



PROCESSO N. : 42.245-2/2021 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO – CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
UNIDADE : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
RECORRENTE : EDUARDO BOTELHO – Presidente da ALMT
RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

PARECER N. 2.777/2023

RECURSO ORDINÁRIO – CONTAS ANUAIS DE GESTÃO.
EXERCÍCIO DE 2020. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DE MATO GROSSO. ACÓRDÃO N. 383/2022-
TP. SISTEMA FIPLAN. SISTEMA INTEGRADO DE
ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL
– SIAFI. DECRETO FEDERAL N. 10.540/2020.
MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E
PROVIMENTO DO RECURSO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Recurso Ordinário**¹ interposto pelo Exmo. Sr. **Eduardo Botelho**, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso - ALMT, em face do **Acórdão n. 383/2022 – TP**, que julgou regulares com ressalvas as **Contas Anuais de Gestão**, do exercício de 2020, da **Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso**, com determinações.

2. Em síntese, o recorrente pretendeu a reforma do acórdão para que seja anulada a determinação relativa a adesão completa ao sistema FIPLAN, conforme Decreto n. 10.540/2020.

3. O **Conselheiro Relator**, verificando presentes os requisitos de admissibilidade recursal previstos no art. 351 do novo RITCE/MT, **conheceu**² do recurso, atribuindo-lhe o **duplo efeito**.

4. O recorrente juntou **documentação**³ relativa ao fundamento do recurso - Nota Técnica n. 0001/2023/UESC/SEFAZ.

1. **Documento Externo** – Documento digital n. 7416/2023.

2. **Decisão** – Documento digital n. 15093/2023.

3. **Documento Externo** – Documento digital n. 29986/2023.



5. A **Secretaria de Controle Externo de Recursos - Serur⁴**, após a análise dos argumentos apresentados pelo recorrente, opinou pelo **não provimento do recurso ordinário** por entender improcedentes as narrativas apresentadas, e que não há motivo relevante que justifique o fato da ALMT ser a única entidade estadual do Mato Grosso que não aderiu completamente ao FIPLAN.

6. Ato contínuo, vieram os autos para manifestação ministerial.

7. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da admissibilidade

8. Inicialmente, cumpre destacar o acerto da decisão do Conselheiro Relator que admitiu o presente recurso ordinário, uma vez que atende aos pressupostos de admissibilidade, nos termos do art. 63 e seguintes do Lei Orgânica deste Tribunal de Contas e art. 351 do novo RITCE/MT - RN n. 16/2021, quais sejam, **interposição por escrito, tempestividade, qualificação, assinatura por quem tenha legitimidade e apresentação do pedido com clareza.**

9. A peça foi interposta por parte legítima (Presidente da ALMT), devidamente representado pela Procuradoria, que manifestou interesse recursal (anulação da determinação) dentro do prazo legal (tempestividade⁵). Verifica-se, ainda, o cabimento do Recurso Ordinário, sendo a modalidade recursal adequada para impugnar acórdãos do Plenário, nos termos do art. 361 do novo RITCE/MT – RN n. 16/2021.

10. Diante disso, o **Ministério Público de Contas** coaduna com o **conhecimento** da peça recursal em questão.

4. **Relatório Técnico de Recurso** – Documento Digital n. 53054/2023.

5. A decisão recorrida foi divulgada no Diário Oficial de Contas do dia 06/12/2022, sendo considerada publicada em 07/12/2022. Nesta linha, de acordo com o art. 356 do novo RITCE/MT – RN n. 16/2021, o prazo final para a interposição de qualquer recurso era 31/01/2023, e o Recurso Ordinário protocolado em 31/01/2023.



2.2. Do mérito

11. O vertente caso trata de **Recurso Ordinário**⁶ interposto pelo Sr. **Eduardo Botelho**, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso - ALMT, em face do **Acórdão n. 383/2022 – TP**, que julgou regulares com ressalvas as **Contas Anuais de Gestão**, do exercício de 2020, da **Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso**, com determinações.

12. Oportuna a transcrição do julgado:

Acórdão n. 383/2022 – TP⁷

ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, 21 e 22, § 2º, da Lei Complementar 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 163, § 1º, da Resolução 16/2021 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo, em parte, com o Parecer 4.439/2022 do Ministério Público de Contas, em julgar **REGULARES** as contas anuais de gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, referentes ao exercício de 2020, gestão de José Eduardo Botelho, presidente, e Maxi Joel Russi, primeiro-secretário, **com as ressalvas** acerca das irregularidades relativas às divergências de registros contábeis (MB03) e descumprimento de determinação expedida no Acórdão 592/2018-TP deste Tribunal de Contas (NA01); **determinando** à atual gestão que: **a)** efetue corretamente os registros contábeis no sistema vigente Fiplan e encaminhe as informações consolidadas e fidedignas com as registradas para esta Corte de Contas; e, **b)** realize a completa adesão ao sistema oficial de contabilidade, planejamento, orçamento e finanças do Estado de Mato Grosso - FIPLAN, em atendimento ao Decreto 10.540/2020. (grifos no original)

13. Em suas **razões**⁸, a recorrente alegou que o FIPLAN necessita de algumas funcionalidades que podem restringir a coleta de informações relativa ao controle e transparência das contas públicas no âmbito da ALMT, tais como, “controle analítico dos contratos”, “controle analítico do saldo de itens do contrato”, “controle das notas fiscais e sub-notas fiscais”, “relatório que demonstre a situação das retenções das notas fiscais” e “estorno automático do saldo não liquidado/pago relativo a despesa”.

6. **Documento Externo** – Documento digital n. 7416/2023.

7. **Acórdão** – Documento digital n. 275640/2022.

8. **Documento Externo** – Documento digital n. 7416/2023.



14. Asseverou que houve uma sugestão de integração do sistema ELOTECH ao sistema FIPLAN, entretanto, os técnicos da SEFAZ cogitaram que para o atendimento desta demanda havia a necessidade de comunicação com a Secretária Adjunta da Contadoria Geral do Estado (CACE).

15. Explicou que a ALMT sempre manifestou interesse em aderir ao sistema FIPLAN, além de buscar solução para as inconsistências, demonstrando a tentativa de cumprir as recomendações do TCE/MT e da Resolução AL/MT n. 4377/2015.

16. A recorrente argumentou que a decisão invadiu o espaço de discricionariedade do gestor público quando determina a imediata adesão ao sistema oficial de contabilidade do Poder Executivo. E que, embora o art. 48, § 6º, da LC n. 101/2000 impõe aos poderes e demais órgãos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a utilização de sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, essa regra preconiza que tal adesão deve resguardar a autonomia dos Poderes.

17. Esclareceu que o Decreto Estadual n. 1.374/08 restringiu a obrigatoriedade do Sistema (FIPLAN) apenas aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive Empresas Públicas, Sociedade de Economia Mista, Autarquias, Fundos Especiais e Fundações, vinculados ao Poder Executivo – art. 1º.

18. Ao final, requereu o provimento do recurso para que seja reformado o Acórdão n. 383/2022-TP com a anulação da determinação que impôs à ALMT a adesão completa e imediata ao Sistema FIPLAN – item “b”.

19. A recorrente apresentou **documentação**⁹ - a Nota Técnica n. 0001/2023/UESC/SEFAZ, emitida pela Secretaria Adjunta da Contadoria Geral -, em que foi reconhecido que o sistema FIPLAN carecia de algumas funcionalidades e que eventuais correções somente estariam disponíveis a partir de 2027, quando será lançado o “Novo FIPLAN”.

9. **Documento Externo** – Documento digital n. 29986/2023.



20. E que o sistema não cumpre adequadamente o papel de sistema único de execução orçamentária e financeira do Estado de Mato Grosso, já que apresenta dificuldades de ordem técnica que impossibilitam, de imediato, a adesão completa pelos demais Poderes e Órgãos Autônomos do Estado.

21. A **Serur**¹⁰ ressaltou a relevância econômica, social e política da transparência pública, instrumento que combate a malversação do erário.

22. Explicitou que a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), do governo federal, ocorreu de forma gradual, e que atualmente todos os Órgãos da Administração Direta, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e grande parte da Administração Indireta (autarquias, fundos, fundações e empresas estatais dependentes), não sendo de utilização obrigatória apenas as empresas estatais independentes.

23. E no Estado de Mato Grosso, o Decreto Estadual n. 1.374/2008 instituiu o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), que atualmente todos os demais Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Mato Grosso já utilizam normalmente o sistema, facilitando a consolidação das contas — a cargo do Poder Executivo por força legal — além de ampliar a transparência dos atos de gestão e gerar economia de recursos públicos com o uso de sistemas diversos.

24. Rememorou que após a Notificação Recomendatória Conjunta n. 01/2015 do Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MPE/MT) e deste Tribunal de Contas, a ALMT editou a Resolução n. 4.377/2015, comprometendo-se a aderir ao sistema FIPLAN até o mês de janeiro de 2016.

25. E que no mesmo exercício em que o Legislativo Estadual comprometeu-se a aderir ao FIPLAN, houve a promulgação da Lei Complementar Federal n. 156/2016, que alterou a LRF com o objetivo de esclarecer a abrangência do padrão mínimo de qualidade, e em seu art. 48, § 6º, estabeleceu que todos os Poderes e órgãos, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de

10. **Relatório Técnico de Recurso** – Documento Digital n. 53054/2023.



execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. E ainda assim, a ALMT não aderiu, o que levou este Tribunal de Contas a exarar determinação nesse sentido – Acórdão n. 592/2018, Acórdão n. 522/2019 e Acórdão n. 383/2022.

26. Analisando a Nota Técnica n. 001/2023/UESC/SEFAZ, verificou que houve o reconhecimento da ausência das funcionalidades enumeradas pela recorrente, mas que havia anteriormente sanado nove deficiências no FIPLAN apontadas pela ALMT em 2018.

27. Esclareceu que o fato de um sistema não ser perfeito não justifica a não adesão do ente público e que as possíveis falhas ou ausências podem e devem ser solucionadas ao longo do tempo.

28. Explicou que o gerenciamento dos sistemas únicos pelo Poder Executivo da União foi ratificado pela Lei Complementar Federal n. 131/2009, na qual o legislador houve por bem incumbir o Executivo do papel de regulamentar o padrão mínimo do sistema integrado de administração financeira e controle a ser adotado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

29. O Decreto Federal n. 10.540/2020 dispõe que o SIAFIC deverá ser o único sistema para cada ente federativo, sendo permitida a integração com outros sistemas estruturantes (§ 6º do art. 1º) e que os entes federativos deverão observar as disposições do normativo a partir de 1º de janeiro de 2023 (art. 18). Nesse sentido, a SEFAZ/MT e a CGE/MT publicaram a Portaria Conjunta CGE/SEFAZ n. 001, de 9 de agosto de 2022, que dispõe sobre o Plano de Ação para atender o padrão mínimo de qualidade do SIAFIC, nos termos do Decreto Federal n. 10.540/2020.

30. Além disso, explicitou que o Tribunal de Contas publicou a Resolução Normativa n. 4/2023 – PP, de 14 de março de 2023, que dispõe sobre a instituição, em caráter permanente, do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle do Estado de Mato Grosso (SIAFIC/MT), no âmbito do TCE/MT. A medida garantirá aos jurisdicionados municipais a utilização do software desenvolvido pelo TCE-MT, aderente ao Decreto Federal n. 10.540/2020



31. Por fim, entendeu improcedente as justificativas da ALMT e concluiu pelo não provimento do Recurso Ordinário.

32. **Passa-se à análise ministerial.**

33. Muito embora seja de notório conhecimento que todos os Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Mato Grosso devam utilizar o Sistema FIPLAN, para facilitar a consolidação das contas — a cargo do Poder Executivo, por força legal —, não se apresenta adequada, com a devida vênia, a fundamentação acerca da obrigatoriedade da adesão ao sistema com base no Decreto Federal n. 10.540/2020, que foi publicado no final do exercício de 2020, em 06 de novembro.

34. Isso porque os autos do presente processo tratam das Contas Anuais de Gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso relativas ao exercício de 2020.

35. Conforme já amplamente debatido, a ALMT demonstrou seu esforço e comprometimento em aderir integralmente ao Sistema FIPLAN e alimentá-lo de maneira adequada.

36. A despeito de as Contas Anuais de Gestão da ALMT, do exercício de 2020, terem sido apreciadas apenas no exercício de 2022, compreende-se que a normativa publicada no final do exercício em análise não deve servir como fundamento para a aplicação de determinações e/ou recomendações – no caso desses autos, uma vez que o art. 18 do Decreto Federal n. 10.540/2020 determinou que os entes federativos deveriam observar suas disposições a partir de 1º de janeiro de 2023, veja-se:

Art. 18. Os entes federativos deverão observar as disposições deste Decreto a partir de 1º de janeiro de 2023.

37. Não é demais ressaltar que o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso – Sistema FIPLAN foi instituído pelo **Decreto Estadual n. 1.374/2008**¹¹, que enuncia o seu uso obrigatório pelos

11. Disponível em:

<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/07FA81BED2760C6B84256710004D3940/176FC98701>



órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Autarquias, Fundos Especiais e Fundações.

38. Por força do **parágrafo 6º do art. 48 da LRF** (incluído pela LC n. 156/2016) estabeleceu-se essa exigência de sistema único de execução orçamentária e financeira, como medida de reforço à responsabilidade fiscal, e que abrange todos os **Poderes** e **órgãos** dos entes da Federação:

Art. 48. São instrumentos de **transparência** da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

[...]

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação **devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira**, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

39. A ALMT, por meio da Resolução n. 4.377, de 11 de novembro de 2015, se comprometeu formalmente a adotar a Notificação Recomendatória Conjunta n. 1/2015 – MPE e TCE, veja-se o que dispõe o seu **art. 10**:

Art. 10. Aderir de imediato ao Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças – FIPLAN, comprometendo-se a alimentá-lo, para garantir a transparência necessária.

§ 1º Serão disponibilizadas, no portal de transparência do site da Assembleia Legislativa, as seguintes informações, mencionadas no manual do FIPLAN:

I - realização de receita: consulta por mês, exercício e por unidade orçamentária, informando detalhadamente cada uma das receitas – previstas e realizadas – no mês e acumuladas no exercício;

II - execução de despesa: consulta por mês, exercício e unidade orçamentária, com informação dos valores empenhados, liquidados pagos ou acumulados;

III - despesas por credor – consulta por CNPJ/CPF, nome ou parte do nome do beneficiário, por período de liquidação, no mínimo com as seguintes informações: nome do credor, dados do empenho com data, número, valor e tipo de despesa, com link para o empenho;

IV - empenhos: consulta de empenhos por período e unidade orçamentária contendo, no mínimo, informações acerca do credor, valor do processo que deu origem à licitação, à dispensa, ao contrato, valor liquidado/estornado/pago e saldo a pagar;

[A34F8B0425745E006A2DA4#:~:text=JUNHO%20DE%202008.-...FIPLAN%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](http://www.tce.mt.gov.br/assinatura?codigo=8RSV73&url=A34F8B0425745E006A2DA4#:~:text=JUNHO%20DE%202008.-...FIPLAN%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias).



V - liquidações: consulta de liquidações por período e unidade orçamentária, contendo, no mínimo, informações acerca de data, credor, valor, histórico, empenho, liquidação;

VI - pagamentos: por período e unidade orçamentária, contendo data, credor, número de empenho, valor, número do documento de liquidação e fonte.

§ 2º Quanto à execução orçamentária e financeira, utilizará o sistema SAPO até o mês de janeiro de 2016, quando deve aderir ao Sistema FIPLAN, desde que assegurados, pela Secretaria de Estado de Planejamento, gestora do sistema, todos os mecanismos de proteção, segurança e integridade dos dados efetivamente transmitidos pela Assembleia Legislativa.

40. No mais, nota-se da documentação¹² apresentada pela ALMT – Nota Técnica n. 0001/2023/UESC/SEFAZ –, além das informações trazidas aos autos, que a ALMT procurou solucionar as dificuldades técnicas enfrentadas para a adesão ao Sistema FIPLAN, demonstrando que não houve intenção deliberada de descumprir as determinações deste Tribunal de Contas.

41. Ademais, por tratar-se de tema controverso e de suma importância, a própria SEFAZ, na Nota Técnica n. 0001/2023/UESC/SEFAZ, explicitou a solicitação de instauração de mesa técnica nesta Corte de Contas para discussão do Decreto Federal n. 10.540/2020¹³:

Inicialmente é importante destacar que a SACE/SEFAZ solicitou a abertura de mesa temática junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE, para discutir sobre o DECRETO 10540/20, que determina que os Estados devem ter um Sistema único – SIAFIC, mantida e gerenciada pelo executivo, resguardando a autonomia dos Demais Poderes e órgãos autônomos: [...]

42. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições legais e institucionais, em desacordo com o posicionamento da Serur, opina pelo **provimento** do Recurso Ordinário, para que seja reformado o Acórdão n. 383/2022-TP, no sentido da exclusão da determinação do item “b”, tendo em vista que o art. 18 do Decreto Federal n. 10.540/2020 determina a observância de suas disposições apenas a partir de 1º de janeiro de 2023.

12. **Documento Externo** – Documento digital n. 29986/2023.

13. **Documento Externo** – Documento digital n. 29986/2023, f. 10.



3. CONCLUSÃO

43. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições legais e institucionais, manifesta:

a) pelo **CONHECIMENTO** do recurso, tendo em vista o preenchimento dos pressupostos regimentais de admissibilidade recursal previstos no art. 351 do novo RITCE/MT - RN n. 16/2021;

b) pelo **PROVIMENTO** do Recurso Ordinário, para que seja **reformado o Acórdão n. 383/2022-TP**, no sentido da **exclusão da determinação do item “b”**, tendo em vista que o art. 18 do Decreto Federal n. 10.540/2020 determina a observância de suas disposições apenas a partir de 1º de janeiro de 2023.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 25 de abril de 2023.

(assinatura digital¹⁴)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas

14. Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.