



PROCESSO Nº : 2.518-6/2015
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO – CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MATO GROSSO
RECORRENTES : SENERI KERNBEIS PALUDO, ANÉSIA CRISTINA BATISTA E VILMA DE OLIVEIRA SILVA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

PARECER Nº 3.304/2017

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MATO GROSSO. EXERCÍCIO 2015. REALOCAÇÃO DE RECURSOS POR MEIO DE “EMPRÉSTIMOS” ENTRE OS ÓRGÃOS ESTADUAIS. RECOMENDAÇÕES PARA QUE AS TRANSFERÊNCIAS E OS REGISTROS SE DEEM MEDIANTE CRÉDITOS ADICIONAIS. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso Ordinário (Doc. nº 204743/16) interposto pelo 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 “d”, “e” e “f” do Acórdão nº 569/2016 – TP, que julgou regulares as contas anuais de gestão da Secretaria de Estado de Fazenda, exercício 2015:

ACÓRDÃO Nº 569/2016 – TP

(...) e, no mérito, julgar **REGULARES**, com **recomendações e determinações legais**, as contas anuais de gestão da Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso, relativas ao exercício de 2015, gestão do Sr. Paulo Ricardo Brustolin da Silva, sendo os Srs. Maria Célia de Oliveira Pereira – secretária-adjunta executiva de



Administração Fazendária, Fernando Carlos Fernandez Dias – secretário-adjunto de Administração Fazendária, Edson Roberto Puschnerat – técnico administrativo, Francisvaldo de Castilho Gonçalves e Nicodemo Moreno dos Santos Silva – fiscais de contrato, Eliane Beatriz Cardoso de Oliveira – coordenadora da Comissão de Apuração de Inexecução Contratual, Francineia Inhegues de Alencar e Gleidson Batista de Oliveira – membros da Comissão de Apuração de Inexecução Contratual, Vilma de Oliveira Silva – coordenadora da Unidade de Suporte à Governança do Tesouro do Estado, Anésia Cristina Batista – superintendente da Gestão da Contabilidade do Estado, Vilma Augusta Pairague – gerente financeira, Augusto Amaro de Assumpção Silva – coordenador da Comissão de Recebimento de Materiais, Ildiney da Silva Santana e Wilson Rodrigues Boaventura – membros da Comissão de Recebimento de Materiais, sendo este último representado pelo procurador Jean da Silva Moreira – OAB/MT nº 17.683; e as empresas: Ábaco Informática Ltda., sendo o Sr. Lenil Kazuhiro Moribe – sócio; Elza Ferreira dos Santos Serviços – SELIGEL, sendo a Sra. Elza Ferreira dos Santos – proprietária; Lima Murça & Murça Ltda. - ME, sendo a Sra. Carol Lima Murça – representante legal; Dss Construção, Telecomunicação e Informática Ltda., neste ato representada pela procuradora Camilla de Araújo Balduino Medeiros – OAB/ MT nº 9.519, sendo o Sr. Airton Soares da Silva – sócio proprietário; Complexx Tecnologia Ltda., neste ato representada pelos procuradores Fábio Luis de Mello Oliveira – OAB/MT nº 6.848, Carlos Roberto de Cunto Montenegro – OAB/MT nº 11.903-A, Quintiliano Teixeira de Oliveira – OAB/MT nº 12.233-A, Renata Luciana Moraes – OAB/MT nº 13.096-B, Rafael Costa Bernardelli – OAB/MT nº 13.411-A, Adonis Vinícius Marangoni Xavier – OAB/MT nº 19.801, Marcosval Paiano – OAB/MT nº 20.813-O, Thiago Affonso Diel – OAB/MT nº 19.144, Maria José Leão – OAB/MT nº 5.031, Fernanda Ramos Aquino Peres – OAB/MT nº 17.607, Thiago Alves Costa de Arruda – OAB/AL nº 11.795-B, Ana Flávia Trevizan – OAB/SP nº 330.386, Gregori Estefano Zagonel de Paula – OAB/MT nº 17.731-E e Heytor Moreira dos Santos nº 15.212-E (Mattiuzo, Mello Oliveira e Montenegro Advogados Associados – OAB/MT nº 154), sendo o Sr. Manoel Padilha da Cunha Junior – sócio e administrador; e H Print Reprografia e Automação de Escritório Ltda., neste ato também representada pelos procuradores da empresa acima citada e pelas procuradoras Isabelly Furtunato – OAB/PR nº 58.816 e Soélita Dayane M. S. Ladeslau da Cruz – OAB/MT Nº 18.204 (Mattiuzo, Mello Oliveira e Montenegro Advogados Associados – OAB/MT nº 154), sendo os Srs. Dilson Cesar Daleffe e Emerson Thiago da Silva – representantes desta empresa; (...) **recomendando** à atual gestão que: (...) **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; (...). (Grifos no original).

2. Em síntese, 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. Subsidiariamente, pugnou para que os repasses financeiros não sejam tratados como movimentações orçamentárias nos Balanços Orçamentários e demais demonstrativos de receita. Por fim, pleitearam que qualquer alteração de metodologia somente seja implantada no exercício seguinte àquele que houver a decisão definitiva deste Tribunal de Contas.

3. O relatório técnico da Secex (Doc. nº 219245) concluiu pelo não provimento do recurso ordinário.

4. Vieram os autos para manifestação ministerial.

5. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminarmente – Do conhecimento dos Recursos Ordinários

6. Inicialmente, cumpre apreciar os requisitos de admissibilidade necessários ao regular processamento dos recursos ordinários, quais sejam: o cabimento, a legitimidade, o interesse recursal e a tempestividade, além dos demais previstos no art. 273 do Regimento Interno deste Tribunal.

7. O **cabimento** refere-se à possibilidade de recorrer, bem como à previsão do instrumento para a situação que se deseja impugnar. No caso, tratam-



se recursos ordinários interpostos **em face de acórdão proferido pelo Tribunal Pleno** (Acórdão nº 569/2016 – TP). Nos termos do art. 270, I, do RITCEMT tal recurso é o cabível para estas circunstâncias, razão pela qual está presente este requisito.

8. Quanto à **legitimidade**, para que haja possibilidade de recorrer, faz-se necessário que o interessado tenha relação jurídica com os autos e os fatos que ali constam e seja o portador do direito que esteja sendo ameaçado e violado. Nos termos do art. 270, §2º do RITCEMT, é legitimado a recorrer aquele que é parte no processo. Conforme se verifica nos autos, **os recorrentes são partes no processo, inclusive a eles estão sendo aplicadas sanções.**

9. No tocante ao **interesse recursal**, infere-se que o recorrente sucumbente deve demonstrar em suas razões os motivos pelos quais a decisão está incorreta e por que isto o afeta de forma indevida. No caso em apreço, em que pese terem sido julgadas regulares as Contas Anuais de Gestão de 2015, foram impostas determinações recomendações, das quais os recorrentes se insurgiram. **Verifica-se, portanto, a existência de interesse em recorrer.**

10. Por sua vez, a **tempestividade** impõe a necessidade de que o recurso seja interposto dentro do prazo previsto (art. 273, II, RITCEMT). Nesse sentido, o art. 270, §3º, do RITCEMT, estabelece que o prazo para interposição do recurso ordinário é de 15 (quinze) dias. Verifica-se nos autos que a decisão que julgou a Tomada de Contas, **Acórdão nº 569/2016 – TP** foi divulgada no Diário Oficial de Contas, Edição nº 984, do dia 28/10/2016, sendo considerada como data de publicação o dia **03/11/2016** e 17/11/2016 a data final para interposição do recurso, conforme certidão constante dos autos (Doc. nº 192047/16).

11. O **recurso foi protocolado no dia 17/11/16**, como demonstrado no “Termo de Aceite” (Doc. nº 203832/26), sendo **tempestivo** portanto.

12. Além disso, o art. 273, I, RITCEMT, exige a **interposição por escrito**. Conforme se verifica no Documento nº 204743/16, o requisito foi cumprido.



13. Exige-se, também, a **assinatura por quem tenha legitimidade de interpor** o recurso (art. 273, IV, RITCEMT), ou seja, o recurso deve ser assinado pessoalmente pelo recorrente ou pelo seu procurador. **Portanto, verifica-se a presença deste requisito.**

14. É necessária ainda a **apresentação do pedido com clareza** (art. 273, V, RITCEMT). Trata-se, em verdade, de requisito que carrega em si grande carga de subjetividade de quem o avalia. Assim, para evitar julgamentos injustos, a medida adequada nesses casos é, em um primeiro momento, permitir ao interessado que emende sua petição e, em um segundo momento, permanecendo a nebulosidade, deixar de conhecer o recurso ante a ausência do referido requisito.

15. No caso dos autos, no entender deste Ministério Público de Contas, os pedidos foram apresentados com clareza.

16. Por fim, quanto ao requisito atinente à **qualificação do interessado** (art. 273, III, RITCEMT), extrai-se que os recorrentes já estão qualificados no processo original.

17. Isto posto, **o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo conhecimento deste Recurso Ordinário, haja vista a presença dos pressupostos recursais.**

2.2 Mérito

18. Os recorrentes, Seneri Kernbeis Paludo, Secretário de Estado de Fazenda, Anésia Cristina Batista, Contadora Geral do Estado e Vilma de Oliveira Silva, Chefe da Unidade Suporte à Gestão do Tesouro Estadual, insurgiram-se especificadamente contra as recomendações “d”, “e” e “f” do Acórdão nº 569/2016 – TP.

19. São os textos das citadas recomendações:



recomendando à atual gestão que: (...) **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 “repases”, posto que “repases” 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; (...). (Grifos no original).

20. Os recorrentes explicam que o Tesouro Estadual tem utilizado, por meio de “repasses com ônus”, a disponibilidade existente em conta única para viabilizar os pagamentos na fonte 100 e outras que apresentam insuficiência financeira. Ocorre que tal conduta estava gerando déficit orçamentário nos registros contábeis e que, por orientação da CGE e SGCO, começaram a registrá-los da mesma forma que as cotas financeiras.

21. Argumentam que expurgar os empréstimos dos demonstrativos orçamentários ferirá o princípio da transparência e permitirá que as Unidades Orçamentárias fiquem deficitárias porque precisarão de empréstimos, mesmo que apenas como movimentação financeira. Acrescentam que as Unidades Orçamentárias que concedem os empréstimos terão uma capacidade orçamentária fictícia, permitindo que executem despesas sem lastro financeiro.

22. Por fim, afirmam que os demonstrativos de receitas e Balanço Orçamentário viabilizam a análise pela Secretaria de Planejamento da abertura de crédito adicionais ou necessidade de contingenciamento, adequando o orçamento, e que os repasses com ônus evidenciam o desempenho real da receita orçamentária.

23. São pedidos do recurso: (a) a manutenção da metodologia atual de registro e evidenciação contábil dos repasses; (b) subsidiariamente, que os repasses financeiros não sejam tratados como movimentações orçamentárias nos



Balanços Orçamentários e demais demonstrativos de receita; e (c) que qualquer alteração de metodologia somente seja implantada no exercício seguinte ao que houver a decisão definitiva deste Tribunal de Contas

24. A equipe de auditoria alega que os recorrentes não colocaram novos argumentos, não tendo sido demonstrado qual o respaldo normativo para a transferência de recursos por meio de empréstimos. Acrescenta que a situação não é momentânea e que é errônea a forma como as transferências têm sido registradas, posto que descumpra as regras de contabilidade, pode gerar uma situação de descontrole no acompanhamento da execução orçamentária/financeira e contraria o Decreto de Execução nº 835/17.

25. A Secex esclarece ainda que, nos casos de dissonância entre os valores trabalhados na programação financeira e os previstos na elaboração da lei orçamentária, devem ser adotadas medidas como limitação de empenho e movimentação financeira. Ademais, explica que essa prática de utilização de receitas de órgãos e fundos especiais sem autorização legislativa privilegia determinados órgãos e prejudica as unidades orçamentárias que concederam os empréstimos, pois diminuem os recursos para realização de despesas.

26. Quanto ao pedido para que a alteração da metodologia contábil somente seja implantada no exercício seguinte, a equipe de auditoria ressaltou que a irregularidade na contabilização e evidenciação desses “empréstimos entre órgãos” se estende desde antes de 2015.

27. Por fim, conclui o relatório técnico de recurso pelo não provimento desse, posto que repetiu-se erro contábil ao se registrar transferências de recursos como empréstimos, devendo tal prática ser corrigida ainda neste exercício financeiro.

28. Passa-se à análise ministerial.

29. As recomendações “d”, “e” e “f”, constantes no Acórdão nº 569/2016 – TP e objeto do presente recurso são oriundas da irregularidade CB02, referente a



existência de “registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis” (Doc. nº 183819/16, fls. 46 a 62), nas Contas de Gestão de 2015 da Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso.

30. Em síntese, percebeu-se que as transferências de recursos financeiros entre órgãos estaduais estavam sendo registradas como empréstimos, devendo a Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso se abster de transferir e registrar desse modo as referidas movimentações, bem como adotar ações para que as transferências se operacionalizem como créditos adicionais.

31. Na ocasião do voto (Doc. nº 183819/16), evidenciou-se que, a fim de permitir as transferências intragovernamentais entre órgãos e entre esses e o Tesouro desvincilhadas das regras de vinculação de receitas e desacompanhadas de autorização legal, a SEFAZ-MT adotou a técnica contábil de registro como operações de empréstimos.

32. A manifestação do relator fundamentou-se em (a) jurisprudência deste Tribunal de Contas contrária à práticas contábeis semelhantes; (b) necessidade de autorização legislativa para transposição/remanejamento/transferência interna de recursos, conforme art. 167, VI, da CF/88; c) jurisprudência do STF que veda a realização de transferências sem prévia autorização legislativa; d) Portarias do STN pela realização de transferências somente mediante alteração orçamentária; e) Resolução de Consulta nº 44/2008 deste Tribunal de Contas no sentido de que, havendo necessidade de reprogramação, o Poder Executivo, sob prévia e específica autorização legislativa, poderá remanejar as dotações orçamentárias, prática similar à abertura de créditos adicionais especiais; e f) existência de Resolução do Conselho Federal de Contabilidade 753/1993 pelo princípio contábil do registro pelo valor original.

33. Concluiu-se, assim, pela inexistência de qualquer norma contábil ou financeira que fundamentasse a prática governamental realizada pela SEFAZ.



34. Feitas as recomendações e oportunizado aos interessados a interposição de recurso, o Sr. Seneri Paludo, Secretário de Estado de Fazenda, a Sra. Anésia Batista, Controladora Geral, e a Sra. Vilma Silva, Chefe da Unidade de Suporte à Gestão do Tesouro Estadual, não juntaram aparato legislativo que justificasse a referida conduta, limitando-se a expor o já considerado quando do julgamento do Acórdão nº 569/2016 – TP o que, conforme analisado, não merece prosperar.

35. Subsidiariamente, os recorrentes pugnaram para que qualquer alteração de metodologia contábil somente seja implantada no exercício seguinte em decorrência dos transtornos operacionais que provocam a mudança de metodologia. **Ocorre que, conforme demonstrado pela Secex, o assunto “não é fato novo”, já tendo sido tratado quando da análise das Contas Anuais de Governo do Estado de 2014 (Doc. nº 219245/16, fls. 07 e 08). Ademais, foi o Acórdão nº 569/2016- TP emitido em 18/10/16 e, já em julho de 2017, não foi demonstrada a adoção de qualquer atitude a favor do recomendado.**

36. Sobre o assunto, imperioso reproduzir a **Resolução de Consulta nº 44/2008 deste TCE**, que esclarece:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 44/2008.

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO NOVO DO PARECIS. CONSULTA. PLANEJAMENTO. ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. OPERACIONALIZAÇÃO DAS TÉCNICAS, TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO, TRANSFERÊNCIA. CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA. RESPONDER AO CONSULENTE QUE: 1) HAVENDO NECESSIDADE DE REPROGRAMAÇÃO POR REPRIORIZAÇÃO DAS AÇÕES DURANTE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO, O PODER EXECUTIVO, SOB PRÉVIA E ESPECÍFICA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, MEDIANTE DECRETO, PODERÁ TRANSPOR, REMANEJAR E TRANSFERIR, TOTAL OU PARCIALMENTE, AS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS APROVADAS NA LOA E EM SEUS CRÉDITOS ADICIONAIS; E, 2) A OPERACIONALIZAÇÃO DAS TÉCNICAS DE REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO E TRANSFERÊNCIA É SIMILAR À PRÁTICA DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS, TENDO EM VISTA QUE, AINDA QUE OS FATOS MOTIVADORES SEJAM DIFERENCIADOS, DEVEM SER



AUTORIZADOS POR LEIS ESPECÍFICAS E ABERTOS MEDIANTE
DECRETO DO PODER EXECUTIVO.

37. **Ademais, a Constituição Federal, art. 167, VI, da CF, veda “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.**

38. Sobre a recomendação para que a operacionalização das transferências se dê por meio de crédito adicional, “d”, observa-se que a mesma está de acordo com o item 02 da resolução de consulta acima posta.

39. Os créditos adicionais, acrescente-se, são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento, art. 40, da Lei nº 4.320/64, sendo perfeitamente cabíveis para a situação descrita pela Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Mato Grosso.

40. **Assim, a realocação dos recursos dentre os órgãos estaduais por meio de “empréstimo” sem prévia autorização legislativa macula a Constituição Federal, não devendo ser provido o recurso e mantida a recomendação para que a Secretaria de Estado de Fazenda abstenha-se de realizar a referida prática, substituindo por operações de crédito adicionais.**

3. CONCLUSÃO

41. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

a) preliminarmente, pelo **conhecimento do Recurso Ordinário** interposto em face do Acórdão nº 569/2016 – TP, diante do cumprimento dos requisitos de admissibilidade nos termos do art. 273 do RI/TCE-MT;

b) no mérito, pelo **não provimento do recurso**, mantendo-se incólume as recomendações “d”, “e” e “f” feitas no Acórdão nº 569/2016 – TP, posto



que os argumentos trazidos pelos recorrentes não justificam os procedimentos adotados pela Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 18 de julho de 2017.

(assinatura digital)¹

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.