



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE RECEITA E GOVERNO

Telefones: (65) 3613-7593 / 7129 / 7692 / 7186

e-mail: secex-receita@tce.mt.gov.br

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO Nº 01/2021 – DEFESA

PROTOCOLO	:	274437/2020
PRINCIPAL	:	GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO
ASSUNTO	:	ACOMPANHAMENTO SIMULTÂNEO
OBJETO	:	LEI ESTADUAL Nº 11.241, DE 04 DE NOVEMBRO DE 2020 - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO-2021).
ORDEM DE SERVIÇO	:	432/2021
RELATOR	:	VALTER ALBANO DA SILVA
EQUIPE	:	JOEL BINO DO NASCIMENTO JÚNIOR



Sumário

1. INTRODUÇÃO	3
2. ANÁLISE DA DEFESA.....	4
2.1 MANIFESTAÇÕES DE DEFESA SOBRE O TÓPICO 5.1 – IRREGULARIDADES	4
2.2 MANIFESTAÇÕES DE DEFESA SOBRE O TÓPICO RECOMENDAÇÕES	7
3. CONCLUSÃO	15
3.1 IRREGULARIDADES	15
3.2 RECOMENDAÇÕES.....	15



1. INTRODUÇÃO

Trata-se de análise das manifestações de defesa apresentadas pelo Exmo. Governador do Estado de Mato Grosso, Sr. Mauro Mendes, acerca do relatório de Acompanhamento nº 01/2021, o qual teve como objeto avaliar a conformidade da edição da Lei Estadual nº 11.241 de 04/11/2020, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Estado de Mato Grosso para o exercício de 2021 (LDO-2021).

As manifestações de defesa foram apresentadas pelo Governador do Estado, mediante encaminhamento da Nota Técnica nº 004/2021 – SAOR/SEFAZ, assinada pelo Secretário Adjunto do Orçamento Estadual, senhor Ricardo Roberto de Almeida Capistrano, e da Nota Técnica nº 017/2021 – SACE/SEFAZ, assinada pela Coordenadora de Normas e Acompanhamento Fiscal, senhora Michelle Cuiabano Costa, e pela Contadora Geral, senhora Anésia Cristina Batista, conforme detalhamento a seguir:

- Senhor Mauro Mendes Ferreira
 - Citação:
 - Ofício nº 144/2021/GC/VA
 - Data do Ofício: 12/03/2020
 - Documento no ControlP: 71740/2021
 - Data de Recebimento do Ofício: 24/03/2021
 - Documento no ControlP: 72835/2021
 - Defesa
 - Ofício nº 050/2021/GG
 - Data do Ofício: 07/05/2021
 - Data do Protocolo: 07/05/2021
 - Documento no ControlP: 110794/2021



2. ANÁLISE DA DEFESA

Após devidamente notificado o Governador do Estado, senhor Mauro Mendes, apresentou manifestações de defesa, mediante o encaminhamento das Notas Técnicas nº 004/2021 – SAOR/SEFAZ da Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual e nº 017/2021 – SACE/SEFAZ da Secretaria Adjunta da Contadoria Geral do Estado, que será objeto de análise a seguir.

A Nota Técnica nº 004/2021 – SAOR apresenta justificativas para os tópicos 5.1 – Irregularidades e 5.2 – Recomendações do Relatório Técnico Preliminar e é assinada pelo Secretário Adjunto de Orçamento Estadual, senhor Ricardo Roberto de Almeida Capistrano, tratando sobre a única irregularidade apresentada no Relatório Técnico Preliminar e sobre as recomendações apresentadas nos itens “a”, “b” e “c”.

A Nota Técnica nº 017/2021 – SACE atende a solicitação de informações sobre o detalhamento da rubrica “Demais Receitas Correntes” do Anexo 4 do RREO – 6º Bimestre/2020, item “d” do tópico 5.2 do Relatório Técnico Preliminar.

2.1 MANIFESTAÇÕES DE DEFESA SOBRE O TÓPICO 5.1 – IRREGULARIDADES

1) DB08_GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

1.1 Não foram realizadas, pelo Poder Executivo, audiências públicas no processo de elaboração da proposta da LDO-2021, em desconformidade com o que dispõe o art. 48, §1º, I, da LRF (**Tópico – 3.1**);

De acordo com a Nota Técnica não houve tempo hábil para realização da audiência pública por causa das revisões e alterações necessárias por causa dos impactos da pandemia que não fizeram parte da elaboração do PLDO-2021.



Informa que, apesar de não promover audiência pública no âmbito do Poder Executivo, participou das audiências realizadas pela AL, realizadas nos dias 07 e 14 de julho de 2020, onde apresentou ao público o conteúdo do projeto de Lei e permitiu aprimoramentos no Projeto de Lei por parte dos Deputados Estaduais.

Para elaboração do PLDO/2022 o Poder Executivo tomou providências para atender ao dispositivo da LRF, mediante a realização de consulta pública eletrônica, disponibilizada no site da Sefaz no período de 01 a 15 de março, estando prevista audiência pública para o dia 13 de maio.

Por fim, a defesa requer que seja afastada a irregularidade apontada no Relatório Técnico, uma vez que o Poder Executivo já tomou as medidas necessárias para o cumprimento do art. 48, §1º, inciso I da LRF.

Análise Técnica:

Destaca-se inicialmente que a irregularidade sobre a não realização de audiência pública por parte do Poder Executivo para garantir a participação popular na elaboração do PLDO foi objeto de apontamento nas Contas Anuais de Governo dos exercícios de 2018, 2019 e 2020 (ainda em tramitação), assim como nos processos de Acompanhamento da LDO dos exercícios de 2019, 2020 e agora 2021.

Dessa forma, a justificativa de que as demandas por adequações no PLDO causados pela pandemia são a razão da não realização da audiência não pode ser acatada por aparentar se tratar de um fato isolado que ocorreu apenas na LDO-2021, mas de irregularidade recorrente e reincidente do Governo Estadual.

A informação de que o Poder Executivo participou das audiências promovidas pelo Poder Legislativo foi apresentada como defesa em todos os processos citados anteriormente, assim como foram refutados pela equipe técnica.

Destaca-se ainda que o Relatório Preliminar já informou sobre a existência das audiências realizadas pela AL, assim como sobre a impossibilidade dessas audiências desobrigarem o Poder Executivo do cumprimento do dispositivo legal, conforme transcrição a seguir:



Inobstante a constatação de que as audiências públicas para discussão da proposta da LDO-2021 tenham sido realizadas no âmbito do Poder Legislativo, não foram verificadas as audiências públicas no processo de elaboração da proposta da lei. Neste sentido, impende destacar que o processo de elaboração da proposta de Diretrizes Orçamentárias estende-se até a data final para encaminhamento do projeto à Assembleia Legislativa onde, após, inicia-se o processo de discussão legislativa.

Assim, as audiências públicas destinadas a possibilitar a participação popular durante o processo de elaboração do projeto de LDO deveriam ter sido realizadas pelo Poder Executivo até o dia 30/05/2020, antes, portanto, do envio à ALMT.

Neste sentido, cita-se a seguinte jurisprudência deste Tribunal de Contas:

Transparência. Peças de planejamento e orçamento. Elaboração e discussão. Avaliação de metas fiscais. Audiências públicas.

1. O Poder Executivo deve realizar audiências públicas durante as etapas de elaboração e de discussão dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) – art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, de forma a assegurar a transparência da gestão fiscal e oportunizar a participação popular na definição das políticas públicas e o exercício do controle social, independentemente de outras audiências que podem ser realizadas pelo Poder Legislativo após o recebimento desses projetos. (grifou-se)

2. A demonstração da avaliação do cumprimento das metas fiscais deve ser realizada quadrimestralmente em audiência pública, nos termos do que dispõe o art. 9º, § 4º, da LRF. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes. Parecer Prévio nº 65/2017-TP. Julgado em 14/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 30/11/2017. [Processo nº 25.899-7/2015](#))¹.

Quanto as providências tomadas pelo gestor na elaboração da LDO/2022, é necessário atentar para a questão processual deste TCE, isso porque a não reincidência da irregularidade no exercício seguinte não é capaz de sanar irregularidade cometida anteriormente.

¹ Boletim de Jurisprudência Consolidado – TCE-MT, disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/752>, acessado em 21/08/2018



Ou seja, realizar audiência pública para discussão do PLDO-2022 não tem relação direta com a não realização de audiência pública na fase de elaboração do PLDO-2021, trata-se de irregularidade insanável.

Considerando a existência de recomendação neste Processo e também nos processos de exercícios anteriores, admite-se uma relação indireta entre os fatos, devendo ser apresentada as providências tomadas para demonstração de cumprimento das recomendações exaradas pelo TCE. Todavia, implementação de recomendações no exercício vigente e para os exercícios vindouros não sanam irregularidades referentes exercícios anteriores.

O saneamento da irregularidade sobre a não realização de audiência pública para discutir o PLDO-2021 só seria possível se fossem apresentadas evidências sobre a realização do evento, fato que não ocorreu, dessa forma, mantem-se a irregularidade que será incluída no processo de Contas Anuais do exercício de 2021.

As providências tomadas para o cumprimento do dispositivo legal no PLDO-2022 serão objeto de análise no item “b” do tópico sobre as manifestações de defesa sobre as recomendações apresentadas.

2.2 MANIFESTAÇÕES DE DEFESA SOBRE O TÓPICO RECOMENDAÇÕES

- a) Apresente proposta de Emenda Constitucional ao artigo 164, §6º, II, da CE/89, no sentido de fixar marco temporal para devolução para sanção da proposta de LDO aprovada pelo Poder Legislativo, a exemplo da redação apresentada no artigo 35, § 2º do ADCT da CF/88.**

A defesa alega que a Constituição Estadual estabelece o período em que a AL se reunirá, sendo a primeira sessão legislativa de 02/02 a 17/07 e a segunda sessão de 01/08 a 22/12, assim como estabelece no art. 34, §2º, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação dos projetos de leis que tratem do orçamento público.



De acordo com o defendente a redação da CF é muito semelhante em seu art. 35, §2º, entendendo não ser necessária nenhuma alteração no texto constitucional do Estado, mas apensa o cumprimento dos prazos por parte do Poder Legislativo.

A Nota Técnica considera que a LDO deve ser aprovada na primeira sessão legislativa, até o dia 17/07, pelo fato de ser protocolada em 30 de maio, ou seja, durante execução do primeiro período legislativo, sugerindo que a recomendação deve ser imposta ao Poder Legislativo para que o prazo constitucional seja cumprido.

Análise Técnica:

A recomendação sobre a apresentação de EC para alteração do art. 164 foi abordada pela equipe técnica nos Processos de Acompanhamento da LDO 2019, 2020 e 2021, assim como foi nas Contas Anuais do exercício de 2019, no entanto, tanto o Parecer do MPC e o voto do Relator, aprovado por unanimidade pelo Plenário, não confirmaram a recomendação, demonstrando discordância sobre o tema.

Apesar de compreensível a interpretação dada pela Nota Técnica de que o fato do PLDO ser protocolado na AL durante a primeira sessão legislativa obriga a AL a aprovar essa peça orçamentária até o final do primeiro período, a equipe técnica deste TCE sugeriu a proposta de EC para deixar explícito em qual sessão legislativa o Projeto de Lei deve ser aprovado.

Isso porque a CE não permite que a sessão legislativa seja interrompida até a aprovação do PLDO, mas não faz referência direta sobre qual sessão seria essa obrigação, adequando o texto ao inciso II, §2º, da CF, que determina de maneira clara que o PLDO será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativo, não existindo lacuna interpretativa sobre a data correta.

A conclusão de que a recomendação deve ser direcionada ao Poder Legislativo para que cumpra a CE e aprove a LDO ainda no primeiro período é pertinente, inclusive o Relatório Técnico Preliminar apresentou proposta de encaminhamento para recomendar ao Presidente da AL que:



Tome providências para que o PLDO seja votado e encaminhado para sanção do Governador do Estado até o final do primeiro período da sessão legislativa, permitindo ao Poder Executivo elaborar o PLOA com as diretrizes orçamentárias devidamente aprovadas.

No entanto, o Relator não notificou o Presidente da AL sobre a recomendação proposta pela equipe técnica, assim como o Parecer Prévio sobre as Contas Anuais do exercício de 2019 não apresentou recomendação ao Chefe do Poder Legislativo sobre o tema.

Destaca-se mais uma vez que a aprovação da LDO no primeiro período legislativo não trata apenas de cumprimento do texto constitucional, mas de respeito as ações necessárias à elaboração das peças orçamentárias, isso porque o PLOA apresentado pelo Poder Executivo no segundo semestre é elaborado a partir das diretrizes aprovadas na LDO.

Dessa forma, a inexistência de LDO sancionada durante o período de elaboração da proposta de orçamento e até mesmo no momento da apresentação do Projeto de Lei ao Poder Legislativo, oferece riscos ao processo de elaboração e discussão do orçamento público.

Considerando o entendimento do Poder Executivo sobre a suficiência do texto constitucional atual, ratificado pelo Plenário deste TCE ao não apresentar recomendação sobre proposta de EC, assim como a importância de se aprovar a LDO no primeiro período legislativo, conclui-se por manter a proposta de recomendação apenas ao Poder Legislativo, como segue:

Tome providências para que o PLDO-2022 seja votado e encaminhado para sanção do Governador do Estado até o final do primeiro período da sessão legislativa (17/07/2021), permitindo ao Poder Executivo elaborar o PLOA com as diretrizes orçamentárias devidamente aprovadas



- b) Realize audiências públicas durante as etapas de elaboração e discussão dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, em cumprimento ao art. 48, 1, I, da LRF, assegurando a transparência da gestão fiscal e oportunizando a participação popular na definição das políticas públicas e o exercício do controle social, independentemente de outras audiências que possam ser realizadas pelo Poder Legislativo após o recebimento desses projetos.**

De acordo com a Nota Técnica para a elaboração do projeto de lei da LDO/2022 foram tomadas providências quanto o atendimento do dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, informando que foi realizada consulta pública eletrônica que foi disponibilizada no site da SEFAZ entre os dias 01 e 15 de março.

Comunica ainda que está prevista mais uma audiência que está agendada para ocorrer no dia 13 de maio de 2021 de forma online, conforme estabelecido na Portaria Conjunta SEFAZ/SEPLAG/CGE/PGE/SEDEC nº 001/2021.

Análise Técnica:

A consulta pública realizada pelo Governo no período de 01 a 15 de março tem os seus resultados publicados no site da Sefaz (<http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/16582939-consultas-publicas>), sendo divulgados o edital de convocação, o relatório dos resultados da consulta e os infográficos elaborados para resumir os dados de maneira mais indutiva.

Trata-se de iniciativa importante no processo de disseminação do debate sobre a elaboração do orçamento público, buscando-se ouvir o cidadão sobre os seus anseios e demandas.

Destaca-se que a consulta pública não substitui a audiência pública determinada pela Lei, mas fomenta a participação popular e oferece informações importantes ao Poder Público responsável pela elaboração do orçamento, podendo-se discutir sobre a forma e as limitações oferecidas por formulários eletrônicos, mas como instrumento complementar e preparatório para audiência pública se trata de uma excelente ferramenta.



Quanto a realização da audiência agendada para o dia 13/05/2021, informa-se que a equipe técnica dessa Secex, responsável pela fiscalização das Contas Anuais do Governo Estadual, participou do evento online transmitido no canal do Youtube da Sefaz (<https://youtu.be/HXwxKg8RCn4>).

A Audiência Pública cumpriu com todos os protocolos e contou com a participação de representantes de todos os Poderes e Órgãos, sendo apresentado pelo representante da Sefaz a proposta de PLDO, inclusive de seus anexos de Metas Fiscais, Riscos Fiscais e Prioridades Governamentais.

Destaca-se ainda que o evento digital transmitido ao vivo possibilitou a assinatura de lista de presença, assim como a participação popular nos debates, mediante inscrição ofertada por link específico na plataforma.

Em consulta ao site da Sefaz não foi identificada convocação para participação popular na Audiência Pública, no entanto, a análise completa sobre a realização da audiência será tratado no processo de Acompanhamento da LDO-2022.

Independente da existência de convocação oficial que poderá ser comprovada posteriormente, chama a atenção a baixa participação da sociedade nas audiências públicas, seja ela presencial ou digital, sendo que a realização do evento em plataformas digitais possibilita a ampliação do acesso ao cidadão ao debate orçamentário.

Durante a realização da audiência foi possível identificar a participação em tempo real de apenas 28 pessoas, conforme informado pela plataforma utilizada.

Mesmo existindo no dia seguinte um total de 141 visualizações ao vídeo disponível no Youtube é evidente a baixa participação popular que deve ser enfrentada pelo Governo que tem o papel de fomentar a participação efetiva do cidadão na construção das peças orçamentárias.

A transformação digital ocorrida nos últimos anos e impulsionada pelo distanciamento social obrigatório no período de enfrentamento da Covid-19, tem trazido benefícios quando o tema é acesso à informação e ao debate público, mas o engajamento dessas novas ações deve ser tratado de maneira completa pelo Poder Público.



Tal observação é pertinente pelo fato de que não se identificou convocações para participação da população na audiência pública nas redes sociais do governo ou no site da Sefaz, dessa forma, mesmo que exista convocação no Diário Oficial do Estado, fica evidente que as plataformas digitais não são utilizadas nesse sentido.

Atualmente o Governo do Estado tem contas em plataformas como Facebook e Instagram, contando com quase 300 mil seguidores quando somadas essas duas plataformas, no entanto não houve divulgação da Audiência Pública para esses seguidores, assim como não foi adicionado link no site da Sefaz aos moldes da consulta pública.

De fato, foram alertados sobre a existência da audiência apenas os seguidores do canal do Youtube da Sefaz, que atualmente são apenas 155 inscritos, quantidade irrisória frente a população do Estado.

Dessa forma, visando fomentar a participação popular nas Audiências Públicas realizadas pelo Poder Executivo, sugere-se ao Relator que apresente a seguinte recomendação:

Que o Poder Executivo amplie os meios de convocação dos cidadãos para participação em Audiências Públicas, principalmente utilizando-se de suas redes sociais, mediante publicação de convites, links e alertas sobre a realização dos eventos.

Dessa forma, considerando a realização da Audiência Pública para tratar do PLDO-2022, conclui-se pelo cumprimento da recomendação apresentada no Relatório Preliminar, retirando a proposta de recomendação do Relatório Conclusivo.

- c) Aprimore o conteúdo das notas explicativas dos demonstrativos publicados, permitindo aos cidadãos e órgãos de controle maior clareza sobre os valores registrados nos demonstrativos.**



A Nota Técnica comunica que para a elaboração da LDO do exercício de 2022 serão tomadas as medidas necessárias para que seja atendida a recomendação, sendo que a equipe responsável pela elaboração dos anexos já está orientada para incluir nas notas explicativas a metodologia dos cálculos de forma clara para que todos possam ter compreensão.

Análise Técnica:

Considerando que a resposta se limita a informar sobre a adoção de medidas na elaboração da LDO-2022, tratando-se justamente do objetivo da recomendação proposta, conclui-se pela permanência da recomendação e a análise conclusiva no processo de Contas Anuais do exercício de 2021 e Acompanhamento da LDO-2022.

d) Informe o detalhamento da rubrica “Demais Receitas Correntes” no valor de R\$ 1.636.593.109,78 do Anexo 4, RREO – 6º bimestre/2020.

Em atendimento à solicitação de informações a Nota Técnica nº 017/2021 – SACE/SEFAZ informou que o Anexo 4 RREO – 6º bimestre foi republicado em 30/03/2021 para correção da metodologia e conceitos aplicados no anexo, passando o valor das “Demais Receitas Correntes” para R\$ 1.636.900.074,76.

Informou ainda que essa conta é composta por natureza de receitas como “Contribuições aos encargos com inativos” (1.7.1.8.99.1.1.01), “Restituições” (1.9.2.2) e “Cotas para cobertura do déficit financeiro” (1.9.2.2.99.2.1), apresentando o valor de cada conta para formação do saldo.

Análise Técnica:

A solicitação das informações por parte da equipe técnica se deu na análise do item 3.4.4 – Avaliação financeira e atuarial do RPPS do Relatório Preliminar, considerando uma aparente incoerência na existência de superávit financeiro no Anexo 4 do RREO – 6º bimestre/2020 e ao mesmo tempo aporte financeiro para cobertura de déficit no exercício.



O objetivo era avaliar a composição do anexo, principalmente no campo das receitas e, em particular, a conta “Demais Receitas Correntes” que apresentou valor significativo no Anexo.

A partir da resposta é possível identificar que os aportes financeiros foram computados como receita do exercício, apresentando um superávit fictício no Anexo 4, contrariando o Relatório de Acompanhamento nº 04/2019/TCE-MT, citado pelo Governo nas notas do Anexo publicado.

Considerando que a análise do RREO e seus Anexos é objeto de outro Processo de Acompanhamento elaborado pela Secex Governo, conclui-se pelo cumprimento da recomendação e análise conclusiva sobre o conteúdo do Anexo em processo específico de fiscalização (RGF/RREO).



3. CONCLUSÃO

Após análise das manifestações de defesa, conclui-se pela manutenção das seguinte irregularidade e recomendações:

3.1 IRREGULARIDADES

1) **DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_08**. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

1.1 Não foram realizadas, pelo Poder Executivo, audiências públicas no processo de elaboração da proposta da LDO-2021, em desconformidade com o que dispõe o art. 48, §1º, I, da LRF (**Tópico – 3.1**);

3.2 RECOMENDAÇÕES

Ao Governador do Estado que:

- a) Que o Poder Executivo amplie os meios de convocação dos cidadãos para participação em Audiências Públicas, principalmente utilizando-se de suas redes sociais, mediante publicação de convites, links e alertas sobre a realização dos eventos.
- b) Aprimore o conteúdo das notas explicativas dos demonstrativos publicados, permitindo aos cidadãos e órgãos de controle maior clareza sobre os valores registrados nos demonstrativos.

Ao Presidente da Assembleia Legislativa que:

- a) Tome providências para que o PLDO-2022 seja votado e encaminhado para sanção do Governador do Estado até o final do primeiro período da sessão legislativa (17/07/2021), permitindo ao Poder Executivo elaborar o PLOA com as diretrizes orçamentárias devidamente aprovadas.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE RECEITA E GOVERNO

Telefones: (65) 3613-7593 / 7129 / 7692 / 7186

e-mail: secex-receita@tce.mt.gov.br

É o relatório decorrente da análise das razões de defesa apresentadas pelo Exmo. Governador do Estado de Mato Grosso para os achados evidenciados no relatório de Acompanhamento nº 01/2021.

Secex Governo, Cuiabá-MT, 18 de maio de 2021.

(Assinatura Digital)
JOEL BINO DO NASCIMENTO JÚNIOR
AUDITOR PÚBLICO EXTERNO