, pela aplicação de multa aos responsáveis, quais sejam, o 48 Sr. Flávio Alexandre Taques da Silva – Presidente e a Sra. Danielli Polihama da Silva Moraes – Gerente Financeiro e Contábil. Ante todo o contexto apresentado, acolho a manifestação do Ministério Público de Contas e aplico multa de 11 UPF 's/MT para cada responsável supra mencionados, determinando a atual gestão que proceda os devidos lançamentos contábeis, obedecendo as exigências previstas na Lei 4.320/64. (Processo 3.039-2/2014. trechos das Razões de Voto do Acórdão nº 3.413/2015 sobre as Contas Anuais de Gestão do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores do Estado-MT Saúde referente exercício de 2014).

Assim, em razão do relevante erro contábil de registrar as transferências de recursos como empréstimos, sem respaldo em leis que alteram o orçamento e/ou em normas de contabilidade vigentes, bem como pelo fato desse assunto já ter constado como irregularidade no bojo das contas anuais de Governo e Gestão dos órgãos estaduais anteriores ao exercício desse Acórdão, entendem-se que essa prática contábil adotada pelo Estado deve ser corrigida ainda neste exercício financeiro, a fim de que as movimentações financeiras entre os órgãos sejam contabilizadas e evidenciadas corretamente pelas unidades orçamentárias estaduais com maior brevidade possível.

III – Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que a peça recursal é improcedente no que concerne à modificação do Acórdão debatido, portanto, opina-se no sentido de **negar provimento ao presente recurso ordinário.**

É a análise de recurso que ora submete-se à apreciação superior.

Secretaria de Controle Externo da Primeira Relatoria do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 10 de julho de 2017.

Micheline Fátima de Souza Falcão Arruda

Auditor Público Externo

Cláudia Oneida Rouiller

Auditor Público Externo