



**PROCESSO Nº : 6736-9/2012**  
**PRINCIPAL : GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**RESPONSÁVEIS : SILVAL DA CUNHA BARBOSA**  
**ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO 2011**  
**RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS**  
**PROCURADOR : ALISSON CARVALHO DE ALENCAR**

**EMENTA:**

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONTAS DE GOVERNO ESTADUAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO. SUGESTÃO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

**PARECER MINISTERIAL Nº 1614/2012**

**1 RELATÓRIO**

1. Cuidam os autos das Contas Anuais de Governo prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Mato Grosso, Silval da Cunha Barbosa, relativas ao exercício de 2011.



2. As equipes técnicas da Secretaria de Controle Externo da Quinta Relatoria, Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia e Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal, após analisarem as referidas contas, elaboraram Relatório Técnico Preliminar (fls. 3014/3685) abordando os principais aspectos da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e fiscal do Governo do Estado; bem como os investimentos em obras públicas ao longo do exercício de 2011, o resultado dos principais programas de governo e, ainda, o cumprimento de determinações e recomendações anteriores.

3. Ao final do Relatório, as SECEX's recomendaram providências e sugeriram a citação do Governador do Estado, Exmo. Sr. Silval da Cunha Barbosa, para apresentar alegações de defesa sobre os pontos de auditoria detectados, em observância aos postulados constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

4. Efetuada a análise da defesa em sede de Relatório Conclusivo de fls. 4001/4122, as SECEX's concluíram pela permanência de 20 (vinte) irregularidades, sendo 04 (quatro) de natureza gravíssima, 11 (onze) de natureza grave, 01 (uma) de natureza moderada e 04 (quatro) sem classificação, segundo o Manual de Classificação de Irregularidades do TCE/MT – 3ª Ed, revisada e ampliada, incluindo a Padronização de Multas. São elas:

**- Análise das receitas e despesas**

**1) CC 06. Contabilidade Moderado. Não apropriação do valor devido ao Pasep – 1% sobre o valor das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas (arts. 2º, III, 7º e 8º da Lei nº 9.715/1998).**

**1.1) Apropriação a maior para o PASEP pelo Governo do Estado, no valor de R\$ 128.858,17, descumprindo o que determina o art. 7º, c/c inc. III, art. 2º, Lei 9.715/98.**  
**Item – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.**



**- Demonstrativos Contábeis**

**2) DA 02. Gestão Fiscal/Financeira Gravíssima. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b”, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 48, “b”, da Lei nº 4.320/1964):**

*2.1) Resultado orçamentário deficitário em R\$ 239.997.987,07, decorrente da execução orçamentária consolidada do exercício de 2011. A receita executada foi igual a R\$ 9.890.460.100,19 e a despesa a R\$ 10.130.458.087,26. Item – Resultado da Execução Orçamentária.*

**3) DA 01. Gestão Fiscal/Financeira Gravíssima. Contração de obrigação de despesa sem existência de disponibilidade financeira (art. 42, caput, e parágrafo único e § 1º do art. 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 174, da CF/88; art. 10 da Res. CFC 750/93).**

*3.1) Insuficiência financeira de R\$ 41.271.802,35 para o pagamento das obrigações de curto prazo no final do exercício de 2011, o que demonstra situação de desequilíbrio financeiro, contrariando ao disposto no § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dados do RGF Anexo V (LRF, art. 56, Inciso III, alínea “a”) Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo. Item – Disponibilidades de Caixa do Poder Executivo.*

*3.2) Insuficiência de Caixa Líquida, no valor de R\$ 774.760.291,68, após o confronto entre as Disponibilidades de R\$ 800.511.065,35 e as Obrigações Financeiras de R\$ 1.575.271.357,03, evidenciando que o Governo do Estado não possui, em 31/12/2011, recursos financeiros para honrar os compromissos assumidos a curto prazo, o que demonstra situação de desequilíbrio financeiro, contrariando ao disposto no § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dados do Anexo 14, previsto no art. 101 e 105 da Lei 4.320/1964, Balanço Patrimonial Consolidado do Estado de Mato Grosso. Item – Disponibilidades de Caixa – Consolidado do Governo do Estado de Mato Grosso.*

*3.3) Insuficiência financeira para o pagamento das obrigações de curto prazo no final do exercício de 2011, o que demonstra situação de desequilíbrio financeiro, contrariando ao disposto no § 1º do art. 1º da LRF, apurada no Anexo V – RGF Consolidado do Governo do Estado, o qual demonstrou saldos negativos nas Fontes: 122-Recursos do FUNDEB = R\$ -17.590.178,28; 134- Recursos destinados às Ações de Saúde = R\$ -39.419.307,81;*



100-Recursos Ordinários do Tesouro Estadual = R\$ -248.587.542,90; 101. Recursos de Incentivos Concedidos = R\$ -3.373.062,29; 104-Recursos Destinados ao Fundo de Fomento à Cultura = R\$ -1.168.115,07; 106-Recursos Destinados ao FUNGEFAZ = R\$ -11.036.572,85; 110-Recursos da Contribuição ao Salário Educação = R\$ -7.412.850,07; 202-Recursos do FETHAB, FUNDEIC e FUNDESMAT P COPA = R\$ -2.625.324,00; 242-Recursos do Detran compartilhada com o Fesp = R\$ -7.920.036,06 e 263-Recursos Convênio Prog. Nac. Apoio a Modernização = R\$ -52.408,75. Item – Disponibilidades de Caixa – Consolidado do Governo do Estado de Mato Grosso.

**4) CB 02. Contabilidade Grave. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964 ou Lei nº 6.404/1976).**

**4.1)** Diferença de R\$ 1.083.063,29 na Receita corrente líquida, cabendo ao Tesouro Estadual a apresentação de justificativa. A divergência surgiu da comparação dos dados via Balanço Orçamentário Consolidado do Estado – Anexo 12 da Lei 4.320/64, com os valores constantes no RREO – Anexo III (LRF, art. 53, Inciso I), publicados pelo Governo do Estado de Mato Grosso. Item – Receita Corrente Líquida – RCL.

**4.2)** Divergência entre os saldos que compõem o Ativo Financeiro – Disponível, o Passivo Financeiro a Curto Prazo registrados contabilmente no Balanço Patrimonial e os saldos das Disponibilidades de Caixa Bruta e as Obrigações Financeiras lançadas no Anexo V do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa – Consolidado do Governo do Estado de Mato Grosso, previsto no Relatório de Gestão Fiscal (LRF, art. 55, Inciso III, alínea “a”). Dados do Anexo 14, previsto no art. 101 e 105 da Lei 4.320/1964, Balanço Patrimonial Consolidado do Estado de Mato Grosso. Item – Disponibilidades de Caixa – Consolidado do Governo do Estado de Mato Grosso.

**4.3)** Diferença de R\$ 4.705.262,06 a maior na conta “Restos a Pagar não Processados de Exercícios Anteriores”, entre o valor lançado no Demonstrativo da Dívida Flutuante Consolidado e o contabilizado no Balanço Patrimonial Consolidado. Diferença de R\$ 4.655.267,02 a menor na conta “Consignações de RP não Processados”, entre o valor lançado no Demonstrativo da Dívida Flutuante Consolidado e o contabilizado no Balanço Patrimonial Consolidado. Diferença de R\$ 49.995,04 a menor na conta “Outras Consignações”, entre o valor lançado no Demonstrativo da Dívida Flutuante Consolidado e o contabilizado no Balanço Patrimonial Consolidado. Item – Dívida Flutuante.



**5) CB 01 Contabilidade Grave. Não-contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964 ou Lei nº 6.404/1976).**

**5.1) SANADA.**

5.2) Ausência de registro de precatório posteriores a 05/05/2000 no valor de R\$ 348.202.514,60 na Demonstração da Dívida Fundada Consolidada – Anexo 16, contrariando o disposto no art. 30, §7º, da Lei 101/2000. Item – Precatórios.

**6) DB 03 Gestão Fiscal/Financeira Grave. Cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador (art. 37, caput da Constituição Federal, art. 3º da Resolução Normativa TCE/MT nº 11/2009).**

6.1) Cancelamento de R\$ 411.510,57 em restos a pagar processados de exercícios anteriores sem justificativa do fato motivador, em infringência ao disposto no art. 3º da Resolução Normativa TCE/MT nº 11/2000. Item – Restos a Pagar – Dívida Flutuante.

**7) DB 15 Gestão Fiscal/Financeira Grave. Não-cumprimento das regras que instituíram o regime especial de pagamento dos precatórios (art. 100 da Constituição Federal / Emenda Constitucional 62/2009).**

7.1) Pagamento de precatórios de natureza não alimentar no valor de R\$ 67.203.076,18 (59,79% do total pago em 2011), em desacordo ao disposto no art. 100, §§ 1º, 2º e 3º da Constituição Federal, o qual estabeleceu a prioridade no pagamento de precatórios de natureza alimentar. Item – Precatórios. Irregularidade reincidente.

**8) JB 04 Despesa Grave. Utilização de recursos provenientes da alienação de bens para pagamento de outras despesas não consideradas de capital, salvo se destinado por lei aos regimes de previdência dos servidores públicos (arts. 44 e 50, I, da Lei Complementar 101/2000 – LRF).**

8.1) Realização de empenho no montante de R\$ 1.831.231,36 nas contas contábeis “Diárias – Pessoal Civil”, “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, “Sentenças Judiciais” e “Aplicações Diretas” nas Unidades Orçamentárias 12301 – INTERMAT, 12501 – EMPAER e 17501 – Companhia Matogrossense de Mineração, com recursos provenientes de alienação de ativos, contrariando o disposto no artigo 44 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF. Item Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos.



**9) Irregularidade não classificada pela Resolução nº 17/2010.**

**9.1)** Descumprimento da meta fiscal de Resultado Primário estabelecida no Anexo II da LDO/2011 (Lei nº. 9.424, de 29/07/2010), pelo Governo do Estado de Mato Grosso, acarretando na desconformidade com o que dispõem os §§ 1º, 2º e 3º do art. 4º da LRF. O montante do superávit primário – R\$ 587.841.639,07, significou apenas 58,12% do serviço da dívida (juros e amortização), que corresponde a R\$ 1.011.377.843,12. Dessa forma, o resultado primário atingiu somente 56,70% da meta estabelecida na LDO/2011. Item Resultado Primário.

**- Ação setorial do governo**

**10) AA 02. Limite Constitucional/Legal Gravíssima. Não aplicação do percentual mínimo de 12% pelo Estado, do produto da arrecadação de impostos a que se referem os arts. 155 e 156, respectivamente, e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, alínea “a”, da Constituição Federal – Estado, e arts. 158 e 159, I, alínea “b” e § 3º, da Constituição Federal – Município – em ações e serviços públicos de saúde (art. 77, II, III, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – Constituição Federal).**

**10.1)** Não-aplicação do percentual mínimo de 12% em ações e serviços públicos de saúde pública, infringindo determinação constitucional. No exercício, o Estado deixou de investir 22.052.203,66 da receita de impostos e transferências em ações e serviços de Saúde Pública, recurso necessário para que fosse atendido o percentual mínimo exigido pela Constituição Federal. Item Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – Limites Constitucionais.

**11) AA 01. Limites Constitucionais de Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no estado. Gravíssimas. Não-aplicação do percentual mínimo da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 245 da Constituição Estadual).**

**11.1)** Não-aplicação do percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 245 da Constituição Estadual). Em 2011, o estado deixou de aplicar R\$ 343.958.229,21 da receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. No ano, foram investidos R\$ 1.551.390.187,93 em recursos com manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondente a somente 28,65% da





*receita de impostos e transferências. O valor apurado está 6,35 pontos percentuais abaixo do limite mínimo de 35% estabelecido no art. 245 da Constituição Estadual. Item Limites Constitucionais de Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e com Saúde no estado.*

**11.2) SANADA.**

*11.3) Repasse estadual a menor do FUNDEB de R\$ 8.037.751,60, referente a “receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos”, em descumprimento ao art. 3º, inciso IX, da Lei nº 11.494/07. Item Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.*

**12) Irregularidade não classificada pela Resolução nº 17/2010**

*12.1) Ausência e atraso dos repasses da saúde estadual, em valor superior a R\$ 73.709.574,29 milhões, que atingiu 100% dos municípios do Estado, fragilizou e, em alguns municípios, inviabilizou os programas de saúde. Em 2011 existiram incentivos em atraso, em todos os municípios do Estado, dos seguintes programas estaduais: Saúde Bucal, PSF, Portaria 112/61 – MAC, PASCAR, Micro-Reabilitação, Incentivo ao Alcance de Metas – AB e Diabetes Millitus. Além do valor de R\$ 73.709.574,29 não repassados, há ainda, os valores referentes aos municípios para os quais não foi sequer possível fazer a previsão do valor devido que deveria ser repassado pelo Estado, em face da ausência de dados das transferências mensais.*

**- Áreas temáticas**

**13) DB 12. Gestão Fiscal/Financeira Grave. Concessão de benefícios administrativos ou fiscais em desconformidade com a legislação (art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; e Resolução Normativa/TCE nº 01/2003).**

*13.1) Descumprimento ao art. 14, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) em razão da expansão dos incentivos fiscais em ritmo superior à evolução do PIB estadual, à receita arrecadada de ICMS e à arrecadação de receita tributária, no período de 2007 a 2011. Indica-se que a concessão e ampliação dos incentivos não foi acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita. Item – Incentivos Fiscais.*



**14) DB 13. Gestão Fiscal/Financeira Grave. Não-obtenção de resultados financeiros e/ou sociais planejados na concessão de benefícios administrativos ou fiscais (art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; e Resolução Normativa/TCE nº 01/2003).**

**14.1)** Descumprimento ao art. 1º da Lei nº 7.958/2003, relativo à redução das desigualdades sociais e regionais e ao art. 8º no que se refere aos aspectos sociais e à melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e do bem-estar social da população dos municípios menos desenvolvidos. Item – Incentivos Fiscais.

Em 2011, a renúncia fiscal per capita foi igual a R\$ 343,32. Dentre os municípios com maior IDH, verifica-se que o maior valor per capita está associado à Rondonópolis, com R\$ 1.839,11 por habitante e Lucas do Rio Verde, com R\$ 974,01 por habitante. De 2008 a 2011 nota-se uma grande concentração de renúncia de receita nos municípios de Rondonópolis, Cuiabá, Várzea Grande e Lucas do Rio Verde. Esses quatro municípios concentraram no período, 76,3% dos incentivos fiscais realizados.

**15) Irregularidade não classificada pela Resolução nº 17/2010**

**15.1)** Programa de reestruturação e ajuste fiscal do Estado de Mato Grosso – PAF

**Descumprimento da Meta 1 – SANADO**

**Descumprimento da Meta 5 – Reforma do Estado, Ajuste Patrimonial e Alienação de Ativos do Programa de reestruturação e ajuste fiscal do Estado de Mato Grosso – PAF.** Não foi realizada a projeção para 2011 do percentual de “outras despesas correntes” em relação à Receita Líquida Real. A previsão era de no máximo de 28,51% e no ano, as despesas executadas no grupo outras despesas correntes corresponderam a 55,90% da RLR.

**16) LB 22. Previdência Grave. Existência, no ente, de mais de um RPPS e de mais de uma unidade gestora com finalidade de administrar, gerenciar e operacionalizar o regime (art. 40, § 20, da Constituição Federal).**

**16.1)** Não adesão ao FUNPREV do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública contrariando o disposto no art. 40, §20, da Constituição Federal. Item Funprev-MT – Unidade Gestora. Irregularidade reincidente.





**17) LB 06. Previdência Grave. Inobservância dos requisitos mínimos para que o RPPS tenha viabilidade de manutenção, descritos no Parecer Atuarial, constante da Avaliação Atuarial (Lei nº 9.717/1998).**

*17.1) Déficit atuarial no valor de R\$ 12.166.253.798,89, demonstrando o desequilíbrio atuarial do Funprev e indica que as receitas futuras não serão suficientes para efetuar os pagamentos de todos os compromissos do Fundo com a concessão de benefícios previdenciários. Item – Funprev-MT – Equilíbrio Atuarial.*

**18) SANADA.**

**19) JB 01. Despesa Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, art. 4º da Lei nº 4.320/1964 ou legislação específica).**

*19.1) Pagamento irregular de R\$ 54.185.669,41 (1.171.075,63 UPFMT) ao MT Saúde em 2011, com recursos do Tesouro Estadual, em infringência ao princípio constitucional da equidade e da universalidade da saúde pública, visto que o pagamento dessa contribuição estadual utilizada para custear o plano de saúde dos servidores do Estado de Mato Grosso revela-se inconstitucional, uma vez que o estado está custeando um serviço particular de saúde, que beneficia apenas uma parcela de indivíduos do estado. Item – MT Saúde.*

**20) FB13. Planejamento/Orçamento Grave. Peças de Planejamento. (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).**

*20.1) Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal) caracterizada no item 6.9 – Análise dos investimentos em obras públicas.*

**- Desempenho econômico social do Estado**

**21) Irregularidade não classificada pela Resolução nº 17/2010**

*21.1) Autorização de pagamento de despesa irregular em 2011 no valor de R\$ 73.121.226,67. Essa despesa se refere a encargos especiais, aposentadorias e pensões do Poder Legislativo (Assembleia Legislativa – R\$ 38.410.157,41 e Tribunal de*



*Contas de Mato Grosso – R\$ 34.711.069,26) e foi paga utilizando o limite constitucional regulamentado pela LRF, reservado às despesas com pessoal do Poder Executivo estadual (LC 101/00, art. 20, inciso I, alínea “c”), o que implicou na violação da LRF, art. 20, inciso II, alínea “a” pela Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas de Mato Grosso. De 2007 a 2011, foram pagos R\$ 249.772.470,05 de forma irregular.*

5. Por meio do Ofício nº 35/2012/GAB/WJT, o Conselheiro Relator Waldir Júlio Teis informou que as irregularidades **12** e **12.1** serão remetidas para análise nas contas de gestão da Secretaria de Estado de Saúde, bem como que as impropriedades **13**, **13.1**, **14** e **14.1** serão remetidas para as contas de gestão da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração.

6. Vieram os autos ao Gabinete do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

7. É o Relatório.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Introdução

8. Nos termos do art. 46 da Constituição do Estado de Mato Grosso, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de Mato Grosso e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo.



9. O controle externo, a cargo do Poder Legislativo Estadual, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, consoante o disposto no art. 47 da Constituição Estadual.

10. Desse modo, de acordo com 47, inciso I, da Carta Estadual, compete ao Tribunal de Contas apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de 60 (sessenta) dias a contar de seu recebimento e enviado à Assembleia Legislativa para julgamento.

11. No mesmo sentido, a Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT) estabelece que o Tribunal de Contas do Estado emitirá parecer prévio circunstanciado sobre as contas que o Governador do Estado deve apresentar anualmente (art. 25).

12. As contas de governo abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, restringindo-se o parecer prévio às contas do Poder Executivo (§ 1º).

13. Ademais, as contas consistirão nos balanços gerais do Estado e no relatório do órgão central de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º, do art. 162, da Constituição Estadual.

14. O art. 34 da Lei Orgânica do TCE/MT ressalva que a elaboração do parecer prévio não envolve o exame de responsabilidade dos administradores e demais responsáveis de unidades gestoras, por dinheiros, bens e valores públicos, cujas contas deverão ser apresentadas em separado e julgadas conforme previsto no Regimento Interno e demais provimentos do Tribunal.



15. Trata-se, assim, da análise das contas de governo, as quais expressam os resultados da atuação governamental ao longo de determinado exercício financeiro. Representam as contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa, revelando o cumprimento, ou não, do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, apresentando, ainda, os níveis de endividamento, o atendimento, ou não, aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para as políticas públicas da saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos balanços gerais prescritos pela Lei n.º 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I, c/c 49, IX, da CF/88).

16. Com o intuito de estabelecer regras para apreciação e julgamento de contas anuais de governo e de gestão, o TCE/MT editou a Resolução Normativa nº 10/2008, a qual dispõe em seu art. 5º, § 1º, que o parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

- a) se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31.12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;
- b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;
- c) o cumprimento dos programas previstos na LOA, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;



d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;

e) a observância ao princípio da transparência.

17. No caso em apreço, verifica-se que as Contas Anuais de Governo, referentes ao exercício de 2011, foram prestadas tempestivamente pelo Exmo. Sr. Silval da Cunha Barbosa, Governador do Estado, para apreciação pelo TCE/MT, mediante parecer prévio, no prazo de 60 (sessenta) dias, conforme disposição constitucional, para posterior julgamento pela Assembleia Legislativa.

18. Constata-se, ainda, que foi oportunizado o direito de defesa ao Governador do Estado, em observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, de acordo com o art. 5º, inciso LV, da Constituição da República.

19. Após breve introdução, o Ministério Público de Contas, na sua missão Constitucional e legal de resguardar a lei, fiscalizando sua execução, regrada na Constituição Federal, ao analisar a Prestação de Contas do Governo do Estado de Mato Grosso e o Relatório Técnico de fls. 3014/3685, passa a discorrer sobre os principais aspectos analisados e destaca os resultados apurados na avaliação da gestão dos recursos públicos do Governo do Estado.



## 2.2 A indispensável observância da boa-fé objetiva na concretização das políticas e finanças públicas

20. Muito tem-se questionado no Brasil a exata aplicação da boa-fé objetiva na gestão pública. Tal tarefa é árdua, quicá improvável de ocorrer, porém, alguns delineamentos nos mostram o alcance a que se busca.

21. A dimensão principiológica da boa-fé objetiva do direito brasileiro ressalta a singularidade do que deve ser compreendido como adequado à conduta de retidão em cada sociedade e momento histórico.

22. De modo geral, está-se diante de um conjunto de prestações, direito e deveres que incumbe às partes de qualquer relação jurídica, com base na exigência genérica de comportamento segundo critérios de lisura e lealdade. O conteúdo deste conjunto de prestações corresponderia ao modelo de comportamento do homem correto e honesto, pautado pela lealdade, honestidade, previsibilidade, confiança e cumprimento das promessas, considerando-se as peculiaridades de cada momento histórico.

23. Há certa relutância, por alguns, pela adoção do critério de valoração das condutas sujeitas à disciplina do direito público, marcada pelo signo da legalidade estrita. Contudo, a aplicação da cláusula geral da boa-fé objetiva ao direito público é considerada plenamente compatível com a própria legalidade e, consequentemente, com o Estado de Direito, cabendo ao intérprete fazer uma ponderação entre valores compreendidos pelos princípios em jogo no caso concreto, mormente diante das políticas e finanças públicas.





24. Aliás, cabe apontar que essa aplicabilidade se encontra em plena consonância com a constatação de que a boa-fé objetiva se originou e se desenvolveu no direito romano, no qual teve como dimensão marcante a aplicação às relações públicas romanas.

25. Portanto, deve o atual e comprometido administrador dos recursos públicos ter como premissa básica que, tanto as políticas públicas, quanto o orçamento pátrio, configuram verdadeiro plano de governo impositivo, implicando claras alterações na realidade jurídica ao fazer nascer para a Administração a obrigação de perseguir as finalidades que neles estão expressas.

26. Como norma vinculativa da atuação do Estado, representativa do conjunto político de cumprimento de promessas públicas, este Ministério Público de Contas pautará seu trabalho no combate aos atos despidos de lealdade, retidão, lisura e probidade, inadmitindo que sejam frustradas as expectativas da coletividade e os objetivos do planejamento, em absoluta consonância com os valores da boa-fé objetiva.

## 2.3 O Resultado das Políticas Públicas

### 2.3.1 Educação

27. Nota-se, segundo consta do resumo das **irregularidades** das políticas públicas de educação, do relatório emanado pela Secretaria de Controle Externo da Quinta Relatoria, que o estado de Mato Grosso teria inobservado: **AA 01 - a)** os limites constitucionais de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino no Estado, visto que não aplicou o percentual mínimo (de 35%) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e



desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 245 da Constituição Estadual; **b)** as despesas com ensino superior, ao descumprir a determinação do art. 246 da Constituição do Estado; **c)** o repasse Estadual a menor do FUNDEB de R\$ 8.037.751,60, referente a “receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos”, consoante regra impositiva constante no art. 3º, inciso IX, da Lei Ordinária Nacional 11.494/07.

28. Em sua defesa o Governador do estado de Mato Grosso asseverou que: a) o Estado de Mato Grosso vem aplicando na manutenção e desenvolvimento do ensino o que determina a Constituição Federal, ou seja, o mínimo de 25% da Receita Líquida de Impostos e Transferências, superando-o em 3,79%. Além disso, o planejamento do Estado (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) vem sendo elaborado considerando o limite da Constituição Federal, porém com o intuito de cumprir o que preconiza a Constituição Estadual, o Estado possui políticas para constantes investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino, comprovando que o Estado vem buscando aumentar os investimentos em Educação; b) a aplicação do percentual de 2,5% da RCL foi considerada inconstitucional, conforme a ADI 84011/2010, julgada procedente em 11/08/2011, pelo Tribunal de Justiça Local; c) em análise ao demonstrado na página 248 do relatório de análise da prestação de contas, concluiu-se que o valor da dívida ativa por compensação foi de R\$ 27.475.148,79, receita essa de caráter compensatório, gerada na fonte 149, sem lastro financeiro, portanto, não vinculada. No mais, a receita decorrente de multas e juros, no exercício de 2011, não foi aplicada à vinculação sobre os acessórios de tributos, contudo, devido a recente decisão do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CONDES, em 2012 essas receitas passarão a compor a base de vinculação para o FUNDEB.



29. Imprescindível assinalar, de início, que o direito à educação – que representa prerrogativa constitucional deferida a todos (CF, art. 205) – qualifica-se como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração. Observa-se que a indivisibilidade dos direitos humanos orienta a interpretação atual da teoria geracional, que deve ser vista apenas como vetor de explicação da evolução do rol de direitos protegidos, não podendo ser utilizada para enfraquecer a proteção de determinada espécie de direito (ACCIOLY, Hildebrando; Manual de Direito Internacional Público; 20ª edição, Saraiva, 2012).

30. O direito fundamental à educação se enquadra em um rol, cujo adimplemento impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva, desincumbindo-se ao criar condições objetivas que propiciem aos titulares desse direito o acesso pleno ao sistema educacional.

31. Para CELSO LAFER, citado pelo eminente Ministro da Suprema Corte, Celso de Mello, em brilhante estudo (ARE 639.337/SP), o direito à educação – que se mostra redutível à noção dos direitos de segunda geração – exprime, de um lado, no plano do sistema jurídico-normativo, a exigência de solidariedade social, e pressupõe, de outro, a asserção de que a dignidade humana, enquanto valor impregnado de centralidade em nosso ordenamento político, só se afirmará com a expansão das liberdades públicas, quaisquer que sejam as dimensões em que estas se projetem.

32. O alto significado social e o irrecusável valor constitucional de que se reveste o direito à educação não podem ser menosprezados pelos Entes Federados, notadamente diante de compromissos assumidos na órbita internacional. Não se torna enfadonho lembrar que o direito à educação, de natureza fundamental, é consagrado em diversos dispositivos de documentos internacionais da Organização das Nações Unidas, a exemplo do art. 26 da Declaração Universal dos



Direitos do Homem, de 1948; do art. 4º da Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, de 1960; e do art. 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966.

33. Portanto, o direito à educação necessita ter eficácia, porquanto se trata de um direito público subjetivo do particular (art. 208, § 1º, CRFB/88), assegurado universalmente.

34. O Supremo Tribunal Federal, em inúmeros casos, tem proclamado que “...a educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição” (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 603.575/SC, Relator: Ministro Eros Roberto Grau, 2ª Turma, julgado em 20.04.2010).

35. A Constituição Federal foi categórica ao estabelecer que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiverem acesso na idade própria, e, progressiva universalização do ensino médio gratuito, (art. 208, incisos I e II, da CRFB/88). Ou seja, a Carta Magna impôs, sem sombra de dúvida, uma obrigação ao Poder Público, não havendo qualquer margem de discussão teórica ou prática destinada a legitimar a fuga do Estado em relação à sua missão constitucional.

36. As ações estatais, nessa medida, devem ser materializadas com o objetivo de assegurar a eficácia das determinações constitucionais, especialmente os direitos fundamentais.



37. Pois bem, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o Estado de Mato Grosso **aplicou 28,65% (R\$ 1.551.390.187,93)** da sua receita líquida de impostos e transferências, **sendo 3,65 pontos percentuais superiores ao limite mínimo de 25%** estabelecido no art. 212 da Constituição Federal. Porém, o percentual aplicado é 6,35 pontos inferior ao limite mínimo ditado pelo art. 245 da Constituição Estadual.

38. Não há que se falar em inconstitucionalidade do artigo 245 da Constituição Estadual por mencionar percentual de aplicação na educação superior ao estabelecido na Constituição Federal. Isso porque em decisão unânime da ADI 282-1, os Ministros do Supremo Tribunal Federal sedimentaram não haver violação aos artigos 167, IV e 212 da CF, pois este menciona um percentual mínimo de 25 % “vinte e cinco por cento”, porém não traz o percentual máximo a ser observado, podendo, assim, haver limites a maior que os dispostos na Constituição da República.

39. Destaco, ainda, que este Tribunal, ao apreciar as contas de governo do Executivo Estadual em anos anteriores, para fins de emissão de parecer prévio, especificamente acerca do limite de gastos na educação, tem afastado a gravidade da irregularidade referente à não aplicação de 35% de sua receita, nos termos da Constituição Estadual - CE. Isso, evidentemente, desde que as despesas com a educação superem o percentual de 25% estabelecido na Constituição da República – CR – como limite mínimo absoluto.

40. Quanto ao limite mínimo de gasto na educação superior, o percentual foi cumprido, haja vista que o limite de 2,5%, previsto na Constituição Estadual pela EC 57/10, foi extirpado por meio do julgamento pelo TJMT da ADI 84011/10, retornando-se o percentual mínimo de aplicação de 1%. Logo, tendo sido



aplicado 1,81% da receita corrente líquida estadual na educação superior do estado de Mato Grosso, não há falar em irregularidade.

41. No que toca ao FUNDEB, prevê o art. 3º, IX, da Lei 11.494/2007 a sua composição contará, dentre outras, com 20% (vinte por cento) das receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos ali discriminados.

42. Restou comprovada a transferência a menor do que exigido pela norma supracitada, no importe de R\$ 8.037.751,60 (oito milhões, trinta e sete mil, setecentos e cinquenta e um reais e sessenta centavos), extraídos da base de cálculo para repasse (R\$ 41.183.420,89), concernentes a receitas da dívida ativa, juros e mora, motivo pelo qual a irregularidade apontada deverá persistir.

43. Extraí-se do quadro comparativo que se encontra às fls. 248 do relatório técnico, que do total devido (R\$ 1.068.111.435,75) apenas 0,41% não foi repassado (R\$ 4.387.951,51), ou seja, foram repassados R\$ 1.063.723.484,24 (um bilhão, sessenta e três milhões, setecentos e vinte e três mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e vinte e quatro centavos).

44. Considerando que o reflexo direto na política pública do FUNDEB guarda correlação com o valor **total repassado** e não com as parciais exigidas pela lei (art. 3º, caput, da lei 11.494/2007 - 20%), não seria razoável ou proporcional, opinar pela aplicação da sanção decorrente da irregularidade, notadamente ao se deparar com o baixo percentual faltante (0,41%) para se atingir o ideal exigido.

45. Todavia, deverá o Governo do Estado de Mato Grosso se ater, para o corrente ano, ao mínimo fixado por parcelas de receitas que compõem o FUNDEB, mormente porque o déficit atinente à fração advinda da dívida ativa





tributária poderá ser minimizado com maior empenho da Procuradoria Geral do Estado, que ganhará reforços em seus quadros com o ingresso dos novos Procuradores do Estado aprovados no certame que, recentemente, finalizou-se.

46. Registra-se que este *parquet* especial estará sempre atento à perfeita aplicação dos recursos públicos na política da educação, rogando aos gestores por um planejamento estatal e compromisso em relação à efetivação desse inafastável direito social, viga-mestra que sustenta o pleno desenvolvimento e a formação do próprio ser humano.

47. Lamentável que o Estado de Mato Grosso, conquanto seja o que mais aplica recursos nesta política pública, apresente resultados insuficientes nos índices educacionais, a ponto de apresentar as piores notas quanto ao comparativo nacional, regional e com os demais Estados da região Centro-Oeste, nos termos do relatório técnico constante às fls. 3.283/3.286 dos autos.

48. **Nessa ordem de ideias, pautado na necessidade de observância da boa-fé objetiva na concretização das políticas e finanças públicas, o Ministério Público de Contas do Estado de Mato Grosso entende que apenas uma irregularidade encontrada pela SECEX possui juridicidade (irregularidade 11.3), o que não obstaculiza a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas de Governo de 2011.**

49. Ademais, encampando-se as recomendações já sugeridas pela Secretaria de Controle Externo, opina: **a)** pela **recomendação** de cumprimento das metas do movimento “Todos por Educação”, criado em setembro de 2006 e financiado pela iniciativa privada, que congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores público, cujo objetivo é contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à educação básica de qualidade; **b)** pela



**determinação** para que o Governo do Estado de Mato Grosso cumpra, fidedignamente, o repasse mínimo dos valores que compõem o FUNDEB, exigido pelo art. 3º da Lei 11.494/2007.

### 2.3.2 Saúde

50. As políticas públicas em saúde integram o campo de ação social do Estado orientado para a melhoria das condições de saúde da população e dos ambientes natural, social e do trabalho. Sua tarefa específica consiste em organizar as funções públicas governamentais para a promoção, proteção e recuperação da saúde dos indivíduos e da coletividade.

51. No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, as políticas públicas de saúde orientam-se pelos princípios de universalidade e equidade no acesso às ações e serviços e pelas diretrizes de descentralização da gestão, de integralidade do atendimento e de participação da comunidade, na organização de um sistema único de saúde no território nacional.

52. Nesse sentido, a Carta Magna brasileira dispõe em seu art. 196 que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doenças e de outros agravos, bem como o acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Assim, estabeleceu o Princípio do Acesso Universal e Igualitário às Ações e Serviços de Saúde, enquanto concretização da isonomia (art. 5º, CF/88), impondo ao Estado o dever de agir fornecendo, a todos, prestações materiais e jurídicas voltadas ao resguardo do direito à saúde, independentemente da situação econômica das pessoas.



53. No mesmo norte, o Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, em reiterados casos, vem enfatizando o caráter fundamental do direito à saúde. Veja-se, por exemplo, a seguinte decisão proferida:

*“O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos [...], o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado Brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado” (Agravio Regimental no Recurso Extraordinário n.º 271.286/RS - julgado em 12.09.2000).*

54. Como se vê, as políticas públicas se materializam através da ação concreta de sujeitos sociais e de atividades institucionais que as realizam em cada contexto e condicionam seus resultados. Por isso, o acompanhamento dos processos pelos quais elas são implementadas e a avaliação de seu impacto sobre a



situação existente devem ser permanentes. A partir dessa concepção, passa-se a analisar a realidade do Estado de Mato Grosso no que concerne às ações e serviços públicos de saúde.

55. O **PPA 2008/2011** de Mato Grosso no tocante à Saúde teve como objetivo principal o “**aumento do nível geral de Saúde**”, contudo resta evidenciado o **não cumprimento de tal objetivo estratégico**.

56. Isso porque o Estado apresentou o menor investimento *per capita* em Saúde (R\$ 275,76), no comparativo com Goiás (R\$ 286,78), Mato Grosso do Sul (R\$ 309,36) e Distrito Federal, esse valor foi obtido pela divisão do orçamento da função pelo número de habitantes do respectivo Estado. Ainda, nota-se que Mato Grosso apresentou também os resultados mais desfavoráveis quanto à qualidade da Saúde, consoante se denota do Relatório Técnico às fls. 3302 e 3303, 3319 a 3372 dos autos.

57. **Analisando os indicadores e comparando-os a nível Brasil**, vislumbra-se que expectativa de vida no Estado é de 73,4 anos, número inferior a todos os demais Estados do Centro-Oeste, Sul e Sudeste. O índice de envelhecimento em Mato Grosso tem aumentado, o que indica avanço na transição demográfica e revela a necessidade de priorização na formulação, gestão e avaliação de políticas públicas nas áreas de saúde e de previdência social.

58. Demais disso, o Estado possui a maior taxa de mortalidade neonatal precoce dentre a média nacional, da região Sul, Sudeste e Centro-Oeste, aproximando-se da média da região Nordeste. É o terceiro Estado do Brasil com maior taxa de mortalidade neonatal tardia e o quinto com maior taxa de mortalidade de crianças de 28 a 364 dias de vida. Ainda, no comparativo nacional, é o quarto com maior número de mortes de menores de cinco anos de idade por infecção



respiratória. Possui a maior taxa de mortalidade por acidente de trabalho do país e apresenta a quarta maior incidência de acidentes e doenças do trabalho em segurados da Previdência Social.

59. O Estado de Mato Grosso é o 8º Estado com maior taxa de incidência de aids e apresenta alta taxa de mortalidade de portadores do vírus HIV, acima da média brasileira e do Centro-Oeste. Nota-se, também, o grande avanço da incidência da dengue e da incidência da febre hemorrágica da dengue do Brasil, bem como o aumento do número de crianças infectadas com Sífilis congênita. O Estado apresenta-se, ainda, como o 14º na incidência de meningite no país e o 16º quanto à maior taxa de incidência de tuberculose a cada 100 mil habitantes.

60. Atualmente, possui a maior taxa de incidência do Brasil de leishmaniose tegumentar americana, doença infecciosa que acomete a pele e as mucosas, principalmente de animais, podendo ser transmitida secundariamente ao homem através da picada de insetos<sup>1</sup>. É também o campeão brasileiro na incidência da hanseníase e na taxa de prevalência dessa doença, que supera em quase nove vezes a meta estabelecida pela OMS (um caso/10 mil habitantes). É o 11º Estado do Brasil, com menor número de leitos hospitalares e apresenta índice inferior à média nacional e a de todos os Estados do Centro-Oeste no que se refere ao número de médicos para cada mil habitantes.

61. Diante dos dados explicitados acima, considerando a deficiência apresentada nas questões da saúde pública estadual, torna-se indispensável a **recomendação** para que o Governo Estadual adote providências visando o aprimoramento e melhoria no que se refere às políticas públicas de saúde, sobretudo no que concerne aos indicadores deficitários, a fim de prevenir e reduzir a

1 Portal Saúde SUS. [http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/area.cfm?id\\_area=1560](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/area.cfm?id_area=1560).



incidência de doenças e outros agravos, bem como de melhorar as condições de saúde da população.

### 2.3.3 Segurança Pública

62. O tema “segurança pública” vem sendo muito questionado na atualidade, porquanto é considerado como problema recorrente ao Estado e, também, um dos seus principais desafios.

63. As décadas anteriores foram marcadas pela negligência, onde adotou-se políticas públicas precárias e de curto prazo, bem como desprovidas de quaisquer parâmetros de gestão eficaz e eficiente, fazendo com que o Brasil apresentasse um dos piores indicadores de violência e de vitimização, além da péssima gestão em segurança pública.

64. A questão vem ganhando tanta visibilidade pública, que jamais esteve tão presente nos debates de especialistas e do público em geral como agora.

65. Os problemas relacionados com o aumento da criminalidade e da sensação de insegurança, sobremaneira nos grandes centros, a degradação do espaço público, as dificuldades relacionadas à reforma e a eficiência preventiva das instituições da administração e da justiça criminal, a violência e a corrupção policial, a superpopulação nos presídios, bem como suas rebeliões e fugas, a degradação das condições de internação de jovens infratores, o aumento dos custos operacionais do sistema, a ineficiência da investigação criminal e das perícias policiais, além da morosidade judicial, representam algumas das problemáticas acerca do tema, que acabam por obstar a consolidação da questão afeta à segurança pública no país.





66. No Brasil, a década de 90 marca a adoção do modelo gerencial de serviço público, ao mesmo tempo em que representa o grande período neoliberal de privatizações de empresas estatais estratégicas para o desenvolvimento do país e de concessões de exploração de recursos e bens públicos. Não obstante esses fatores, veio representar a adoção de uma nova estratégia de gestão pública, culminando com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, encerrando assim acaloradas discussões em torno da existência ou não, no ordenamento jurídico brasileiro, do princípio da eficiência administrativa.

67. Nessa órbita, vislumbra-se que o paradigma da eficiência fora, expressamente, introduzido no texto constitucional, fazendo com que a administração e o serviço público sejam pautados pela utilização correta dos recursos públicos, qual seja, a busca pelo equilíbrio entre gasto e produtividade.

68. Portanto, não comporta-se mais estarmos adstrito ao repertório tradicional de gestão, mormente, o adotado pelos burocratas da atualidade, porquanto demonstrado ineficiente. As soluções devem passar pelo fortalecimento da capacidade do Estado em gerir os problemas que circundam as políticas públicas de segurança, tais como a violência, buscando-se, entre outros, a retomada da capacidade gerencial, com maior estímulo à formação acadêmica, e o alargamento dos pontos de contato entre as instituições públicas e a sociedade civil, cada vez mais relevante nesse processo.

69. Em síntese, a amplitude dos problemas acerca da segurança pública alertam para a necessidade de debates e de maior controle e melhor gestão dos responsáveis, tornando essencial, ainda, o ingresso de novos atores, cenários e paradigmas às políticas públicas, os quais devem enfrentar os desafios, fazendo com que esses debates transformem-se em controle real dessas políticas.



70. Preleciona Emerson<sup>2</sup> Gabardo que, não se pode cair no engano de que, ao se falar em eficiência do serviço público, estar-se-ia mera e simplesmente adotando uma política liberal de declínio do próprio serviço público, como se aquela representasse a máscara sob a qual se esconde uma lógica minimalista. Ao contrário, é perfeitamente possível e desejável alinhar eficiência, efetividade e qualidade dentro da lógica de um Estado Social. Estes objetivos devem ser pensados enquanto capazes de expandir a atuação e a prestação do serviço estatal – e não de limitá-los – restaurando, com isso, a legitimidade e a capacidade de integração social que os serviços prestados pelo Estado representam.

71. O Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, visando o alcance dessas metas, gerou mais um resultado no campo de avaliação de políticas públicas, uma vez que adotou o modelo e a metodologia utilizados para análise dos indicadores da saúde e educação, para segurança pública, adaptando-se, por lógica, ao tema em destaque.

72. Como resultado, verifica-se que o desempenho do governo do Estado do Mato Grosso nas ações que empreende na área de segurança, é precário, ineficiente e ineficaz.

73. Ressai da avaliação dos indicadores de Segurança Pública, efetuada pelos doutos da relatoria técnica, às fls. 3.417/3.448, o aumento das taxas de criminalidade, principalmente dos crimes de furto, roubo e homicídio.

---

2 GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003.



74. Restou demonstrando, ainda, ineficiência preventiva das instituições de segurança, uma vez que a política de contenção da violência não tem logrado êxito, deficiência na oferta de vagas nos presídios - uma das maiores superlotações do país e, por fim, relevante aumento dos custos operacionais do sistema de segurança pública desde 2008, o qual não foi acompanhado por melhoria de resultados.

75. À título exemplificativo, nota-se que a **folha de pagamentos e encargos sociais da Segurança Pública** foi de R\$ 745.978.343,88, que correspondeu a 82,4% do total empenhado na subfunção Administração Geral, que por sua vez, **consome 84,84% da receita destinada à segurança pública** (fl. 382).

76. No mesmo flanco, aventa-se que o custo médio anual de um reeducando do sistema prisional do Estado representa, praticamente, o **quádruplo** do custo médio de um aluno do sistema público, conforme fl. 3391 do relatório técnico (R\$ 9.652,20 - reeducando para R\$ 2.632,00 - aluno).

77. Oportuno salientar, que **o Estado de Mato Grosso foi o 7º do país com maior investimento per capita em Segurança Pública. No âmbito regional, destacou-se sobremaneira dos demais Estados-membros.**

78. **Contudo, em que pese a disparidade em relação aos demais Estados, Mato Grosso detém os menores índices de investimento nas subfunções “Inteligência” e “Policiamento”, e os maiores indicadores de criminalidade, especialmente nos crimes contra a vida, que vem crescendo ao longo dos exercícios, como observa-se às fls. 3.448/3.456 dos autos.**

79. Dessa forma, é patente a deficiência das políticas públicas adotadas pelo atual governo, o que coaduna com a ineficácia dos resultados,



sobretudo por restar comprovado situação contraditória, onde **ao passo que o Estado apresenta um dos maiores valores *per capita* em despesas de Segurança Pública, representa também um dos piores resultados dessas políticas, ambos em nível nacional. Assim, investe-se consideravelmente em segurança, mas os índices de criminalidade não são reduzidos.**

80. Dessas vertentes, pode-se extrair duas realidades: os recursos estão sendo “mal empregados” e/ou as políticas públicas são insuficientes. Todavia, qualquer que seja a causa, o tema exige solução premente, tendo vista que o Estado de Mato Grosso apresenta situação problemática em Segurança Pública.

81. Por derradeiro, em face do atual panorama, trazemos como ilustração, e por conseguinte como recomendação, no que couber, as medidas adotadas pelo Estado de São Paulo que teve a criminalidade reduzida, figurando sua Capital como a última no ranking nacional de violência, bem como tivera reconhecida pela ONU (Organização das Nações Unidas) a eficiência de sua política pública no que tange à segurança, pautada, principalmente, no investimento do governo na prevenção e nos instrumentos repressivos. Vejamos:

### **Apresentação<sup>3</sup>**

82. O número de homicídios dolosos na cidade de São Paulo caiu 72% entre 1999 e 2011. No mesmo período, o orçamento da Secretaria de Segurança Pública aumentou cinco vezes, chegando a R\$ 11,9 bilhões em 2011. O resultado desta equação: 61 mil vidas foram poupadas.

---

<sup>3</sup> <http://www.saopaulo.sp.gov.br/acoesdegoverno/seguranca-publica/>  
<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/a-seguranca-publica-de-sp-no-rumo-certo-e-uma-sugestao/>



83. A cidade fechou o ano, pela primeira vez na história recente, fora da zona epidêmica - a Organização Mundial de Saúde (OMS) considera epidêmicas as taxas de homicídios superiores a 10 para cada 100 mil habitantes ao ano. A taxa de homicídios paulista é menor que a metade da média nacional, de 26/100 mil habitantes/ano.

84. Ao mesmo tempo em que cai a criminalidade, **a prestação de informações à população está cada vez mais ágil e precisa, garantindo transparência e eficiência às ações da Secretaria de Segurança. Agora, as informações criminais são divulgadas mensalmente e por distrito. As estatísticas são mais uma ferramenta para combater o crime de forma certa. E, com o funcionamento das Centrais de Flagrante desde agosto de 2011, os flagrantes ocorridos na capital ficam concentrados, melhorando o fluxo de trabalho dos policiais, agilizando a prestação de informações e aumentando o conforto e a segurança dos cidadãos.**

85. Foram adotadas as seguintes medidas na capital paulistana, as quais podem servir de guia, diretriz, para nosso Estado:

- 1 - Aumento no efetivo;**
- 2 - Menos presos em delegacias, mais polícia nas ruas;**
- 3 - Modernização do Detran para melhoria da investigação criminal;**
- 4 - Reforço ao policiamento no trânsito;**
- 5 - Combate à Violência: Queda recorde no número de homicídios;**
- 6 - Aparato reforçado: Tecnologia a serviço da segurança;**
- 7 - Câmera inteligente;**
- 8 - Infocrim- Foco em inteligência policial;**
- 9 - Polícia valorizada;**
- 10 - Transparência: Divulgação mensal de dados criminais;**



**11 - Central de flagrantes: Melhoria no atendimento da população;**

**12 - Menos trânsito.**

86. Desse modo, vislumbra-se necessário que o Estado de Mato Grosso **adote providências no sentido de aprimorar e efetivar as políticas públicas de segurança pública, mormente no que concerne aos indicadores deficitários.**

## **2.4 Dos Achados de Auditoria**

### **Irregularidade 01. CC 06. Contabilidade Moderado. Apropriação a maior do PASEP**

87. A Lei Federal nº 9.715/98 disciplina as apropriações devidas ao PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, e no inciso III do artigo 2º, no artigo 7º e no inciso III do artigo 8º, respectivamente, estabelece:

*“Art. 2º A contribuição para o PIS/PASEP será apurada mensalmente:*

*(...)*

*III - pelas pessoas jurídicas de direito público interno, com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas.*

*(...)*

*Art. 7º Para os efeitos do inciso III do art. 2º, nas receitas correntes serão incluídas quaisquer receitas tributárias, ainda que arrecadadas, no todo ou em parte, por outra entidade da Administração Pública, e deduzidas as transferências efetuadas a outras entidades públicas.*





*Art. 8º A contribuição será calculada mediante a aplicação, conforme o caso, das seguintes alíquotas:*

*(...)*

*III - um por cento sobre o valor das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas.”*

88. Conforme redação transcrita acima, resta clarividente que a contribuição ao PASEP será calculada mediante a aplicação do percentual de 1% sobre o valor das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas, devidamente contabilizados conforme estabelece o art. 6º da Lei nº 4.320/64, excluindo das receitas correntes arrecadadas, as contribuições para o FUNDEB e as Transferências Correntes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e Outras Deduções da Receita Corrente, bem como as Transferências de Capital que o Estado tenha repassado à União e aos Municípios.

89. As exclusões mencionadas acima, servem para evitar duplicidade nas Receitas Correntes e nas Transferências Correntes e de Capital quando da apuração do percentual mínimo exigido para a apropriação do PASEP, e ainda, por ser tratar de Contas de Governo, em que demonstra os dados contábeis consolidados, também, exclui-se as Receitas Correntes arrecadadas e as Transferências de Capital pelas Fundações e Autarquias estaduais, tais como: CEPROMAT, UNEMAT, FUNAC e FAPEMAT.

90. A Equipe de Auditoria deste Tribunal de Contas, no levantamento da Prestação de Contas nas Contas Anuais de Governo do exercício financeiro de 2011, apresentou demonstrativo de apuração de apropriação ao PASEP, item objeto desta análise, e constatou que o Governo Estadual apropriou a maior o valor de R\$ 1.036.036,21 (um milhão, trinta e seis mil, trinta e seis reais e vinte e um centavos), consoante demonstrativo colacionado às fls. 3.153.



91. A Lei Federal nº 9.715/98 ao fixar a alíquota de 1% de contribuição ao PASEP, em seu inciso III do artigo 8º, o fez como parâmetro mínimo de aplicação, e em nenhum outro momento, estabeleceu parâmetro máximo de aplicação.

92. O descumprimento à lei elucidada, certamente refere-se à não apropriação devida de 1% sobre o valor das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas e também sobre o não recolhimento dentro do prazo legal.

93. A administração e fiscalização da contribuição para o PIS/PASEP compete à Secretaria da Receita Federal, conforme estabelece o artigo 10, novamente, da lei em comento.

94. Assim, a pessoa jurídica que apropriou a maior deve solicitar o ressarcimento dos valores recolhidos à Receita Federal ou, com a autorização dela, fazer as devidas compensações.

95. A defesa informou em justificativa, no que tange à apropriação a maior ao PASEP, no valor de R\$ 1.036.036,21 (um milhão, trinta e seis mil, trinta e seis reais e vinte e um centavos), que o fato já havia sido apontado por este Tribunal, no exercício de 2010, e que fora determinado a adoção de providências no sentido de regularizar as pendências, as quais foram observadas.

96. Os argumentos foram analisados e acatados parcialmente pela douda Equipe Técnica. Contudo, impede ressaltar que, inobstante o saneamento parcial, em ambos exercícios (2010 e 2011), o governo do Estado descumpriu os ditames da Lei Federal nº 9.715/98.



97. Observa-se que houve falta de controle específico quando da apropriação devida ao PASEP, o que denota falha grave do controle interno do Governo Estadual. Logo, deve ser **regularizada a situação mediante solicitação à Receita Federal de ressarcimento, ou pela compensação de créditos futuros.** Esta providência, na opinião do Ministério Público de Contas, deverá ser objeto de determinação por este Tribunal

## **Irregularidade 02. DA 02. Gestão Fiscal/Financeira Gravíssima. Déficit de execução orçamentária**

98. A despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade. Os dispêndios, assim como os ingressos, são tipificados em orçamentários e extraorçamentários. Segundo o art. 35 da Lei nº 4.320/64: *“Pertencem ao exercício financeiro: I - as receitas nele arrecadadas; II - as despesas nele legalmente empenhadas.”*

99. Para fins contábeis, em geral, a despesa orçamentária efetiva é a despesa corrente. Entretanto, pode haver despesa corrente não efetiva como, por exemplo, a despesa com a aquisição de materiais para estoque e a despesa com adiantamentos, que representam fatos permutativos.

100. É relevante destacar que a relação entre a receita e a despesa é fundamental para o processo orçamentário, visto que a previsão da receita dimensiona a capacidade governamental em fixar a despesa.



101. Além disso, de acordo com o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, **a arrecadação é instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa.** (grifou-se)

102. O conhecimento dos aspectos relacionados à receita e à despesa no âmbito do setor público, principalmente diante da Lei de Responsabilidade Fiscal, é de suma importância, pois contribui para a transparência das contas públicas.

103. A receita total prevista para o exercício financeiro de 2011, somou o valor de R\$ 10.576.723.524,00 e obteve a realização no exercício no valor de R\$ 9.890.460.100,19.

104.

105. Observa-se que o valor arrecadado correspondeu a 93,51% do valor previsto para o exercício, ou seja, a arrecadação ficou inferior à previsão orçamentária em 6,49%, conforme demonstrado na tabela abaixo.

*Fonte: Relatório Técnico da Secex da 5ª Relatoria.*

**Previsão e realização da receita estadual do exercício de 2011**

Receita	Previsão (a)	Realização (b)	Resultado	
			Valor (b - a)	(%)
<b>Receitas Correntes</b>	<b>9.754.506.748,00</b>	<b>9.626.354.979,77</b>	<b>-128.151.768,23</b>	<b>-1,31%</b>
Receita Tributária	5.921.271.735,00	5.749.470.749,54	-171.800.985,46	-2,90%
Receita de Contribuições	999.543.017,00	902.424.217,30	-97.118.799,70	-9,72%
Receita Patrimonial	82.309.090,00	93.347.560,68	11.038.470,68	13,41%
Receita Agropecuária	287.979,00	126.497,88	-161.481,12	-56,07%
Receita Industrial	2.786.423,00	2.149.371,66	-637.051,34	-22,86%
Receita de Serviços	247.691.305,00	231.042.932,36	-16.648.372,64	-6,72%
Transferências Correntes	3.159.609.088,00	3.080.045.357,27	-79.563.730,73	-2,52%
Outras Receitas Correntes	486.066.877,00	813.295.888,95	327.229.011,95	67,32%
(-) Deduções do FUNDEB	-1.145.058.766,00	-1.063.775.837,88	81.282.928,12	-7,10%
(-) Outras Deduções	0,00	-181.771.757,99	-181.771.757,99	0,00%
<b>Receitas de Capital</b>	<b>822.216.776,00</b>	<b>264.105.120,42</b>	<b>-558.111.655,58</b>	<b>-67,88%</b>
Operações de Crédito	442.886.795,00	90.045.885,65	-352.840.909,35	-79,67%
Alienações de Bens	4.959.250,00	6.195.330,90	1.236.080,90	24,92%
Amortização de Empréstimos	3.120.000,00	3.686.243,68	566.243,68	18,15%
Transferência de Capital	283.950.731,00	62.873.721,25	-221.077.009,75	-77,86%
Outras Receitas de Capital	87.300.000,00	101.303.938,94	14.003.938,94	16,04%
<b>Total</b>	<b>10.576.723.524,00</b>	<b>9.890.460.100,19</b>	<b>-686.263.423,81</b>	<b>-6,49%</b>

Fonte: Anexo 10 - consolidado das Contas Anuais do Estado de Mato Grosso – Exercício de 2011.



106. Já a despesa total fixada para o exercício financeiro de 2011 somou o montante de R\$ 11.238.033.975,00, e durante a execução orçamentária sofreu alterações através de créditos adicionais, conforme demonstram as tabelas abaixo, que finalizou o exercício com despesas autorizadas na ordem de R\$ 12.311.541.732,70.

107. Observa-se que do **total das despesas autorizadas (R\$ 12.311.541.732,70)** foram realizadas o montante de R\$ 10.929.548.944,73 que correspondeu a 88,77%, portanto, ocorreu economia orçamentária na ordem de 11,23%, ou seja, no valor de R\$ 1.381.992.787,97.

**Créditos adicionais exercício 2011**

Descrição	Valor (R\$ milhões)
Dotação Inicial	11.238.033.975,00
Dotação Suplementar	2.702.629.901,51
Dotação Reduzida	2.801.188.800,69
Dotação Especial	1.172.066.656,88
<b>Total</b>	<b>12.311.541.732,70</b>

Fonte: LOA 2011

Fonte: Relatório Técnico da Secex da 5ª Relatoria.

**Despesa orçamentária autorizada e realizada exercício 2011**

Tipo de despesa	Despesa autorizada	Realizada	(R\$ 1,00)
			ΔH% <sup>(1)</sup>
<b>Despesas Correntes(30000000)</b>	<b>9.995.614.916,56</b>	<b>9.581.753.114,33</b>	<b>-4,14%</b>
Pessoal e Encargos Sociais(31000000)	5.417.222.885,23	5328185425,65	-1,64%
Juros e Encargos de Dívida(32000000)	445.123.450,18	444.628.655,94	-0,11%
Outras Despesas Correntes(33000000)	4.133.268.581,15	3.808.939.032,74	-7,85%
<b>Despesas de Capital(40000000)</b>	<b>2.315.926.816,14</b>	<b>1.347.795.830,40</b>	<b>-41,80%</b>
Investimentos(44000000)	1.731.665.030,86	775.585.404,59	-55,21%
Inversões Financeiras(45000000)	15.712.127,45	5.461.238,63	-65,24%
Amortização da Dívida(46000000)	568.549.657,83	566.749.187,18	-0,32%
<b>Total</b>	<b>12.311.541.732,70</b>	<b>10.929.548.944,73</b>	<b>-0,46</b>

Fonte: Anexo 11 da Lei 4.320/64. Obs: incluso as despesas Intra-orçamentárias.

Fonte: Relatório Técnico da Secex da 5ª Relatoria.

108. Assim, mesmo havendo economia orçamentária, no valor de R\$ 1.381.992.787,97, esse fato não significou equilíbrio orçamentário, pelo



**contrário, constata-se um déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 239.997.987,07.**

109. No exercício foram empenhadas despesas no valor de R\$ 10.130.458.087,26, enquanto as receitas arrecadadas no exercício foram no montante de R\$ 9.890.460.100,19, ou seja, a execução da despesa foi maior do que o ingresso das receitas no valor de R\$ 239.997.987,07, **que corresponde a 2,4266%**, conforme demonstra a tabela abaixo.

Fonte: Relatório Técnico da Secex da 5ª Relatoria.

Quociente da Execução Orçamentária				
(R\$ 1,00)				
Descrição	2008	2009	2010	2011
Receita Executada (a)	7.672.954.753,88	8.281.836.894,65	9.358.966.473,84	9.890.460.100,19
Despesa Empenhada (b)	7.483.614.777,61	8.771.100.639,45	9.100.276.241,28	10.130.458.087,26
Resultado Orçamentária (a-b)	189.339.976,27	-489.263.744,80	258.690.232,56	-239.997.987,07
Receita Executada/Despesa Empenhada	0,98	1,06	0,97	1,02

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado dos exercícios de 2008 a 2011 – Anexo 12 da Lei nº. 4.320/64.

110. Lembramos que as Despesas Públicas são registradas conforme estabelece o princípio de competência determinado pelo artigo 9º da Resolução CFC nº 1.282/2010 e pelo artigo 35 da Lei nº 4.320/64.

111. Ao empenhar as despesas no montante referido, o Estado de Mato Grosso criou para si a obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição, conforme estabelece o artigo 58 da Lei nº 4.320/64.

112. Tais obrigações superaram as receitas arrecadadas gerando o déficit orçamentário de R\$ 239.997.987,07, demonstrando que não houve por parte



do Estado o devido controle da execução orçamentária, consoante informações acostados aos autos (fls. 3.155 e Anexo XII).

113. O controle da execução orçamentária é primordial, por isso o legislador instituiu mecanismos de controle, e um deles, é o equilíbrio entre receitas arrecadadas e despesas realizadas, estabelecido pelo artigo 48, alínea b, da Lei nº 4.320/64 e § 1º, do artigo 1º; artigo 4º, inciso I e artigos 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000.

114. Logo, o déficit orçamentário apresentado no Balanço Orçamentário do governo estadual fere o Princípio do Equilíbrio Orçamentário.

115. Em sua justificativa, o Gestor argumenta que *“o resultado orçamentário apresentado pode ser justificado se a análise for efetuada sob o enfoque do segundo estágio da despesa, a liquidação, quando efetivamente ocorre o direito adquirido pelo credor, conforme estabelece o art. 63 da Lei nº 4.320/64.”*

116. **Não prosperam as alegações apresentadas**, haja vista que a legislação é clara e objetiva, quando no artigo 58 da Lei nº 4.320/64, determina que *o empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.*

117. Logo, **a despesa e consequente obrigação de pagamento é criada para o Estado quando há o devido empenho, e não pela liquidação**, que representa o segundo estágio da despesa.





118. Portanto, não pode ser justificado como pretende o gestor, pois a obrigação de pagamento criada para o Estado surge com o empenho da despesa, momento em que o credor adquire o direito ao pagamento, após a satisfação da condição estabelecida no contrato.

119. Desse modo, em que pese a alegação da defesa, entende este *Parquet* que **o controle das despesas deve ser mais rigoroso, de modo a estabelecer seu contingenciamento, equilibrando as receitas arrecadadas com as despesas empenhadas, e não liquidadas como pretendeu o gestor, em observância aos artigos nos artigos 8 e 9 da LRF (Lei Complementar nº. 101/00).** Assim, sugere-se a inclusão de recomendação a respeito do tema.

### **Irregularidade 03. DA 01. Gestão Fiscal/Financeira Gravíssima. Contração de obrigação de despesa sem existência de disponibilidade financeira**

120. Por preceitos constitucionais, entende-se por disponibilidades de caixa os recursos financeiros em espécie, conforme estabelece o § 3º do artigo 164 da Constituição Federal de 1988.

121. A Lei Complementar nº 101/2000, LRF, não trouxe alterações ao significado estabelecido na Constituição ao termo disponibilidades de caixa, apenas inseriu dispositivo que as vinculasse às obrigações pendentes a curto prazo, tais como: os restos a pagar processados e não processados, que devem ser observados para fins de suas inscrições, como determina o artigo 42, parágrafo único.



122. O dispositivo supracitado, impõe restrições e controle ao gestor, nos últimos dois quadrimestres de sua gestão, mas serve também como parâmetro de gestão financeira e fiscal de controle das ações administrativas durante todo o mandato. Essa limitação restringe a assunção de obrigações sem que haja disponibilidade de caixa suficiente para cobri-las a curto prazo.

123. A defesa, em sua manifestação, informa que a indisponibilidade financeira demonstrada no Relatório Preliminar, igual a R\$ 41.271.802,35, é composta também de valores de outras fontes do Demonstrativo de Caixa do Poder Executivo.

124. Relata ainda que o Estado teria suficiência financeira para o pagamento das obrigações de curto prazo, com saldo de R\$ 320.461.861,63.

125. A equipe técnica da 5ª Relatoria, na análise técnica da defesa, apresentou novamente a composição do Sistema Financeiro de Conta Única, conforme já havia realizado no relatório de auditoria.

126. Informou que no Relatório Circunstanciado, das contas anuais de governo de 2011, consta um saldo no valor de R\$ 320.461.861,63, referente à utilização de disponibilidades de diversos órgãos, registrados como Créditos em Circulação – Créditos a Receber no Grupo Ativo Financeiro a Curto Prazo, citando o exemplo do registro de R\$ 4.609.690,07 na Unidade Orçamentária: 17601 – Fundo de Desenvolvimento Industrial e Comercial.



127. Denotou que no órgão houve lançamento a débito de Direito e a crédito de Disponível. E, no Tesouro Estadual, houve o registro contábil à débito de Disponível e a crédito de Obrigações, constatando que em alguns órgãos houve o registro a débito de Deduções de Receitas e a crédito de Disponível ou Receitas extra orçamentárias.

128. Aduz que o interessado só demonstra a parte que é registrado no órgão. E, para elucidar a explicação, informa que foi realizado o lançamento contábil automático debitando a conta “**Créditos a receber**” em contra partida da conta “Disponível”. Ao realizar o registro contábil no Tesouro, houve o lançamento a débito de “Disponível” e a crédito de “Obrigações derivadas da utilização de saldo de disponibilidade de contas”.

129. Sob esse entendimento, afirma, ainda, a SECEX que não há como considerar os “Créditos a receber” dos órgãos como recursos disponíveis, pois haverá duplicidade dos que já estão computados no Disponível do Tesouro Estadual, tendo no Poder Executivo como no Consolidado, e finaliza, **afirmando que as irregularidades permanecem.**

130. Vale ressaltar que o demonstrativo da disponibilidade de caixa consolidada do Estado, conforme fls. 3222 a 3224 TC, evidencia que o total dos Recursos vinculados (I), apresentados de forma conjunta aos demais recursos vinculados, foram negativos na ordem de R\$ 3.128.995,30, ficando claro a insuficiência de caixa, e o fato que ocasionou essa insuficiência está demonstrado no recurso: 122 – Recursos do FUNDEB que apresentou uma disponibilidade de caixa bruta no valor de R\$ 7.156.059,28 que deduzidas a Obrigações Financeiras no valor de R\$ 24.746.237,56 gerou a insuficiência no valor de R\$ 17.590.178,28; e no recurso 134 – Recursos destinados às Ações de Saúde, que apresentou uma



disponibilidade de caixa bruta no valor de R\$ 14.833.799,03 que deduzidas a Obrigações Financeiras no valor de R\$ 54.253.106,84 gerou a insuficiência no valor de R\$ 39.419.307,81.

131. **Observa-se que esses dois recursos vinculados descritos acima, somam uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 57.009.486,09.** E em se tratando de Recursos Vinculados, entende-se que os mesmos devam ser utilizados exclusivamente para atender o objeto de sua vinculação, conforme determina o parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar nº 101/2000, LRF.

132. Os dados deixam evidente que os recursos vinculados destinam-se à sua finalidade específica e serão utilizados exclusivamente para atender o objeto de sua vinculação. Assim, podemos verificar, no demonstrativo da disponibilidade de caixa consolidada do Estado, que os recursos: 116 – Recursos de Vinculações Constitucionais a Municípios, o qual apresentou uma disponibilidade de caixa bruta no valor de R\$ 27.155.683,44, sendo deduzidas as Obrigações Financeiras no valor de R\$ 13.577.841,71, produziu suficiência no valor de R\$ 13.577.841,73; já no recurso 120 – Recursos destinados a MDE, que apresentou uma disponibilidade de caixa bruta no valor de R\$ 40.849.601,67, deduzidas as Obrigações Financeiras no valor de R\$ 26.553.045,73, gerou suficiência no valor de R\$ 14.296.555,94; já no recurso 121 – Recursos destinados a MDE Superior, que apresentou uma disponibilidade de caixa bruta no valor de R\$ 1.149.265,41, deduzidas as Obrigações Financeiras no valor de R\$ 51.244,92, ensejou a suficiência no valor de R\$ 1.098.020,49; e no recurso 145 – Recursos destinados à Pesquisa Científica que apresentou uma disponibilidade de caixa bruta no valor de R\$ 34.873.847,59, deduzidas as Obrigações Financeiras no valor de R\$ 9.965.774,96, criou suficiência no valor de R\$ 24.908.072,63.



133. Observa-se que esses quatro recursos vinculados, descritos acima, **somam uma suficiência de caixa no montante de R\$ 53.880.490,79**. Logo, **podemos afirmar que essa suficiência não deve ser confrontada com a insuficiência de caixa apurada no valor de R\$ 57.009.486,09, pois cada fonte de recurso vinculado deve ser utilizada exclusivamente ao objeto de sua finalidade específica.**

134. Outro ponto a ser considerado é a fonte de recurso 100 (Recursos Ordinários do Tesouro Estadual), a qual apresentou uma disponibilidade de caixa bruta no valor de R\$ -79.205.029,22, reduzindo-se as Obrigações Financeiras no valor de R\$ 169.382.513,68, gerou a insuficiência no valor de R\$ -248.587.542,90.

135. Verifico, ainda, a fonte de recurso 888 (Recursos Extra-orçamentários), que registra apenas o ingresso de recursos originários das retenções e/ou consignações realizadas na execução orçamentária das despesas, e o valor da disponibilidade de caixa bruta no valor de R\$ 119.808.345,77 apresentado, faz com que as disponibilidades de caixa do Governo apresente o montante final de R\$ 196.959.306,48 para pagamento das obrigações a curto prazo.

136. Nesse contexto, o valor apresentado da disponibilidade de caixa bruta é destinado a uma finalidade específica, que são os pagamentos das retenções e/ou consignações realizadas na execução orçamentária das despesas. Assim, confrontando-se os valores registrados no passivo financeiro (Consignações e Depósitos), que somam o valor de R\$ 286.841.253,10, gera-se uma insuficiência de caixa no valor de R\$ 167.032.907,33.



137. Com efeito, **ao somarmos os recursos vinculados para utilização em finalidades específicas temos insuficiência de caixa no montante de R\$ 224.042.393,42.** Portanto, no demonstrativo da disponibilidade de caixa consolidada do Estado **esses valores são cobertos por outras fontes de recursos que obtiveram suficiência de caixa, mesmo que alguns desses recursos tenham destinações específicas**, como é o caso das fontes de recursos: 115 – Recurso de Contribuição para a Seguridade Social de Outros Poderes no valor de R\$ 33.019.022,48; 131 – Recurso Destinados ao FETHAB no valor de R\$ 23.826.828,14; 261 – Recurso de Convênio com Outra Esfera de Governo no valor de R\$ 91.980.157,76 e 262 – Recurso de Convênio Outra Esfera de Governo para a Administração Indireta no valor de R\$ 21.495.600,40.

138. Quanto às insuficiências apresentadas em algumas fontes de recursos demonstradas no relatório da SECEX e também citadas acima, a defesa alega que as fontes mencionadas possuem suficiência financeira para o pagamento das obrigações de curto prazo com alto grau de liquidez, devidamente contabilizado no ativo financeiro, nos termos definidos pela Resolução TCE nº 11/2009. Isso conforme conta contábil nº 2.1.2.2.1.15.00.00 – Obrigações derivadas da utilização saldo disponibilidades conta única – FIP 215A, consoante tabela acostada à fl. 3747 dos autos.

139. O saldo de R\$ 1.060.663.70, da fonte 263, está na conta nº 1.1.2.2.4.00.00.00 – Transferência de Recurso Intergovernamental, que tem a função de registrar os recursos financeiros a serem liberadas pela União, após encerramento do período em que é devido, por exemplo, bimestre ou encerramento do exercício, FIP 215A, e que compõe a Disponibilidade de Caixa no item de Outras Disponibilidades Financeiras.



140. Porém, o demonstrativo de caixa apresentado evidencia que **existem diversas fontes de recursos para as quais existam insuficiência de caixa**. Contudo, quando apresentado de forma geral em confronto com as suficiências de caixa existentes na maioria das fontes de recursos, o demonstrativo apresenta suficiência financeira de R\$ 196.959.306,48. **Acontece que esse fato não reflete pontualmente a situação financeira das fontes de recursos vinculadas.**

141. Como o demonstrativo aponta apenas de forma sintética a situação estática e matemática, aritmeticamente apresentar-se-á resultado positivo se as disponibilidades de caixa bruta forem maiores que as obrigações financeiras. Entretanto, ocorrendo o inverso, evidenciará um resultado negativo.

142. Esse demonstrativo não evidencia de forma analítica a realidade caso a caso, e desse ponto de vista, na hipótese como foi apresentado, favorece o interessado. Entretanto, verifico a existência de insuficiência de caixa em muitos casos específicos, conforme demonstrado pela Equipe Técnica, bem como neste Parecer.

143. Nesse ínterim, é essencial guiar o jurisdicionado, através de recomendação para que **exerça controle minucioso e eficaz por fonte, mormente as fontes vinculadas, como por exemplo, FUNDEB, educação, saúde, entre outras.**





**Irregularidades 04, 05 e 06. CB 02. CB 01 e DB 03. Contabilidade Grave e Gestão Fiscal/Financeira Grave. Registros contábeis incorretos e cancelamentos de restos a pagar processados sem justificativa**

144. As falhas acima elencadas remetem à irregularidades de caráter financeiro, operacional e contábil. Isso porque emerge dos documentos apresentados pelo gestor que os registros contábeis não são fidedignos, porquanto incorretos e inconsistentes, quando presentes.

145. Evidenciar os fatos administrativos por meio dos devidos registros contábeis é objetivo da contabilidade pública, por tal razão incumbe ao gestor velar pelo controle de todos os registros contábeis, o que pode ser alcançado por meio de assessoria e controle interno eficiente e eficaz.

146. É arrazoado que o incorreto registro de fatos contábeis relevantes, bem como sua ausência e/ou incerteza, compromete a avaliação financeira da Unidade Jurisdicionada, e pode vir a ser considerado como subterfúgos utilizados pelo Administrador.

147. No caso dos autos, em que pesem as ponderações feitas pelo gestor, é patente a violação das regras à Lei que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, a qual deveria ser rigorosamente observada.



148. Ressalta-se que as 05 (cinco) impropriedades ora analisadas foram, de certo modo, ratificadas pelo administrador, ainda que buscasse apresentar razões para demonstrar as medidas atenuantes que vem sendo adotadas com o fito de justificar ou sanar os apontamentos.

149. No item 4.1, os fundamentos arguidos pela defesa apenas ratificam a divergência na apuração da RCL do exercício de 2011 e, em detrimento desse erro na contabilização, a equipe de auditoria desta Corte, acompanhada por este *parquet* de contas, sugeriu pela determinação ao Gestor que efetue a correção contábil, assim como republique os Demonstrativos que utilizam a fonte Receita Corrente Líquida-RCL, em obediência ao princípio da transparência da administração.

150. Na irregularidade aportada no ponto 4.2, aduz o gestor que as divergências entre os saldos que compõem o Ativo Financeiro, se deram em detrimento dos erros ocorridos nos relatórios do sistema FIPLAN, razão pela qual *foi inserido no Anexo V – Disponibilidade de Caixa Bruta, valor a menor, sem considerar todas as outras disponibilidades financeiras.* (grifo nosso)

151. Empós, arguiu a adoção de providências no sentido de criar um novel relatório no sistema supracitado, a fim de alterar a irregularidade observada.

152. Nesse ínterim, observo que a falha fora confirmada, inobstante a promessa de soluções futuras. Logo, em consonância com a equipe técnica, sugiro a adoção de recomendação para que seja realizado o acompanhamento e a verificação, no exercício seguinte, da criação e implementação do novo relatório a ser elaborado pelo Governo estadual junto ao sistema Fiplan.



153. No subitem 4.3, o jurisdicionado apresenta argumentos que, em tese, seriam capazes de afastar a irregularidade posta. Contudo, inexistem nos autos documentos que corroborem as aludidas alegações, razão pela qual permanece a irregularidade.

154. Já na falha 5.2, o gestor ratifica os apontamentos da douta equipe técnica e aduz ser necessária a implementação de algumas providências para que possibilite o afastamento desta irregularidade.

155. Desse modo, não há que se falar em exclusão da falha consignada, até que o gestor demonstre a efetividade das medidas adotadas para regularização dos precatórios, atos que devem ser fiscalizados e analisados no decorrer do exercício e na prestação das contas vindouras, como ponto de controle por este Tribunal.

156. Por derradeiro, no item 6, a gestão deixou de apresentar os fatos que justificaram o cancelamento dos *restos a pagar*.

157. Ressalta-se, outrossim, que os restos a pagar processados não poderão ser cancelados ao bel-prazer do administrador, devendo este, observar os ditames jurídicos acerca do tema elucidado, é o que determina o artigo 3º da Resolução Normativa n.º 11/2009 deste Tribunal.

158. Contudo, a expedição de **recomendação** por esta E. Corte revela-se suficiente para repreender tal erro, já que foram demonstradas as justificativas que motivaram o ato, as quais foram analisadas e aceitas, com embasamento legal, pela equipe técnica.



## **Irregularidade 07. DB 15. Gestão Fiscal/Financeira Grave. Não-cumprimento das regras que instituíram o regime especial de pagamento dos precatórios**

159. Foi apontada pela SECEX irregularidade reincidente perpetrada pelo Governo do Estado de Mato Grosso por afronta ao disposto no art. 100, §1º, §2º, e §3º da Constituição da República, porquanto o pagamento de precatórios de natureza alimentar corresponderam a 38,25% do total dos pagamentos efetuados em 2011, ao passo que os precatórios de natureza não alimentar corresponderam a 59,79% do montante pago, fato que teria, supostamente, ocasionado preterição daqueles em detrimento destes.

160. Em rechaço ao auditado, o Governador apontou, resumidamente, que é de responsabilidade do Tribunal de Justiça dispor e gerenciar a ordem cronológica, que é acompanhada e validada pela Procuradoria Geral do Estado.

161. A EC 62/09 promoveu diversas alterações no art. 100 da Constituição da República e inovou no que tange ao pagamento de débitos das Fazendas Públicas por meio de precatórios.

162. De um modo geral, é possível afirmar que o regramento geral permaneceu o mesmo, qual seja, diante de uma sentença condenatória transitada em julgado, o juiz da execução irá solicitar ao Presidente do Tribunal respectivo que requisiite ao Poder Executivo inclusão, no orçamento, de verba necessária ao pagamento do débito. Por sua vez, as solicitações recebidas pelo Tribunal até 1º de julho deverão ser incluídas na proposta orçamentária do exercício seguinte, devendo



o depósito judicial das quantias ser feito até o final desse ano. Tendo sido as verbas liberadas, o Presidente do Tribunal de Justiça determinará o pagamento dos precatórios, obedecida a ordem cronológica de recebimento das solicitações e também as **preferências constitucionais**. Impende, por fim, registrar, que esse regime de pagamento não se aplica aos adimplementos de créditos de pequeno valor, consoante o disposto no art. 100, §3º, da CR.

163. Nesse percorrer, constata-se que assiste razão ao Governador do Estado ao asseverar que não compete a ele primar pelas preferências no pagamento do regime de precatórios, mas sim ao Presidente da Corte de Justiça Local.

164. De todo modo, deduz-se, nos delineaes da defesa, que em alguns casos o valor do montante do precatório de natureza comum é superior e exige um desembolso maior das parcelas em relação ao de natureza alimentar, não significando, salvo prova técnica contábil em contrário, que a ordem cronológica está sendo ofendida. Além disso, possível descumprimento deveria ensejar responsabilidade da autoridade competente (presidente do TJMT), segundo se infere do art. 100, §7º, CR.

165. Postos assim os fundamentos, entende este Ministério Público de Contas pelo afastamento da **irregularidade 7.1** apontada pelo relatório.



## **Irregularidade 08. JB 04. Despesa Grave. Utilização de recursos provenientes da alienação de bens para pagamento de outras despesas**

166. Afirma a SECEX que o Governo Estadual realizou empenho no montante de R\$ 1.831.231,36 (um milhão, oitocentos e trinta e um mil, duzentos e trinta e um reais e trinta e seis centavos) nas contas contábeis “Diárias – Pessoal Civil”, “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, “Sentenças Judiciais” e “Aplicações Diretas” nas Unidades Orçamentárias 12301 – INTERMAT, 12501 – EMPAER e 17501 – Companhia Matogrossense de Mineração, com recursos provenientes de alienação de ativos, contrariando o disposto no artigo 44 da Lei Complementar nº 101/2000.

167. Em síntese, a defesa alegou que apesar da natureza original dessas despesas serem correntes, foram realizadas para atender despesas de capital, nos termos da compreensão ofertada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o qual prevê que as despesas consideradas correntes podem ser classificadas como despesas de capital se empregadas para formação de um bem de capital.

168. Segundo o art. 11, § 4º, da Lei Ordinária Nacional 4.320/64, as receitas de capital se originam das operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras Receitas de Capital.

169. Por sua vez, despesas de capital são aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, sendo importante observar que elas mantêm uma correlação com o registro de incorporação de ativo



imobilizado, intangível ou investimento (investimentos, inversões financeiras) ou o registro de desincorporação de um passivo (amortização da dívida).

170. Denota-se, portanto, que a análise ora reclamada (Utilização de recursos provenientes da alienação de bens para pagamento de outras despesas não consideradas de capital, salvo se destinado por lei aos regimes de previdência dos servidores públicos) requer incursão nos aspectos contábeis de gestão das contas auditadas.

171. **Ocorre que o art. 5º, §1º, da Resolução Normativa 10/2008, ao tratar da matéria objeto das contas de governo, não faz referência à análise dos aspectos de registros contábeis, gestão fiscal e controle interno.**

172. De fato, a impropriedade ora analisada não diz respeito ao objeto das contas anuais de governo, antes, referem-se à matéria específica do processo de contas de gestão, visto que diretamente ligadas ao processo de gestão, administração e ordenação de despesas.

173. Assim, opina-se pela remessa da pretensa irregularidade mantida pela Equipe Técnica para as contas anuais de gestão do Instituto de Terras de Mato Grosso – INTERMAT e da Empresa Mato-Grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural S/A – EMPAER, oportunidade em que esta Corte de Contas deverá realizar o julgamento de eventual punição ao gestor, após parecer deste MPC.





## **Irregularidade 09. Não classificada. Descumprimento da meta fiscal de Resultado Primário**

174. Verifica-se da análise dos balanços apresentados, tanto pela auditoria desta Corte de Contas, quanto pelo Governo do Estado, que o valor do resultado primário não alcançou a meta fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Estadual nº. 9.494/2010). Isto porque, coadunando com o entendimento técnico, o **Demonstrativo de Apuração do Resultado Primário** apresentado pela Administração, **encontra-se equivocado**, uma vez que no item “Receitas não financeiras”, **deixou de ser desconsiderado os montantes correspondentes a “Outras deduções da Receita Corrente, qual seja o valor de R\$ 181.771.757,99 (fls. 3.155 e anexo XIII).**

175. Assim, o valor escoreito do Resultado Primário, de acordo com os dados apresentados nos autos, é de R\$ 587.841.639,07, representando apenas 56,70% da meta estabelecida na LDO/2011. Logo, conclui-se que, em consonância com a douta equipe técnica, **o Estado não cumpriu a meta fiscal de Resultado Primário** estabelecida no Anexo II da LDO/2011 (Lei nº. 9.424, de 29/07/2010), em desconformidade com o que dispõem os §§ 1º, 2º e 3º do art. 4º da LRF. Por via de consequência, sugere-se recomendação para evitar a reincidência na falha.

## **Irregularidade 10. AA 02. Limite Constitucional/Legal Gravíssima. Não aplicação do percentual mínimo de 12% pelo Estado na Saúde**

176. Inicialmente, cumpre destacar que o texto da Emenda Constitucional n.º 29/2000, em consonância com a Constituição Federal, impõe aos Estados Federados a obrigação de aplicar em ações e serviços públicos de saúde,



no mínimo, 12% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos que tratam os artigos 157 e 159, I, “a” e inciso II, todos da Lei Suprema (art. 77, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

177. Ainda, diante da falta da Lei Complementar a que se refere o § 3º, do artigo 198, da Constituição Federal, o Plenário do Conselho Nacional de Saúde, no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pelas Leis nº 8.080/90 e 8.142/90, aprovou a Resolução n.º 322/2003, a qual fixou, em sua 6ª diretriz, as despesas que devem ser consideradas como ações e serviços públicos de saúde, quais sejam: vigilância epidemiológica e controle de doenças; vigilância sanitária; vigilância nutricional, controle de deficiências nutricionais, orientação alimentar e a segurança alimentar promovida no âmbito do SUS; educação para a saúde; saúde do trabalhador; assistência à saúde em todos os níveis de complexidade; assistência farmacêutica; atenção à saúde dos povos indígenas; capacitação de recursos humanos do SUS; pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em saúde, promovidos por entidades do SUS; produção, aquisição e distribuição de insumos setoriais específicos, tais como medicamentos, imunobiológicos, sangue e hemoderivados, e equipamentos; saneamento básico e do meio ambiente, desde que associado diretamente ao controle de vetores, a ações próprias de pequenas comunidades ou em nível domiciliar, ou aos distritos sanitários especiais indígenas (DSEI); serviços de saúde penitenciários, desde que firmado termo de cooperação específico entre os órgãos de saúde e os órgãos responsáveis pela prestação dos referidos serviços; atenção especial aos portadores de deficiência; ações administrativas realizadas pelos órgãos de saúde no âmbito do SUS e indispensáveis para a execução das ações indicadas nos itens anteriores.

178. Ademais, é importante salientar que o descumprimento dos limites mínimos fixados para a despesa com ações de saúde pela Emenda Constitucional nº 29/2000 sujeita o Estado à sanção prevista na alínea “e” do inciso



VII do artigo 34 da Constituição Federal, podendo ser compelido a suprir o gasto inferior realizado, sob pena de se ver privado de significativa parcela da receita tributária.

179. Após análise dos autos, vislumbra-se a ocorrência de descumprimento de limite constitucionalmente estabelecido, uma vez que não foi aplicado pelo Governo Estadual de Mato Grosso o percentual mínimo de 12% na saúde.

180. A receita base da Educação e Saúde (Receita de impostos e transferências constitucionais e legais), constitui o valor total de R\$ 5.414.445.955,54. Essa receita impõe que o percentual mínimo constitucional a ser aplicado em Saúde no Estado, em 2011, deveria ser de R\$ 649.733.514,66. Contudo, **Mato Grosso aplicou, no exercício de 2011, o importe de 627.681.311,00 milhões de reais, o que corresponde a 11,593% do produto da arrecadação dos impostos** (fls. 3.316), referidos no art. 115 e dos recursos dos arts. 157 e 159, I, a e II, todos da Constituição Federal.

181. Ressalta-se que, conforme dados da Secex da 5ª Relatoria, houve uma **disponibilidade de caixa líquida negativa de R\$ 39.419.307,81 em 2011**, registrada no RGF, Anexo V – Orçamento fiscal e da Seguridade Social, período de Referência de janeiro a dezembro/2011. Trata-se de restos a pagar inscritos na Saúde sem disponibilidade financeira de recursos para pagamento. **Como inexistente a disponibilidade financeira, o valor acima foi deduzido do total aplicado em Saúde em 2011, alcançando-se 11,59%.**

182. Por outro lado, nos cálculos realizados pelo Governo do Estado e apresentados no Relatório Consubstanciado sobre as Contas, não houve a



dedução da disponibilidade de caixa líquida negativa, razão pela qual alcançou-se, segundo sua somatória, 12,26% de aplicação.

183. No intuito de afastar a irregularidade, o gestor confirma que havia o valor de R\$ 39.419.307,81, referente a restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira. Todavia, informa que existia o saldo de R\$ 49.112.997,50, registrado no Ativo Financeiro, em dezembro de 2011, o qual refere-se aos direitos derivados da utilização do saldo de disponibilidades na Conta Única, consoante Lei Complementar nº. 360/2009, art. 1º, § 3º, inciso III e art. 7º.

184. A partir desse cálculo, ou seja, considerando a previsão de saldo financeiro positivo para cumprir com os restos a pagar processados da Saúde, sustenta o gestor ter empregado 12,32% da receita líquida de impostos em ações e serviços públicos de saúde pública, totalizando R\$ 667.100.618,81.

185. Entretanto, ocorre que não foram deduzidos, do cálculo mencionado pela defesa, a não disponibilidade de caixa para cobrir os restos a pagar da fonte 134 – Recursos destinados à ações de Saúde, conforme demonstram os auditores deste Tribunal. Logo, as justificativas apresentadas pelo Governo do Estado não sanam a irregularidade.

186. A propósito, no relatório circunstanciado, às fls. 22, volume I, o Estado demonstra o percentual de aplicação de 12,26%. Todavia, este percentual diverge de 12,32% apresentado, posteriormente, em sede de defesa. Logo, esse fato demonstra a imprecisão do Governo do Estado na apuração da aplicação mínima nas ações e serviços de saúde.

187. Ainda visando afastar tal apontamento, apresentou a gestão, como saldo do ativo financeiro, o valor de R\$ 49.112.997,50, referentes aos Créditos



a Receber do Estado com o FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE, oriundos de direitos derivados da utilização do saldo de disponibilidades na Conta Única.

188. Na teoria, esses valores cobririam os saldos de restos a pagar sem suficiência de caixa. Porém, de acordo com a SECEX, esse montante corresponde a empréstimos do Tesouro Estadual, ou seja, esse valor foi transferido anteriormente do Fundo Estadual de Saúde para o Tesouro e utilizado em despesas gerais do Estado, portanto, diversas das despesas de saúde. Nesse sentido, o valor citado refere-se a um débito e não a recursos financeiros com liquidez imediata, não podendo ser incluído no total de aplicação em despesas de saúde.

189. Por outro lado, em que pese a manutenção da irregularidade, verifico que a mesma não deve ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas. Isso porque não seria razoável ou proporcional sugerir tal medida tendo em vista o baixo percentual faltante (0,41%) para se atingir o ideal exigido pela Carta da República.

190. Todavia, deverá o Governo do Estado de Mato Grosso se ater, para o corrente ano, mormente por tratar-se de percentuais que refletem diretamente nas ações e políticas públicas de saúde, essenciais à condição de vida humana.

191. Registra-se que este *parquet* especial estará sempre atento à precisa aplicação dos recursos públicos na política de saúde, rogando aos gestores por um planejamento estatal e compromisso em relação à efetivação desse inafastável direito.

192. É lamentável que o Estado de Mato Grosso apresente resultados ineficientes nos índices de saúde, a ponto de apresentar as piores notas quanto ao comparativo nacional e com os demais Estados da região Centro-Oeste,



conforme mencionado neste Parecer, no item referente às Políticas Públicas na área de Saúde.

193. Nessa ordem de ideias, encampando-se as recomendações já sugeridas pela Secretaria de Controle Externo, opina-se, em acréscimo, pela **determinação** para que o Governo do Estado de Mato Grosso cumpra, fidedignamente, o repasse mínimo dos valores que compõem a Saúde, exigido pela Constituição Federal.

#### **Irregularidade 11. Irregularidade analisada no item Resultado das Políticas Públicas – Educação (2.3.1).**

#### **Irregularidade 12. Não classificada. Ausência e atraso dos repasses constitucionalmente obrigatórios de programas de saúde aos municípios.**

194. Como informado no Relatório Técnico Preliminar da Secex, bem como no Relatório do Conselho de Secretarias Municipais de Saúde de Mato Grosso (fls. 2228-2364/TCE), existem incentivos estaduais, em valor superior a 73,7 milhões, atrasados, em todos os municípios do Estado, referentes a diversos programas estaduais, como Saúde Bucal, PSF, Portaria 112/61 – MAC, PASCAR, Micro-Reabilitação, Incentivo ao Alcance de Metas – AB e Diabetes Millitus.

195. A Equipe Técnica apontou **a ausência e atraso de repasses constitucionalmente obrigatórios, os quais atingiram 100% dos municípios do Estado, o que fragilizou e, em alguns municípios, inviabilizou os programas de saúde**. Informou, ainda, que em razão da falta dos incentivos à saúde, em alguns



municípios a manutenção estaria ocorrendo somente por meio dos repasses federais – que se mantêm regularizados para os programas nos quais participa, como o de Saúde da Família (PSF). Enquanto em outros municípios, encontra-se inviabilizada a manutenção de áreas essenciais como a farmácia básica e os acompanhamentos de diabetes e hipertensão.

196. Ressaltou que além do valor de 73,7 milhões não repassados, há ainda os valores referentes aos municípios para os quais não foi sequer possível fazer a previsão do valor devido que deveria ser repassado, em face da ausência de dados das transferências mensais.

197. A defesa, por sua vez, referiu que não se trata de repasses constitucionais obrigatórios, mas sim de transferências voluntárias do Estado, as quais estariam pendentes em alguns municípios, pois os mesmos não fizeram a devida regularização do CNPJ, o que, por consequência, resultou no bloqueio de suas contas bancárias. O gestor informa, ainda, que já foram efetuados alguns repasses que estavam em atraso (Alto Garças e Porto Espiridião). Contudo, tal informação não foi apontada pelo Conselho de Secretarias Municipais de Saúde, bem como não foi comprovada documentalmente pelo gestor.

198. Confrontando os dados apontados preliminarmente pelos técnicos com os argumentos de defesa apresentados, considerando a conclusão da Secex da 5ª Relatoria às fls. 4046/4049, verifica-se que realmente os repasses aqui referidos são incentivos financeiros voluntários transferidos do Fundo Estadual diretamente para o Fundo Municipal, os quais terão suas condições e critérios, bem como sua finalidade e destinação específica regulamentados em portaria pela Secretaria de Estado da Saúde, consoante Decreto Estadual nº 1.455, de 17 de julho de 2008, que dispõe sobre o Sistema de Transferência Voluntária de Recursos Financeiros do Fundo Estadual de Saúde aos Fundos Municipais de Saúde.





199. Nesse sentido, cumpre destacar os arts. 2º e 3º, ambos do referido Decreto Estadual:

*“Art. 2º Os recursos financeiros do Sistema de Transferência Voluntária de Recursos Fundo a Fundo deverão ser aplicados, exclusivamente, no Sistema Único de Saúde em programas e ações de atenção básica, média e alta complexidade.*

*§ 1º Os programas e ações serão definidos por meio de portarias publicadas pela Secretaria de Estado de Saúde.*

*§ 2º A adesão dos municípios aos programas e ações dar-se-á através de Termo de Compromisso, que terão suas cláusulas definidas em portaria.*

*Art. 3º Os recursos alocados para fins de aplicação no Sistema de Transferência Voluntária de Recursos Fundo a Fundo poderão ser redistribuídos de acordo com os critérios, valores e parâmetros estabelecidos pela Secretaria de Estado da Saúde, norteado pelos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde.”*

200. Desse modo, considerando a natureza voluntária desses incentivos, não existe obrigação legal ou constitucional do Estado em efetuar tais repasses, por consequência não há que se falar em datas ou valores a serem transferidos os recursos. Ressalta-se que a adesão pelo município aos programas estaduais de saúde se dá por meio de Termo de Compromisso e tem suas cláusulas definidas em portaria, onde o Estado assume o compromisso de repassar os recursos financeiros aos municípios, desde que os mesmos atendam os requisitos exigidos no art. 5º, do Decreto Estadual nº 1.455/2008.

201. De outro norte, **é cediço que a inadimplência nos referidos repasses interfere diretamente na execução e manutenção dos programas estaduais, o que torna necessária a recomendação para que o Governo**



**Estadual regularize a situação dos mesmos, uma vez que tais programas foram implementados pelo Estado, ocasião em que assumiu o compromisso com os municípios de custear esses projetos.** Por fim, **sugere-se** que sejam analisados, nas Contas Anuais de cada ente municipal, os Termos de Compromissos assinados com Estado, bem como se os Municípios estão observando as exigências estabelecidas para receber esses repasses e, ainda, que esta irregularidade seja remetida para as Contas Anuais de Gestão da Secretaria de Estado de Saúde, por se tratar de ato de responsabilidade daquela pasta.

#### **Irregularidades 13 e 14. DB 12 e DB 13. Gestão Fiscal/Financeira Grave. Incentivos Fiscais**

202. Apresentou-se no relatório a existência de prováveis irregularidades consistentes no descumprimento: a) do art. 14, II, da Lei Complementar Nacional 101/2000 (LRF), em razão da expansão dos incentivos fiscais em ritmo superior à evolução do PIB estadual, à receita arrecadada de ICMS e à arrecadação de receita tributária, no período de 2007 a 2011, concluindo-se, desse modo, que a concessão e a ampliação dos incentivos não foi acompanhada de medidas de compensação; b) e, do art. 1º da Lei Estadual 7.958/2003, porquanto a política pública de renúncia fiscal concedida não primou pela redução das desigualdades sociais e regionais.

203. Em sua defesa o Governador do Estado de Mato Grosso afirmou, em síntese, conquanto a LRF exija o apontamento de medidas compensatórias, “os resultados macroeconômicos decorrentes de renúncias serão conhecidos em um ponto no futuro”, porquanto a economia lidaria com um horizonte de probabilidades. E, no campo da probabilidade, o incentivo opera como um estímulo ao fortalecimento das bases econômicas e atua como indutor de



investimentos, esperando que haja receitas compensatórias derivadas dos incentivos.

204. Asseverou, ainda, no que tange à possível ofensa ao disposto na legislação estadual (Lei 7.958/2003), que a distinção de incentivos fiscais entre municípios decorre da existência de requisitos econômicos considerados essenciais para sediar determinados perfis de empresas. Na prática os incentivos ofertados para regiões mais pobres não tem sido suficientes para alterar a decisão alocativa do investimento privado.

205. Nessa linha, depreende-se que o art. 14 da LRF impõe como condição *sine qua non* para a concessão de incentivos fiscais ou renúncia de receitas: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de vigência e nos dois seguintes; e, b) demonstração de que a renúncia de receitas foi considerada na LOA e de que atende ao disposto na LDO.

206. Além disso, exige-se uma de duas condições: a) demonstração de não afetação de Metas de Resultados Fiscais (LDO); e, b) criação de medidas de compensação. Nesse passo, pode o ordenador da renúncia optar por uma ou por outra.

207. Observa-se que, não obstante o argumento de defesa lançado pelo Governador não ter suporte fático concreto, baseando-se em meras conjecturas (“os resultados macroeconômicos decorrentes de renúncias serão conhecidos em um ponto no futuro”), denota-se que a renúncia ordenada não causou prejuízos às metas estabelecidas no anexo de Metas Fiscais. Trata-se, aqui, consoante a melhor doutrina do direito financeiro, de garantir que a estimativa de receita contida na LOA reflita uma estimativa real e não mascarada por posteriores reduções de receita.



208. Ademais, entendo, diversamente do que afirmado pela SECEX ao refutar a defesa do gestor, que os dados apresentados possuem caráter objetivo, pois, a presunção é de que atos administrativos são praticados de forma impessoal.

209. Argumenta-se na defesa que, de acordo com os dados existentes no Relatório Preliminar de Auditoria, de fato houve um crescimento de 68,29% no valor de renúncias e 42,1% no ICMS. Por esse prisma, considera a defesa que a concessão das renúncias realmente não ampliaram a base disponível do ICMS, ou seja, a renúncia concedida não propagou a economia aos níveis esperados de ganhos tributários. Entretanto, é válido destacar os três pontos que deram suporte à defesa para afastar pretensa irregularidade:

*“1. A participação da renúncia sobre o ICMS foi de 18% em 2007, tendo chegado a 27% em 2009 e as duas últimas comparações indicam tendência de queda em que a representatividade em 2011 está em 21%.*

*2. O segundo aspecto a destacar é que a renúncia, mesmo com um crescimento de 26,19% acima da expansão do ICMS, mantém-se desde 2008 um peso de 2% em relação do PIB. Como o PIB é uma grandeza que expressa todas as riquezas do Estado, pode se inferir que a concessão das renúncias não tem afetado sua expansão. Há de se ponderar inclusive, que o deslocamento do período comparativo de 2011/2007 – evidenciado nos achados do Tribunal – para o último ciclo do PPA (2011/2008) revela, por outro lado, taxas comparativas que caminham na forma inversa, ou seja, nota-se expansão do ICMS e redução das renúncias. No quadro 1, linha 7, restringindo à evolução ao período do PPA, observa-se um comportamento crescente do ICMS, do PIB e receita tributária em respectivamente em +17,76%, +23,69%, +22,58% enquanto a renúncia foi reduzida em 3,78%. Se avaliarmos 2011/2009 (linha 8) verifica um crescimento de ICMS em 15% e redução da renúncia em 8,49%, e se verificarmos 2011/2010 (linha 9) depara-se com aumento de ICMS em 9,11 e um crescimento bem moderado da renúncia de 2,96%, ou seja, três vezes menor do que o observado para o ICMS, e também inferior ao avanço do PIB e da Receita Tributária”*



*3. Outro fato que à margem deve ser citado é que perante às unidades Federadas, a arrecadação de ICMS de Mato Grosso tem mostrado as primeiras posições tanto em relação ao ICMS per capita quanto à sua participação no PIB, e esse fator tem gerado forte pressão para que o Estado de Mato Grosso estabeleça políticas tributárias convergentes à média relativa de arrecadação nacional”.*

210. Portanto, **não restou demonstrado eventual déficit nas contas públicas e perda do equilíbrio orçamentário a ponto de concluir pela irregularidade dessa política de governo.**

211. De mais a mais, não se pode exigir que o Estado dê tratamento igualitário a municípios com diversas estruturas econômicas. Em conclusão, **observa-se que os municípios sediadores das empresas que mais contribuem com os cofres do Estado terão um maior benefício fiscal.**

212. Nesse contexto, é muito importante que o Estado incentive o desenvolvimento econômico de determinadas regiões, melhorando seus acessos, infraestruturas e vias de escoamentos, para que se tornem atrativas dos mais significativos empreendimentos.

213. Contudo, **enquanto não implementadas tais políticas, não se pode ofertar tratamento igualitário a conglomerados urbanos que contribuem diversamente para o implemento das receitas públicas**, sob pena de malferir o princípio da isonomia visto sob o seu mais lídimo conceito aristotélico (tratar os iguais com igualdade e os desiguais com desigualdade).

214. Na legislação estadual se prestigiou a igualdade formal, contudo, para a sua concretização, é imprescindível transcender do plano abstrato para o concreto, em homenagem à dimensão material do princípio da isonomia.



215. Respalado, destarte, nesses fundamentos, entende-se pela **ausência das irregularidades apontadas pelo relatório conclusivo de auditoria.**

216. No entanto, buscando o aprimoramento da política de incentivo fiscal, opina-se pela emissão das **recomendações** emanadas pela SECEX, **acrescidas das seguintes:** **a)** quando estabelecida como condição de renúncia de receitas a criação de medidas de compensação, que esta se dê concretamente por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (art. 14, II, LRF), e não em meras conjecturas; **b)** que o Estado de Mato Grosso implemente o desenvolvimento econômico de determinadas regiões, melhorando seus acessos, infraestruturas e vias de escoamentos, para que se tornem atrativas de empresas que possam auxiliar na diminuição da desigualdade regional.

#### **Irregularidade 15. Não classificado. Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Mato Grosso – PAF**

217. Vislumbra-se que o Estado não cumpriu a meta 5 estabelecida no acordo celebrado com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), referente ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Mato Grosso – PAF.

218. Em sua defesa o gestor ratifica o apontamento, razão pela qual apenas recomenda-se que o Governo do Estado observe e cumpra as metas estabelecidas no Programa supracitado, tendo em vista que a competência para penalizar o gestor é da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).



## **Irregularidade 16. LB 22. Previdência Grave. Previdência – FUNPREV – não adesão – reincidência**

219. A Emenda Constitucional nº 20/1998, alterada, em parte, pela EC nº 41/2003 promoveu profundas modificações no sistema de previdência social, exigindo que todos os entes da federação se adequassem aos novos ditames constitucionais.

220. Porém, antes da EC nº 20/1998, a Lei Federal nº 9.717/1998, alterada pela MP nº 2.187-13/2001 e Lei nº 10.887/2004, já tratava a respeito de regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos Militares dos Estados e do Distrito Federal.

221. O paragrafo 1º do artigo 2º da mesma Lei destaca que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários”. Facultando, ainda, a “constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária”, conforme o disposto no artigo 6º.

222. Foi com esse objetivo que o Estado de Mato Grosso editou a Lei Complementar Estadual nº 202/2004, instituindo o Sistema Previdenciário do Estado de Mato Grosso, custeado com o produto da arrecadação das contribuições previdenciárias do Estado do Mato Grosso e de seus servidores civis e militares ativos, inativos e pensionistas dos Poderes do Estado, do Ministério Público, das autarquias, fundações e universidades.





223. Nessa toada, somente com a edição da Lei Complementar Estadual nº 254/2006 foi constituído o Regime Próprio de Previdência do Estado de Mato Grosso – RPPS, com a criação do Fundo Previdenciário do Estado de Mato Grosso – FUNPREV-MT e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 8.333/2006.

224. Todavia, em que pese a edição da Lei complementar Estadual nº 254/2006, ocorre no Estado de Mato Grosso a descentralização da gestão previdenciária, uma vez que os Poderes Judiciário e Legislativo, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública não aderiram ao FUNPREV. Há, portanto, mais de uma Unidade Gestora do RPPS de Mato Grosso, contrariando o artigo 40, § 20, da CR/1988, alterado pela EC no 41/2003, que veda a existência de mais de um Regime Próprio e de mais de uma unidade gestora em cada ente Estatal.

225. Pois bem, quanto ao fato do Poder Judiciário, Poder Legislativo, Tribunal de Contas e o Ministério Público ainda não terem aderido ao FUNPREV-MT, deve-se tal omissão à liberalidade concedida pelo artigo 23 da Lei Complementar Estadual nº 254/2006, a qual não abrangeu a Defensoria Pública.

226. Apesar da determinação legal supra mencionada o Estado de Mato Grosso continua efetuando pagamento de benefícios previdenciários sem a utilização do FUNPREV-MT, consoante tabela de fls 540 do relatório de auditoria da SECEX.

227. Em sede de defesa, alega o gestor que em razão da autonomia dada aos Poderes Judiciário e Legislativo, incluindo o Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, não cabe ao mesmo obrigar aos referidos órgãos a adesão ao Funprev-MT, tendo em vista o disposto no artigo 23 da LC 254/2006.



228. Informa a realização da Audiência Pública nº 01/2012, em 03/02/2012, com o objetivo de discutir a contratação de uma empresa especializada para assessorar a operacionalização do Regime Próprio de Previdência dos servidores do estado de Mato Grosso.

229. O Gestor destaca, ainda, que o Estado de Mato Grosso encontra-se regular junto ao Ministério da Previdência Social – MPS, vez que o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS encontra-se devidamente adequado aos ditames legais e constitucionais vigentes, principalmente em relação às vedações de existência de mais de um Regime Próprio de Previdência e de uma Unidade Gestora em cada Ente estatal.

230. Ademais, alega que o dispositivo constitucional que requer o cumprimento, encontra-se em fase de discussão judicial. Todavia, muito embora a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, tenha impetrado a ADI 3297 questionando a constitucionalidade das disposições do § 20 do artigo 40 da CF de 1988, alterado pela EC nº 41/2003, não deve ser fator impeditivo para a adesão ao FUNPREV-MT, pois o disposto no referido artigo encontra-se perfeitamente válido até o julgamento final da ADI 3297.

231. Com efeito, a não adesão ao FUNPREV-MT pelos Poderes Judiciário e Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública, confirmam a existência de mais de uma unidade gestora, contrariando, portanto, o disposto no artigo 40, § 20, da CF/1988, alterado pela EC nº 41/2003.



232. Insta salientar que tal irregularidade, foi objeto de discussão em sede de análise das contas anuais de 2010, sendo recomendado ao gestor tomar providências para possibilitar o cumprimento do referido dispositivo constitucional.

233. Nesse contexto, consoante a tabela contida no “Plano de providências das contas de governo de 2010”, foi fixado termo para que as recomendações fossem cumpridas, senão vejamos:

Impropriedade detectada	Providência	Responsável	Procedimento	Prazo
5.3. que seja examinada a sugestão de envio ao legislativo de proposta de alteração do artigo 23 da LC nº 254/2006, fixando prazos para adesão dos poderes ao FUNPREV, afim de que ele se consolide como unidade gestora única do RPPS-MT, em cumprimento ao artigo 40, § 20, da Constituição Federal.	1. Consolidar entendimentos técnicos-legais junto aos demais Poderes Estaduais, com o objetivo de promover, sem ferir o princípio constitucional da separação de poderes, as alterações necessárias na Lei Complementar estadual nº 254/2006, de modo que se cumpra o artigo 40, § 20, da Constituição Federal.	1. Cesar Roberto Zilio; 234. 2. Oreniza Felix Soares de Souza.	1. Constituir comissão especial com representantes de todos os Poderes do Estado de Mato Grosso, com o escopo de negociar os termos da adesão dos demais Poderes Estaduais ao FUNPREV-MT; 235. 1.1 Solucionar possíveis entraves (administrativos, técnicos) que dificultam a adesão dos demais Poderes ao FUNPREV-MT; 236. 1.2 Regulamentar a adesão dos poderes e a Unidade Gestora	<b>1. março/2012; 1.1 julho/2012; 1.2 set/2012</b>
5.4. que sejam disponibilizados aos segurados ou aos seus dependentes, dos Poderes Executivo,	1. Promover a adesão dos demais Poderes Estaduais ao FUNPREV-MT	1. Cesar Roberto Zilio; 2. Ozenira Felix Soares de Souza	1. Constituir Comissão Especial com representantes de todos os Poderes do Estado de Mato Grosso	<b>1. março 2012 1.1 julho/2012 1.2 set/2012 1.3 a partir de novembro de 2012.</b>



Legislativo, e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas, às informações referentes à remuneração de contribuição, mês a mês; os valores mensais de suas contribuições; e os valores mensais da contribuição do ente federativo, como dispõem a Lei nº 9717/98 e a Portaria MPS nº 492, de 10 de dezembro de 2008.		com o escopo de negociar os termos da adesão dos demais Poderes Estaduais ao FUNPREV-MT; 1.1 Solucionar possíveis entraves (administrativos, técnicos) que dificultam a adesão dos demais Poderes ao FUNPREV-MT; 1.2 Regulamentar a adesão dos poderes; 237. 1.3 Disponibilizar ao segurado e seus dependentes as informações, conforme lei nº 9.717/98 e Portaria MPS nº 402/2008
---	--	--

238. Ainda na defesa, o gestor aduz, em andamento às referidas ações e iniciativas contidas no plano de providências do governo de 2010, que tem obtido resultados, tendo em vista, inclusive, que este Tribunal e a Assembleia Legislativa aderiram ao Funprev-MT em 2012.

239. Em que pese a atuação do gestor no sentido de extirpar tal impropriedade, verifica-se que tais medidas não surtiram efeito no exercício em comento, razão pela qual não há fundamento para afastar essa impropriedade, em conformidade com o relatório conclusivo da SECEX.



240. Diante desse quadro, considerando que o gestor buscou sanar tal irregularidade por meio da implementação das condições e providências recomendadas por este Tribunal de Contas, e que a mesma se encontra em fase de transição, o Ministério Público de Contas verifica de antemão que a irregularidade não foi sanada integralmente, uma vez que somente o Tribunal de Contas – MT e a Assembleia Legislativa aderiram ao Funprev-MT neste ano, sendo necessária a manutenção de **recomendação** para que o gestor implemente as medidas previstas para a regularização da situação, de modo que todos os Poderes façam a devida adesão ao FUNPREV, consolidando o mesmo como unidade gestora única do RPPS-MT, em cumprimento ao artigo 40, § 20, da Constituição Federal.

#### **Irregularidade 17. LB 06. Previdência Grave. Viabilidade do RPPS – déficit atuarial**

241. Em sucinto relato, alega o gestor que foram adotadas medidas suficientes com fito de sanar a irregularidade posta, entre elas, adequação dos parâmetros e requisitos que criaram o Fundo de previdência com a legislação vigente e a realização de estudos que visem aprimorar e adaptar a gestão do Regime Previdenciário Próprio, de modo a garantir sua viabilidade.

242. Por derradeiro, afirma que o referido Fundo de Previdência detém solvência assegurada, *“visto que realiza regularmente os pagamentos dos benefícios de aposentaria e pensão, os quais são de responsabilidade dos recursos arrecadados mensalmente”*.

243. Tais assertivas destoam da realidade, uma vez que, conforme demonstrado pela auditoria deste Tribunal, às fls. 3.556/3.560, **há deficiência de cobertura previdenciária no Estado de Mato Grosso, o que remonta num**



**regime previdenciário desequilibrado, sob o enfoque atuarial**, fazendo-se iminente a adoção de soluções eficazes.

244. Desse modo, **recomenda-se** que os responsáveis busquem o equacionamento do *deficit* atuarial presente, respeitando as características do regime de previdência e a capacidade financeira e econômica do Ente, considerando, entre outras, as medidas elencadas pelos doutos da equipe técnica no item 6.5.4, às fls. 3.559.

#### **Irregularidade 19. JB 01. Despesa Grave. Despesas irregulares – custeio do MT-Saúde**

245. O Instituto de Assistência à Saúde do Servidor do Estado de Mato Grosso – MT Saúde foi criado pela Lei Complementar nº 127, de 11 de julho de 2003, e trata-se de uma autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira, tendo suas atividades supervisionadas pela Secretaria de Estado de Administração. Sua finalidade é a realização de assistência à saúde dos Servidores do Estado.

246. Quanto à constituição da receita do MT Saúde, o art. 17 da Lei Complementar nº 127/2003 estabelece que haverá, entre outras fontes, a contribuição mensal do Estado, prevista em lei.

247. Ainda, o § 1º do referido artigo, dispõe que a contribuição mensal do Estado, tem por finalidade cobrir déficit orçamentário da autarquia, sempre que as receitas próprias forem insuficientes. Também, o § 2º refere que a receita formadora de tal contribuição será proveniente da fonte de recursos do tesouro estadual, conforme previsão na Lei Orçamentária Anual – LOA.



248. **Ocorre que em 5 anos (2007/2011) foram utilizados 170,530 milhões de reais de recursos públicos do Tesouro estadual como aporte financeiro ao MT Saúde. Somente em 2011, houve um aumento de 70,65% nos repasses efetuados pelo Estado em relação ao ano de 2010, isto é, o aporte financeiro realizado com recursos do Tesouro do Estado a fim de cobrir o déficit orçamentário de execução foi de 54,185 milhões, equivalente a 42,47% das despesas do Instituto, as quais corresponderam a 127.580.624,81.**

249. Isso significa que, conforme dados expostos pelos técnicos desta Corte, **projetando-se o percentual de 28,9% de crescimento nominal anual e adotando-se o crescimento médio nominal da despesa igual a 31,58% ao ano (média obtida de 2007 a 2011), em 4 anos o Estado terá investido mais de meio bilhão de reais, com recursos do Tesouro, para subsidiar o plano de saúde dos servidores.**

250. Esses fatos foram apontados como irregularidades pela Secex da 5ª Relatoria, a qual entende que o Estado está custeando um serviço particular de saúde que beneficia apenas uma parcela da população, o que viola os princípios constitucionais da equidade e universalidade da saúde pública. Assim, sugeriu a devolução dos valores pagos pelo Tesouro ao MT Saúde, que no exercício de 2011 foi equivalente a R\$ 54.185.669,41 (1.171.075,63 UPF-MT), bem como sugeriu a determinação para que o Estado abstenha-se de repassar a sua quota de custeio, sob pena de ressarcimento ao erário e multa.

251. Em sua defesa o gestor alega que o aporte financeiro concedido por parte do Estado para a cobertura das despesas de custeio do Instituto encontra-se adstrito ao princípio da legalidade e que a responsabilidade é decorrente dos contratos de prestação de serviços serem executados de forma





contínua e não poderem ter sua execução interrompida, sob pena de gerar prejuízos à Administração.

252. Cumpre salientar o entendimento deste Tribunal de Contas sobre o assunto, o qual, em resposta ao processo de Consulta nº 68780/2011, assim se manifestou:

*“RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2011*

*Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE DIAMANTINO. CONSULTA. DESPESA CONCESSÃO E CUSTEIO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA PRIVADA PARA ATENDER SERVIDORES PÚBLICOS. DISCRICIONARIEDADE. IMPOSSIBILIDADE. CONVÊNIO PARA OBTENÇÃO DE VANTAGENS NESSAS CONTRATAÇÕES. POSSIBILIDADE. DESPESAS DE PESSOAL: 1) **Não é possível à administração pública custear plano de saúde privado para servidores públicos, ainda que em parte, tendo em vista à universalidade e igualdade insculpidos no artigo 196, e à vedação do artigo 199, § 2º, da Constituição Federal;** e, 2) Entretanto, é possível que a administração pública firme convênio com instituições privadas para que hajam benefícios coletivos aos servidores que quiserem aderir voluntariamente a planos de saúde, com o débito integral em conta de salário, cessão de espaço para atendimento, etc.” (grifou-se).*

253. Também, na sessão de julgamento do processo citado, em 28.06.2011, foi levantada a questão da inconstitucionalidade na criação do MT Saúde, bem como discutiu-se o alto valor dos recursos financeiros repassados ao Instituto, o qual é pago por todos os cidadãos mato-grossenses, através da arrecadação dos impostos, porém beneficia apenas os servidores do Estado.



254. Demais disso, o TCE/MT, ao analisar as Contas Anuais do Governo Estadual, referentes ao exercício de 2010, posicionou-se, de forma majoritária, no sentido de que o Estado deveria definir sua alíquota máxima de contribuição para o plano, recomendando, nesse sentido, *“que seja editado decreto regulamentando o art. 17, inciso III, da Lei Complementar n.º 127/2003, fixando um limite máximo de contribuição estatal para o MT-Saúde e estabelecendo expressamente quais são as despesas passíveis de custeio direto pelo Estado”, bem como “que seja inserido no Anexo de Metas Fiscais da LDO a avaliação da situação financeira e atuarial do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado (MT Saúde)”*.

255. Como se vê, as justificativas do gestor não devem prosperar, pois tal irregularidade é reincidente, uma vez que já foi motivo de recomendações por este Tribunal de Contas e não foram tomadas as medidas necessárias para que, ao menos, fosse estipulado um limite nos repasses mensais. Ao contrário, os fatos demonstram o aumento das despesas e o acréscimo das contribuições do Estado, vislumbrando-se que não houve a adequação financeira do Instituto.

256. Contudo, **não há que se falar em ressarcimento**, como sugerido pela SECEX da 5ª Relatoria, **pois esses repasses estavam previstos em dispositivo legal aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado (Lei Complementar n.º 127/2003)**, bem como em razão de que o entendimento do deste Tribunal somente foi firmado apenas em junho de 2011, não devendo ser aplicado com retroatividade.

257. De outro norte, corroborando com a jurisprudência desta Corte de que tais **contribuições ao MT Saúde são inconstitucionais**, uma vez que ferem os **princípios da equidade e universalidade da saúde pública** estabelecidos na Carta Magna, o Parquet de Contas entende ser indispensável a **determinação para**



que o Governo do Estado se abstenha de efetuar contribuições ao plano de saúde, sob pena de ressarcimento aos cofres públicos.

## **Irregularidade 20. FB 13. Planejamento/Orçamento Grave. Peças de planejamento (PPA, LDO, LOA) – falhas na elaboração, execução e controle**

258. Segundo levantamento realizado pela Equipe Técnica, verificou-se a existência de algumas falhas atinentes às Peças Orçamentárias do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso (PPA, LDO e LOA), evidenciando que não há adoção de técnica para elaboração, execução e controle do planejamento governamental, deixando de atender plenamente os ditames do art. 48 da LRF. Veja-se:

- na elaboração do PPA 2008/2011, durante sua execução, nos quatro exercícios, a previsão dos custos unitários das metas físicas de cada programa foi feita sem nenhum critério técnico, pois em todas as ações há divergências discrepantes, para maior e para menor, entre o custo unitário previsto e o custo unitário executado (tabela - Metas e Prioridades). Essas divergências são discrepantes pois estão fora de um limite de aceitação da diferença entre o que foi previsto e o que foi executado;
- não houve controle dos resultados informados no Relatório da Ação Governamental, pois os RAG – 2009, 2010 e 2011 apresentaram várias ações com execução orçamentária e financeira, porém sem as metas físicas atingidas. A análise do resultado dos programas Estradeiro, Meu Lar e Obras Públicas e Infraestrutura, do exercício de 2011, foi possível porque em 11.04.2012, o Excelentíssimo Conselheiro Waldir Júlio Teis determinou aos técnicos da SETPU o preenchimento da informações referentes às metas físicas executadas, já que no



*RAG/2011 entregue ao TCE/MT junto com o Balanço Geral do Governo do Estado não continha essas informações;*

*- em diversas ações ocorreram remanejamentos de recursos orçamentários entre as regiões, evidenciando a descaracterização do que foi definido na LOA e implica em ilegitimidade na execução de ação, que teve a priorização e previsão inicial precedidas de audiências públicas indispensáveis para efetivar a participação popular nos atos de planejamento e para dar cumprimento ao princípio da transparência, tal como disposto no parágrafo único, do art. 48, da LRF. Essas alterações transformaram o PPA e as LOAs em meros documentos emitidos para cumprir formalidade exigida em lei;*

*- nas ações de Manutenção de Rodovias não Pavimentadas, de Conservação de Rodovias Pavimentadas e Manutenção de Postos de Controle de Cargas a aplicação de recursos ficou concentrada no Estado e não foi dada as informações das regiões beneficiadas. A informação genérica implica em falta de transparência e impossibilita a comprovação da existência de critérios objetivos para destinação dos recursos(distribuição entre as regiões que precisam dessas ações governamentais);*

*- ausência de critérios objetivos para definição de um plano de manutenção preventiva/conservação das rodovias, com definição de cronograma para o curto e médio prazo, com base no controle de tráfego, controle de cargas e de vida útil decorrida;*

*- para dar cumprimento ao art. 1º da LC nº 101/2000, o PPA 2008/2011 deveria ser alterado durante sua vigência para as correções e adequações, até porque nesse período o TCE/MT apontou as deficiências do Planejamento Governamental na análises das contas anuais e nos Pareceres Prévios referentes aos exercícios de 2008, 2009 e 2010 por meio dos quais foram apresentadas recomendações ao Poder Legislativo do Estado de Mato Grosso no sentido de determinar ao Chefe do Poder Executivo Estadual a adoção de medidas para o aprimoramento do mesmo.*



259. Em defesa apresentada, o gestor busca o afastamento das irregularidades apontadas, aduzindo, em síntese, as seguintes razões:

*- a integração das peças orçamentárias e a busca pela garantia de execução da programação e a potencialização do governo, nos últimos anos, sofreram avanço; - o Planejamento é dinâmico e precisa ser adaptado às mudanças internas e externas da conjuntura e embora seja possível e legal, a inexecução de parte do que foi inserido nos instrumentos de planejamento, não é aceitável que as metas e prioridades estabelecidas, sejam descartadas sem que haja fundamentação que as justifique; - as finanças estaduais estiveram fortemente influenciadas pela crise econômica em 2011; - a discricionariedade que o Poder Executivo tem na alocação dos recursos é baixa. A programação orçamentária é pressionada pelas despesas consideradas obrigatórias, combinadas com as demandas sociais crescentes; - o exercício de 2011 foi o primeiro ano de uma nova administração, com novas prioridades de governo e com a obrigatoriedade de implementar o último ano de uma agenda de governo já em andamento; - a Lei Complementar nº 413/2010 criou, reestruturou e extinguiu órgão da administração pública estadual, desmembrou e transferiu as estruturas, programas e ações relativas aos setores de habitação, saneamento urbano e gestão de regiões metropolitanas, anteriormente subordinadas à Secretaria de Infraestrutura para a recém-criada Secretaria das Cidades. Essas alterações foram efetivadas em 2011, por meio de um processo de transição que influenciou negativamente os resultados dos investimentos em obras públicas; e - a área de obras públicas passa por problemas inerentes ao setor. A administração pública estadual tem buscado equacionar esses fatores para uma aplicação mais eficiente e eficaz dos recursos públicos.*



260. Avaliados os argumentos apresentados, a Secex da 5ª Relatoria manifestou-se pela impossibilidade de saneamento das mencionadas impropriedades, consignando que os argumentos apresentados apenas confirmam a irregularidade apontada, bem como que a defesa não apresentou provas de evolução da integração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA ), devendo-se recorrer a priorização da ação governamental com a utilização das técnicas do planejamento e controle público.

261. Nessa linha, infere-se o acerto das conclusões adotadas pela Equipe Técnica, sobremaneira em vista da relevância das peças de planejamento e ingerência em toda a atividade da Administração Pública. Não sobram dúvidas de que as peças orçamentárias devem seguir os ditames previstos na Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei nº 4.320/64, contendo a correta discriminação das receitas e despesas, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, observados os princípios de regência do tema.

262. Por fim, vale observar que as falhas aqui apontadas devem figurar sugestão para que o Poder Legislativo **recomende** ao Governo Estadual que se atente aos erros cometidos e os evite nos próximos exercícios, observando sempre os princípios da transparência e publicidade nos atos da administração, constitucionalmente previstos e essenciais ao desempenho da gestão de recursos públicos.



## **Irregularidade 21. Não classificada. Despesa irregular – encargos do Poder Legislativo e do TCE**

263. Afirma a SECEX que Executivo utilizou a importância de R\$ 73.121.226,67 (setenta e três milhões, cento e vinte e um mil, duzentos e vinte e seis reais e sessenta e sete centavos), reservado às suas despesas com pessoal, para a realização de despesas concernentes a encargos especiais, aposentadorias e pensões do Legislativo e do Tribunal de Contas, o que teria implicado violação ao artigo 20, inciso II, alínea “a” da LRF.

264. Em defesa, o Governo do Estado afirmou que os benefícios previdenciários dos aposentados e pensionistas do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa são pagos com fundamento no Termo de Cooperação n.º 001/2008/SAD/SEPLAN/SEFAZ/TCE e Termo de Cooperação n.º 075/2007/SAD/SEPLAN/SEFAZ/ISSPL, que demonstram o início do processo de migração de ambos para o FUNPREV.

265. Forçoso registrar, tal como anotado pela Secretaria de Controle Externo, que a defesa reconheceu a existência da presente irregularidade.

266. Sabe-se que o processo migratório dos regimes próprios de previdência dispersos pelo Estado para o FUNPREV-MT, como meio de centralização do regime previdenciário próprio, nos termos exigidos pelo texto constitucional, encontra-se em andamento. Entretanto, **enquanto não concretizada essa transferência**, o ônus pelo pagamento dos benefícios previdenciários dos aposentados e pensionistas do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa são desses órgãos e não do Executivo.





267. Em síntese, ainda que em período de transição, não pode o Governo do Estado de Mato Grosso convir que um órgão utilize o limite legal reservado às despesas com pessoal de outro, sob pena de malferir os limites estabelecidos no artigo 20, inciso II, da LC 101/2000.

268. Diante disso, opina este MPC pela manutenção da irregularidade ora noticiada, remetendo-se às conclusões já expostas no parecer ofertado no item 16 supra, dada as correlações.

## 2.5 DA POSTURA ANTE AS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES CONTIDAS NAS CONTAS DE 2010 (PARECER N° 05/2011/TCE-MT)

269. No Parecer n. 05/2011/TCE-MT, do Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, há 50 recomendações destinadas ao Governo Estadual, quais sejam:

<b><u>Postura do Gestor frente às Recomendações contantes no Parecer Prévio n° 05/2011 – Contas Anuais/Exercício 2010</u></b>	
<b>DETERMINAÇÕES</b>	<b>PROVIDÊNCIAS</b>
<b>- Em relação ao Processo de Planejamento Governamental:</b>	
<b>1.</b> que no processo de elaboração do PPA conste uma estratégia de substituição dos servidores efetivos com previsão de aposentadoria mediante a realização de concursos públicos;	- Foram elencadas uma ação e três medidas que estão em processo de implementação a cargo da SAD (fls. 13/14 do Relatório AGE N° 80/2011). - Prazo: até 31/07/2012
<b>2.</b> que no processo de elaboração do PPA seja aprimorada a demonstração da regionalização das metas;	- Foram elencadas duas providências que já foram implementadas pela SEPLAN (fls. 23 do Relatório AGE N° 80/2011).
<b>3.</b> que no processo de elaboração do PPA seja aprimorada a estimativa de custos dos programas;	- Foram elencadas duas providências que estão em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 30 do Relatório AGE N° 80/2011), à



	partir de 30/03/2012.
4. que seja realizada avaliação anual da execução do PPA, para detectar a necessidade de eventuais correções e ajustes nos diversos programas para aplicação racional dos recursos públicos;	- Foram elencadas duas providências que já foram implementadas pela SEPLAN (fls. 23/24 do Relatório AGE N° 80/2011). - Avaliação de 2011 deverá ser enviada ao TCE e AL até 15/04/12.
5. que nas próximas leis orçamentárias sejam incluídas a previsão da receita e fixação da despesa da SANEMAT;	- Foram elencadas duas providências que já foram implementadas pela SEPLAN (fls. 24/AGE N° 80/2011) em 20/07/2011.
6. que nos projetos de lei das futuras leis de diretrizes orçamentárias não sejam incluídas autorizações para movimentação de recursos entre modalidades de aplicação diretamente no FIPLAN via alteração de QDD;	- Foram elencadas duas providências que já foram implementadas pela SEPLAN (fls. 24 do Relatório AGE N° 80/2011) em 21/10/2011.
7. que seja fortalecido o sistema de planejamento estadual, bem como estabelecida sistemática de monitoramento tempestivo da execução programas governamentais, de modo a zelar para que as prioridades estabelecidas venham a merecer execução correspondente;	- Foram elencadas duas providências que estão em processo de implementação a cargo da SEPLAN (fls. 28/29 do Relatório AGE N° 80/2011). - Prazo: até maio/2012
<b>- Em relação à execução orçamentária e escrituração contábil:</b>	
8. que os decretos orçamentários utilizados para a abertura de créditos adicionais indiquem a qual dos limites previstos na LOA os mesmos se referem;	- Foram elencadas duas providências que estão em processo de implementação a cargo da SEPLAN (fls. 29 do Relatório AGE N° 80/2011). - Prazo: até março/2012
9. que no Sistema FIPLAN os processos de abertura de créditos adicionais possuam campo que indique qual dos limites o referido crédito está onerando;	- Foram elencadas duas providências que estão em processo de implementação a cargo da SEPLAN (fls. 29/30/AGE N° 80/2011). - Prazo: até março/2012
10. que os registros contábeis das receitas sejam realizados respeitando a sua natureza e origem;	- Foram elencadas cinco providências, duas já implementadas e três em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 30/31/ AGE N° 80/2011) até 30/03/2012.
11. que se proceda à retificação dos registros	- Foram elencadas quatro providências - duas já



contábeis, no prazo de 60 dias, para que o registro da provisão para perdas da dívida ativa seja realizado de acordo com o método adotado;	implementadas e duas em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 31/32/ AGE N° 80/2011). - Prazo: até 19/12/2011. - Realizado no BP/2011.
12. que o valor dos precatórios posteriores a 05/05/2000, registrados como Outras obrigações a longo prazo, componha o cálculo da Dívida Consolidada do Estado e seja demonstrado no Anexo XVI da prestação de contas e no Anexo II do RGF – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida;	- Foram elencadas quatro providências - duas já implementadas e duas em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 32/33 do Relatório AGE N° 80/2011). - Prazo 28/02/2012. - Não foi realizado no BP/2011.
13. que seja evitado o cancelamento de Restos a Pagar processados e que, nos casos em que tal medida seja necessária, proceda-se de forma transparente evidenciando e comprovando, mediante documentos, o fato motivador do cancelamento;	- Foi elencada uma providência que se encontra em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 33 do Relatório AGE N° 80/2011). - Não foi implementado, conforme consta exarado no relatório de contas anuais/2011 no item restos a pagar
14. que no Sistema FIPLAN sejam incluídos os dados relativos à SANEMAT para o exercício de 2011, objetivando o acompanhamento da execução orçamentária;	- Foram elencadas oito providências que já foram implementadas pela SEFAZ (fls. 33/34 do Relatório AGE N° 80/2011). - Implementado em 31/08/2011.
15. que nos próximos exercícios o Balanço Consolidado do Estado inclua as informações relativas à SANEMAT;	- Foram elencadas três providências, as quais já foram implementadas pela SEFAZ (fls. 35 do Relatório AGE N° 80/2011).
16. que no Sistema FIPLAN se tornem permanentes os parâmetros que impedem a alteração de modalidades de aplicação via processo de alteração de QDD;	- Foram elencadas duas providências que já foram implementadas pela SEPLAN (fls. 25 do Relatório AGE N° 80/2011) - Implementado no mês 01/2011.
17. que seja aprimorada a elaboração do Anexo XIV do RREO – Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos, em obediência ao art. 53, § 1º, inciso III, da LRF, de forma a que os valores aplicados e a aplicar sejam demonstrados corretamente;	- Foi elencada uma providência, em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 35 do Relatório AGE N° 80/2011). - Na análise das Contas Anuais de 2011 foi constatado que este item já foi implementado.



18. que a apuração do superávit financeiro seja feita por fonte de recursos;	- Foram elencadas duas providências que já foram implementadas pela SEPLAN (fl. 23/AGE N° 80/2011) em 05/01/2011.
19. que a aplicação do superávit financeiro relativa a fontes de recursos com aplicações vinculadas seja efetuada em sua finalidade específica;	- Foram elencadas duas providências que já foram implementadas pela SEPLAN (fls. 25/26 do Relatório AGE N° 80/2011). - Implementado em 05/01/2011.
20. que no Sistema FIPLAN se criem mecanismos para inibir o pagamento de despesas correntes com recursos das fontes 108 e 208, bem como para vincular eventual saldo não aplicado dessas fontes, de forma que, nos exercícios subsequentes, o seu superávit financeiro seja utilizado exclusivamente em despesas de capital;	- Foram elencadas oito providências, em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 36/37 do Relatório AGE N° 80/2011). - Prazo: até 16/04/2012.
21. que a Secretaria de Fazenda acompanhe sistematicamente, em conjunto com os órgãos setoriais de contabilidade, o registro de todos os dados pertinentes, com vistas a garantir a qualidade das informações apresentadas no Balanço Orçamentário;	- Foram elencadas três providências, em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 38 do Relatório AGE N° 80/2011). - Prazo: 20/01/2012.
<b>- Em relação à gestão financeira e fiscal:</b>	
22. que seja prioritária a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, visando o cumprimento dos requisitos essenciais da responsabilidade fiscal contidos no art. 11 da LRF;	- Foram elencadas seis providências, em processo de implementação pela SEFAZ (fls. 38/39/AGE N° 80/2011). - Prazo: 30/03/2012. - Não foi implementado, conforme o relatório de contas anuais/2011. Constatou-se que a arrecadação foi inferior à 2010.
23. que o pagamento dos precatórios obedeça às regras estipuladas pela Emenda Constitucional n.º 62/2009, e que para os pagamentos referentes a acordos firmados anteriormente à EC n.º 62/2009, mantenha-se controle efetivo do montante acordado bem como das parcelas	- Foram elencadas quatro providências, em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 39/40 do Relatório AGE N° 80/2011). - Prazo: até 23/01/2012.



pagas e a pagar, efetuando os respectivos registros contábeis de forma clara e transparente;	
<b>24.</b> que seja imediatamente regularizado o valor devido ao PASEP, relativo ao exercício de 2010, no montante de R\$ 906.178,04, (novecentos e seis mil, cento e setenta e oito reais e quatro centavos) caso ainda não o tenha feito, a fim de cumprir fielmente as disposições estabelecidas na Lei n.º 9.715/98, devendo encaminhar os comprovantes do recolhimento ao Conselheiro Relator das Contas do Governo do Estado, no exercício de 2011;	<ul style="list-style-type: none"><li>- Foram elencadas três providências, em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 40/41 do Relatório AGE N° 80/2011).</li><li>- Na análise do exercício de 2011 foi constatado diferença na apuração do PASEP.</li></ul>
<b>25.</b> que apure mensalmente o valor devido ao PASEP, na ordem de 1% sobre o valor mensal das receitas correntes arrecadadas, tanto pelos órgãos da administração direta e indireta que possuem recursos próprios, promovendo o regular recolhimento, quanto pelos demais Poderes e Fundos Contábeis, promovendo neste caso, se constatado o não recolhimento, ações político-governamentais, e até jurídicas se necessárias se fizerem, para regularizar o valor devido ao PASEP;	<ul style="list-style-type: none"><li>- Foram elencadas cinco providências, em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 41/42 do Relatório AGE N° 80/2011).</li><li>- Na análise do exercício de 2011 foi constatado diferença na apuração do PASEP.</li></ul>
<b>26.</b> que se abstenha de aplicar recursos provenientes da alienação de terras públicas em despesas correntes, em obediência ao art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e registrando esses recursos, sem exceção nas fontes 108 e 208;	<ul style="list-style-type: none"><li>- Foram elencadas cinco providências, em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 42 do Relatório AGE N° 80/2011).</li></ul>
<b>27.</b> que a utilização da reserva de contingência como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais que não se enquadrem no conceito de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos seja condicionada à prévia	<ul style="list-style-type: none"><li>- Foram elencadas duas providências que já foram implementadas pela SEPLAN (fls. 26 do Relatório AGE N° 80/2011).</li><li>- Implementado em 21/10/2011.</li></ul>



definição de critérios na LDO;	
<b>28.</b> que seja editado decreto regulamentando o art. 17, inciso III da Lei Complementar n.º 127/2003, fixando um limite máximo de contribuição estatal para o MT-Saúde e estabelecendo expressamente quais são as despesas passíveis de custeio direto pelo Estado;	- Foi elencada uma providência que está em processo de implementação a cargo da MT SAÚDE (fls. 22 do Relatório AGE N° 80/2011).  - Prazo: 30/12/2011
<b>29.</b> que seja feita uma gestão mais eficaz buscando alcançar as metas fixadas na LDO para os resultados nominal e primário;	- Foram elencadas três providências, em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 45A/GE N° 80/2011). - O resultado nominal foi alcançado; - O resultado primário não foi alcançado.
<b>- Em relação à política de incentivos fiscais:</b>	
<b>30.</b> que realize um estudo mais aprofundado relacionando a geração de empregos e a concessão de incentivos fiscais, a nível regional e setorial e considerando outras variáveis macro e microeconômicas, de modo a reavaliar o papel das políticas de incentivos fiscais na geração de novos empregos no estado;	- Foi elencada uma providência, em processo de implementação a cargo da SICME (fls. 45 do Relatório AGE N° 80/2011).  - Prazo: até mês 09/2012.
<b>31.</b> que aprimore o processo de planejamento e elaboração das leis orçamentárias no que concerne à previsão da renúncia fiscal e da arrecadação tributária;	- Foi elencada uma providência, em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 44 do Relatório AGE N° 80/2011). - Item prejudicado em razão da não evidenciação das causas.
<b>32.</b> que institua indicadores e metas condizentes com os objetivos que nortearam a criação do PRODEI, PRODEIC e com o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso e que permitam auferir se a finalidade dos programas foi alcançada e em que medida;	- Foram elencadas duas providências, em processo de implementação a cargo da SICME (fls. 46 do Relatório AGE N° 80/2011).  - Item prejudicado em razão da não evidenciação das causas.
<b>33.</b> que assegure às Secretarias de Estado finalísticas estrutura necessária e pessoal capacitado para execução e acompanhamento	- Foi elencada uma providência, em processo de implementação a cargo da SICME (fls. 46 do Relatório AGE N° 80/2011).





dos programas de incentivos fiscais;	
<b>34.</b> que acompanhe a concessão de incentivos não programáticos pela SEFAZ e aprimorar seus mecanismos de controle;	- Foi elencada uma providência, em processo de implementação a cargo da SEFAZ (fls. 44/AGE N° 80/2011). - Item prejudicado em razão da não evidenciação das causas.
<b>- Em relação aos temas de pessoal e previdência:</b>	
<b>35.</b> que sejam realizados estudos aprofundados com apresentação de propostas de mecanismos de redução do déficit atuarial estimado de R\$ 15.346.764.952,43 (quinze bilhões, trezentos e quarenta e seis milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, novecentos e cinquenta e dois reais e quarenta e três centavos), devendo os mesmos ser encaminhados à Assembleia Legislativa e a este Tribunal de Contas;	- Foram elencadas cinco providências que estão em processo de implementação a cargo da SAD (fls. 13/14 do Relatório AGE N° 80/2011).  -Prazo: até agosto/2012.
<b>36.</b> que sejam cumpridas as recomendações sugeridas no Parecer Atuarial (DRAA dos exercícios 2007, 2008, 2009 e 2010), inclusive a estruturação do FUNPREV dentro dos níveis tecnicamente aceitáveis, permitindo uma evolução viável de custos para a manutenção dos benefícios previdenciários;	- Foram elencadas três providências que estão em processo de implementação a cargo da SAD (fls. 15 do Relatório AGE N° 80/2011).  - Prazo: até agosto/2012.
<b>37.</b> que seja examinada a sugestão de envio ao Legislativo de proposta de alteração do artigo 23º da LC n.º 254/2006, fixando prazos para adesão dos Poderes e Órgãos ao FUNPREV, a fim de que ele se consolide como unidade gestora única do regime próprio de previdência do Estado de Mato Grosso, em cumprimento ao art. 40, § 20, da Constituição Federal;	- Foram elencadas três providências que estão em processo de implementação a cargo da SAD (fls. 13/14 do Relatório AGE N° 80/2011).  - Prazo: até setembro/2012.
<b>38.</b> que sejam disponibilizados ao segurado ou aos seus dependentes, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas, as	- Foram elencadas quatro providências que estão em processo de implementação a cargo da SAD (fls. 15/16 do Relatório AGE N° 80/2011).





informações referentes à remuneração de contribuição, mês a mês; os valores mensais de suas contribuições; e os valores mensais da contribuição do ente federativo, como dispõem a Lei no. 9.717/98 e a Portaria MPS no. 402, de 10 de dezembro de 2008;	- Prazo: até novembro/2012.
39. que seja acelerada a nomeação dos candidatos aprovados no Concurso Público Unificado de 2009;	- Foram elencadas uma medida e oito providências que estão em processo de implementação pela da SAD (fls. 18/20/ AGE N° 80/2011). - Prazo: até 15/03/2012
40. que seja realizado concurso público para substituir os contratados de forma temporária, prioritariamente na área da educação;	- Foram elencadas oito providências em processo de implementação a cargo da SAD (fls. 20/22 do Relatório AGE N° 80/2011). - Prazo: até 31/12/2012.
<b>- Em relação à operacionalização das políticas públicas:</b>	
41. que seja aprimorada a gestão fazendária no que concerne à arrecadação tributária;	- Foi elencada uma providência, em processo de implementação pela SEFAZ (fls. 44/AGE N° 80/2011). - Item prejudicado em razão da não evidenciação das causas.
42. que seja aprimorada a gestão da Procuradoria Geral do Estado no que pertine à recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa	- Foram elencadas sete providências, em processo de implementação a cargo da PGE (fls. 47/48 do Relatório AGE N° 80/2011). - Prazo: até maio/2012.
<b>- Sugeridas no Parecer Ministerial e acolhidas pelo Relator:</b>	
43. que seja inserido no Anexo de Metas Fiscais da LDO a avaliação da situação financeira e atuarial do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado (MT Saúde);	- Foi elencada uma providência que está em processo de implementação a cargo da MT SAÚDE (fls. 22 do Relatório AGE N° 80/2011). - Não foi constatado na LDO/2011 e LDO/2012.
44. que seja incluído no Anexo de Metas Fiscais da LDO a avaliação da situação atuarial do Regime Próprio de Previdência do Estado (FUNPREV);	- Foram elencadas duas providências que estão em processo de implementação pela SAD (fls. 17/AGE N° 80/2011). - Foram elencadas duas providências que já foram implementadas pela SEPLAN (fls. 26/AGE N° 80/2011). - Foi constatado a inclusão na LDO/2011 e LDO/2012.



45. que seja adicionado ao Anexo de Metas Fiscais da LDO a estipulação da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado;	- Foram elencadas duas providências que já foram implementadas pela SEPLAN (fls. 27/AGE N° 80/2011). - Foi constatado a inclusão na LDO/2011 e LDO/2012.
46. que sejam demonstrados no Balanço Orçamentário os incentivos fiscais por secretaria e por rubrica;	- Foram elencadas seis providências, em processo de implementação pela SEFAZ (fls. 43/AGE N° 80/2011). - Não constou no BO/2011.
47. que constem na LOA a definição das medidas de compensação referentes ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;	- Foram elencadas duas providências que já foram implementadas pela SEPLAN (fls. 27 do Relatório AGE N° 80/2011). - Implementado em 29/07/2011.
48. que as unidades responsáveis pela elaboração da proposta orçamentária sejam orientadas a adotarem metodologia adequada e aprimoramento contínuo do processo de planejamento governamental a fim de que a ação planejada possa garantir os meios necessários à obtenção dos resultados pretendidos pelo Estado.	- Foram elencadas duas providências que já foram implementadas pela SEPLAN (fls. 27/28 do Relatório AGE N° 80/2011).  - Implementado o Manual de Elaboração de LOA/2011- Portaria n°. 19 de 08/07/2011.
49. que a elaboração das peças de planejamento – PPA, LDO e LOA – seja realizada de modo a que guardem compatibilidade entre si e as metas físicas e financeiras, levando-se em consideração as efetivas realizações ocorridas nos exercícios anteriores, em cumprimento ao disposto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal	- Foram elencadas duas providências que já foram implementadas pela SEPLAN (fls. 23 do Relatório AGE N° 80/2011).
50. que os responsáveis pelos sistemas de contabilidade e de controle interno do Poder Executivo Estadual promovam as correções e ajustes assinalados nos autos.	- Foi elaborado pela AGE o Plano de Providências das Contas de Governo/2010 por meio do Relatório AGE N° 80/2011.

270. Para atender o item 50 da tabela acima, a Auditoria Geral do Estado de Mato Grosso elaborou um Plano de Providências das Contas de



Governo/2010 (Relatório AGE N° 80/2011), encaminhado ao Tribunal de Contas para verificação.

271. Consoante informações contidas no Relatório Técnico, dos 49 planos de providência propostos, 14 encontram-se implementados e 35 em fase de implantação. Os 49 planos de providências geraram 165 ações, dessas 47 encontram-se implementadas e 118 em fase de implantação, ou, seja, apenas 28% das ações propostas foram implantadas.

### 3. CONCLUSÃO

272. Diante do exposto, e

273. Considerando os preceitos da Constituição da República, art. 70, e da Constituição do Estado de Mato Grosso, art. 46, sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da Administração Pública Estadual quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade;

274. Considerando as normas gerais de direito financeiro e orçamentário previstas na Constituição, art. 163 e seguintes, e na Lei nº 4.320/64;

275. Considerando as normas referentes à responsabilidade na gestão fiscal estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000);

276. Considerando que compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo estadual, no prazo de 60 (sessenta) dias



a contar de seu recebimento, de acordo com o art. 47, I, da Constituição do Estado, e nos termos da Resolução Normativa TCE/MT nº 10/2008;

277. Considerando o minucioso Relatório Técnico elaborado pelas Equipes Técnicas da Secretaria de Controle Externo da Quinta Relatoria, da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia e da Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal.

278. Considerando que foi oportunizado o direito ao contraditório e à ampla defesa ao Exmo. Sr. Silval da Cunha Barbosa, em observância ao art. 5º, LV, da Constituição da República;

279. Considerando que os esclarecimentos de defesa e os documentos juntados foram devidamente analisados pelas Secretarias de Controle Externo e ponderados pelo Ministério Público de Contas;

280. Considerando que o parecer prévio se restringe à apreciação do Balanço Geral do Estado, do Relatório de Controle Interno, da gestão fiscal e do desempenho dos programas do Governo, não contemplando os atos de gestão, os quais serão julgados oportunamente quando da análise das contas dos Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública, bem como das Secretarias estaduais e das entidades da administração indireta do Estado, de acordo com o art. 176, § 2º, do Regimento Interno do TCE/MT;

281. Considerando que o Regimento Interno do TCE/MT ressalta que o parecer prévio baseia-se, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, conforme dispõe o art. 176, § 3º;



282. Considerando que, na visão do Ministério Público de Contas, não foram constatadas e mantidas irregularidades capazes de ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável;

283. O **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e indispensável à fiscalização e ao controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Estado de Mato Grosso, no exercício de fiscal da Lei e da Constituição, por seu Procurador Geral, **opina**:

a) pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO das CONTAS ANUAIS DE GOVERNO**, referentes ao **exercício de 2011**, prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Silval da Cunha Barbosa, Governador do Estado de Mato Grosso.

b) pela sugestão para que o Poder Legislativo Estadual emita as seguintes **determinações** ao Poder Executivo do Estado:

1. Que o Governo do Estado de Mato Grosso cumpra, fidedignamente, o repasse mínimo dos valores que compõem o FUNDEB, exigidos pelo art. 3º da Lei 11.494/2007;
2. Que o Governo do Estado de Mato Grosso cumpra, fidedignamente, o repasse mínimo dos valores que compõem a Saúde, exigido pela Constituição Federal;
3. Abstenha de repassar contribuições mensais ao Instituto de Assistência à Saúde do Servidor do Estado de Mato Grosso - MT Saúde, para custear plano de saúde aos servidores, sob pena de ressarcimento ao erário, em observância aos princípios da universalidade e equidade da saúde pública, estabelecidos na Constituição



Federal, e ao entendimento exarado na Resolução de Consulta do TCE/MT nº 41/2011.

c) pela sugestão para que o Poder Legislativo Estadual emita as seguintes **recomendações** ao chefe do Poder Executivo do Estado, para que:

1. Cumpra as metas do movimento “Todos por Educação”, criado em setembro de 2006 e financiado pela iniciativa privada, que congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores público, cujo objetivo é contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à educação básica de qualidade;
2. Adote providências visando o aprimoramento e melhoria no que se refere às políticas públicas de saúde, sobretudo no que concerne aos indicadores deficitários, a fim de prevenir e reduzir a incidência de doenças e outros agravos, bem como de melhorar as condições de saúde da população;
3. Adote providências visando o aprimoramento e melhoria no que se refere às políticas públicas de segurança pública, sobretudo no que toca aos indicadores deficitários, aderindo medidas eficazes, como por exemplo àquelas abarcadas na capital paulista (item 2.3.3 - Parecer MPC);
4. Regularize a situação dos repasses aos programas estaduais de saúde implementados nos municípios;
5. Quando estabelecida como condição de renúncia de receitas a criação de medidas de compensação, que esta se dê concretamente por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo,



majoração ou criação de tributo ou contribuição (art. 14, II, LRF), e não em meras conjecturas;

**6.** Cumpra as metas estabelecidas no Programa supracitado, tendo em vista que a competência para penalizar o gestor é da Secretaria do Tesouro Nacional (STN);

**7.** Acompanhe e regularize a sistemática de apropriação do PASEP, guardando estrita observância com a Lei Federal nº. 9.715/98, sob pena de nova reincidência na impropriedade apontada;

**8.** Efetue o controle das despesas, de modo a estabelecer seu contingenciamento, equilibrando as receitas arrecadadas com as despesas empenhadas (realizadas), em atenção aos artigos 8º e 9º Lei Complementar nº. 101/00 (LRF), bem como, no exercício do controle, realize-o por fonte de recurso, em especial as vinculadas;

**9.** Implemente o desenvolvimento econômico de determinadas regiões, melhorando seus acessos, infraestruturas e vias de escoamentos, para que se tornem atrativas de empresas que possam auxiliar na diminuição da desigualdade regional;

**10.** Atente ao ditames da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 4.320/64, a fim de que as peças orçamentárias – PPA, LDO E LOA – contenham a correta discriminação das receitas e despesas, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, observados os princípios de regência do tema;

**11.** Assegure a implementação das medidas previstas para que todos os Poderes e instituições autônomas façam a devida adesão ao FUNPREV, consolidando o mesmo como unidade gestora única do RPPS-MT, em cumprimento ao artigo 40, § 20, da Constituição Federal;





12. Observe as demais recomendações e determinações apontadas pela Secretaria de Controle Externo (fls. 3.656/3.670), sob pena de reincidência nas irregularidades e, por conseguinte, emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação na prestação de contas vindouras.

d) pela **remessa** da irregularidade constante no item 8 para as Contas Anuais de Gestão do Instituto de Terras de Mato Grosso – INTERMAT e da Empresa Mato-Grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural S/A – EMPAER, oportunidade em que este Tribunal de Contas deverá realizar o julgamento de eventual punição ao gestor, após parecer deste MPC;

e) pela **remessa** da irregularidade constante no item 12.1 para as Contas Anuais de Gestão da Secretaria de Estado de Saúde, oportunidade em que esta Corte de Contas deverá apurar a responsabilidade do gestor, bem como pela sua **inclusão** como ponto de auditoria nas Contas Anuais de gestão de cada ente municipal, a fim de que sejam analisados os Termos de Compromissos firmados com o Estado e a observância das exigências no Decreto que os instituem.

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá/MT, em 22 de maio de 2012.

**ALISSON CARVALHO DE ALENCAR**  
**Procurador Geral do Ministério Público de Contas**