

PROTOCOLO nº 201957775

PARECER nº 511/2019

SOLICITANTE: Gabinete da Exma. Deputada Estadual, Janaina Riva.

ASSUNTO: Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso, relativas ao exercício de 2018.

EMENTA: CONTROLE EXTERNO. PODER LEGISLATIVO. CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO ESTADO. EXERCÍCIO 2018. APROVAÇÃO COM RESSALVAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS. IRREGULARIDADES DE CARÁTER GRAVE E GRAVÍSSIMO. VIABILIDADE JURÍDICA DO PARECER DA EXMA. DEPUTADA ESTADUAL RELATORA, JANAINA RIVA, PELA NÃO APROVAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL DAS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO, RELATIVO AO EXERCÍCIO 2018, DE RESPONSABILIDADE DO EXMO. EX-GOVERNADOR DO ESTADO, SR. JOSÉ PEDRO GONÇALVES TAQUES, POIS SE ENCONTRA DENTRO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS, PRINCIPALMENTE NO QUE TANGE AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 49, IX, 70, E 71, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BEM COMO NOS ARTIGOS 26, VII, 46, 47, I, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO, HAJA VISTA ESTAR MINUCIOSAMENTE CONFIGURADA A MATERIALIDADE E A AUTORIA RELATIVA ÀS IRREGULARIDADES APONTADAS, BEM COMO CONSIDERANDO A GRAVIDADE DAS IRREGULARIDADES ESPECIFICADAS E A INSUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO – TCE/MT EM APROVAR AS CONTAS COM RESSALVAS.

A. DO RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa o presente processo oriundo do Gabinete da Exma. Deputada Estadual, Janaina Riva, no qual solicita assistência e subsídios à Relatoria das Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso, relativos ao exercício de 2018, tendo como parâmetro de análise parecer de sua autoria, para fins de possíveis sugestões, cuja cópia segue nos autos.





Constam dos autos os seguintes documentos (i) Memorando n. 287/19/GAB/DJR (fls. 02); (ii) Cópia do Parecer n. 149/2019/CFAEP e anexos (fls. 03/42) (iii) Despacho da PG/ALMT (fls. 43); (iv) Memorando n. 1710/2019/GAJUR/PG/ALMT (fls. 44); (v) Certidão (fls. 45); (vi) Comunicação Interna n. 1537/2019/GAJUR/PG/ALMT (fl. 46).



B. DOS FUNDAMENTOS

B.1. DAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE RECEITA E GOVERNO

A Constituição Federal de 1988 atenta a relevância da separação dos poderes elencou-a a categoria de cláusula pétrea, nos moldes do art. 60, §4º, III, de modo a coibir a concentração dos mesmos.

No Brasil, a doutrina extrai dessa ideia central duas consequências, quais sejam: a especialização funcional e a necessidade de independência orgânica de cada um dos Poderes em face dos demais.¹

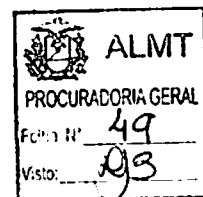
A especialização funcional inclui a titularidade, por cada Poder, de determinadas competências privativas. A independência orgânica demanda, na conformação da experiência presidencialista brasileira atual, três requisitos: (i) uma mesma pessoa não poderá ser membro de mais de um Poder ao mesmo tempo, (ii) um Poder não pode destruir os integrantes de outro por força de decisão exclusivamente política; e (iii) a cada Poder são atribuídas, além de suas funções típicas ou privativas, outras funções (chamadas normalmente de atípicas), como reforço de sua independência frente aos demais Poderes.²

A relevância do princípio da separação dos poderes é amplamente reconhecida pelos tribunais pátrios, a exemplo do que entende o Supremo Tribunal Federal:

¹ BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 208-209.

² BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 208-209.





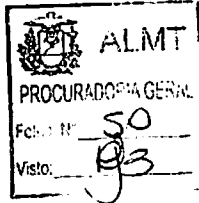
2. O princípio fundamental da separação de poderes, enquanto cânone constitucional interpretativo, reclama a pluralização dos intérpretes da Constituição, mediante a atuação coordenada entre os poderes estatais – Legislativo, Executivo e Judiciário – e os diversos segmentos da sociedade civil organizada, em um processo contínuo, ininterrupto e republicano, em que cada um destes players contribua, com suas capacidades específicas, no embate dialógico, no afã de avançar os rumos da empreitada constitucional e no aperfeiçoamento das instituições democráticas, sem se arvorarem como intérpretes únicos e exclusivos da Carta da República. [grifou-se] (ADI 5105, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 15-03-2016 PUBLIC 16-03-2016)

Nesse contexto, ao poder legislativo foram atribuídas funções típicas e atípicas, reforçando a ideia do sistema de *check and balances* ou freios e contrapesos³.

Atualmente o papel que cabe ao Legislativo nesse complexo mosaico de distribuição de tarefas é indeclinável em um Estado de Direito, pois envolve, além da função típica de legislar, também aquela primordial de controlar e fiscalizar os atos dos demais Poderes, evitando excessos e irregularidades que tanto arriscam as liberdades democráticas. Na tarefa legislativa o Poder deve elaborar as normas jurídicas, inovando no ordenamento, sempre em observância escrita das regras constitucionais atinentes ao processo legislativo. Na atribuição fiscalizatória, realizará o controle externo das atividades contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, e também investigará, notadamente por meio das Comissões Parlamentares de inquérito, fatos determinados de relevância pública. Relativamente a estas duas funções típicas do Poder Legislativo (de legislar e fiscalizar), deve-se ressaltar que não estão hierarquizadas, ambas encontram-se no mesmo patamar de importância. [...] Quanto às competências atípicas do Poder, estas abrangem as funções de “administrar” e “julgar”. Aquela será exercida, por exemplo, quando o Legislativo for definir sua organização interna, criando cargos e definindo o plano de carreira de seus servidores; esta (a função atípica de natureza jurisdicional) será exercida quando, por exemplo, o Senado Federal julgar o Presidente da República pela prática de crimes de responsabilidade⁴. [grifou-se]

³ Explica a doutrina: “[...] cada Poder terá funções típicas, que lhe são próprias, e atribuições secundárias (que são as típicas dos demais Poderes), sendo independente perante os demais. Essa repartição de tarefas é arquitetada de modo equilibrado, impedindo que um Poder avance sobre as atribuições dos demais e extrapole os limites postos pela Constituição sem que haja contenção. Há, pois, um controle recíproco entre os diferentes Poderes, baseado no sistema de freios e contrapesos.” (MASSON, Nathalia. *Manual de direito constitucional*. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 130.

⁴ MASSON, Nathalia. *Manual de direito constitucional*. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 600-601.



A Carta Magna definiu também a coexistência dos controles interno e externo sobre os recursos públicos de forma que o primeiro deve ser exercido pelos Poderes (art. 74 da Constituição Federal) e o segundo restou consignado ao Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71 da Constituição Federal).

O conjunto de normas que tratam da temática afeta ao controle tem por objetivo fomentar a melhor aplicação dos recursos públicos, iniciando-se na Constituição Federal (arts. 70 a 75), perpassando pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 43 a 59) e pela Lei nº 4.320/64 (arts. 75 a 82). Tais dispositivos, embora relacionados à fiscalização em torno dos dispêndios pela União, aplicam-se às demais esferas políticas.⁵

Em verdade, a fiscalização exercida pelo Poder Legislativo mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder alcança as áreas contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial.

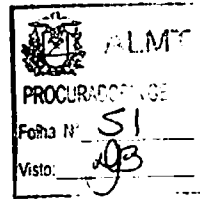
Nesse sentido, destaca a doutrina:

[o controle interno] Consiste na necessidade de cada poder possuir uma estrutura que tenha por finalidade analisar e conferir cada processo de pagamento, os registros contábeis realizados, os relatórios e os seus documentos comprobatórios, o cumprimento de metas previstas no PPA, a execução dos programas estabelecidos, dentre outras atribuições, a fim de que haja eventuais correções dentro da própria estrutura do poder, antes de serem conferidos pelo controle externo, ou para auxiliar o controle externo. É uma atividade de fiscalização prévia feita pelo próprio poder em relação a seus agentes, órgãos e instituições. [...] O controle externo é o controle exercido exclusivamente pelo Poder Legislativo de cada ente, com o auxílio do Tribunal de Contas [...] É, na verdade, um controle político, na medida em que o Legislativo é quem o faz, tomando como análise o interesse público ou questões mais amplas em torno do gasto realizado, quando se está diante das contas de governo. Quanto aos demais processos, aqui envolvendo representações, denúncias, auditorias, tomada de contas especial, fiscalização de atos de pessoal, dentre outros, o controle é técnico, na medida em que o mesmo é feito por um órgão especializado,

⁵ LEITE, Harrison. *Manual de direito administrativo*. 2 ed. Salvador: *Juspodivm*, 2013, p. 337-338.



chamado de Tribunal de Contas, que tanto tem poderes para iniciar fiscalizações, auditorias e representações, quanto para aperfeiçoar a atividade fiscalizatória, já realizada pelo controle interno. [grifou-se]⁶



No exercício do controle externo, cabe ao Poder Legislativo julgar as contas do Poder Executivo, determinando o art. 47, I, da Constituição do Estado de Mato Grosso que tal mister deve ser realizado com o auxílio do Tribunal de Contas.

Esse controle externo, em verdade, consiste em controle de natureza política justamente porque exercido pelo Poder Legislativo ancorado no interesse público e/ou em questões mais amplas tangentes aos gastos realizados nas contas de governo (intrinsecamente relacionadas à gestão política do chefe do Poder Executivo).⁷

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, por intermédio da Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo, no bojo do processo que analisa as Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso – exercício 2018 (processo n. 856-7/2019), apontou dezessete achados com indícios de irregularidades, sendo cinco de caráter gravíssimo e doze de natureza grave.

A Lei Orçamentária Anual – 2018, segundo análise realizada pela Corte de Contas⁸, possui possíveis incompatibilidades entre as despesas e receitas primárias quando comparadas com a meta de resultado primário constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2018, contrariando, em tese, o disposto no art. 165 da Constituição Federal e no art. 162 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as metas e prioridades da administração pública, orientando, ainda, a elaboração da lei orçamentária anual, posição destacada pela Suprema Corte:

A LDO possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, § 2º, da Carta Federal,

⁶ LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 341-343.

⁷ LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 342-343.

⁸ Relatório técnico sobre as contas anuais de governo do Estado de Mato Grosso – exercício 2018, p. 35.





compreende as metas e prioridades da administração pública, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Mais do que isso, esse ato estatal tem por objetivo orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (STF, ADI 612 QO, rel. min. Celso de Mello, j. 3-6-1993, P, DJ de 6-5-1994.)



Em outras palavras, o texto constitucional baliza a elaboração da Lei Orçamentária Anual com base nas premissas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que, em tese, não teria sido implementado na LOA – 2018.

Ademais, constitui prática vedada pelo ordenamento jurídico pátrio a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria ou programação para outra sem prévia autorização legal (art. 167, VI, da Constituição Federal e art. 165, VI, da Constituição do Estado de Mato Grosso).

Esse entendimento decorre do princípio da legalidade, intrinsecamente ligado à ideia de Estado Democrático de Direito, na medida em que vincula não apenas o cidadão, mas também o Estado, alcançando toda a atividade financeira da Administração Pública, seja para arrecadar tributos, seja para efetuar gastos.

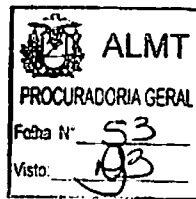
O orçamento, sobretudo, constitui o início e o fim de toda a ação estatal, pois a lei que o fixa é que permite a realização dos gastos públicos, razão pela qual qualquer alteração no seu âmbito apenas poderá ser implementada por igual instrumento.⁹

O Supremo Tribunal Federal, por oportuno, enxerga nessa norma disposição cogente capaz, inclusive, de inibir interferência do Poder Judiciário nos valores administrados pelo Poder Executivo, consoante recente decisão prolatada em sede da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 405:

⁹ LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 62-63.



As reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do TRT 1ª Região que resultaram em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores administrados pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos traduzem, em seu conjunto, ato do poder público passível de controle pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental (...). **Expropriações de numerário existente nas contas do Estado do Rio de Janeiro, para saldar os valores fixados nas decisões judiciais que alcancem recursos de terceiros, escriturados contabilmente, individualizados ou com vinculação orçamentária específica implicam alteração da destinação orçamentária de recursos públicos e remanejamento de recursos entre categorias de programação sem prévia autorização legislativa, o que não se concilia com o art. 167, VI e X, da Constituição da República. A aparente usurpação de competências constitucionais reservadas ao Poder Executivo – exercer a direção da administração – e ao Poder Legislativo – autorizar a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro – sugere lesão aos arts. 2º; 84, II; e 167, VI e X, da Carta Política.**[grifo-se] (ADPF 405 MC, rel. min. Rosa Weber, j. 14-6-2017, P, DJE de 5-2-2018.)

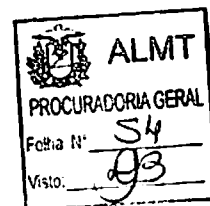


Por mais razão, não se admite a alteração de recursos sem anterior autorização legislativa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2018 do Estado de Mato Grosso, em seu art. 29, parágrafo único, faz previsão genérica de remanejamento, de transferência e de transposição de recursos:

Art. 29 da lei n. 10571/17: Fica o Poder Executivo autorizado, mediante decreto, a transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2018 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como alterações de suas competências ou atribuições, mantida a categoria de programação, conforme definido no art. 5º desta lei.
Parágrafo único A transposição, transferência ou remanejamento de que trata o caput não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na lei orçamentária de 2018 ou em seus créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, ajustes na classificação funcional. [grifou-se]





Esse permissivo legal parece não suprir a necessidade de edição de lei específica, nos moldes constitucionais, tendo o Tribunal de Contas, nesse sentido, apontado essa possível irregularidade ao mencionar a ocorrência de suplementações de dotações orçamentárias, oriundas de anulações de créditos, através de técnicas de transposição, de remanejamentos e de transferências de créditos (códigos no FIPLAN: 100, 102 e 181)¹⁰.

Ainda, especificamente nos termos do art. 165, II da Constituição do Estado, resta vedada a realização de despesas ou assunção de obrigações que extrapolem os créditos orçamentários ou adicionais.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal¹¹ já ratificou tese apontada em ação direta de inconstitucionalidade segundo a qual o legislador estadual, mesmo que condicione sua ação normativa em princípios superiores dispostos da Constituição Federal, não deve, ao fixar a despesa pública, autorizar gastos que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, ou omitir as suas fontes de custeio.

No Relatório Técnico do Tribunal de Contas, aponta-se a subsistência de “realização de despesas sem a necessária autorização legislativa, ou seja, sem onerar as dotações orçamentárias aprovadas pela Lei do Orçamento ou seus créditos adicionais”¹², o que, em tese, violaria o texto constitucional.

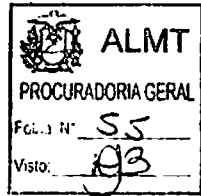
No que tange aos créditos adicionais, cumpre explicitar que seguem o mesmo rito da Lei Orçamentária Anual quanto à sua apreciação e votação, devendo ser indicados, no momento da abertura, a sua importância, a espécie e a classificação da despesa – art. 46 da Lei n. 4320/64.

¹⁰ Relatório técnico sobre as contas anuais de governo do Estado de Mato Grosso – exercício 2018, p. 44.

¹¹ STF, ADI 352 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 29-8-1990, P, DJ de 8-3-1991.

¹² Relatório técnico sobre as contas anuais de governo do Estado de Mato Grosso – exercício 2018, p. 82.

Os créditos suplementares e especiais, destarte, apenas podem ser abertos se houver recursos disponíveis para a respectiva despesa, sendo precedidos de prévia justificativa (art. 43 da lei n. 4320/64).



Reforça-se que o texto constitucional também veda a abertura de créditos suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem a indicação de recursos (art. 167, II, da Constituição Federal e art. 165, V, da Constituição Estadual).

Nessa medida, aos créditos adicionais foram apontadas algumas irregularidades, segundo o Relatório Técnico da Corte de Contas, sobretudo porque teria ocorrido a sua abertura além da autorização legislativa prevista¹³, bem como, por excesso de arrecadação, sem a correspondente existência de recursos disponíveis¹⁴, contrariando, portanto, as disposições constitucionais e a lei n. 4320/64.

Ademais, restou sustentado também pelo Tribunal de Contas¹⁵ a inobservância dos limites constitucionais definidos para fins de destinação da receita corrente líquida na manutenção e desenvolvimento da Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT, nos moldes do art. 246, VI, da Constituição Estadual.

Assim, teria ocorrido a aplicação por parte do Estado de Mato Grosso ao equivalente a 2,46% da receita corrente líquida de forma inferior ao mínimo de 2,5% fixado constitucionalmente.

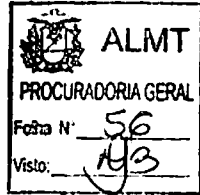
Os gastos com pessoal também foram indicados pelo Tribunal de Contas como passíveis de vícios na medida em que teriam sido ultrapassados os limites da lei complementar n. 101/00.

¹³Relatório técnico sobre as contas anuais de governo do Estado de Mato Grosso – exercício 2018, p. 43.

¹⁴Relatório técnico sobre as contas anuais de governo do Estado de Mato Grosso – exercício 2018, p. 46.

¹⁵ Relatório técnico sobre as contas anuais de governo do Estado de Mato Grosso – exercício 2018, p. 156.





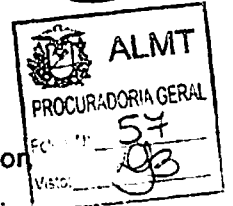
A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), amparada no art. 169 da Constituição Federal, detém como um de seus escopos permitir que o gestor aja com planejamento e transparência para que seja atingido o equilíbrio orçamentário. Assim, de forma elucidativa, seu art. 18 delinea as hipóteses que caracterizam “despesa total com pessoal”¹⁶.

Avança ainda o explicitado diploma normativo ao definir em seu art. 19 os limites de gastos com pessoal de cada ente federativo (Estados – 60% da despesa corrente líquida), fixando também limites denominados “alerta” e “emergencial”¹⁷.

¹⁶ Art. 18 da Lei Complementar n. 101/00: “Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”

¹⁷ Na mesma toada:[...] O *caput* do art. 108 da Constituição estadual reproduz o disposto no art. 169 da Constituição Federal (CF), na redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, segundo a qual ‘a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar’ – a saber, a mencionada LRF. A locução contida no texto constitucional – ‘não poderá exceder’ – não gera dúvidas. Ou seja, fixadas, em lei complementar, as balizas concernentes aos gastos com pessoal, os entes federados vinculam-se ao versado na norma de caráter nacional. (...) Atento ao mandamento constitucional, o legislador fixou, nos arts. 18 e seguintes da LRF, os limites de gastos com pessoal para cada ente da Federação, em termos globais e setoriais, bem assim as correspondentes exceções. Além disso, criou medidas de controle das despesas ante a aproximação ou mesmo transgressão dos marcos percentuais estabelecidos – limites de alerta e de prudência nos importes de 90% e 95%, respectivamente. O mecanismo engendrado legislativamente consiste em acoplar a geração de despesas com pessoal à receita corrente líquida, vinculando a expansão daquelas ao crescimento desta, compatibilizando-as racionalmente. No âmbito dos Estados, estabeleceu-se não apenas o percentual máximo das despesas totais com pessoal, em cada período de apuração, no montante de 60% da receita corrente líquida (LRF, art. 19, II). Inclui-se, expressamente, ‘o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas’, alcançando ‘quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões’ (LRF, art.18, *caput*). [grifo nosso] (...) Sob tal ângulo, o legislador entendeu por bem, considerado o espaço de conformação franqueado pelo constituinte – o qual determinara fossem disciplinados limites para despesas com pessoal ativo e inativo –, incluir, para o fim de aferição da observância, ou não, do teto legalmente fixado, os gastos concernentes ao pagamento de pensões. Assim o fez porque a figura do pensionista vincula-se à do agente público, uma vez que o fato gerador do direito à pensão, observadas as condições prescritas na legislação de regência, consiste na morte do servidor em atividade ou aposentado, revestindo-se de caráter previdenciário e sujeitando-se aos princípios da contributividade e da solidariedade (CF, art. 40, *caput*). Ademais, do ponto de vista econômico, o pagamento de pensões representa inegável encargo fiscal para a Administração. Excluir os pensionistas do cálculo de despesas com pessoal não os retira da folha de pagamento, pois a despesa não deixa de existir. Portanto, ao positivar, no § 8º do art. 113 da Carta estadual, conceito de limite de





Ultrapassar o limite alerta (90%) não acarreta imposição de sanção ao gestor, mas tão somente menção, pelo Tribunal de Contas (art. 59, parágrafo primeiro, inciso II, da LRF), dos elevados gastos e o cuidado que se deve adotar para coibir o seu crescimento.

A não observância do limite emergencial, por sua vez, acarreta a configuração de algumas vedações, quais sejam:

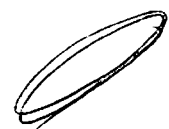
- i. Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- ii. Criação de cargo, emprego ou função;
- iii. Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- iv. Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- v. Contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias¹⁸.

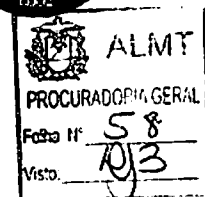
O dever do gestor de cumprir os limites da LRF, no entendimento do Supremo Tribunal Federal¹⁹, representa um marco negativo imposto a todos os entes da Federação, no sentido de que os parâmetros ali estabelecidos não podem ser ultrapassados, sob pena de se atentar contra a preservação do equilíbrio orçamentário.

despesa com pessoal com exclusão dos valores despendidos com os pensionistas, o constituinte derivado estadual empreendeu verdadeiro dribble ao versado na Constituição Federal, que reservou ao legislador federal, mediante a edição de lei complementar, o correspondente poder de normatização da matéria. (STF, ADI 6.129 MC rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 11-9-2019, P, Informativo 951.)

¹⁸ Art. 22 da Lei Complementar n. 101/00.

¹⁹ STF, ADI 4.426, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-2-2011, P, DJE de 18-5-2011.





Evidenciado esse contexto legal e jurisprudencial, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso²⁰ sublinhou “que o Poder Executivo excedeu o limite máximo para despesas com pessoal em 8,89 pontos percentuais (57,89% - 49%)” indicando, portanto, essa suposta irregularidade (“execução de despesas com pessoal do Poder Executivo acima do limite máximo percentual de 49% da RCL estabelecido no art. 20, II, ‘c’, da LRF, sendo apurado, no exercício de 2018, o percentual de 57,89% da RCL”).

Por fim, igualmente na esfera normativa da lei de responsabilidade fiscal, o legislador preocupou-se com os denominados “restos a pagar” em final de mandato. Isso porque em muitas situações o gestor pauta-se em dotação orçamentária para determinado gasto que nem sempre terá o correspondente recurso financeiro para implementá-lo.

Desse modo, para que a gestão seguinte não seja prejudicada com esses pagamentos pendentes inscritos em restos a pagar, a lei complementar n. 101/00 foi clara ao estabelecer o dever do gestor de deixar o correspondente recurso para esses pagamentos, reforçando o princípio do equilíbrio orçamentário.

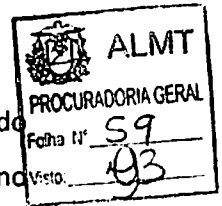
Configura, por conseguinte, conduta vedada ao chefe de poder assumir nos dois últimos quadrimestres do mandato despesa que não possa ser adimplida no mesmo período ou sem disponibilidade de caixa para as parcelas que deveriam ser pagas no próximo período:

Art. 42 da lei complementar n. 101/00. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. [grifou-se]

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

²⁰ Relatório técnico sobre as contas anuais de governo do Estado de Mato Grosso – exercício 2018, p. 172.





É possível dizer, também, que a referida conduta, a depender da presença do elemento subjetivo²¹, poderá configurar crime contra as finanças públicas previsto no Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de Dezembro de 1940 – Código Penal:

Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura
(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Demais disso, o Superior Tribunal de Justiça afirma, inclusive, ser possível incidir a aplicação da lei de improbidade administrativa na hipótese de realização da conduta vedada pelo art. 42 da LRF, desde que demonstrado o dolo. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. DESPESAS NOS ÚLTIMOS DOIS QUADRIMESTRES. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DOLO CONFIGURADO. DOSIMETRIA DA PENALIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública de Responsabilidade pela prática de atos de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o ex-Prefeito do Município de Queluz/SP por ter autorizado a assunção de obrigações, nos dois últimos quadrimestres, cujas despesas não poderiam ser pagas no mesmo exercício financeiro.

²¹ O dolo, um dos elementos subjetivos do tipo penal, ocorre quando o agente quer o resultado ou assume o risco de produzi-lo. No dolo, o agente quer ou assume o risco de realizar o tipo objetivo. Quanto aos elementos subjetivos especiais, a doutrina se refere ao estado anímico do autor (intenção específica distinta do dolo, também conhecido como dolo específico). O tipo contém como elemento a finalidade específica do agente. Esses elementos indicam o especial fim ou motivo de agir do agente. (Salim, Alexandre & Azevedo, Marcelo André. Direito Penal. Parte Geral. Salvador: JusPodivm. 8ª edição. 2018. P. 212/213)



2. O juízo monocrático condenou a parte recorrente a "uma multa civil no equivalente a cinco vezes a maior remuneração". A Apelação não foi provida pelo Tribunal de origem.

3. Este Relator não conheceu do Recurso Especial por entender demonstrada a prática de ato de improbidade administrativa no elemento subjetivo "dolo", e que a alteração das conclusões do Acórdão da origem dependeria da reanálise do quadro fático, atraindo a aplicação da Súmula 7/STJ.

4. O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

5. É pacífico no STJ que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011).

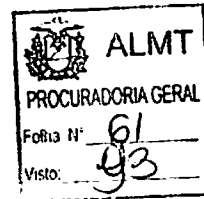
6. Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

7. O Tribunal de origem Appreciou a conduta da parte recorrente afirmando que "Restou incontroverso dos autos que o réu, ora apelante, na condição de Prefeito do Município de Queluz/SP, autorizou a realização de diversas despesas nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, durante o exercício de 2008, sem a necessária provisão orçamentária, em flagrante violação ao preceito contido no art. 42 da Lei Complementar n.º 101/00 ("Lei de Responsabilidade Fiscal")".

8. No que concerne à ofensa ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, restou comprovado nos autos que a parte recorrente no exercício do cargo de Prefeito contraiu obrigações nos últimos quadrimestres de seu mandato que não puderam ser adimplidas dentro do mesmo exercício financeiro e sem a existência de prévia fonte de custeio, não obstante ter sido advertido por oito vezes pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre a insuficiência de receitas para a cobertura das obrigações.

9. Tal prática administrativa configura a presença de dolo genérico e, também, de culpa grave, pois o recorrente, em razão da natureza do cargo ocupado (Prefeito) e do fato de ter total acesso e controle das despesas públicas realizadas no Município, tinha pleno conhecimento da ilicitude de sua conduta e agiu de forma livre e consciente ao permitir contrair a obrigação violando flagrantemente a Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido: REsp 1.660.392/MT, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/5/2017, DJe 20/6/2017; AgRg no Ag 1.282.854/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 15/3/2011, DJe 22/3/2011; REsp 1.508.169/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/12/2016, DJe 19/12/2016; AgInt no AgRg no AREsp 793.071/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin,





Segunda Turma, julgado em 16/8/2016, DJe 9/9/2016; REsp 1.252.341/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 5/9/2013, DJe 17/9/2013; REsp 708.170/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 6/12/2005, DJ 19/12/2005, p. 355.

10. **Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, razão pela qual não merece prosperar a irresignação.** Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida". Cumpre ressaltar que a referida orientação é aplicável também aos recursos interpostos pela alínea "a" do art. 105, III, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido: REsp 1.186.889/DF, Segunda Turma, Relator Ministro Castro Meira, DJe de 2.6.2010.

11. Sobre a alegação de ser excessiva a multa civil no equivalente a cinco vezes a maior remuneração, é inviável analisar a tese, pois, além de estar adequada ao limite máximo fixado na lei de regência (até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente público), exigiria a revisão do conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido.

Aplica-se, portanto, o óbice da Súmula 7/STJ. A propósito: AgInt nos EDcl no AREsp 1.016.077/ES, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 5/4/2018, DJe 10/4/2018; AgInt no AREsp 560.668/DF, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 8/2/2018, DJe 9/4/2018; REsp 1.656.384/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/3/2017, DJe 2/5/2017.

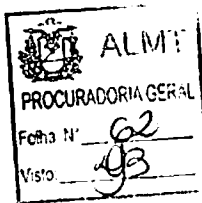
12. Agravo Interno no Recurso Especial conhecido em parte para, nessa parte, negar provimento. [grifou-se] (AgInt no REsp 1696763/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/06/2018, DJe 28/11/2018)

O Tribunal de Contas Estadual²² indicou que o "Governo do Estado de Mato Grosso contraiu despesas nos dois últimos quadrimestres de 2018, no valor de R\$ 756.477.721,29, sem a suficiente existência de disponibilidade financeira, infringindo o art. 42, caput, da LRF", razão pela qual pode haver indícios de prática de conduta vedada pela lei.

Ademais, consta do Relatório emitido pela Secretaria de Controle Externo sobre as contas do Chefe do Poder Executivo Estadual (proc. 856-7/2019) a verificação de diversas irregularidades relativas ao exercício de 2018, sendo, pelo menos, cinco de

²²Relatório técnico sobre as contas anuais de governo do Estado de Mato Grosso – exercício 2018, p. 206.





caráter gravíssimo e doze de natureza grave, o que nos leva a conclusão de indícios suficientes para desaprovação das contas.

Nesse sentido, prevê o Regimento Interno (Resolução n. 14 de 02/10/2017) que a emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas decorre de um procedimento de instrução e informações técnicas, cuja manifestação conclusiva servirá de base por ocasião do julgamento das contas anuais pelo Poder Legislativo competente:

Art. 82. Será adotada a forma de Parecer Prévio quando a deliberação recair sobre as contas de governo prestadas pelos Chefes dos Poderes Executivos, estadual e municipais.

§ 1º. A análise e manifestação do Tribunal de Contas sobre as contas de governo do Chefe do Poder Executivo é procedimento de instrução e informação técnica a ser observada por ocasião do julgamento das contas pelo Poder Legislativo competente.

§ 2º. 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.

(...)

Art. 176. O parecer prévio do Tribunal de Contas será emitido:

I. Em até sessenta dias do seu recebimento, no caso das contas do Governador;

II. Até o final do exercício subsequente, no caso de contas anuais de Prefeitos Municipais.(...)

§ 3º. Será emitido parecer prévio, favorável ou contrário à aprovação das contas anuais, explicitando os elementos e fundamentos de convicção e ressaltando o fato de que a manifestação se baseou, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida. (grifou-se)

Diante disso, as diversas irregularidades constatadas no bojo do controle externo, especialmente na hipótese de apreciação das contas anuais do Chefe do



Poder Executivo, não conduz à conclusão insofismável de aprovação das contas pelo TCE-MT, sobretudo quando presentes indícios de infração gravíssima.

Inclui-se nas irregularidades da prestação de contas²³, especialmente as de caráter gravíssimo, o fato do Poder Executivo estadual ter excedido o limite máximo para despesas com pessoal, superando em 8,89 pontos percentuais o limite previsto (57,89% - 49%), em nítida afronta ao art. 20, II, "c" da LRF, além de infração contra as finanças públicas, consoante às disposições da Lei 10.028/2000²⁴, o que, por si só, já seria hipótese de desaprovação pelo Tribunal.

Nesse sentido, tomando-se por base o mesmo substrato fático que tangencia os limites definidos na LRF, vale colacionar a decisão do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso no sentido do indeferimento das contas anuais de governo do Chefe do Poder Executivo de Alta Floresta²⁵, senão vejamos:

RAZÕES DO VOTO

Diante dos Relatórios emitidos pelas Secretarias de Controle Externo de Receita e Governo e de Previdência, bem como do Parecer do Ministério Público de Contas, analisarei, inicialmente, cada uma das irregularidades apontadas para, a seguir, proceder à análise dos resultados fiscais, orçamentários e financeiros das contas anuais de governo do exercício de 2018 de Alta Floresta, sob a responsabilidade do Sr. Asiel Bezerra de Araujo.

A primeira irregularidade AA04, de natureza gravíssima, diz respeito aos gastos excessivos com pessoal pelo Poder Executivo do Município

²³ Relatório técnico sobre as contas anuais de governo do Estado de Mato Grosso – exercício 2018, p. 172.

²⁴ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

(...)

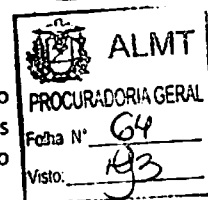
IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida

²⁵ PROCESSO Nº : 167576/2018 PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA GESTOR : ASIEL BEZERRA DE ARAUJO ADVOGADOS : CIRO RODOLPHO PINTO DE ARRUDA SIQUEIRA GONÇALVES EVERALDO MAGALHÃES ANDRADE JUNIOR JOSÉ PEDRO GONÇALVES TAQUES ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2018 RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF





de Alta Floresta, extrapolando o limite máximo estabelecido no inciso III, "b", do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal para tais despesas, que é de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) do município.

De acordo com o Relatório Técnico Preliminar, os gastos com pessoal pelo Poder Executivo municipal totalizaram R\$ 74.596.912,11 (setenta e quatro milhões, quinhentos e noventa e seis mil, novecentos e doze reais e onze centavos), o que correspondeu a 65,17% da Receita Corrente Líquida Ajustada.

(...)

Quanto às providências tomadas pelo prefeito, concordo com a Unidade Técnica que não são suficientes para afastar a irregularidade, visto que o artigo 23 da LRF exige que o gestor reconduza os gastos com pessoal aos limites dentro dos dois quadrimestres seguintes à verificação do excesso, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre, desse modo tais medidas são muito tardias, além do que não foi demonstrado que já eliminaram o excesso. (...)

Destaco que a inobservância da forma e dos prazos previstos para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido o limite máximo por Poder caracteriza **infração administrativa contra as leis de finanças públicas**, nos moldes do inciso IV do art. 5º, da Lei nº 10.028/2000 e, conforme parágrafo 1º do referido artigo e artigo 288 do Regimento Interno desta Corte, o responsável será punido com multa cujo pagamento é de sua responsabilidade pessoal.

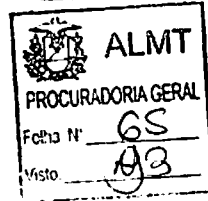
Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: [...] IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo. § 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. § 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Pelos motivos explicitados, concordo com a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas pela **manutenção da irregularidade gravíssima e expedição da recomendação sugerida**, tendo em vista que a reincidência na extrapolação dos limites de gastos com pessoal enseja a reprovação destas contas de governo, principalmente diante dos resultados orçamentários e financeiros negativos do município no exercício de 2018, que serão esmiuçados adiante.

(...)

DISPOSITIVO DO VOTO

Ante o exposto, **acolho, em parte**, o Parecer nº 4.964/2019, da lavra do Procurador de Contas, Gustavo Coelho Deschamps e, com fulcro nos artigos 31, §1º e 2º da Constituição Federal, 210, I, da Constituição Estadual, 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, 29, I e 176, § 3º, do Regimento Interno e 5º, §1º, da Resolução Normativa nº 10/2008 deste Tribunal de Contas, **VOTO** no sentido de



I) emitir **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas anuais de governo do exercício de 2018 da Prefeitura Municipal de Alta Floresta, sob a responsabilidade do prefeito, Sr. Asiel Bezerra de Araújo, tendo como corresponsável o contador, Ademir Caioni (CRC-MT 016246/O-4), diante da quantidade e gravidade das irregularidades verificadas na análise das contas e considerando a evolução dos resultados e índices fiscais com relação aos exercícios anteriores, sob a gestão do mesmo prefeito, revelando reincidência em irregularidades gravíssimas

II) recomendar ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que determine ao **Chefe do Executivo** que:

- a) respeite o limite constitucional com despesa de pessoal prevista no art. 20, III, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) reconduza os referidos gastos com pessoal aos limites nos próximos dois quadrimestres, conforme determina o artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal e que observe as vedações estatuídas no artigo 22 do referido diploma;
- c) realize o repasse mensal ao Poder Legislativo até o dia 20 de cada mês, respeitando o limite máximo estabelecido no art. 29-A, §2º, I, da Constituição Federal;

(...)

Pronunciamento elaborado com base, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica apenas presumida (art. 176, § 3º, da Resolução Normativa nº 14/2007).

É como voto.

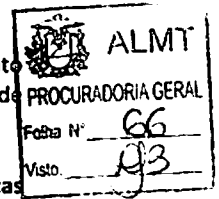
Tribunal de Contas, 02 de dezembro de 2019. (assinatura digital)4
CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF Relator [grifou-se]

Veja-se que a sanção retromencionada observou os parâmetros definidos para análise do controle externo. E, nesse sentido, prescreve a Lei Orgânica do Tribunal de Contas - Lei Complementar n.º 269, d 22 de janeiro de 2007, que o parâmetro de aplicação das sanções no âmbito do Tribunal deve considerar uma gradação, cujo principal elemento é a gravidade da conduta dos responsáveis:

Art. 75 O Tribunal aplicará multa de até 1000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso – UPF-MT, ou outra que venha sucedê-la, na gradação estabelecida no regimento interno, aos responsáveis por:

- I. contas julgadas irregulares;
 - II. ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;
 - III. ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- (...)





Parágrafo único. Nas infrações enumeradas neste artigo, a cada fato corresponderá uma sanção, podendo incidir o agente em mais de uma, no mesmo processo.

(...)

Art. 73 As infrações administrativas contra as leis de finanças públicas, previstas na legislação específica, serão punidas com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sem prejuízo das demais sanções cabíveis. [grifou-se]

Complementando a citada disciplina legal, dispõe a Resolução Normativa n. 17/2016 – TP sobre os critérios relativos à gradação de sanções ou valores para aplicação de multas:

Art. 3º. As multas aos responsáveis por irregularidades que caracterizem infração a norma legal ou regulamentar, descumprimento de decisão do Tribunal de Contas, reincidência no descumprimento de decisão, sonegação de documento ou informação ao TCE/MT, obstrução ao livre exercício das auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos serão aplicadas com observância aos valores referenciais em UPF/MT estabelecidos a seguir:

I – Irregularidades gravíssimas:

- a) constatação: 11 a 20 UPFs/MT;
- b) reincidência: 16 a 25 UPFs/MT.

II – Irregularidades graves:

- a) constatação: 6 a 10 UPFs/MT;
- b) reincidência: 10 a 15 UPFs-MT.

III – Irregularidades moderadas:

- a) constatação: 3 a 5 UPFs/MT;
- b) reincidência: 5 a 10 UPFs-MT

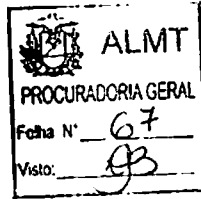
§ 2º. Para a definição do valor exato da multa a ser aplicada dentro dos parâmetros mínimo e máximo fixados, deverão ser consideradas a culpabilidade do responsável, a natureza, as circunstâncias e as consequências da irregularidade.

§ 3º. Excepcionalmente, poderá ser imputada multa superior ao parâmetro máximo previsto neste artigo, desde que devidamente justificada na decisão, em razão da gravidade da conduta ou do resultado. [grifou-se]

Em suma, todas as irregularidades especificadas, considerando a natureza das infrações, podem servir de substrato para a não aprovação pelo Poder Legislativo Estadual das contas do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso – ano 2018.



B.2. DAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE PREVIDÊNCIA



Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, por intermédio da Secretaria de Controle Externo de Previdência, no bojo do processo que analisa as Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso – exercício 2018 (processo n. 856-7/2019) apontou dez achados com indícios de irregularidades, sendo um de caráter gravíssimo e nove de natureza grave.

A Secex de Previdência fez os seguintes apontamentos:

LB 22. Previdência_Grave_22. Existência, no ente, de mais de um RPSS e de mais de uma unidade gestora com finalidade de administrar, gerenciar e operacionalizar o regime (art. 40, § 20, da Constituição Federal; art. 7º da ON MPS/SPS nº 02/2009).

LB 11 Previdência_Grave_11. Ausência de cadastro dos segurados e dependentes atualizado e confiável (art. 12 a 15, da Portaria MPS nº 403/2008).

LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade atinente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010. Mas exatamente no desequilíbrio financeiro do custo normal, visto a prática de alíquotas não condizentes com os recursos necessários para o custeio dos benefícios previdenciários concedidos.

LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade atinente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010. Mas exatamente, na ausência do estabelecimento de um Plano de Amortização do Déficit Atuarial.

CB 01. Contabilidade_Grave_01. Não contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem na inconsistência dos demonstrativos contábeis (art. 83 a 106, da Lei nº 4.320/1964 ou Lei nº 6.404/1976).

DB07. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_07. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida (arts. 40,149, § 1º e 195, II da Constituição Federal; art. 168-A do Decreto-Lei nº 2.848/1940)

DB 09. Gestão Fiscal/Financeira_Grave_09. Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelado.

LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade atinente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010. Repasse/recolhimento em atraso de contribuições previdenciárias devidas à MTPREV, relativamente ao exercício de 2018, ocasionado prejuízos financeiros,



pela impossibilidade de investimento, em tempo oportuno, dos recursos recebidos a títulos de contribuição previdenciária.

LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade atinente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010. Mas exatamente no descumprimento dos preceitos legais para a obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária de forma administrativa, sendo necessária a obtenção via judicial.

LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade atinente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010. Ineficiência na atuação do Conselho de Previdência, tendo em vista a não realização das reuniões ordinárias legalmente antevistas.



Com relação aos apontamentos da Secex Previdência algumas considerações devem ser realizadas, no sentido de demonstrar a ausência de controle e ineficiência na gestão previdenciária do Estado de Mato Grosso.

Apesar da existência da Lei Complementar Estadual 560/2014, urge ressaltar a ausência da materialização, no âmbito mato-grossense, da implantação da unidade gestora única com a finalidade de administrar, gerenciar e operacionalizar o regime próprio da previdência dos servidores públicos, desta forma, em clara afronta ao art. 40, § 20 da CRFB/88.

A Lei Complementar Estadual 560/2014, que dispõe sobre a criação da Mato Grosso Previdência – MTPREV, além de respeitar o princípio da separação dos Poderes e do Pacto Federativo, na verdade, também concretiza o pleno respeito ao § 20 do art. 40 da CRFB/88, incluído no texto constitucional pela emenda 41/03:

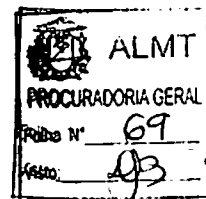
Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de





mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.



Logo, ressalvados os militares, a transcrita regra constitucional não contempla interpretações diversas, pois a semântica (unidade gestora) somente irradia a ideia de unicidade, portanto, estando vedada a existências de diversas unidades gestoras nos entes estatais.

Assim, a partir da vigência da EC 41, de modo obrigatório, por determinação constitucional, cada Estado necessitará ter um único órgão (entidade gestora única) que deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, pagamento e manutenção, no mínimo, das aposentadorias e pensões por morte concedidas de todos os poderes e entidades do ente federado.

Logo, o comando constitucional proíbe a existência de mais de um regime próprio de previdência nos Estados da Federação. A doutrina assim nos ensina:

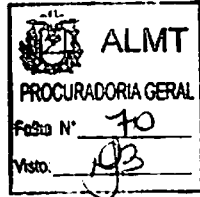
Uma das metas fundamentais do processo de reforma, como visto alhures, era acabar com os benefícios diferenciados oferecidos às diversas categorias de servidores públicos, medida que restou aprovada pela EC n. 20/98. Após a uniformização legislativa, pretende-se efetivar uma unificação administrativa, interditando a existência de mais de uma unidade gestora em cada ente federativo. Se todos os servidores irão obter benefícios com espeque em uma legislação linear, não há motivo para a existência de múltiplas unidades gestoras.

De fato, a fragmentação na gestão implica emprego de um número maior de servidores gerando uma possível sobreposição nas tarefas de gerenciamento dos regimes próprios, as quais poderiam ser racionalizadas com uma redução nos custos de administração e permitindo o emprego de servidores em outras áreas com escassez de pessoal²⁶.

Deste modo, a unificação jurídica, administrativa e financeira, determinada pelo § 20 do art. 40 da CRFB/88, permite ganho na racionalização da gestão

²⁶ Canotilho, J.J. Gomes; Mendes, Gilmar F.; Sarlet, Ingo W.; Streck, Lênio L. Comentários à Constituição do Brasil





previdenciária estadual, possibilitando a redução riscos para os futuros beneficiários, bem como priorizando a impessoalidade da gestão, questões estas que o Poder Executivo não tem respeitado, bem como não tem feito esforços para a sua devida efetivação.

Corroborando com tais pontos, a irregularidade apontada pela SECEX de ineficiência na atuação do Conselho da Previdência, tendo em vista a não realização das reuniões ordinárias legalmente antevistas.

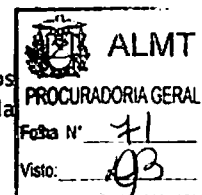
Importante lembrar que o Conselho do MT PREV é presidido pelo Governador do Estado, e cabendo a este a promover a convocação das reuniões e submeter a Ordem do Dia à aprovação do Plenário do Conselho. Assim, a SECEX analisando a documentação encaminhada, por meio do Ofício nº 165/2019/GAB/MTPREV, de 15/03/2019, constatou-se que a única reunião ordinária, no exercício de 2018, aconteceu em 13/03/2018; concluindo-se que o Conselho de Previdência não realizou, o mínimo de reuniões ordinárias estabelecidas na Lei Complementar n. 560/2014, acarretando prejuízos no andamento nas questões pertinentes ao funcionamento da MTPREV.

Ademais, outra irregularidade, gravíssima, apontada pela SECEX de Previdência, tange ao não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida, nos termos do art. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168-A do Decreto-Lei nº 2.848/1940).

A Constituição Federal, no § 1º, do art. 149, estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, do regime previdenciário de que trata o art. 40, a saber:

Constituição Federal de 1988 (...) § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que

trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)



A Lei Federal nº 9.717/98, que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS, em seu art. 2º, determina que a contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos RPPS não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição:

(...) Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

Desta forma, visando reforçar a irregularidade ora analisada, pela clareza da fundamentação, neste momento transcreve trecho do trabalho técnico da SECEX Previdência. O trabalho da unidade técnica evidencia que desde a apreciação das Contas anuais de Governo de 2017 tal irregularidade já havia sido apontada, bem como demonstrando que a “forma” escolhida pelo Executivo para solucionar a situação (triangulação) não resolveu as pendências de contribuições previdenciárias na sua totalidade:

Nas contas anuais de Governo de 2017, abordou-se sobre a inadimplência no pagamento de contribuições previdenciárias, evidenciando-se a inexistência de uma data limite para o recolhimento e pagamento das contribuições previdenciárias, visto que a Lei Complementar nº 560, de 31/12/2014, que criou o Mato Grosso Previdência – MTPREV, não traz essa previsão.

A regulamentação existente está disposta no Decreto nº 8.333, de 24/11/2006, que instituiu a operacionalização do Fundo Previdenciário do Estado de Mato Grosso – FUNPREV, a qual é aplicável à MTPREV, uma vez que esta o substituiu.

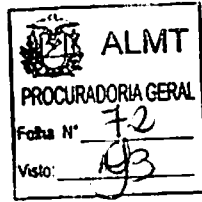
Desta forma, foi recomendado no Parecer Prévio nº 3/2018, providências junto à SEFAZ e ao RPPS Estadual, sobre a regularização dos repasses e/ou recolhimento das contribuições.

Para verificação do cumprimento da recomendação citada, foi solicitado por meio do Ofício nº 177/2019, de 28/02/2019 – Gabinete





do Conselheiro Interino do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Sr. Isaías Lopes, informação/documentos que demonstrassem as medidas adotadas para a regularização da inadimplência no pagamento/repassê das contribuições previdenciárias.



Em resposta, por meio do Ofício nº 165/2019/GAB/MTPREV, de 15/03/2019, foi informado que em decorrência dos problemas de fluxo de caixa enfrentados pelo Estado, realizou-se consulta à CGE/MT, sobre a viabilidade do procedimento da triangulação, a fim de regularizar os repasses das contribuições previdenciárias à MTPREV.

Segundo o Parecer de Auditoria nº 631/2018 (processo nº 440535/2018, de 27/08/2018), elaborado pela Controladoria Geral do Estado – CGE/MT, em resposta à consulta formulada pela MTPREV, a Triangulação consiste em: “ I) O Tesouro encaminha recurso (contábil) para as Unidades Orçamentárias; II) As UOs emitem Notas de Ordem Bancária NOB de regularização para o MTPREV; e III) MTPREV paga, ou seja, também emite as NOB de regularização para as consignatárias em que o credor é o Tesouro” (fl. 05, anexo).

Esclareceu que a CGE autorizou tal metodologia por meio do Parecer de Auditoria nº 631/2018, que no final de 2018, foram emitidas pelas UO (Unidades Orçamentárias) inúmeras NOB (Nota de Ordem Bancária) e ARR (Autorização de Repasse de Receita) de regularização, estando estas em fase de finalização.

Preliminarmente, insta salientar que a situação em questão (triangulação) não resolve as pendências de contribuições previdenciárias na sua totalidade. A planilha abaixo evidencia as pendências por parte dos Órgãos do Executivo junto à MTPREV, perfazendo o montante de R\$ 123.966.283,77, até a competência da folha de pagamento de dezembro de 2018, resumido a seguir:

Portanto, foi devidamente verificado que os órgãos do executivo não estão cumprindo com o estabelecido no art. 16, do Decreto n. 8.333/2006, o qual determina o repasse das contribuições no mês de competência da Folha de Pagamento, tendo como limite o último dia útil do mês, registrando-se um montante de inadimplência de R\$ 123.966.283,77, relativo ao exercício de 2018.

Em suma, todas as irregularidades especificadas podem servir de substrato para a não aprovação pelo Poder Legislativo Estadual das contas do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso – ano 2018.



B.3. DAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE OBRAS E INFRAESTRUTURA

Compulsando-se o Parecer referente às Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso, Exercício 2018, de autoria da Exma. Deputada Estadual, Janaina Riva, verifica-se os seguintes achados relativos às irregularidades apontadas pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT.

Transcreve-se:

1.FB99. Planejamento/Orçamento_Grave_99. Irregularidade atinente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT.

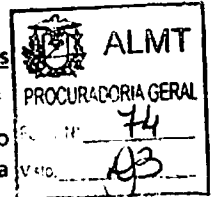
1.1. Ineficácia na execução do Orçamento relativo a Investimentos.

O Relator Conselheiro do TCE considerou sanada a presente irregularidade.

2. FB 11. Planejamento/Orçamento_Grave_11. Inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária sem que sejam atendidos os em andamento e/ou contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (art. 45 da Lei Complementar 101/2000).

2.2. Descontinuidade de obras sob a responsabilidade do Governo do Estado, e ainda a formalização de novas contratações em detrimento da continuidade de contratos já formalizados, afrontando dessa forma o Art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000 e art. 37, caput da CF.

O Relator do TCE acompanhou integralmente a Unidade de Instrução e o Ministério Público de Contas na permanência da irregularidade e recomendou ao atual Chefe do Poder Executivo para que (i) promova as medidas indispensáveis à mitigação da existência de obras inacabadas/paralisadas no Estado; (ii) encaminhe à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas a investigação das causas pontuais de paralisação de cada obra estadual inacabada, propondo soluções específicas para retomada de cada empreendimento; e, se for o caso, adequar a situação de cada obra junto ao Cadastro do Sistema Geo-Obras mantido pelo Tribunal de Contas; e (iii) observe o estabelecido nas Resoluções Normativas nº 06/2008, 006/2011, 20/2015 e 39/2016 para que



aconteça a fiel prestação de contas relacionada à execução de obras e serviços de engenharia por meio do Sistema Geo-Obras TCE-MT²⁷.

3. NB 99. Diversos_Grave.99. Irregularidade atinente ao assunto "Diversos", não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCEMT nº 17/2010.

3.1. Ineficiência no alcance das metas e prioridades estabelecidas na LDO 2018 para as Ações de Governo 1283, 1287, 1763, 2217 e 3343.

O Relator Conselheiro do TCE sugeriu a atual gestão do Governo do Estado para que as peças de planejamento e orçamentos públicos sejam elaboradas em valores compatíveis com a realidade econômica e financeira do Estado, para que os valores atribuídos aos programas governamentais sejam os mais próximos possíveis dos indispensáveis para a consecução dos objetivos almejados.

Além disso, recomendou que elabore os programas de governos com maior clareza e transparência na demonstração dos resultados obtidos com a sua execução, mediante definição de metas dotadas de maior qualidade, suportadas por definições mais específicas dos produtos a serem entregues e metodologias de apuração de resultados mais congruentes.

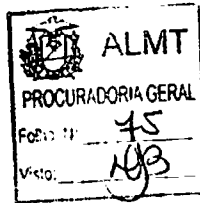
4. NB 99. Diversos_Grave_99. Irregularidade atinente ao assunto "Diversos", não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCEMT nº 17/2010.

4.1. Não adoção de medidas eficazes no sentido de recompor o quadro de pessoal efetivo da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (Tópico 5 do relatório preliminar)

Diferentemente da Unidade de Instrução e do Ministério Público de Contas o Relator Conselheiro do TCE afastou a presente irregularidade, uma vez que com a unificação das pastas SECID e SINFRA haverá equilíbrio na força de trabalho enquanto se mostrar inviável a realização de concurso público. [grifou-se]

²⁷ recomendando ao atual Chefe do Poder Executivo Estadual que: (...) 27) promova as medidas necessárias à mitigação da existência de obras inacabadas/paralisadas no Estado; 28) encaminhe à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas a investigação das causas pontuais de paralisação de cada obra inacabada, propondo soluções para retomada de cada empreendimento, e, se for o caso, adeque a situação de cada obra junto ao Cadastro do Sistema Geo-Obras mantido pelo Tribunal de Contas; 29) observe o estabelecido nas Resoluções Normativas nºs 06/2008, 006/2011, 20/2015 e 39/2016, deste Tribunal, para que ocorra a fiel prestação de contas relacionada à execução de obras e serviços de engenharia por meio do Sistema Geo-Obras; 30) elabore as peças de planejamento e orçamento públicos em valores compatíveis com a realidade econômica e financeira do Estado, para que os valores atribuídos aos programas governamentais sejam os mais próximos possíveis dos necessários para a consecução dos objetivos almejados; 31) elabore os programas de governo com maior clareza e transparência na demonstração dos resultados obtidos com a sua execução, por meio da definição de metas dotadas de maior qualidade, suportadas por definições mais específicas dos produtos a serem entregues e metodologias de apuração de resultados mais congruentes; (...)





Como se observa, foram apresentados quatro achados relativos a obras e infraestrutura, sendo que todos foram considerados graves pela Secretaria de Controle Externo do TCE/MT.

Contudo, em que pese a sua gravidade, dentre os referidos achados, dois foram considerados afastados/sanados e apenas os demais foram objeto de recomendações.

Ante o exposto, o Parecer da Exma. Deputada Relatora referente às Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso, Exercício 2018 concluiu da seguinte forma:

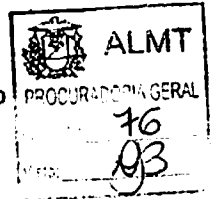
As irregularidades apontadas e mantidas nestas contas fazem jus a um acompanhamento passo a passo daquela Corte e do órgão de controle interno no tocante às respectivas recomendações. **Verificaram-se inúmeros reincidências, além de diversas irregularidades de natureza grave e gravíssima, que foram recorrentes ao longo dos quatro anos de mandato do governo anterior, aliado ao número expressivo e os conteúdos graves/gravíssimos das irregularidades restantes e o perceptivo agravamento dos indicadores fiscais do Estado averiguada ao longo dos anos 2015 a 2018, resultando em implicações prejudiciais para as finanças públicas estaduais. Nesta senda, esta relatoria opinou que, ao apreciar estas contas, a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária e o Plenário da Assembleia emita parecer Contrário à Aprovação.**

É importante a colocação em prática de um instrumento de ajuste de gestão e acompanhamento, via Tribunal de Contas do Estado e/ou Controladoria-Geral do Estado, determinando que o Chefe do Poder Executivo providencie a regularização das falhas apontadas, para o não comprometimento da administração, contabilidade e transparências públicas e a recuperação da confiança pelos contribuintes e demais agentes socioeconômicos.

O Poder Executivo deve ser aconselhado acerca do imperativo de, além de não reproduzir as irregularidades ao longo dos quatro anos do governo anterior, atender as recomendações colocadas pela Equipe Técnica, Ministério Público de Contas, Conselheiro, e Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado. [grifou-se]

Em síntese, apesar do parecer prévio favorável do TCE/MT à aprovação das Contas Anuais do Governo, a Exma. Deputada Relatora concluiu de forma contrária à sua aprovação, aderindo às inúmeras justificativas apresentadas pela Equipe Técnica do TCE, destacando-se a reincidência, a natureza grave e gravíssima das





irregularidades, o número expressivo de irregularidades restantes e o agravamento dos indicadores fiscais do Estado.

Sendo assim, este parecer se concentrará nos achados objeto de recomendação pelo TCE/MT, quais sejam, os achados 2 e 3²⁸.

Inicialmente, ressalte-se que a análise relativa aos investimentos em obras públicas foi elaborada pela equipe da Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura do Tribunal Contas do Estado de Mato Grosso (Secex-Obras/TCE/MT), com fins de verificar, em especial, o alcance das metas previstas nas peças orçamentárias do Governo do Estado de Mato Grosso: a) Plano Plurianual – PPA; b) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e c) Lei de Orçamento Anual – LOA.

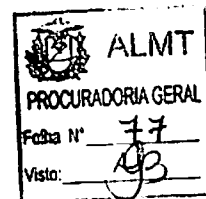
O PPA do Estado de Mato Grosso para o quadriênio 2016-2019 foi instituído pela Lei nº 10.340/2015 e alterada pela Lei nº 10.822/2019. A Lei nº 10.571/2017 dispôs sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2018 – LDO/2018. E a Lei nº 10.655/2017 dispôs sobre a estimativa da receita e a fixação da despesa do Estado de Mato Grosso para o exercício financeiro de 2018 – LOA/2018.

Isto posto, transcreve-se excerto do Relatório Técnico Preliminar relativo às Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso, exercício de 2018, de responsabilidade do Exmo. ex-Governador do Estado, Sr. José Pedro Gonçalves Taques, correspondente a obras e serviços de engenharia relacionado ao achado nº 2:

Nota-se que a formalização de novas contratações no exercício 2018 em detrimento da continuidade de obras iniciadas em exercícios anteriores constitui irregularidade grave.

A paralisação, suspensão ou mesmo a rescisão de contratos sem a retomada da construção em tempo razoável causa prejuízos imensuráveis à Administração Pública, a uma pelo fato do grande volume de recurso já investido resultarem, invariavelmente, em dano à medida em que serviços já executados se deterioram, a duas pelo fato da população não ser beneficiada com a conclusão das obras nas áreas de saúde, infraestrutura, habitação, saneamento e outras. Frisa-se que constantemente este Tribunal recebe denúncias acerca de obras “abandonadas” pelo Estado.

²⁸ Ressalte-se que a Secretaria de Controle Externo não afastou algum os apontamentos.



(...)

Vale ressaltar, que em dezembro de 2015, foram celebrados 22 (vinte e dois) Termos de Ajustamento de Gestão (TAG's) entre o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, o GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO, por intermédio da SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES – SECID, a CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO – CGE e as empresas contratadas, com o objetivo principal de retomada e de conclusão dos serviços contratados e, que não haviam sido finalizados, referentes às obras da Copa do Mundo FIFA-2014. Destaca-se ainda que houve a atuação, na condição de interveniente, do exGovernador do Estado de Mato Grosso, Excelentíssimo Senhor JOSÉ PEDRO TAQUES.

O prazo estabelecido para o cumprimento das obrigações impostas no TAG foi de 18 meses contados a partir da data de homologação dos Acórdãos, logo, em agosto de 2017.

A fim de prosseguir as análises e os monitoramentos dos Termos de Ajustamento de Gestão celebrados, foram instaurados 22 processos, em conformidade com o arts. 238-C, 238-D e 148, §6º do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

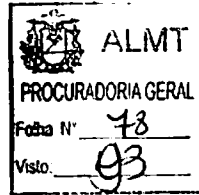
Após as análises preliminares e de defesas dos processos de monitoramento supra, a Equipe Técnica da SECEX de Obras concluiu que referido Instrumento não atingiu o objetivo proposto, visto que a maior parte das obras não foi concluída. Ademais, mesmo em relação àquelas obras consideradas concluídas, houve a constatação de descumprimento das cláusulas dos TAG's, em especial àquelas relativas à qualidade final dos serviços entregues à sociedade.

(...)

Logo, considerando a importância dessas obras para toda a população cuiabana e o caráter prioritário a que foram dados aos respectivos processos; considerando o volume de recursos previstos, no total de R\$ 505.609.797,14 (quinhentos e cinco milhões, seiscentos e nove mil, setecentos e noventa e sete reais e quatorze centavos) e, considerando a atuação do Exmo. Sr. ex-Governador do Estado de Mato Grosso como interveniente, a Equipe Técnica constatou o descumprimento da meta em concluir as obras referentes aos contratos relacionados à Copa do Mundo FIFA-2014, que foram objetos de TAG, até o mês de agosto/2017, situação que permaneceu pelo exercício de 2018.

Ressalta-se que a Administração Pública Estadual deve se atentar para o cumprimento das prioridades e metas, para o exercício de 2018, estabelecidas no art. 3º da Lei nº 10.571/2017 (LDO 2018), a fim de preceder a alocação dos recursos, no projeto de lei orçamentária, das despesas necessárias à conclusão e entregas das obras inacabadas:

Art. 3º As prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício de 2018 terão precedência na alocação dos recursos no projeto de lei orçamentária, atendidas as despesas com obrigações constitucionais e legais, as essências para a manutenção e o



funcionamento dos órgãos e entidades e as necessárias à conclusão e entrega das obras inacabadas.

Além do que, o orçamento para execução de obras públicas deve incluir e priorizar além de recursos para a conclusão das obras iniciadas, meios para a manutenção das obras concluídas.

Nestes termos, verifica-se que as obras paralisadas e rescindidas e que possuem maior orçamento encontram-se contempladas na Ação Governamental "3105 - Finalização das Obras de mobilidade e Infraestrutura Urbana iniciadas para atender às demandas da Copa 2014"

Ante o exposto, constata-se que não houve nenhuma condução por parte do Executivo Estadual, no sentido de realizar uma nova contratação ou a retomada do contrato para concluir as obras relativas ao VLT, conforme exposto no relatório de contas anuais de governo relativo ao exercício de 2017 (processo nº 81710/2018, pág. 435); a situação permaneceu pelos 4 anos de gestão do Exmo. Ex-Governador Pedro Taques.

(...)

Vale ressaltar, que as obras paralisadas e rescindidas pela SEDUC, produzem além de prejuízo financeiro ao Estado, danos de ordem intelectual, moral e psíquico aos necessitados da educação pública.

(...)

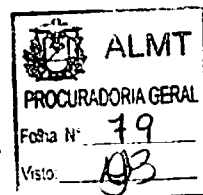
ACHADO 2 – Descontinuidade de obras sob a responsabilidade do Governo do Estado, bem como a formalização de novas contratações em detrimento da continuidade de contratos já formalizados, afrontando dessa forma o Art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000 e art. 37, caput da CF.

CLASSIFICAÇÃO DA IRREGULARIDADE – FB 11. Planejamento/Orçamento_Grave_11. Inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária sem que sejam atendidos os em andamento e/ou contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (art. 45 da Lei Complementar 101/2000).

RESPONSÁVEL: José Pedro Gonçalves Taques – ex-Governador do Estado de MT

CONDUTA: Permitir a paralisação e/ou não retomada de obras conduzidas pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SINFRA, Secretaria de Estado das Cidades- SECID, Secretária de Estado de Educação, Esporte e Lazer – SEDUC, bem como permitir a celebração de novos contratos sem antes garantir a continuidade de diversos contratos já firmados em exercícios anteriores, afrontando dessa forma o Art. 45 da LRF.

NEXO DE CAUSALIDADE: Quando o Governo do Estado assume novas obrigações, como ocorreu com as contratações firmadas pela SINFRA, SECID e SEDUC (exercício de 2018), este deixa de priorizar a continuidade de diversos empreendimentos, já iniciados em exercícios anteriores, que se encontram paralisados, contrariando a previsão legal do Art. 45 da LRF. [grifou-se]



O achado nº 2 é oriundo do exame das obras paralisadas e em andamento. Foram analisados, neste ponto, os Indicadores Relativos às Obras em Execução e Obras Paralisadas (§3º do Art. 101 da Lei nº 10.571/2017 – LDO), em especial a Relação dos Projetos Relativos a Obras Paralisadas e em Andamento (Art. 100 da Lei nº 10.571/2017 – LDO): Relação de Obras paralisadas e em andamento sob à responsabilidade da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SINFRA; Relação de Obras paralisadas e em andamento sob à responsabilidade da Secretaria de Estado das Cidades – SECID; Relação de Obras Paralisadas e em Andamento sob a Responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer – SEDUC.

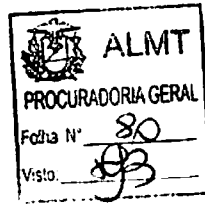
Conforme narrado pela Equipe Técnica do TCE/MT, o ex-Governador do Estado permitiu a paralisação e/ou não retomada de obras conduzidas pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SINFRA, Secretaria de Estado das Cidades- SECID, Secretária de Estado de Educação, Esporte e Lazer – SEDUC, bem como permitiu a celebração de novos contratos sem antes garantir a continuidade de diversos contratos já firmados em exercícios anteriores, afrontando dessa forma o Art. 45 da LRF.

Tal conduta, segundo o Relatório, causou prejuízos imensuráveis à Administração Pública, à medida que os serviços já executados vêm se deteriorando e, por outro lado, a população contribuinte não se beneficia com a conclusão das obras nas áreas de saúde, infraestrutura, habitação, saneamento e outras.

Em outras palavras, a conduta acarretou prejuízo financeiro ao Estado, gerando danos de ordem intelectual, moral e psíquico aos necessitados da educação pública.

Ademais, lembrou o Relatório que em dezembro de 2015, foram celebrados 22 (vinte e dois) Termos de Ajustamento de Gestão (TAG's), com o objetivo principal de retomada e de conclusão dos serviços contratados e, que não haviam sido finalizados, referentes às obras da Copa do Mundo FIFA-2014, com atuação, na condição de interveniente, do ex-Governador do Estado de Mato Grosso, Excelentíssimo Senhor JOSÉ PEDRO TAQUES.





O referido Instrumento, segundo a Equipe Técnica, não atingiu o objetivo proposto, visto que a maior parte das obras não foi concluída, e mesmo em relação àquelas obras consideradas concluídas, houve a constatação de descumprimento das cláusulas dos TAG's.

Assim, considerando a importância dessas obras para toda a população cuiabana e o caráter prioritário a que foram dados aos respectivos processos; considerando o volume de recursos previstos; e considerando a atuação do Exmo. Sr. ex- Governador do Estado de Mato Grosso como interveniente, a Equipe Técnica constatou o descumprimento da meta em concluir as obras referentes aos contratos relacionados à Copa do Mundo FIFA-2014, que foram objetos de TAG, até o mês de agosto/2017, situação que permaneceu pelo exercício de 2018.

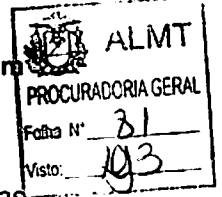
A Administração Pública Estadual deve se atentar para o cumprimento das prioridades e metas, para o exercício de 2018, estabelecidas no art. 3º da Lei nº 10.571/2017 (LDO 2018), bem como o orçamento para execução de obras públicas deve incluir e priorizar além de recursos para a conclusão das obras iniciadas, meios para a manutenção das obras concluídas.

Tratando-se de julgamento eminentemente político, observado o devido processo legal, máxime de avaliação do desempenho do chefe do Executivo, sobretudo no que tange gestão orçamentária, financeira e patrimonial, compete ser analisada sua conduta no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), bem como execução destas políticas públicas, exame da eficácia das ações governamentais.

Neste cenário, **contata-se que se encontra dentro dos limites constitucionais o parecer da Exma. Deputada Estadual Relatora, Janaina Riva, principalmente no que tange ao disposto nos artigos 49, IX, 70, e 71, I, da Constituição Federal, bem como nos artigos 26, VII, 46, 47, I, da Constituição do Estado de Mato Grosso, pois está minuciosamente configurada a materialidade e a autoria relativa à irregularidade**



apontada, não tendo a defesa, apesar do valoroso esforço, logrado êxito em desconfigurar a conduta, o nexo de causalidade ou excluir sua culpabilidade.



A equipe técnica do TCE/MT realizou também um comparativo entre as metas e prioridades estabelecidas na LDO/2018 e dados apresentados no Relatório de Ação Governamental – RAG/2018, examinando especificamente os seguintes programas, projetos e ações: Programa 338 – Mato Grosso Pró-Estradas, Projeto 1283 – Construção de Obras de Artes Especiais e Correntes e Projeto 1287 - Pavimentação de rodovias, (Ineficiência no alcance das metas e prioridades estabelecidas na LDO 2018; A prestação de contas do Executivo Estadual acerca do PAOE 1287 não se revela fidedigna); Programa 391 – Cidades Sustentáveis, Projeto 1763 – Execução de Habitação Urbana; Infraestrutura e Programa 398 – Pró-Escola – Educando para Transformar – SEDUC, Ação 2217 – Adequação e Manutenção da Infraestrutura da Educação; e Programa 076 - Reordenação da Gestão Estratégica e Participativa do SUS, Projeto 3343 - Readequação da Gestão Estratégica e Participativa do SUS (Deficiência no planejamento; a meta física alcançada ficou aquém da programada; constata-se divergências quando comparadas as informações dispostas no RAG/2018, no relatório do FIPLAN (FIP 614) acerca do PAOE 3343 do exercício de 2018 e no Geo Obras).

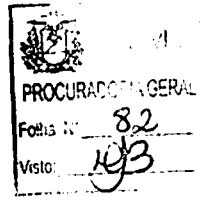
Neste ponto foi apresentado o achado nº 3, constante do Relatório Técnico Preliminar relativo às Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso, exercício de 2018:

ACHADO 3 – Ineficiência no alcance das metas e prioridades estabelecidas na LDO 2018 para as Ações de Governo 1283, 1287, 1763, 2217 e 3343.

CLASSIFICAÇÃO DA IRREGULARIDADE – NB 99. Diversos_Grave_ 99. Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCEMT nº 17/2010.

RESPONSÁVEL: José Pedro Gonçalves Taques – ex-Governador do Estado de MT

CONDUTA: Não atingir tanto as metas estabelecidas no Anexo I da LDO para as Ações 1283, 1287, 1763, 2217 e 3343, quanto as metas indicadas no Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) referentes às Ações retro mencionadas, no decorrer do exercício de 2018.



NEXO DE CAUSALIDADE: Quando o Governo do Estado deixou de atingir as metas estabelecidas na LDO 2018 e no QDD, por meio das Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SINFRA, Secretaria de Estado das Cidades- SECID, Secretária de Estado de Educação, Esporte e Lazer – SEDUC e Secretaria de Estado de Saúde, implicou na ineficiência quanto ao alcance das prioridades estabelecidas para as Ações das referidas Secretarias em 2018, logo, o resultado da gestão das Ações 1283, 1287,1763, 2217 e 3343 ficou aquém do esperado.

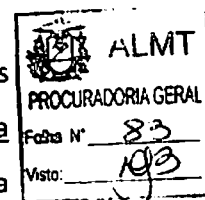
CULPABILIDADE: Era esperado que o Governo do Estado de Mato Grosso agisse para que as metas e prioridades definidas para as Ações 1283, 1287,1763, 2217 e 3343 no exercício de 2018 fossem atingidas com êxito, ou seja, exigisse que Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SINFRA, Secretaria de Estado das Cidades-SECID, Secretária de Estado de Educação, Esporte e Lazer – SEDUC e Secretaria de Estado de Saúde atuassem para que as políticas, diretrizes e objetivos estratégicos das mesmas se concretizassem.

Apontou-se, como se observa, a ineficiência no alcance das metas e prioridades estabelecidas na LDO 2018 para as Ações de Governo 1283, 1287, 1763, 2217 e 3343, imputando ao ex-Governador a conduta de não atingir tanto as metas estabelecidas no Anexo I da LDO para as Ações 1283, 1287,1763, 2217 e 3343, quanto as metas indicadas no Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) referentes às Ações retro mencionadas, no decorrer do exercício de 2018.

Segundo o relatório, era esperado que o Governo do Estado de Mato Grosso agisse para que estas metas e prioridades fossem atingidas com êxito, ou seja, exigisse que SINFRA, SECID, SEDUC e Secretaria de Estado de Saúde atuassem para que as políticas, diretrizes e objetivos estratégicos das mesmas se concretizassem.

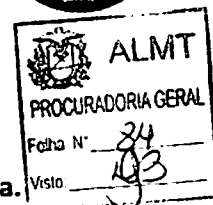
Em outras palavras, o ex-Governador criou falsas expectativas ao frustrar o que havia planejado, conseqüentemente impactando de forma negativa no planejamento do cidadão contribuinte e na iniciativa privada e gerando prejuízo financeiro.

Tal conduta, ao abusar da confiança do administrado, alimenta a sensação de insegurança/imprevisibilidade na sociedade, dando-lhe sinal de incapacidade de planejar (ser realista) e/ou cumprir o planejado (ser eficiente), servindo de desestímulo ao investimento, e conseqüentemente ao desenvolvimento social e econômico, através da geração de emprego e renda.



O TCE/MT, ante as referidas irregularidades, decidiu apenas proferir as seguintes recomendações: 27) promova as medidas necessárias à mitigação da existência de obras inacabadas/paralisadas no Estado; 28) encaminhe à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas a investigação das causas pontuais de paralisação de cada obra inacabada, propondo soluções para retomada de cada empreendimento, e, se for o caso, adeque a situação de cada obra junto ao Cadastro do Sistema Geo-Obras mantido pelo Tribunal de Contas; 29) observe o estabelecido nas Resoluções Normativas nºs 06/2008, 006/2011, 20/2015 e 39/2016, deste Tribunal, para que ocorra a fiel prestação de contas relacionada à execução de obras e serviços de engenharia por meio do Sistema Geo-Obras; 30) elabore as peças de planejamento e orçamento públicos em valores compatíveis com a realidade econômica e financeira do Estado, para que os valores atribuídos aos programas governamentais sejam os mais próximos possíveis dos necessários para a consecução dos objetivos almejados; 31) elabore os programas de governo com maior clareza e transparência na demonstração dos resultados obtidos com a sua execução, por meio da definição de metas dotadas de maior qualidade, suportadas por definições mais específicas dos produtos a serem entregues e metodologias de apuração de resultados mais congruentes.

Em que pese as recomendações do TCE/MT neste ponto, constata-se novamente que se encontra dentro dos limites constitucionais o parecer da Exma. Deputada Estadual Relatora, Janaina Riva, principalmente no que tange ao disposto nos artigos 49, IX, 70, e 71, I, da Constituição Federal, bem como nos artigos 26, VII, 46, 47, I, da Constituição do Estado de Mato Grosso, pois está minuciosamente configurada a materialidade e a autoria relativa à irregularidade apontada, não tendo a defesa, apesar do valoroso esforço, logrado êxito em desconfigurar a conduta, o nexos de causalidade ou excluir sua culpabilidade.



C. DA CONCLUSÃO

Ante ao exposto, opina-se pela viabilidade jurídica do parecer da Exma. Deputada Estadual Relatora, Janaina Riva, pela não aprovação pelo Poder Legislativo Estadual das Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso, relativo ao exercício 2018, de responsabilidade do Exmo. ex-Governador do Estado, Sr. José Pedro Gonçalves Taques, pois se encontra dentro dos limites constitucionais, principalmente no que tange ao disposto nos artigos 49, IX, 70, e 71, I, da Constituição Federal, e nos artigos 26, VII, 46, 47, I, da Constituição do Estado de Mato Grosso, haja vista estar minuciosamente configurada a materialidade e a autoria relativa às irregularidades apontadas, bem como considerando a gravidade destas e a insubsistência dos fundamentos da decisão do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT em aprovar as contas com ressalvas.

Ressalte-se que este parecer se restringiu a analisar o processo sob o aspecto jurídico, não adentrando nas questões técnicas, bem como nas relativas à conveniência e à oportunidade, por escapar da área de atuação da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa.

Cuiabá-MT, 09 de dezembro de 2019.

Grhegory Paiva Pires Moreira Maia
Procurador-Geral da Assembleia Legislativa

Ricardo Riva
Procurador-Geral Adjunto da Assembleia Legislativa

João Gabriel Perotto Pagot
Subprocurador-Geral Judicial e Extrajudicial da Assembleia Legislativa