

**RELATÓRIO SOBRE AS CONTAS DO
GOVERNADOR BLAIRO BORGES MAGGI**
ANÁLISE DOS ESCLARECIMENTOS

2008

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA RELATORIA DO
CONSELHEIRO VALTER ALBANO

**EQUIPE TÉCNICA DA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA
TERCEIRA RELATORIA**

André Luiz de Campos Baracat
Jaqueline Maria Jacobsen Marques
Julinil Fernandes de Almeida
Natel Laudo da Silva
Roberto Carlos de Figueiredo

**EQUIPE TÉCNICA DA COORDENADORIA DE OBRAS E SERVIÇOS
DE ENGENHARIA**

André Luiz Souza Ramos
Benedito Carlos Teixeira Seror
Narda Consuelo Vitória Neiva e Silva
Nelson Yuwao Kawahara

INTRODUÇÃO

Em atendimento à citação apresentada pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Relator por meio do Ofício n. 163/GCVAS/2009, de 13/05/2009, o Exmo. Sr. Blairo Borges Maggi, Governador do Estado de Mato Grosso no exercício de 2008, encaminhou tempestivamente as justificativas e documentos sobre os pontos elencados, às fls. 2.836/2.838, no Relatório das Contas Anuais.

As referidas justificativas foram examinadas pontualmente, conforme relatado a seguir:

1. Divergência de R\$ 335.141,34 entre o total das alterações orçamentárias apurado pela equipe e o total da fixação demonstrado no Balanço Orçamentário consolidado (subitem 1.3.2) – E 33;

Justificativa do Governo:

Na justificativa apresentada, a defesa confirma a existência da diferença e esclarece que por problemas técnicos no sistema FIPLAN, no módulo de créditos adicionais, foram incluídos indevidamente processos de abertura de créditos do exercício de 2009 e computados como movimento de 2008. Informa, ainda, que foi efetuada manutenção de sistema e ajustes pertinentes para a correção.

Análise da justificativa:

Percebe-se que a diferença apontada foi originada no banco de dados de registro das alterações orçamentárias, especificamente nos valores referentes às anulações, conforme foi comprovado no documento anexado (fls. 2.871/2.872). Essa falha ocasionou uma inconsistência nas informações extraídas dos sistemas FIPLAN e SIG-MT (fontes de dados utilizadas por esta equipe), visto que, no FIPLAN o total informado das anulações, no exercício 2008, foi de R\$ 1.861.563.872,17 e no SIG-MT apresentou-se o total de R\$ 1.861.228.730,83, fato que motivou a diferença de R\$ 335.141,34.

Ressalta-se que o Sistema de Informações Gerenciais – SIG/MT – consiste em filtrar dados da gestão governamental gerados em sistemas, como: Planejamento-Orçamento/Financeiro-Contábil (FIPLAN), Incentivos Fiscais (SICME), Recursos Humanos, Aquisições (SIAG) e outros, a fim de transformá-los em informações gerenciais que possam auxiliar os gestores nas tomadas de decisões e oportunizar a transparência na administração pública do Estado. Portanto, entende-se que os sistemas interligados devam gerar informações fidedignas.

Conclui-se que o item foi sanado. No entanto, recomenda-se manutenção constante no FIPLAN e demais sistemas geradores de informações.

2. Abertura de créditos adicionais tendo como fonte de recurso um excesso de arrecadação sem a respectiva cobertura, no total de R\$ 116.411.895,81, contrariando o art. 167, V, da CF (subitem 1.3.2.1) – F 05;

Justificativa do Governo:

Em resumo, foi esclarecido que os valores dos créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação foram calculados por tendência, no valor de R\$ 1,317 bilhão. Porém, a execução orçamentária respeitou o limite do efetivo excesso, ou seja, não ultrapassou o valor de R\$ 1,201 bilhão efetivamente arrecadado. Argumenta, ainda, que a diferença entre os créditos abertos e a efetiva execução está compondo o valor da economia orçamentária evidenciado no Balanço Orçamentário.

Análise da justificativa:

Ao analisar essa justificativa, deve-se considerar que ao abrir créditos por excesso de arrecadação, há que se observar o que dispõe o § 3º do art. 43 da Lei 4.320/64, ou seja, acompanhar a arrecadação mês a mês a fim de conhecer o saldo positivo entre a previsão e a efetiva arrecadação, uma vez que a tendência do exercício, considerada no referido parágrafo, obtém-se mediante cálculos estatísticos da taxa de incremento da receita de determinado período em relação ao analisado, podendo apresentar resultados tanto positivos como negativos, como é o caso verificado neste apontamento.

Tudo isso é o cuidado que a unidade de contabilidade e planejamento deve ter ao informar a existência de recursos disponíveis para abertura de créditos

por excesso de arrecadação, a fim de evitar enganos que possam comprometer a legalidade do ato, como aqui verificado.

Observa-se que tal zelo não foi praticado, pois, somente no mês de dezembro foram efetivados decretos de abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, no total de R\$ 276.363.775,40, comprovando o descumprimento da legislação.

Cabe informar que esse fato é reincidente nos últimos exercícios, como demonstra-se:

Em R\$	
Exercício	Total de créditos abertos sem existência de recursos disponíveis
2004	299.535.373,00
2005	272.662.543,00
2007	173.486.840,98

Portanto, o apontamento não foi sanado.

3. Abertura de créditos adicionais tendo como fonte de recurso um superávit financeiro (R\$ 4.471.265,78) sem a respectiva cobertura, em descumprimento ao art. 167, V, da CF e ao art. 43, § 1º, I, da Lei n. 4.320/64 (subitem 1.3.2.1) – F 05;

Este apontamento decorre da inexistência de recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais, utilizando o superávit financeiro verificado no Balanço Patrimonial do exercício de 2007, nas unidades orçamentárias: FUNDESP e

SECITEC.

Justificativa do Governo:

A justificativa apresentada para este item baseia-se, primeiramente, na Lei Complementar Estadual n. 310/08, que extinguiu a Escola de Governo e autorizou a transferência das dotações orçamentárias para a unidade – Secretaria de Administração – SAD. O texto de defesa explica que a SAD realiza ações relativas à capacitação, aperfeiçoamento, formação e qualificação dos servidores públicos do Poder Executivo por intermédio da unidade FUNDESP. E que, na apuração das contas da extinta Escola de Governo, verificou-se no Balanço Patrimonial um superávit financeiro de R\$ 774.030,05, sendo considerado como recurso disponível para a abertura de créditos adicionais no exercício de 2008, da unidade FUNDESP.

Justifica, também, que fato idêntico ocorreu na SECITEC, com a extinção do Centro Estadual de Educação Profissional e Tecnológica – CEPROTEC, pela Lei Complementar Estadual n. 300/08, sendo utilizado o superávit financeiro verificado no Balanço Patrimonial do CEPROTEC, no exercício anterior, de R\$ 5.486.153,90.

Análise da justificativa:

Dessa forma, considera-se que o item foi sanado, pois, ao acrescentar os recursos provenientes de 'Superávit Financeiro' existentes nas unidades extintas, as respectivas unidades FUNDESP e SECITEC obtiveram cobertura de recursos

disponível para os créditos adicionais abertos no exercício de 2008.

4. Ausência de elaboração dos demonstrativos contábeis individualizados do Poder Executivo (exceção feita ao Balanço Orçamentário), contrariando o art. 50, III, da LRF (item 2.1) – F 21;

Justificativa do Governo:

A justificativa apresentada pela defesa foi que, por ocasião do encaminhamento da prestação de contas, essa rotina estava em fase de desenvolvimento e com a conclusão do Balanço Patrimonial, do Balanço Financeiro e da Demonstração das Variações Patrimoniais, encaminha as referidas peças contábeis do Poder Executivo (anexas às fls. 2.874 a 2.879).

Análise da justificativa:

O encaminhamento dos principais demonstrativos individualizados do Poder Executivo de 2008 (Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro e Demonstração das Variações Patrimoniais) sana parcialmente o apontamento, tendo em vista que os demais demonstrativos exigidos pela Lei n. 4.320/64 (anexos 1, 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 17) não foram elaborados de forma individualizada.

Portanto, o item foi parcialmente sanado.

5. Diferença de R\$ 732.859.492,77 entre o total registrado no Passivo Financeiro (Balanço Patrimonial consolidado) e na Demonstração da Dívida Flutuante consolidada, contrariando o art. 101 da Lei n. 4.320/64 (subitem 2.3.6) – E 33;

Justificativa do Governo:

A defesa reconhece a falha e esclarece que na elaboração da Demonstração da Dívida Flutuante está inclusa, como depósitos de diversas origens, a conta 'Consignações'. Alega, ainda, que não foram incluídas nesse demonstrativo as contas 'Obrigações Tributárias', 'Outras Entidades Credoras' e 'Capacidade Financeira Concedida – Conta Única'.

Para finalizar, justifica-se que foram feitos os ajustes necessários, anexando-se a Demonstração da Dívida Flutuante alterada às fls. 2.881/2.882.

Análise da justificativa:

O encaminhamento da Demonstração da Dívida Flutuante consolidada de 2008 alterada sana a falha apontada.

6. Pagamento de apenas 0,77% do estoque dos precatórios, representando uma falta de prioridade do governo com o pagamento desses passivos judiciais e contrariando o art. 100, *caput* e § 1º, da CF (item 2.4);

Justificativa do Governo:

Em síntese, a defesa argumenta que estão sendo repassados rigorosamente ao Tribunal Regional do Trabalho (TRT) e ao Tribunal de Justiça (TJ) os recursos declarados nos Termos de Acordo e Cooperação Técnica que foram assinados para quitação de precatórios e requisições de pequeno valor (RPV).

Quanto às despesas com precatórios, informa o defendente que os processos recebidos dos tribunais até o dia 01/07 de cada ano, devem ser incluídos no orçamento do exercício seguinte e tais despesas só serão pagas obedecida a ordem cronológica de apresentação. Informa, ainda, que a quitação dessas despesas só pode ser feita se for cumprido todo o trâmite processual, e os pagamentos são feitos pelos respectivos tribunais.

Por último, ressalta que os termos de acordo foram assinados levando em conta a disponibilidade de caixa do Tesouro e dos órgãos, sem comprometer os outros compromissos assumidos. Finaliza o defendente, alegando que o governo tem priorizado o pagamento desses débitos, bem como procurado honrar a quitação das ações judiciais, evitando que estas sejam transformadas em precatórios.

Análise da justificativa:

As justificativas apresentadas pela defesa são improcedentes, pois, de acordo com os relatórios das contas anuais de 2005 a 2007, o montante dos precatórios vem aumentando ano a ano, situação que contraria os argumentos apresentados. No exercício de 2005 o total dos precatórios era de R\$ 857,126 milhões, em 2006 era de R\$ 957,494 milhões, em 2007, de R\$ 1,027 bilhão, e no exercício analisado, de R\$ 1,110 bilhão.

Logo, nesse período de quatro anos, o total dos precatórios do Estado aumentou R\$253,536 milhões, o que representa um crescimento de 29,58% em relação a 2005. Se continuar nesse ritmo, em pouco tempo a dívida de Mato Grosso com precatórios poderá se tornar praticamente impagável.

Portanto, como as alegações da defesa são infundadas e não refletem a realidade do Estado com relação aos precatórios devidos, este item permanece inalterado.

7. Ausência de providências mais eficazes na recuperação dos créditos tributários inscritos em dívida ativa. Fundamentação legal: arts. 11 e 13 da LRF (subitem 2.5.2) – F 11;

Justificativa do Governo:

Foi afirmado na defesa que o crédito inscrito em dívida ativa, além de ser cobrado judicialmente, numa evidente tentativa de recuperação em última instância,

acarreta ao inscrito severas restrições e/ou implicações, dentre elas: a) restrições creditícias nas instituições financeiras; b) impedimento do exercício da mercancia; c) impedimento de fruição de benefício de regime especial de recolhimento; e, d) inscrição ao Sistema BACEN JUD (sistema de penhora).

Ficou comentado que “(...) o feito executivo muitas vezes se frustra por não conseguir sequer localizar o contribuinte devedor que, (...), cria empresas com objetivo de se furtar ao pagamento dos tributos e de lesar o Estado”.

E, por fim, a defesa ressalta o crescimento, em relação ao exercício de 2007, de baixa de dívida ativa, sendo R\$ 21,946 milhões no exercício de 2007 e R\$99,366 milhões no exercício de 2008.

Análise da justificativa:

O texto de defesa não contesta de forma direta o presente questionamento. Pode-se assegurar que as alegações, anteriormente resumidas, apenas complementaram a caracterização da situação questionada no presente item.

As afirmações trazidas pela defesa inovam o processo. Tais asserções já foram consideradas na oportunidade do desenvolvimento da questão.

Quando o gestor, representado no texto pela Procuradoria Fiscal do Estado, comemora o crescimento de recebimentos ocorridos no exercício de 2008 em relação ao exercício anterior, esquece-se que do total baixado (R\$ 99,366 milhões), R\$ 67,895 milhões foram realizados através da compensação de carta de crédito, por isso, não se pode creditar tal crescimento somente à ação estadual realizada através da modalidade de execução fiscal, mesmo porque, nota-se do

documento de defesa que a indagação de ausência de controle dos recebimentos de dívida ativa pelas modalidades espontânea e execução fiscal não foi sequer comentada.

Pelo exposto, fica mantido na íntegra o presente questionamento.

8. Ausência de atualização da dívida ativa. Implicação de inconsistência do Balanço Patrimonial. Fundamentação legal: arts. 85 e 105 da Lei n. 4.320/64 (subitem 2.5.2) – E 33;

Justificativa do Governo:

O texto de defesa informa a implantação de um novo sistema de controle de dívida ativa, com o qual, segundo o gestor, será possível a atualização dos créditos cadastrados. A defesa afirma, ainda, que tais atualizações terão reflexos nos balanços do exercício de 2009.

Análise da justificativa:

Diante dos argumentos de defesa, bem como do adiamento da atualização, com resultados previstos somente para o exercício de 2009, fica mantido o presente questionamento.

9. Ausência de ações eficazes no controle socioeconômico dos incentivos programáticos ofertados pelo Estado, nos termos do art. 7º da Lei Estadual n. 7.958/03 e do art. 4º, I, da Instrução Normativa do TCE/MT n. 02/2004, bem como, do art. 1º, §1º, da LRF (subitem 3.5.9.1);

Justificativa do Governo:

Em síntese, o texto de defesa pode ser dividido em duas partes.

A primeira parte diz respeito à discordância do apontamento de ineficiência do controle socioeconômico. Segundo a defesa, as ações do programa PRODEIC “(...) São quantificadas em diversas planilhas de controle, como procedimento de melhoria para o ano corrente, (...)”, e que, por conseguinte, houve o cumprimento da Instrução Normativa do TCE/MT n. 02/2004. Para tanto, foi assinalado que “(...) a SICME cumpre todos os itens especificados neste como instrumento de mensuração de resultados (...)”.

A segunda parte abriga a discordância, por parte da defesa, de enquadramento da situação questionada à luz da LRF (art. 1º, § 1º). Essa situação ficou assim comentada: “(...) não vimos como enquadrá-la em relação à SICME e como os valores beneficiados desequilibram as conta públicas, que não existiriam se as empresas não se instalassem em nosso Estado (...)”.

Análise da justificativa:

Com base na justificativa, segue a análise dos argumentos registrados.

Quanto à primeira parte, observa-se que as citadas planilhas existem, porém, em face da ausência de sistematização, esses espelhos não garantem a procedência das informações para a comprovação do cumprimento das condicionantes programáticas, ou seja, tais controles não possuem oficialidade.

E ainda, tais planilhas são alimentadas, ora pelos contribuintes, ora pela Administração estadual, sendo que as duas fontes possuem razoável fragilidade, isso porque nem a SEFAZ e muito menos a SICME têm condições de ratificar completamente as informações dos contribuintes beneficiados, assim como, a unidade finalística não possui estrutura de pessoal capaz de assegurar fontes concretas de todo processo ocorrido, logo, não seria demais afirmar que muitas informações registradas nessas planilhas são advindas de estatísticas e de previsões.

O que se nota é que são emaranhados de planilhas, que nem sempre apresentam vínculos entre si, ou seja, tais espelhos não seguem um raciocínio finalístico idêntico para os diversos beneficiários. É claro que, para situações diferentes haverá também formulários de controle nem sempre iguais, porém, todos os formulários carecem, além da oficialidade, de regras hábeis para as diferentes situações concessórias.

Já a discordância resumida na segunda parte desta análise deve ser rebatida com a verificação de desobediência de condições atreladas a resultados socioeconômicos de renúncia de receita, fato esse muito bem consagrado na LRF (art. 1º, § 1º). Ora, o desequilíbrio comentado no relatório preliminar é evidente, pois não pode o Estado conceder benefícios sob a condição de retorno socioeconômico e em seguida abrir mão da mensuração adequada e da conseqüente ratificação desse retorno tão importante para o desenvolvimento estadual.

Portanto, pelo exposto, reitera-se na íntegra o questionamento.

10. Ausência de ações eficazes e permanentes no controle dos incentivos não-programáticos administrados pela SEFAZ e pelas unidades finalísticas, nos termos do art. 1º, §1º, da LRF, bem como, do art. 4º, II, da Instrução Normativa do TCE/MT n. 02/2004 (subitem 3.5.10.1);

Justificativa do Governo:

Foram trazidos pela defesa os seguintes procedimentos, julgados pelo gestor como sendo ações no controle dos incentivos genéricos (não-programáticos):

a) “(...) No projeto de evolução da GIA ICMS foi inserido a crítica de não permissão de utilização de códigos cujos benefícios estivessem não vigentes no período de referência da GIA – medida que vinha sendo cobrada pela SARP (...);

b) “ (...) Pelo grande número de contribuintes que, de uma forma ou de outra, utilizam-se de benefícios fiscais, há uma grande dificuldade de se atingir a todos, mas os maiores contribuintes que informam tais dados na GIA vêm sendo acompanhados (...); e,

c) “(...) No plano de trabalho do PPA vigente do quadriênio 2008-2010 estão em execução diversas ações que visam ao controle eficaz e permanente dos incentivos fiscais (...).”

Análise da justificativa:

Os trechos ora reproduzidos são os argumentos de defesa utilizados na

tentativa de comprovação de ações focadas no controle dos incentivos fiscais genéricos no exercício de 2008.

De pronto, vê-se que o texto de defesa não apresenta novidades. Os comentários apresentados são pacíficos, não sendo aptos a modificar a convicção já externada pela equipe técnica do TCE/MT. Em suma, o documento de defesa não constitui prova para suprir ou substituir os levantamentos realizados na ocasião preliminar. Logo, fica mantido o presente questionamento.

11. Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino de percentual inferior em 9,84% ao limite mínimo de 35% previsto no art. 245, *caput*, da Constituição Estadual (subitem 4.2.1);

Justificativa do Governo:

O Chefe do Poder Executivo alega que está cumprindo o percentual mínimo exigido pela Constituição Federal, que é de 25% da receita líquida de impostos e transferências, e que, no exercício de 2008, esse percentual foi superado em 0,16%.

Análise da justificativa:

Entende-se que a Constituição Estadual é a Lei Maior do Estado, merecendo assim o devido cumprimento de seus dispositivos. Porém, caso haja o entendimento por parte dos Poderes Legislativo e Executivo de que o percentual de

25% é o ideal e correto para ser aplicado na Educação do Estado de Mato Grosso, então, há a necessidade de se alterar a Constituição Estadual, de forma que esta também seja cumprida.

Pelo exposto, esse item não foi sanado.

12. Repasse a menor ao FUNDEB, no valor de R\$ 296.709,44.
Fundamentação legal: art. 60, § 5º, do ADCT (subitem 4.2.1.1.1);

Justificativa do Governo:

Os esclarecimentos prestados relatam que a diferença apontada refere-se ao valor de R\$ 127.875,02, que não foi repassado durante o exercício de 2008 devido ao fechamento do mês de dezembro ter ocorrido no mês de janeiro de 2009. O referido valor foi repassado em 05/03/2009.

Quanto ao valor restante, de R\$ 168.834,42, as informações prestadas relatam que não se trata de diferença e sim de base de cálculo divergente, pois não foi deduzida do IPI a parte referente aos 25% dos municípios. Assim, o valor a ser registrado como IPI arrecadado pelo Estado seria o de R\$ 33.435.597,33.

Análise da justificativa:

Quanto ao primeiro valor alegado, foram enviados documentos, via e-mail, que comprovam a informação prestada.

Quanto ao segundo, consta registrado no Anexo 10 – Comparativo da

Receita Orçada com a Arrecadada de 2008 dois valores referentes ao IPI-parte dos municípios, que são R\$ 9.102.178,27 e R\$ 2.042.891,00. No momento da apuração da base de cálculo, o segundo valor não foi considerado como dedução, resultando na apuração de uma base de cálculo maior, a qual está demonstrada na Tabela 4.11. do relatório preliminar.

Assim, demonstra-se novamente a comparação do valor devido com o valor repassado.

**Comparação do Valor Devido com o Valor Repassado ao FUNDEB
Exercício de 2008**

Em R\$

IMPOSTO	TOTAL ARRECADADO	%	VALOR DEVIDO	VALOR REPASSADO
IPVA	98.103.805,12	13,33%	13.077.237,22	13.077.194,58
ITCD	16.020.560,14	13,33%	2.135.540,67	2.135.540,84
ICMS	3.080.953.840,73	18,33%	564.738.839,01	564.738.815,21
FPE	1.083.754.031,22	18,33%	198.652.113,92	198.649.666,32
IPI	33.435.727,17	18,33%	6.128.768,79	6.128.673,36
ICMS DESONERAÇÃO	28.385.239,09	18,33%	5.203.014,32	5.203.011,48
DIVIDA ATIVA ICMS	646.395,50	18,33%	118.484,30	196.330,29
DIVIDA ATIVA ITCD	176.453,29	13,33%	23.521,22	26.039,35
TOTAL	4.411.414.260,11		790.077.519,45	790.155.271,43

Fonte: Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada) de 2008

Cálculos: Equipe Técnica da 3ª SECEX – TCE/MT

Pelo demonstrado na tabela anterior, percebe-se que não houve repasse a menor para o FUNDEB. Item sanado.

13. Inexistência de lei estabelecidora das circunstâncias e limites de valores a serem dispendidos pelo Estado na manutenção do Plano de Saúde

dos servidores e dependentes, contrariando o art. 17, III, da Lei Complementar Estadual n. 127/03 (subitem 4.6.2);

Justificativa do Governo:

O defendente informa que, apesar de não ter sido editada lei ordinária fixando limites de valores destinados à manutenção do plano, os valores destinados ao MT Saúde são fixados e autorizados na Lei Orçamentária Anual – LOA – e no Plano Plurianual – PPA.

Conforme afirma, o orçamento do MT Saúde é autorizado em duas fontes de recursos: a fonte 100, que trata dos recursos provenientes do Tesouro Estadual, e a fonte 240 referente à receita de contribuição (contra-prestação do usuário).

Análise da justificativa:

No contexto do que foi justificado, é oportuna uma breve revisão normativa. O inciso III do artigo 17 da Lei Complementar Estadual n. 127/03 informa que a contribuição feita por parte do Estado como fonte de recursos (fonte 100) deve ser prevista em lei. O defendente entende que a LOA cumpre essa exigência.

Entendendo que a citada lei não aprofunda em tal questão, torna-se plausível converter este apontamento em uma recomendação.

Como desde sua criação, em 2003, o MT Saúde só consegue operar financeiramente por receber aportes orçamentários por parte do Estado. Recomenda-se, como no exercício de 2007, que uma lei seja editada, esclarecendo pontos como o percentual de contribuição de responsabilidade do Estado, as circunstâncias e os limites dos valores a serem dispendidos para a manutenção do

plano de saúde dos servidores.

O texto do apontamento n. 13 transformado em recomendação, passa a ter a seguinte escrita:

“Criação de lei estabelecadora das circunstâncias e limites de valores a serem dispendidos pelo Estado na manutenção do Plano de Saúde dos servidores e dependentes, cumprindo o estabelecido no art. 17, III, da Lei Complementar Estadual n. 127/03 (subitem 4.6.2)”.

14. Descumprimento do percentual legal exigido para a contribuição ao PASEP. Fundamentação legal: art. 8º, III, da Lei Federal n. 9.715/98 (item 4.7) – E 29;

Justificativa do Governo:

Conforme informação trazida pelo defendente, o valor de R\$1.141.580,43, formado por R\$ 1.046.237,96 (elemento de despesa 3.3.90.924707), R\$ 95.321,46 (elemento 3.1.90.131305) e R\$ 21,01 (elemento 3.1.90.921305), não foi computado pela equipe técnica deste Tribunal na apropriação ao PASEP.

Alega-se que, com esse valor e o respectivo ajuste no cálculo, aplicou-se R\$ 60.566.543,72 no PASEP, o que equivale praticamente ao percentual legal exigido de 1%.

Análise da justificativa:

A título de esclarecimento, há que se analisar a característica de cada um dos valores apresentados na defesa.

Os valores de R\$ 21,01 e R\$ 95.321,46 estão alocados no elemento de despesa **13**, que se refere a recolhimento de PASEP por obrigação patronal, ou seja, *encargo resultante de pagamento incidente sobre a folha de salários dos órgãos*¹.

Verificando o Anexo 2A – Despesa por Categoria Econômica (individualizado) – da Lei 4.320/64, percebe-se que o valor de R\$ 95.321,46 foi dispendido pelo Tribunal de Justiça. Conforme informação apurada, de forma extra-processual, junto à Coordenadoria de Informação Contábil, o lançamento desse valor foi feito de forma errônea, uma vez que se refere a recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O valor de R\$ 21,01, por representar uma despesa paga com PASEP de exercício anterior, não cabe ser apropriado no cálculo.

Por sua vez, o montante de R\$ 1.046.237,96 (elemento 3.3.90.924707) trata de despesas de exercícios anteriores com o PASEP, e que segundo a Coordenadoria de Informação Contábil, são valores que foram recolhidos em 2008, referentes a contribuições do FUNGEFAZ, FUNJUS, e outros fundos que não efetuavam recolhimento ao PASEP e passaram a fazê-lo a partir do exercício de 2008, retroagindo o pagamento dos débitos referentes aos exercícios de 2003 a 2007.

Como a base de cálculo do PASEP é formada de receitas correntes arrecadadas e transferências recebidas em 2008, entende-se que os valores de

¹ *Manual Técnico de Elaboração do Plano de Trabalho Anual e Orçamento: instruções para elaboração do PTA e da proposta orçamentária 2008, aprovado por meio da Portaria n. 015/2007/SEPLAN/MT.*

contribuição referentes a exercícios anteriores não devem compor a apropriação do exercício em análise.

Percebe-se que, mesmo que se acatasse o posicionamento quanto aos valores não apropriados, ainda assim, o novo percentual alcançaria 0,98%, o que ainda representaria um descumprimento à exigência legal.

Fica mantido o apontamento, uma vez que, os fatos novos não proporcionaram alteração no percentual apropriado ao PASEP (0,96%), configurando-se um descumprimento ao percentual legal de 1%.

15. Ausência de inserção por parte da MT Fomento, no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças de Mato Grosso – FIPLAN, contrariando o art. 1º, § Único, do Decreto Estadual n. 1.374/08 (subitem 5.2.2.2);

Justificativa do Governo:

A explicação é concordante com o apontamento, informando-se que a SEFAZ, juntamente com a SEPLAN e a MT-Fomento, implementarão ações e adaptações necessárias para inserção da Agência de Fomento no Sistema FIPLAN, o que ocorrerá até o exercício de 2010. Justifica-se tal prazo com as necessárias adaptações que deverão ser feitas com base nas novas normas que estão sendo discutidas acerca do Plano de Contas da União, sendo que as adequações previstas para a União têm prazo-limite até 2010, e para o Estado prazo-limite até 2011.

Análise da justificativa:

Como forma de comprovação que as implementações serão de fato efetivadas, recomenda-se que seja enviado a este Tribunal um documento oficial que formalize um 'Cronograma de Implementação das Ações', apresentando-se as adaptações e prazos previstos para a adequação e inserção da MT-Fomento ao FIPLAN.

Até que se efetive a inclusão da MT-Fomento no Sistema FIPLAN, o Decreto Estadual n. 1.374/08 está sendo descumprido, permanecendo a falha que tem cunho reincidente, uma vez que foi apontada também no exercício de 2007.

16. Divergência no cálculo do Resultado Primário no valor de R\$3.398.892,37. Fundamentação legal: Portaria da STN n. 575/07 (subitem 6.7.1);

Justificativa do Governo:

O Chefe do Poder Executivo afirma que a divergência realmente ocorreu devido a erro na composição do Resultado Primário, pois não foi computado o valor de R\$ 1.134.567,07, proveniente de fundo de investimento. Porém, afirma ainda que o valor de R\$ 4.533.459,44, referente à concessão de empréstimos, foi computado e corrigido em tempo oportuno, conforme cópia do Anexo IV do RREO, enviada com a defesa às fls. 2884.

Os esclarecimentos trazidos pelo Executivo afirmam também que o erro ocorrido, apesar de alterar o resultado já evidenciado, não comprometeu a meta estabelecida para o 'Resultado Primário'.

Análise da justificativa:

Entende-se que o erro ocorrido, apesar de não comprometer a meta estabelecida, evidencia o Resultado Primário de 2008 de forma incorreta. Por isso, considera-se este item não sanado.

17. Descumprimento do artigo 53, §1º, III da LRF, por não evidenciar a aplicação dos recursos de alienação de ativos (item 6.9);

Justificativa do Governo:

A justificativa encaminhada informa que não houve infringência do artigo 44 da LRF, visto que as despesas de capital somaram R\$ 1,135 bilhão e a receita de alienação apenas R\$ 19,259 milhões. Informa ainda que a falha refere-se apenas à não-evidenciação de onde foram aplicados os recursos de alienação de ativos.

Afirma também que, para o exercício de 2009, será providenciado o controle da execução das despesas que permita gerar essas informações.

Análise da justificativa:

Entende-se que, como descrito neste item, o apontamento se deu exatamente quanto à inobservância ao artigo 53, § 1º, III da LRF, pois não foi evidenciada a aplicação de recursos de alienação de ativos.

Assim, entende-se que, para o exercício de 2008, este item não foi

sanado.

18. Desempenho deficiente de ações dos programas 'Estradeiro', 'Meu Lar' e 'Obras Públicas e Infra-Estrutura' por não atingir a meta física prevista. Inobservância do disposto no art. 167, § 1º, da Constituição Federal; e art. 5º, § 5º, da LRF (item 7.4) – E 50; e

Constata-se que das 25 (vinte e cinco) ações referentes aos três programas supra indicados, quinze (15) tiveram desempenho deficiente. Tal fato revela descumprimento do Plano Plurianual, transformando-o em mera peça formal.

Justificativa do Governo:

“Inicialmente, cumpre-nos observar que os investimentos foram todos contemplados no Plano Plurianual-PPA, porém o não atingimento das metas previstas nas ações dos programas ‘Estradeiro’, ‘Obras Públicas e Infra-estrutura’ **deve-se, principalmente, às dificuldades enfrentadas pelo segmento econômico do agronegócio no ano de 2008 e também pelo aumento dos custos na execução de obras.**” (grifou-se).

“Ressaltamos, ainda, que a apuração da meta foi pela extensão da capa asfáltica concluída, o que não retrata as diversas etapas das obras que foram concluídas ou encontram-se em execução.”

“Outras despesas com fontes de financiamento oriundas de convênios firmados com o Governo Federal encontram-se com pendências de aprovação de

projetos, termos aditivos, desapropriações e aprovações ambientais, as quais prejudicaram a execução dos programas.”

“Quanto ao programa ‘Meu Lar’, algumas metas foram ultrapassadas, uma vez que foram atendidas as subações: Casa Fácil, Conjunto FETHAB....realizadas em vários municípios do Estado, resultando em mais produtos que beneficiaram toda a sociedade mato-grossense”.

Análise da justificativa:

Em verdade, o núcleo central do questionamento não é falta de recursos para investimento nos três programas, mas sim o fato de terem sido promovidos remanejamentos substanciais em várias ações dos programas citados, *“...evidenciando descumprimento do que foi definido no PPA, através de audiências públicas, cujo fundamento é o da participação popular nos atos de planejamento para assegurar o princípio da transparência, tal como disposto no parágrafo único, do art. 48, da LRF”*.

Tanto assim é que o montante dos três programas (previsto no PPA, na LOA e na sua execução em 2008), conforme Tabela 7.2 do relatório preliminar, reproduzida abaixo, evidencia previsão no PPA de R\$ 450,500 milhões, sendo o total empenhado de R\$ 437,184 milhões e o liquidado de R\$ 432,633 milhões.

Tabela 7.2
Estradeiro – Obras Públicas - Meu Lar

PPA							LOA				EXECUÇÃO			Em R\$
Região	Final	Inicial	Alteração	Final	% alteração	% LOA/PPA alterados	Empenhado	Liquidado	Pago	% Liquidado / Loas alterada				
1	39.204.467,81	29.797.408,00	-5.755.027,86	24.042.380,14	-19,31	61,33	21.309.477,28	20.891.479,77	19.701.944,77	86,89				
2	47.332.729,10	32.729.467,00	2.995.586,81	35.725.053,81	9,15	75,48	21.274.009,09	20.955.145,90	20.803.901,81	58,66				
3	3.136.887,52	15.001.725,60	-4.390.278,17	10.611.447,43	-29,27	338,28	2.986.129,11	2.402.979,50	1.724.904,03	22,65				
4	31.173.938,92	32.304.318,00	5.067.327,71	37.371.645,71	15,69	119,88	11.893.688,79	11.472.685,09	10.278.958,83	30,70				
5	24.769.008,98	23.273.763,00	25.004.258,23	48.278.021,23	107,44	194,91	42.671.220,42	42.395.191,65	39.558.795,49	87,81				
6	123.644.714,04	121.988.633,90	16.458.583,61	138.447.217,51	13,49	111,97	105.417.133,36	104.724.741,85	103.318.030,22	75,64				
7	16.939.036,68	27.919.855,50	22.199.183,72	50.119.039,22	79,51	295,88	19.357.820,57	19.032.985,00	18.707.436,65	37,98				
8	32.068.940,34	30.857.091,00	6.754.713,65	37.611.804,65	21,89	117,28	36.739.465,88	36.634.441,38	36.264.558,44	97,40				
9	13.417.025,97	12.872.331,00	1.807.848,97	14.680.179,97	14,04	109,41	7.946.655,43	7.766.255,26	7.649.015,22	52,90				
10	36.503.640,87	28.326.887,00	10.482.422,79	38.809.309,79	37,01	106,32	38.249.016,07	38.041.067,56	36.458.906,75	98,02				
11	19.507.546,72	21.259.750,00	-16.693.916,07	4.565.833,93	-78,52	23,41	1.614.461,50	1.415.745,83	1.296.078,12	31,01				
12	18.520.795,62	20.219.323,00	-2.973.832,20	17.245.490,80	-14,71	93,11	12.990.210,94	12.885.186,44	5.429.124,05	74,72				
Estado	44.281.473,40	42.392.378,00	58.175.211,86	100.567.589,86	137,23	227,11	114.734.708,31	114.015.102,69	94.482.844,09	113,37				
TOTAL	450.500.205,97	438.942.931,00	119.132.083,06	558.075.014,06	27,14	123,88	437.183.996,75	432.633.007,92	395.674.498,46	77,52				

Fonte: Fiplan

Ante o exposto, fica confirmada esta falha.

19. Desempenho acima do previsto no PPA com alocação de recursos na LOA, excedendo a previsão do PPA para o exercício, sem autorização no próprio PPA. Inobservância do disposto no art. 167, § 1º, da Constituição Federal; e art. 5º, § 5º, da LRF (item 7.4) – E 50.

Constata-se, também, que além das quinze (15) ações dos três programas supra indicados, que tiveram desempenho deficiente, ainda há dez (10) ações restantes que apresentaram-se com desempenho superior ao previsto, isto em decorrência da LOA ter alocado volume de recursos superior ao previsto no PPA, todavia, sem autorização no próprio PPA. Tal fato revela descumprimento do Plano Plurianual, transformando-o em mera peça formal.

Justificativa do Governo:

“ No que diz respeito a este apontamento, transcrevemos o disposto no art. 167, § 1º, da Constituição Federal, e art. 5º, § 5º, da LRF:”

Art.167(...)

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.”

Art.5º(...)

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.’

“Cabe aqui ressaltar que o Plano Plurianual-PPA é um plano de metas para quatro anos, menos detalhado que o orçamento anual. Contudo, pelas suas características, o PPA deve ser um plano mais geral, que deve ser avaliado pelas metas estratégicas de governo, principalmente aquelas associadas aos indicadores que, preferencialmente, devem mensurar resultados.”

“Assim, não é necessário que haja uma correspondência exata entre os valores da programação do PPA e da LOA.”

Análise da justificativa:

O citado art. 167, § 1º, da Constituição Federal, trazido à baila pela

defesa, em socorro de sua tese, não se conecta com a questão, pois esta diz respeito ao fato da LOA autorizar execução de ações em quantia superior à definida no PPA, portanto em desacordo com esta lei. Já o dispositivo constitucional mencionado apenas refere-se à necessidade dos investimentos que ultrapassem um exercício financeiro estarem previstos no PPA, sob pena de responsabilidade.

Aliás, a exigência do art. 167, § 1º, da Constituição Federal, não foi atendida pelo governo estadual, pois este realizou investimentos em obras públicas, que ultrapassaram o exercício de 2008, sem que os mesmos estivessem previstos no PPA, sendo que esse mesmo dispositivo é rigorosamente atendido pela União.

A título de comparação, o anexo do PPA 2008-2011 da União (Lei 11.653/2008), no Programa 1220 “Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada”, a cargo do Ministério da Saúde, **especifica exatamente a obra a ser executada e respectivo valor a ser aplicado anualmente**, como por exemplo a “ Construção do Hospital Infantil em Vitória-ES”, com “ início em 06/2008 e término 06/2010”, no total estimado de R\$ 50.000.000,00, e indicação dos valores ano a ano.

De outro lado, o PPA deste Estado (Lei n. 8.827/2008), relativamente ao Programa Estradeiro, sob responsabilidade da Secretaria de Infra-estrutura, por exemplo, na ação “Pavimentação de Rodovias”, limita-se a indicar a extensão em km a ser pavimentada por região e o total a ser investido por ano, **mas sem especificar qual a rodovia e respectivo trecho será pavimentado**. Teria esse dispositivo aplicação apenas na esfera da União? Certamente que não!

É preciso dizer que mesmo sendo o PPA uma peça formal, não se exige que os valores indicados no PPA tenham correspondência exata com os da LOA. Primeiro, porque é, sim, da sistemática das leis orçamentárias, a necessidade de autorização prévia para sua execução, respeitadas as incidências de cada uma das três espécies legislativas: PPA, LDO e LOA. O que não pode ocorrer é o PPA

transformar-se em **simples** peça formal, sem qualquer significado e desprovido de força impositiva no âmbito de sua existência, pois, caso contrário, poder-se-ia dispensá-lo.

Por último, a exatidão referida pela defesa não é, evidentemente, exigível como ventilada, mas daí entender-se que seja possível realocar os recursos na LOA, em total desacordo com o PPA, como assim ocorreu em 2008, isto sim não tem suporte legal, pois de outro modo revelaria o desprezo do Estado para com suas próprias leis orçamentárias, frutos de debates políticos, audiências públicas e, portanto, de legítimos anseios populares.

Assim, ratifica-se este apontamento.

CONCLUSÃO

Após minuciosa análise das justificativas apresentadas, conclui-se que:

I. Foram sanados os itens de n. 1, 3, 5 e 12;

II. Os itens 1 e 13 foram transformados em recomendações, como descritas a seguir:

a) Manutenção preventiva nos sistemas geradores de informações interligadas com o sistema FIPLAN, a fim de produzirem dados idênticos e fidedignos (subitem 1.3.2); e

b) Criação de lei estabelecadora das circunstâncias e limites de valores a serem dispendidos pelo Estado na manutenção do Plano de Saúde dos servidores e dependentes, cumprindo o estabelecido no art. 17, III, da Lei Complementar Estadual n. 127/03 (subitem 4.6.2)".

III. Não foram sanados os seguintes apontamentos: 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18 e 19;

IV. O item 4 foi parcialmente sanado, passando a ter nova redação.

A seguir, transcrevem-se os itens remanescentes, renumerando-os:

1. Ausência de elaboração dos demonstrativos contábeis individualizados do Poder Executivo (Anexos n. 1, 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 17, Lei n. 4.320/64), contrariando o art. 50, III, da LRF (item 2.1) – F 21;
2. Abertura de créditos adicionais tendo como fonte de recurso um excesso de arrecadação sem a respectiva cobertura, no total de R\$ 116.411.895,81, contrariando o art. 167, V, da CF (subitem 1.3.2.1) – F 05;
3. Pagamento de apenas 0,77% do estoque dos precatórios, representando uma falta de prioridade do governo com o pagamento desses passivos judiciais e contrariando o art. 100, caput e § 1º, da CF (item 2.4);
4. Ausência de providências mais eficazes na recuperação dos créditos tributários inscritos em dívida ativa. Fundamentação legal: arts. 11 e 13 da LRF (subitem 2.5.2) – F 11;
5. Ausência de atualização da dívida ativa. Implicação de inconsistência do Balanço Patrimonial. Fundamentação legal: arts. 85 e 105 da Lei n. 4.320/64 (subitem 2.5.2) – E 33;
6. Ausência de ações eficazes no controle socioeconômico dos incentivos programáticos ofertados pelo Estado, nos termos do art. 7º da Lei Estadual n. 7.958/03 e do art. 4º, I, da Instrução Normativa do TCE/MT n. 02/2004, bem como, do art. 1º, §1º, da LRF (subitem 3.5.9.1);

7. Ausência de ações eficazes e permanentes no controle dos incentivos não-programáticos administrados pela SEFAZ e pelas unidades finalísticas, nos termos do art. 1º, §1º, da LRF, bem como, do art. 4º, II, da Instrução Normativa do TCE/MT n. 02/2004 (subitem 3.5.10.1);
8. Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino de percentual inferior em 9,84% ao limite mínimo de 35% previsto no art. 245, caput, da Constituição Estadual (subitem 4.2.1);
9. Descumprimento do percentual legal exigido para a contribuição ao PASEP. Fundamentação legal: art. 8º, III, da Lei Federal n. 9.715/98 (item 4.7) – E 29;
10. Ausência de inserção por parte da MT Fomento, no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças de Mato Grosso – FIPLAN, contrariando o art. 1º, § Único, do Decreto Estadual n. 1.374/08 (subitem 5.2.2.2);
11. Divergência no cálculo do Resultado Primário no valor de R\$ 3.398.892,37. Fundamentação legal: Portaria da STN n. 575/07 (subitem 6.7.1);
12. Descumprimento do artigo 53, §1º, III da LRF, por não evidenciar a aplicação dos recursos de alienação de ativos (item 6.9);
13. Desempenho deficiente de ações dos programas 'Estradeiro', 'Meu Lar' e 'Obras Públicas e Infra-Estrutura' por não atingir a meta física prevista. Inobservância do disposto no art. 167, § 1º, da Constituição Federal; e art. 5º, § 5º, da LRF (item 7.4) – E 50; e
14. Desempenho acima do previsto no PPA com alocação de recursos na LOA, excedendo a previsão do PPA para o exercício, sem autorização no próprio PPA. Inobservância do disposto no art. 167, § 1º, da Constituição Federal; e art. 5º, § 5º, da LRF (item 7.4) – E 50.

É a análise da defesa das Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso, referente ao exercício de 2008.

Secretaria de Controle Externo da Terceira Relatoria do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – Subsecretaria de Controle de Organizações Estaduais – em Cuiabá, 22 de maio de 2009.

Jaqueline Maria Jacobsen Marques

*Auditor Público Externo
Coordenadora pela Secex – 3ª Relatoria*

Narda Consuelo Vitório Neiva Silva

*Auditor Público Externo
Coordenadora pela Coordenadoria de Controle de Obras e
Serviços de Engenharia*

André Luiz de Campos Baracat

*Auditor Público Externo
Membro*

André Luiz Souza Ramos

*Auditor Público Externo
Membro*

Julinil Fernandes de Almeida

*Auditor Público Externo
Membro*

Benedito Carlos Teixeira Seror

*Auditor Público Externo
Membro*

Natel Laudo da Silva

*Auditor Público Externo
Membro*

Nelson Yuwao Kawahara

*Auditor Público Externo
Membro*

Roberto Carlos de Figueiredo

*Auditor Público Externo
Membro*