



ESTADO DE MATO GROSSO
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Relatório de Auditoria 0047/2018

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
INTERESSADO:	GOVERNADOR DO ESTADO José Pedro Gonçalves Taques
C/ CÓPIA:	SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
ASSUNTO:	Receita Pública; Fundo de Apoio à Cultura da Soja (FACS)

Auditoria sobre o registro do produto da arrecadação do Fundo de Apoio à Cultura da Soja e a sua transferência para entidade privada.

Cuiabá - MT
Dezembro/2018



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

1 - INTRODUÇÃO

No exercício da competência estabelecida no artigo 6º, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 295/07 e artigo 74, inciso II, da Constituição Federal, a Controladoria Geral do Estado instituiu a presente auditoria, por meio da Ordem de Serviço nº 228/2018, que tem como objeto o Fundo de Apoio à Cultura de Soja, instituído pela Lei Estadual nº 8.432, de 30 de dezembro de 2005.

Esta auditoria é parte do Plano Anual de Auditoria definido para o ano de 2018, encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

1.1 OBJETIVO E ESCOPO

O objetivo deste trabalho consiste em avaliar a regularidade nas transferências e correta aplicação dos recursos oriundos do Fundo de Apoio à Cultura da Soja (FACS).

A auditoria se propôs a: i) verificar se o registro da receita pública está sendo realizado de maneira correta; ii) identificar os instrumentos autorizativos formalizados que possibilitam a transferência desses recursos públicos para instituição privada; iii) averiguar se a sua aplicação atende a finalidade prevista em lei; iv) apurar se existe a correta prestação de contas por parte da entidade que geriu os recursos.

A auditoria foi realizada durante o período de 17/10/2018 a 05/12/2018, e analisou dados do período de 2008 a 27/11/2018.

O escopo da auditoria não alcançou a evasão ou a elisão fiscal relacionadas ao FACS. A verificação sobre o registro da receita cuidou apenas dos aspectos contábeis, ou seja, o regular registro contábil dessa receita pública, frente ao previsto nas leis orçamentárias e de acordo com as normas aplicáveis vigentes.

1.2 METODOLOGIA

Os procedimentos de auditoria compreenderam a análise dos valores arrecadados e repassados ao Fundo de Apoio à Cultura da Soja, extraídos do Sistema de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso (FIPLAN), o estudo da legislação aplicável ao objeto de auditoria e a solicitação de informações e documentos junto a órgãos do estado e a terceiros.



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Os trabalhos foram desenvolvidos no âmbito da Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso, não obstante a solicitação de informações de documentos junto à Secretaria de Estado de Fazenda e ao Fundo de Apoio à Cultura da Soja (FACS).

2 - VISÃO GERAL

O Fundo de Apoio à Cultura da Soja (FACS) foi criado através da Lei Estadual nº 8.432/05 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 6.994, de 31 de janeiro de 2006.

Destina-se a financiar ações voltadas ao apoio e desenvolvimento da cultura da soja e organização do respectivo sistema de produção, por meio de entidades representativas deste segmento.

Constituem receitas do Fundo, entre outras, 1,26% (um inteiro e vinte e seis centésimos por cento) do valor da UPF/MT, vigente no período, por tonelada de soja transportada nas operações internas.

Durante o período de 2008 a 13/11/2018 foram repassados pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, através das unidades orçamentárias "25101- Secretaria de Estado de Infraestrutura" e 99000 Tesouro do Estado de Mato Grosso ao credor 2006.09268-9 FACS - Fundo de Apoio à Cultura da Soja, sem execução orçamentária, o valor de R\$ 283.727.730,83 (duzentos e oitenta e três milhões, setecentos e vinte e sete mil, setecentos e trinta reais e oitenta e três centavos).

Ainda na fase de pré-auditoria, selecionou-se como objeto da auditoria o Fundo de Apoio à Cultura da Soja, devido ao maior volume de recursos financeiros transacionados dentre os três fundos observados, conforme relatórios extraídos do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso (FIPLAN).

Entretanto, considerando que os outros dois fundos foram instituídos por legislação bastante similar à do FACS, que têm seus recursos operacionalizados nos mesmos *modus operandi* do fundo da soja, e dado o nível das irregularidades deparadas na auditoria, fez-se necessário ampliar o alcance das recomendações de auditoria para outros dois fundos: FABOV e FAMAD.

Além do FACS, a lei nº 8.432/05 criou também outro fundo, o Fundo de Apoio à Bovinocultura de Corte (FABOV). Posteriormente, com a edição da Lei Estadual nº 8.745/07, foi criado o Fundo de Apoio à Madeira (FAMAD).



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

O FABOV foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 6.994/06, mesmo decreto do FACS; o Decreto Estadual nº 1.330, de 15 de maio de 2008, regulamenta o FAMAD.

Todos esses fundos tem a função de arrecadar recursos financeiros para a fomento das atividades econômicas que estão identificadas nominalmente: Cultura da Soja, Bovinocultura de Corte e Madeira.

Como forma de demonstrar a similaridade entre eles, resume-se alguns aspectos relacionados aos três fundos:

Quadro 1 – Características dos fundos FACS, FABOV e FAMAD

Fundo	FACS	FABOV	FAMAD
Criação	Lei nº 8.432/05	Lei nº 8.432/05	Lei nº 8.745/07
Gestão	Conselho Gestor – membros titulares: 03 iniciativa privada; 02 poder público	Conselho Gestor – membros titulares: 03 iniciativa privada; 02 poder público	Conselho Gestor – membros titulares: 03 iniciativa privada; 02 poder público
Finalidade	Financiar ações voltadas ao apoio e desenvolvimento da cultura da soja e organização do respectivo sistema de produção	Financiar ações voltadas ao apoio e desenvolvimento da bovinocultura de corte e organização do respectivo sistema de produção	Financiar ações voltadas ao apoio e desenvolvimento do setor de base florestal e organização do respectivo sistema de produção
Incidência	Tonelada de soja transportada	Cabeça de gado transportada para o abate	Metro cúbico de madeira transportada
Valor arrecadado desde 2008	R\$ 283.727.730,83	R\$ 65.713.145,22	40.176.685,74

Fonte: Lei Estadual nº 7.263/2000 e suas alterações

Os Fundos Públicos, criados nos moldes previstos no artigo 71, da Lei Federal nº 4.320/64, não possuem personalidade jurídica. São meros centralizadores de recursos que deverão ser aplicados em finalidades específicas, estabelecidas na própria legislação instituidora do fundo. Não são titulares de direitos e nem sujeitos de obrigações, não podendo ser sujeito ativo ou passivo em uma relação processual.

Entretanto, as leis que criaram o FACS, FABOV e FAMAD não os vincularam a nenhum órgão o que difere das leis que criaram outros fundos, conforme demonstrado no



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

exemplo a seguir:

Lei Estadual nº 6.175/93 Art. 3º A Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração será o órgão gestor do Fundo de Desenvolvimento Industrial FUNDEI e o Banco do Estado de Mato Grosso S.A. BEMAT, o seu agente financeiro.

Lei Estadual nº 7.263/2000 Art. 1º Fica criado o Fundo Estadual de Transporte e Habitação - FETHAB, vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA, cuja administração, recursos e condições observarão o disposto nesta Lei. *(Nova redação dada pela Lei 10.353/15)*

A Secretaria da Receita Federal do Brasil estabelece que todos os fundos públicos devem ser inscritos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica. O fato de inscrever o fundo no CNPJ não faz com que o fundo passe a ter personalidade jurídica. Nesse sentido é o conteúdo da Nota RFB/Suara/CODAC nº 114, de 24 de maio de 2010, emitida pela Receita Federal.

Contudo, todos esses fundos foram inscritos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, com o código e descrição da natureza jurídica de 399-9 - Associação Privada.



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Figura 1 – Registro dos fundos FACS, FABOV e FAMAD no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL		
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA		
NÚMERO DE INSCRIÇÃO 07.916.845/0001-70 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 30/12/2005
NOME EMPRESARIAL FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA - FACS		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) *****		PORTE DEMAIS
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 84.11-6-00 - Administração pública em geral		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS Não informada		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 399-9 - Associação Privada		

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL		
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA		
NÚMERO DE INSCRIÇÃO 07.921.759/0001-56 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 30/12/2005
NOME EMPRESARIAL FUNDO DE APOIO A BOVINOCULTURA DE CORTE		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) *****		PORTE DEMAIS
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 84.11-6-00 - Administração pública em geral		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS Não informada		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 399-9 - Associação Privada		

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL		
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA		
NÚMERO DE INSCRIÇÃO 10.249.085/0001-08 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 18/07/2008
NOME EMPRESARIAL FUNDO DE APOIO A MADEIRA - FAMAD		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) *****		PORTE DEMAIS
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 02.30-6-00 - Atividades de apoio à produção florestal		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS Não informada		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 399-9 - Associação Privada		

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

A Receita Federal do Brasil orienta na Instrução Normativa RFB nº 1634, de 06 de maio de 2016, que os fundos públicos de natureza meramente contábil ou financeira devem ser inscritos no CNPJ sob o código de natureza jurídica 120-1 Fundo Público.

Também a documentação necessária para a produção do CNPJ é diferente entre a associação privada e os fundos públicos:

Quadro 2 – Documentação para inscrição no CNPJ

Código	Natureza Jurídica	Data do Evento	Ato Constitutivo	Base Legal
120-1	Fundo Público	Data de vigência do ato legal.	Ato legal de criação do fundo público e ato de nomeação do seu gestor, publicados na forma da lei.	Constituição Federal, art. 167; Lei 4.320/64, art. 71.
399-9	Associação Privada	Data de registro do estatuto.	Estatuto e ata da assembleia de constituição e de eleição/posse de seu dirigente registrados no RCPJ ou no RTD.	Código Civil, arts. 53 a 60; Lei 6.015/73, arts. 114, 120; Lei 9.532/97, arts. 12 a 15.

Fonte: Anexo VIII, IN RFB nº 1.634/16

Destaca-se que todo o valor arrecadado pelos três fundos, indicado no quadro 1, foi transferido para as associações privadas homônimas, totalizando uma quantia de R\$ 389.617.561,79 (trezentos e oitenta e nove milhões, seiscentos e dezessete mil, quinhentos e sessenta e um reais e setenta e nove centavos).

As análises relatadas nos tópicos dos achados de auditoria podem ser estendidas ao FABOV e ao FAMAD por se encontrarem em situação semelhante as do FACS, em relação à transferência de recursos, registro das receitas e prestação de contas.

3 - DOS ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 TRANSFERÊNCIA DE RECURSO PÚBLICO À ENTIDADE PRIVADA SEM INSTRUMENTO AUTORIZATIVO

Os recursos arrecadados pelo Governo do Estado de Mato Grosso a título de contribuição ao Fundo de Apoio à Cultura da Soja são transferidos sistematicamente à



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

entidade do setor privado sem a devida formalização de instrumento autorizativo que sustente tal operação.

Constatou-se a inobservância ao ordenamento jurídico que trata da transferência de recursos públicos para a iniciativa privada. Em fato, a arrecadação proveniente das contribuições ao FACS recebem tratamento de recurso privado.

Essa situação vem ocorrendo há pelo menos dez anos, período de existência do sistema FIPLAN, do qual foram extraídas as informações financeiras utilizadas nesta auditoria.

Apurou-se que ao longo desses anos foram repassados mais de R\$ 283 milhões, totalizando apenas os recursos do FACS. A relação de todas as transferências identificadas constam no Anexos I,II e III deste relatório.

Exemplificativamente, segue quadro contendo os repasses ocorridos no ano de 2018:

Quadro 3 - Repasses de recursos realizados em 2018 ao FACS



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Nº NEX	Data da NEX	Nome do Credor	CPF/CNPJ do Credor	Valor do Pagamento
99000.0001.18.000026-1	04/01/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	1.052,38
99000.0001.18.000036-7	09/01/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	8.604,53
99000.0001.18.000450-8	19/01/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	726.177,12
99000.0001.18.000452-4	19/01/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	7.394,12
99000.0001.18.000549-0	23/01/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	7.184,65
99000.0001.18.000925-9	30/01/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	6.501,31
99000.0001.18.001237-3	08/02/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	151,87
99000.0001.18.001381-7	08/02/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	2.284,95
99000.0001.18.002217-4	20/02/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	4.340.843,58
99000.0001.18.002220-4	20/02/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	56.581,57
99000.0001.18.002728-5	28/02/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	77.757,05
99000.0001.18.002984-5	08/03/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	2.556,95
99000.0001.18.002987-1	08/03/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	19.786,91
99000.0001.18.003711-2	13/03/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	7.163.711,68
99000.0001.18.004219-1	20/03/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	84.092,58
99000.0001.18.004485-6	28/03/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	80.934,05
99000.0001.18.004899-5	03/04/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	16.116,08
99000.0001.18.005271-5	10/04/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	211.851,08
99000.0001.18.005850-0	20/04/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	11.445.758,38
99000.0001.18.005979-5	24/04/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	68.445,75
99000.0001.18.006418-7	04/05/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	119.439,08
99000.0001.18.006904-3	08/05/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	58.840,24
99000.0001.18.007403-4	15/05/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	6.683.588,73
99000.0001.18.007748-3	22/05/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	15.592,07
99000.0001.18.008178-2	29/05/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	128.173,98
99000.0001.18.008360-2	05/06/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	9.537,04
99000.0001.18.008840-1	12/06/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	3.725.596,38
99000.0001.18.009305-5	19/06/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	40.976,90
99000.0001.18.009594-5	28/06/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	35.250,48
99000.0001.18.009897-9	04/07/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	27.805,79
99000.0001.18.010178-3	10/07/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	71.689,42
99000.0001.18.011072-3	24/07/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	3.053.372,19
99000.0001.18.011076-6	24/07/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	18.181,37
99000.0001.18.011534-2	31/07/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	27.582,47
99000.0001.18.011946-1	08/08/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	4.425,41
99000.0001.18.011947-1	08/08/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	1.475,66
99000.0001.18.011950-1	08/08/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	50.602,42
99000.0001.18.011951-8	08/08/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	3.882,99
99000.0001.18.012853-0	14/08/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	1.936.947,69
99000.0001.18.012854-9	14/08/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	7.506,34
99000.0001.18.012716-2	17/08/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	1.276,01
99000.0001.18.012717-0	17/08/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	5.171,65
99000.0001.18.012718-9	17/08/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	4.877,67
99000.0001.18.012923-8	21/08/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	17.625,77
99000.0001.18.012925-4	21/08/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	4.548,52
99000.0001.18.013472-1	28/08/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	21.644,38
99000.0001.18.013473-8	28/08/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	8.778,33
99000.0001.18.013853-6	04/09/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	2.016,23
99000.0001.18.013854-4	04/09/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	9.616,50
99000.0001.18.013788-5	11/09/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	35.786,71
99000.0001.18.013790-7	11/09/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	5.582,39
99000.0001.18.014805-1	20/09/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	1.549.381,83
99000.0001.18.014807-8	20/09/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	15.787,80
99000.0001.18.014956-5	27/09/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	15.540,54
99000.0001.18.014958-1	27/09/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	33.175,71
99000.0001.18.015408-9	04/10/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	17.607,15
99000.0001.18.015410-0	04/10/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	39.807,21
99000.0001.18.015717-7	09/10/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	500.000,00
99000.0001.18.015722-3	09/10/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	8.000,34
99000.0001.18.015724-1	09/10/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	17.421,00
99000.0001.18.016376-2	17/10/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	1.289.209,65
99000.0001.18.016377-0	17/10/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	8.234,35
99000.0001.18.016511-0	23/10/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	5.423,65
99000.0001.18.016512-9	23/10/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	12.584,98
99000.0001.18.016975-2	30/10/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	13.400,62
99000.0001.18.016977-9	30/10/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	11.147,78
99000.0001.18.017052-1	08/11/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	214,98
99000.0001.18.017053-1	08/11/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	7.645,47
99000.0001.18.017056-4	08/11/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	36.690,88
99000.0001.18.017057-2	08/11/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	1.293,28
99000.0001.18.017339-3	13/11/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	1.208.336,48
99000.0001.18.017340-7	13/11/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	13.380,33
99000.0001.18.018066-7	22/11/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	8.308,94
99000.0001.18.018067-5	22/11/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	8.643,31
99000.0001.18.018313-5	27/11/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	11.543,48
99000.0001.18.018314-3	27/11/2018	FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA	07.916.845/0001-70	25.868,00
			TOTAL	45.299.721,20

No sistema Fiplan, as remessas dos recursos de forma extra-orçamentária são



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

realizados por meio do documento "Nota de Ordem Bancária Extra-Orçamentária NEX". A figura seguinte representa uma dessas NEX:

Figura 2- Nota de Ordem Bancária Extra-Orçamentária - NEX

NOTA DE ORDEM BANCÁRIA EXTRA-ORÇAMENTÁRIA			
NEX		99000.0001.18.017339-3	
Data de Emissão: 13/11/2018			
Unidade Orçamentária: 99000 - TESOURO DO ESTADO DE MATO GROSSO			
Unidade Gestora: 99000.0001 - Geral			
Nº OBF: *** ** *	Nº NEXLIST: *** ** *	Nº NOE: 99000.0001.18.017958-0	
Tipo de Pagamento Extra Orçamentário: Devolução de depósito		Fato Extra Orçamentário: 21 - Depósitos Identificados a Repassar	
Código Bancário: 00127.00000			Regularização:
Banco + Agência + C/C: 001.3834.000000001010100-4			Não
SOLICITAMOS AO Banco do Brasil S/A CREDITAR AO(S) FAVORECIDO(S) ABAIXO RELACIONADO(S), LEVANDO A DEBITO DA CONTA Nº 001.3834.000000001010100-4			
Credor: 2006.09268-9 - FACS - FUNDO DE APOIO A CULTURA DA SOJA			
CPF/CNPJ: 07.916.845/0001-70		Município UF: Cuiabá MT	
Credor Poder Judiciário: ***** - *****			
CPF/CNPJ Poder Judiciário: *****			
Nº NLA: *** ** *		Nº EMP: *** ** *	
Nº NOE: 99000.0001.18.017958-0		Fonte de Recurso: 888	
Tipo de OB:32-CRED.BB C/Float		Nº LIQ: *** ** *	
Banco + Agência + C/C: 001.2128.000000000015762-7			
Finalidade Pagto - Exceções -			
Dados Associados a Devolução Através de DAR			
Nº GCV *** ** *	Nº BAD *** ** *	Nº NOB *** ** *	CPF (Credor GCV) 000.000.000-00
UO da GCV -			
Valor da Operação (R\$): *** 1.208.336,48	Valor por Extenso: UM MILHÃO E DUZENTOS E OITO MIL E TREZENTOS E TRINTA E SEIS REAIS E QUARENTA E OITO CENTAVOS *** ** * *** ** *		
Histórico : Refere-se ao repasse do FACS 2ª semana de novembro/2018.			

Fonte: Sistema Fiplan, repasses realizados de 01/01/2018 a 27/11/2018

3.1.1 FACS: RECURSO PÚBLICO

O Fundo de Apoio à Cultura da Soja (FACS) foi instituído pela Lei Estadual nº 8.432/05. Esta lei trata de alteração da Lei Estadual nº 7.263, de 27 de março de 2.000, a qual criou o Fundo de Transporte e Habitação (FETHAB).

A instituição do FACS ocorreu com a inclusão do Capítulo IV: Do Fundo de Apoio à Cultura da SOJA - FACS. Nesse capítulo, os artigos 14-A, 14-B, 14-C tratam da criação, do objetivo, da aplicação, de suas receitas e do conselho gestor.



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

As alíquotas, base de cálculo e hipóteses de incidências foram incluídas na lei nº 7.263/00, a partir das alterações do artigo 7º e seus parágrafos.

O recolhimento ao FACS é uma das condições obrigatórias para aquele que pretende usufruir de benefício fiscal materializado sob a forma de diferimento do ICMS devido nas operações internas com alguns produtos agropecuários. O recolhimento ao FETHAB também é mais uma condição obrigatória para fruição desse benefício.

Assim, os interessados em usufruir do diferimento do ICMS recolhem para os fundos que o Estado criou para si (FETHAB, FACS, FABOV, FAMAD), dependendo do tipo de produto agropecuário.

A instituição do FACS está em sincronia com a previsão constitucional de criação de fundos especiais apenas por autorização legislativa. Também a Lei Federal nº 4.320/64 prevê a criação de fundos especiais cuja arrecadação deva ser aplicada em objetivos específicos.

CF/88, art.167:

São vedados:

(. . .)

IX a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

Lei Federal nº 4.320/64:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas,



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que a Lei Federal nº 4.320/64 foi recepcionada pela Constituição Federal e definiu o funcionamento desses fundos, nos termos do artigo 165, § 9º, II, da CF/88.

ADI 1726 MC - EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE - FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: a) o FGPC, criado pelo art. 1º da Lei nº 9.531/97, é fundo especial, que se ajusta à definição do art. 71 da Lei nº 4.320/63; **b) as condições para a instituição e o funcionamento dos fundos especiais estão previstas nos arts. 72 a 74 da mesma Lei. 2. A exigência de prévia autorização legislativa para a criação de fundos, prevista no art. 167, IX, da Constituição, é suprida pela edição de medida provisória, que tem força de lei, nos termos do seu art. 62. O argumento de que medida provisória não se presta à criação de fundos fica combatido com a sua conversão em lei, pois, bem ou mal, o Congresso Nacional entendeu supridos os critérios da relevância e da urgência. 3. Não procede a alegação de que a Lei Orçamentária da União para o exercício de 1997 não previu o FGPC, porque o art. 165, § 5º, I, da Constituição, ao determinar que o orçamento deve prever os fundos, só pode referir-se aos fundos existentes, seja porque a Mensagem presidencial é precedida de dados concretos da Administração Pública, seja porque a criação legal de um fundo deve ocorrer antes da sua consignação no orçamento. O fundo criado num exercício tem natureza meramente contábil; não haveria como**



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

prever o FGPC numa Lei Orçamentária editada nove antes da sua criação. 4. Medida liminar indeferida em face da ausência dos requisitos para a sua concessão, não divisados dentro dos limites perfunctórios do juízo cautelar. (grifou-se)

A natureza das contribuições aos fundos estabelecidos pela lei nº 7.263/00, e alterações posteriores, muito se assemelha aos dos tributos. Mas o Supremo Tribunal Federal já se manifestou acerca da natureza do FETHAB, asseverando que este não se trata de tributo, conforme ADI 859321 e RE 613468:

ADI 859321 - Decisão: Vistos, Trata-se de agravo de instrumento que objetiva destrancar recurso extraordinário interposto com fundamento na letra a do permissivo constitucional. O acórdão recorrido restou assim do: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DECLARATÓRIA - FETHAB - FUNDO ESTADUAL DE TRANSPORTE E HABITAÇÃO- AUSÊNCIA DE COMPULSORIEDADE - TRIBUTO - NÃO CARACTERIZAÇÃO SENTENÇA RATIFICADA- RECURSO IMPROVIDO. O pagamento da contribuição ao Fundo de Transporte e Habitação constitui uma faculdade aos contribuintes que optarem pelo diferimento do ICMS, uma vez que a lei não obriga o seu recolhimento. A ausência de compulsoriedade descaracteriza o FETHAB como tributo. (...) Na ocasião, firmou-se a natureza não tributária da contribuição e a sua não submissão aos princípios e limites do poder de tributar.

RE 613468 (...) Ademais, o acórdão recorrido está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento de caso análogo, decidiu pela constitucionalidade de lei estadual que condicionava o benefício fiscal de diferimento do ICMS ao recolhimento de contribuição para um Fundo próprio criado pela norma. Na ocasião, firmou-se a natureza não tributária da contribuição e a sua não submissão aos princípios e limites do poder de tributar. Confira-se ementa da decisão: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigos 9º a 11 e 22 da Lei n. 1.963, de 1999, do Estado do Mato Grosso do Sul. 2. Criação do Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário do Estado de Mato Grosso do Sul - FUNDERSUL. Diferimento do ICMS em operações internas com produtos agropecuários. 3. A contribuição criada pela lei estadual não possui natureza



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

tributária, pois está despida do elemento essencial da compulsoriedade. Assim, não se submete aos limites constitucionais ao poder de tributar. 4. O diferimento, pelo qual se transfere o momento do recolhimento do tributo cujo fato gerador já ocorreu, não pode ser confundido com a isenção ou com a imunidade e, dessa forma, pode ser disciplinado por lei estadual sem a prévia celebração de convênio. 5. Precedentes. 6. Ação que se julga improcedente. (ADI 2.056/MS, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 17/8/07)

Não foi identificado qualquer manifestação do STF sobre a natureza jurídica do FACS, mas considerando a similaridade na forma de criação, funcionamento e aplicações, pode-se depreender que a sua natureza jurídica é a mesma do FETHAB.

Em consulta, o representante jurídico da associação privada FACS alega que a receita deste fundo teria natureza jurídica de recurso privado. Para sustentar esse ponto, apresenta manifestação do Ministério Público Estadual que, na visão do representante, concordaria com esse argumento (SIMP nº 006619-001/2015).

Todavia, o referido documento cuida da análise sobre questionamento realizado pelo Deputado Estadual José Carlos Junqueira de Araújo (Zé Carlos do Pátio), acerca da "viabilidade do ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 7263/2000 (FETHAB)".

Por meio do Ofício nº 3079/2015/GAB/PGJ, de 01 de outubro de 2015, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso cientificou o presidente da associação FACS da decisão sobre a questão apresentada pelo deputado, nos seguintes termos:

Com as cordiais saudações, encaminho para o conhecimento de Vossa Excelência cópia da decisão exarada pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça Paulo Roberto Jorge do Prado, nos autos do procedimento autuado internamente sob o SIMP nº 006619-001/2015, instaurado a partir de representação formulada pelo Deputado Estadual José Carlos Junqueira de Araújo (Zé Carlos do Pátio), **concernente a análise da constitucionalidade da Lei do FETHAB (Lei nº 7.263/2000). (grifou-se)**

No documento de onze páginas e cinquenta e sete parágrafos, existem três momentos em que a natureza jurídica dos fundos é citada como privada, mas o estudo não se debruça sobre a análise da natureza jurídica do FACS, FABOV e FAMAD. Cita-se como



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

exemplo:

Em apertada síntese, o requerente aduz que a Lei 7.263/2000 traz em seu bojo o condicionamento do benefício do diferimento do ICMS à obrigatoriedade do recolhimento de contribuição em favor do Fundo de Apoio à Soja (FACS), do Fundo de Apoio à Bovinocultura de Corte (FABOV), do Fundo de Apoio à Madeira (FAMAD), bem como do Instituto Mato-grossense do Algodão (IMAmt), de caráter eminentemente privado, e que estaria permitindo a transferência dos recursos do FETHAB aos referidos Fundos.

Ao comparar o FACS com o FETHAB, constata-se grande semelhança entre as duas contribuições, de maneira que não se encontra justificativa, a princípio, para tratamento diferenciado entre os dois fundos, quanto ao registro das receitas e forma de aplicação dos recursos.

O instrumento utilizado para a instituição dos dois fundos é a lei (*stricto sensu*).

Ambos foram criados com o objetivo de arrecadar recursos para investimento em áreas específicas, em contrapartida ao diferimento do recolhimento do ICMS devido nas operações internas com soja, além de outros produtos agropecuários, no caso do FETHAB. Seria o ônus que o particular assumiria para usufruir do benefício fiscal.

Apesar de alíquotas diferentes, sempre em maiores percentuais para o FETHAB, as hipóteses de incidência e as bases de cálculo do FACS e do FETHAB são as mesmas, no caso das operações com soja. O modo de arrecadação também é o mesmo, através de documento de arrecadação emitido pela Secretaria de Fazenda.

Ademais, a lei de criação do FACS e FABOV (Lei Estadual nº 8.432/05) determinava a execução dos recursos destes fundos através do Regime de Conta Única aplicado no Estado de Mato Grosso, conforme trecho colacionado:

Lei nº 8.432/05 - Art. 2º Ficam introduzidos o Parágrafo único ao art. 6º, os §§ 5º e 6º ao art. 7º e o art. 16-A na Lei nº 7.263, de 27 de março de 2000, com as seguintes redações:

"Art. 16-A Fica autorizada a abertura de conta corrente única e específica para cada um dos Fundos criados pelos arts. 14-A e



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

14-D desta lei, em instituição financeira oficial, para o recebimento dos recursos a cada um deles destinados, designada conta-arrecadação. (Revogado pela Lei 8.549/06)

Parágrafo único. **As movimentações financeiras e contábeis dos recursos relativos aos Fundos mencionados no caput deste artigo obedecerão às normas instituídas pelo Decreto nº 03, de 06 de janeiro de 2003.**(grifou-se)
(Revogado pela Lei 8.549/06)

Decreto nº 03/03 - Art. 1º Fica instituído O "Sistema Financeiro de Conta Única", como instrumento de gerenciamento dos recursos financeiros do Estado de Mato Grosso.

Em que pese a revogação dos dispositivo previsto na lei 8.432/05, os recursos do FACS e FABOV continuam sendo recolhidos no sistema de conta única, em cumprimento do estabelecido pela Lei Complementar Estadual nº 360/09.

Do mesmo modo, a legislação regulamentadora não especifica qualquer condição que leve ao entendimento de que o FACS poderia ter natureza jurídica diversa do FETHAB.

Não obstante, resta claramente entendido se tratem de fundos distintos e com finalidades específicas próprias.

Em suma, não há que se falar em recurso privado, pois a obrigação de contribuição não decorre de acordo ou contrato celebrado entre particulares, mas sim do exercício do poder extroverso por parte do Estado.

Sobre a possibilidade de criação de fundo privado por meio de lei, demonstra-se bastante relevante acrescentar trecho do estudo Fundos Federais abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas (2017), realizado por Leonardo da Silva Guimarães Martins da Costa, pela Secretaria de Tesouro Nacional sobre os fundos especiais.

Nas leis que os instituem já aparecem em sua maior parte como fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, na forma do Decreto nº 93.872/1986. **São diferentes dos fundos privados, cuja participação da União é autorizada por lei, mas quem cria esses fundos são os agentes financeiros responsáveis por sua gestão.** Alguns desses fundos são



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

regidos pelas normas da CVM. Há fundos de financiamento de natureza privada, como o FAR e FDS. A CONCLA não os definiu expressamente, assim como os fundos garantidores em geral, embora tenha incluído o FGP (código 324-7 de fundo privado) e os fundos de investimento (código 222-4 - Clube/Fundo de Investimento, sem conexão expressa com os fundos privados).

Diante das definições expostas, verifica-se que a Lei nº 4.320/1964 e o Decreto 93.872/1986 não se aplicam aos fundos privados, uma vez que estes não são criados por lei . (grifou-se)

É notório o reconhecimento de que o FETHAB consiste em recurso público. De forma que não foram identificadas na legislação razões para o tratamento diferenciado no registro e na aplicação dos recursos do Fundo de Apoio à Cultura da Soja.

Dadas as características do FACS apresentadas até aqui, não se poderia atribuir outro tipo de natureza aos recursos arrecadados a este fundo, senão o de recurso público.

3.1.2 FACS: ASSOCIAÇÃO PRIVADA - NÃO INTEGRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os Entes Federativos têm competência para constituir pessoa jurídica com a finalidade de prestar serviço público (*lato sensu*) de forma descentralizada, o que é caracterizado como Administração Pública Indireta.

As categorias de entidades previstas no ordenamento jurídico vigente são: i) autarquia; ii) fundação; iii) empresa pública; iv) sociedade de economia mista; v) associação pública.

CF/88 Art. 37 - XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

Lei Federal nº 11.107/05 - Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

Entretanto, ao instituir o Fundo de Apoio à Cultura da Soja, a lei 8.432/08 não autorizou a constituição de pessoa jurídica. Ou seja, o FACS, fundo especial nos moldes da previsão da lei federal nº 4.320/64, criado pela referida lei estadual, não detém personalidade jurídica. Consiste em fundo meramente contábil ou financeiro.

Nesse sentido são os ensinamentos de CRUZ (2001):

Fundo não é uma entidade jurídica, [...], é um tipo de gestão administrativa e financeira de recursos ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade, para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com ele relacionados.

(...)

O fundo não possui personalidade jurídica própria, vinculando-se ao órgão a que pertença(...).

Quando o Poder Legislativo editou a lei decidindo pela instituição do fundo, não criou ou autorizou criar a pessoa jurídica FACS. Se essa fosse a intenção daquela casa de leis, teria o feito de maneira expressa.

Como exemplo, citam-se as leis de criação da MT PREV, EMPAER, MT GÁS e DETRAN, todos integrantes da Administração Indireta Estadual:

Lei Complementar nº 560/14 - Art. 1º Fica criada a Mato Grosso Previdência - MTPREV, entidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso, autarquia de natureza especial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com sede e foro na Cidade de Cuiabá-MT e com prazo de duração indeterminado.

Lei Complementar nº 14/92 - Art. 49 Fica autorizada a fusão, nos termos da Lei nº 6.404/76, da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Mato Grosso EMPA e Companhia de Desenvolvimento Agrícola de Mato Grosso CODEAGRI de acordo com alterações estatutárias, deliberação



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

a ser tomada pelas Assembléias Gerais respectivas e legislação p e r t i n e n t e .

§ 1º Fica autorizada a criação da Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural EMPAER/MT, sob a forma da sociedade anônima, que sucederá, nos termos da lei, as Empresas a serem fundidas, constantes do "caput" deste artigo.

Lei nº 7.939/03 - Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a constituir a Companhia Mato-grossense de Gás-MTGás, na forma desta lei e da legislação específica aplicável à sociedade por ações.

Lei nº3.844/77 - Art. 1º O Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), criado pela Lei nº 2.626, de 7 de julho de 1966, fica transformado em autarquia, com personalidade jurídica própria, autonomia administrativa e financeira, sede e foro em Cuiabá e jurisdição em todo o território do Estado.

Assim, evidencia-se que restou criado pela lei nº 8.432/05 apenas um fundo com características contábeis e centralizadora de recursos a serem aplicados em destinação específica, mas não uma entidade da Administração Pública Estadual.

No entanto, paralelamente, foi cadastrado junto ao CNPJ uma associação privada homônima ao objeto desta auditoria.

Na busca pela documentação que embasou a constituição dessa associação junto ao Cartório do 1º Serviço Notarial e Registral de Cuiabá/MT, constatou-se que foi utilizado para a sua instituição e registro, apenas a lei 8.432/05, em que pese o texto da lei não criar ou autorizar a criação dessa pessoa jurídica.

Além disso, a Receita Federal do Brasil atribuiu para a referida associação, como Atividade Econômica Principal, o código "399-9 Administração Pública em Geral", erroneamente. Este fato pode ter contribuído para que as transferências da arrecadação do fundo FACS para essa associação privada fossem realizadas de maneira sistemática e sem maiores questionamentos das unidades administrativas envolvidas nessas operações.

Dessa forma, conclui-se que a pessoa jurídica denominada de Fundo de Apoio à Cultura



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

da Soja, constituída sob a forma de associação privada, inscrita sob o CNPJ 07.916.845/0001-70, homônima ao fundo especial instituído pela Lei Estadual nº 8.432/05, não integra a Administração Pública Estadual.

Mesmo porque não existe previsão no ordenamento jurídico vigente para a criação de pessoa jurídica com natureza jurídica de associação privada dentro da Administração Pública.

3.1.3 NECESSIDADE DE INSTRUMENTO AUTORIZATIVO PARA TRANSFERÊNCIA DE RECURSO PÚBLICO À ENTIDADE PRIVADA

Não existe qualquer determinação na lei de criação do Fundo de Apoio à Cultura de Soja para que o produto da arrecadação do fundo seja diretamente destinado para certo particular.

A lei apenas assinala que o fundo "destina-se a financiar ações voltadas ao apoio e desenvolvimento da cultura da soja e organização do respectivo sistema de produção, por meio de entidades representativas deste segmento" (Lei Estadual nº 7.263/00, art. 14-A, Parágrafo único). Ou seja, assinala que a aplicação se dará por meio das entidades representativas do setor do grão, de forma genérica.

Paralelamente, pode se traçar um comparativo com a forma de aplicação do FUNDEIC, fundo instituído em contrapartida aos benefícios do PRODEIC. A sua redação atualizada é dada pela lei estadual nº 7.310/00, que dispõe em seu artigo 3º:

As disponibilidades do Fundo destinar-se-ão a empresas industriais, comerciais e de turismo, de micro e pequeno porte, instaladas ou que vierem a se instalar no Estado de Mato Grosso, e a trabalhadores autônomos.

Verifica-se que também a lei do FUNDEIC prevê a aplicação dos seus recursos de maneira genérica, da mesma maneira que a lei instituidora do FACS. Avalia-se que o legislador optou por assim fazer, em observância ao princípio da impessoalidade.

Inclusive, esses dois fundos públicos são correlacionados na Lei Estadual nº 10.708/18, ao prever o recolhimento ao FACS e ao FUNDEIC em contrapartida à fruição de benefício fiscal de crédito outorgado de ICMS em operações interestaduais com feijão:

Art. 2º Fica concedido crédito outorgado correspondente a 7%



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

(sete por cento) do valor da respectiva operação, para compensação com o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, para o estabelecimento que efetuar operações interestaduais com feijão, de produção mato-grossense, em substituição a quaisquer créditos, observado ainda o disposto nos parágrafos deste artigo.

(...)

§ 2º A fruição do benefício fiscal previsto nesta Lei fica condicionada ao recolhimento, cumulativamente, dos seguintes percentuais, aplicados **sobre o montante da diferença entre o valor do imposto calculado com a aplicação da tributação integral e o calculado com a utilização do respectivo benefício:** **(grifou-se)**

I - 15% (quinze por cento) para o Fundo de Desenvolvimento Industrial e Comercial - FUNDEIC;

II - 5% (cinco por cento) para o Fundo de Apoio à Cultura da Soja - FACS, sendo que este recolhimento terá a finalidade de promover o financiamento de ações voltadas ao apoio e desenvolvimento das culturas do feijão, trigo, pulses e grãos especiais no Estado de Mato Grosso, por meio de entidades representativas deste segmento.

A concessão de crédito outorgado de ICMS (receita tributária) em contrapartida ao recolhimento para esses dois fundos especiais, reforça a condição de recurso público tanto do FUNDEIC quanto do FACS.

A conjugação dos fatos de que o dinheiro arrecadado em favor do Fundo de Apoio à Cultura da Soja integra o Tesouro Estadual e de que a associação privada denominada FACS não se insere na Administração Pública Estadual, resultam na necessidade de instituição de instrumento autorizador para transferência daqueles recursos.

A lei instituidora do FACS prevê essa situação e complementa que compete ao Conselho Gestor do fundo "celebrar convênio para a aplicação dos recursos destinados ao fundo" (Lei Estadual nº 7.263/00, art. 14-B).

Atualmente, as parcerias com o setor privado são regradas pela Lei Federal nº



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

13.019/14, com a nova redação dada pela Lei Federal nº 13.204/05.

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Alguns pontos relevantes trazidos pela Lei Federal nº 13.019/14, que devem ser observados na parceria celebrada entre o particular e o Estado, merecem destaque: i) divulgação nos sites da internet dos instrumentos formais das parcerias e da aplicação dos recursos públicos, com vistas a garantir a transparência; ii) chamamento público para escolha das entidades civis, em nome do princípio da impessoalidade.

Também se admite a parceria com organizações sociais por meio da celebração de contratos de gestão, orientada pela Lei Federal nº 9.637/98 e atualizações posteriores.

Cabe ainda lembrar do disposto no artigo 26 da Lei de Responsabilidades Fiscais (Lei Complementar nº 101/00):

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou défits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

O exercício da função de fomento pelo Estado e a celebração de parcerias com o terceiro setor para o auxílio da prestação de serviço público estão previstos no ordenamento jurídico vigente, mas devem ser observadas uma série de formalidades com vistas a garantir as devidas cautelas para com o erário.

3.2 CONTABILIZAÇÃO IRREGULAR DA RECEITA PÚBLICA

A receita pública pode ser classificada como orçamentária ou extra orçamentária, quanto a sua natureza.

A Lei Federal nº 4.320/64 estabelece que são classificadas como receita orçamentária,



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no orçamento, ressalvados as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

Já as receitas extraorçamentárias são aquelas que não fazem parte do orçamento público, sua arrecadação não depende de autorização legislativa, portanto, sua realização não se vincula à execução do orçamento. Compreendem as entradas de caixa ou créditos de terceiros que o Estado tem a obrigação de devolução ou recolhimento, ou seja, o Estado é um mero depositário. Como exemplos, citam-se as cauções, fianças e depósitos para garantia.

Também o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 7ª Edição, estabelece que, em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias. Em sentido estrito, chamam-se públicas apenas as receitas orçamentárias.

Conforme demonstrado anteriormente, as contribuições destinadas ao FACS são receitas públicas de natureza não-tributária, logo o registro destas contribuições deveria estar sendo feito da mesma forma que o registro dos recursos do FETHAB, ou seja, orçamentária, uma vez que a condição para o pagamento destas contribuições são as mesmas, ou seja, fruição do diferimento do ICMS nas operações internas com produtos agropecuários que os contribuintes remetentes da mercadoria contribuam para o FETHAB e para o FACS.

No entanto, constatou-se que a contribuição destinada ao FACS está sendo contabilizada como extraorçamentária, fonte de recursos "888 - recursos extraorçamentários", Natureza da Receita "6.0.0.0.01.0.1.29 - Receita Destinada ao Facs - Principal" e "6.0.0.0.01.0.1.40 - Facs Lei nº 10708/2018 - Feijão".

Desta forma, os recursos provenientes da contribuição ao Fundo de Apoio à Cultura da Soja não estão recebendo tratamento de recurso público, tendo evidenciação incorreta nos demonstrativos contábeis.

O registro da contribuição ao FACS de forma extra orçamentaria também está infringindo aos princípios orçamentários do Orçamento Bruto e da Universalidade, uma vez que o



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

primeiro versa que todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções, já o segundo preconiza que orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado.

Também foi constatado que a previsão de arrecadação desses recursos não está sendo incluída nas leis orçamentárias.

Ressalta-se que o fato de não haver previsão de arrecadação de uma receita nas leis orçamentárias não lhes retira o caráter de orçamentária, uma vez que o art. 57 da Lei nº 4.320/64, determina que classificam-se como receita orçamentária toda receita arrecadada que porventura represente ingressos financeiros orçamentários, inclusive se provenientes de operações de crédito, exceto: operações de crédito por antecipação de receita - ARO5, emissões de papel moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

Instada a se manifestar sobre as razões que levaram ao tratamento contábil e operacional atualmente dispensado sobre os recursos do FACS, a Secretaria de Estado de Fazenda, por meio da Nota Técnica nº 248/2018 - SATE/SEFAZ, se limitou a informar que o FACS não integra a administração pública estadual, pois se classifica como associação privada.

E que, por essa razão, os recursos arrecadados ao FACS são registrados como extraorçamentários, apresentando conceituação desse tipo de receita. Conclui que a prestação de contas dos recursos do FACS não se justificaria, pois seriam recursos privados, citando o art. 5º da lei 7.263/00.

De acordo com as ponderações trazidas neste relatório, a equipe de auditoria se manifesta de maneira divergente ao posicionamento da nota técnica da SEFAZ.

3.3 AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

A obrigatoriedade em prestar contas decorre do princípio republicano, positivado na Constituição Federal de 1.988, com destaque no art. 70, parágrafo único, que preceitua:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

A transferência de recursos públicos para o particular deve observar uma série de formalidades previstas na legislação, conforme destacado no subtópico 3.1.3. Dentre elas, a necessidade em aplicar os recursos de acordo com a finalidade estabelecida no instrumento autorizativo.

Mas as obrigações do particular não se exaurem com o cumprimento da finalidade do recurso transferido. É preciso que ele demonstre a correta aplicação dos recursos.

A competência para fiscalizar ou tomar as contas de quem recebeu recursos públicos, nos termos do parágrafo único, art. 70, da Carta Magna, decorre da origem do recurso: se os recursos públicos são federais, estaduais ou municipais.

Os órgãos de fiscalização são diversos em cada um dos Entes Federativos: Tribunais de Contas, Controladorias, Ministério Público, Poder Legislativo, Judiciário.

Neste contexto, conclui-se que os recursos depositados para a associação privada denominada Fundo de Apoio à Cultura da Soja são suscetíveis à fiscalização por parte do Poder Público, considerando que os recursos transferidos são públicos.

No entanto, em que pese a entrega de R\$ 280 milhões àquela associação, ao longo da existência do fundo FACS, não houve a demonstração da correta aplicação ou a comprovação da sua utilização no atendimento da finalidade definida em lei, perante às autoridades públicas constituídas.

A associação, por meio de seu representante legal, manifestou o seu entendimento sobre a sujeição aos órgãos de controle, defendendo que não estão submetidos à auditoria por parte de órgão público, pois os recursos que ela recebeu seriam de natureza privada. Argumenta que "o FACS é um fundo privado que não recebe recursos públicos."

Nos termos do embasamento jurídico que respalda o presente relatório, a equipe de auditoria se manifesta de maneira contrária ao posicionamento dessa associação privada.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A auditoria sobre o Fundo de Apoio à Cultura da Soja, instituída por meio da Ordem de



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Serviço nº 228/2018, resultou na constatação de severas irregularidades no registro e manuseio de recurso público, em grande monta. Essas ocorrências também foram identificadas sobre a receita do Fundo de Apoio à Bovinocultura de Corte e do Fundo de Apoio à Madeira.

Em fato, ao produto da arrecadação de três fundos públicos foi dispensado tratamento demasiadamente controverso frente a princípios constitucionais e a normas que regem o Direito Financeiro.

No decorrer de pelo menos dez anos, período de existência do sistema FIPLAN, do qual foram extraídas as informações financeiras, constatou-se que a arrecadação dos fundos FACS, FABOV e FAMAD foi sistematicamente transferida para contas correntes de terceiros, não integrantes do sistema de Conta Única Estadual.

Ao todo, somados os recursos dos três fundos, apurou-se a transferência de R\$ 389.617.561,79 (trezentos e oitenta e nove milhões, seiscentos e dezessete mil, quinhentos e sessenta e um reais e setenta e nove centavos), no período analisado. Essas remessas não estavam amparadas por instrumento autorizativo apropriado.

A jurisprudência e a doutrina jurídica sobre o FACS são escassas. Mas a partir da verificação da sua forma de criação (lei), e de manifestações do Poder Judiciário, inclusive STF, sobre outros fundos similares, como ocorre com o FETHAB, clarificam o entendimento da natureza pública deste recurso.

A transferência de recurso público para o particular está prevista no ordenamento jurídico vigente, mas desde que observada uma série de formalidades, as quais não foram constatadas no caso do FACS, FABOV e FAMAD.

Os fundos FACS, FABOV e FAMAD são fundos públicos criados por leis específicas, no entanto, as leis que os criou não vinculou suas gestões a nenhum órgão público, o que viola as normas sobre fundos.

A inscrição dos fundos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica está em conformidade com a orientação da Secretaria da Receita Federal do Brasil, mas aos CNPJ criados foi atribuída a natureza jurídica de associação privada, contrariando a própria orientação da Receita Federal (IN RFB nº1.634/16), bem como o ordenamento jurídico, haja vista que os fundos públicos não possuem personalidade jurídica e tampouco as associações privadas integram a administração pública.

Sendo os recursos do FACS públicos, estes devem ser contabilizados como receita



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

orçamentária e seu repasse devem ser repassados mediante celebração de termo autorizativo, sujeito a fiscalização dos órgãos de controle interno e externo.

Entretanto, os recursos arrecadados à título de contribuição ao FACS, FABOV e FAMAD são registrados como receita extraorçamentárias, contrariando a legislação vigente e as normas aplicáveis ao setor público, em especial a Lei Federal nº 4.320/64 e o MCASP.

Constatou-se, ainda, que a previsão de arrecadação dessas receitas não consta das leis orçamentárias mato-grossenses.

Em síntese, a conjugação dos achados de auditoria permite concluir que a receita proveniente dos fundos públicos analisados recebe o tratamento de recurso privado, como se pertencente à associação privada que a administra, desobedecendo, inclusive, a obrigatoriedade de prestar contas sobre a sua aplicação.

A observância à legislação sobre parcerias com o terceiro setor, a qual estipula a formalização de procedimentos prévios às transferências financeiras, visa a garantir a correta aplicação do recurso público bem como o atendimento dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, em especial da Legalidade, da Impessoalidade, e da Publicidade.

5 - RECOMENDAÇÕES DE AUDITORIA

Diante de todo o exposto, recomenda-se à Secretaria de Estado de Fazenda:

- a) Abster-se de transferir os recursos arrecadados a título de contribuição ao Fundo de Apoio à Cultura da Soja, ao Fundo de Apoio à Bovinocultura de Corte e ao Fundo de Apoio à Madeira, para as associações privadas homônimas;
- b) Realizar o correto registro contábil da receita das contribuições ao FACS, FABOV e FAMAD, nos termos estabelecidos no ordenamento jurídico para as receitas públicas orçamentárias;
- c) Providenciar a inclusão da previsão de arrecadação das receitas do FACS, FABOV e FAMAD, nas leis orçamentárias, com a adoção das demais medidas necessárias ao registro e ao controle desses recursos públicos.



ESTADO DE MATO GROSSO

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

d) Instaurar tomada de contas especial em desfavor das associações privadas destinatárias dos recursos dos fundos especiais FACS, FABOV e FAMAD, com vistas a apurar a regular aplicação de tais importâncias.

Recomenda-se, também, à Corregedoria Geral do Estado:

e) Instaurar procedimento administrativo com o objetivo de apurar a responsabilidade daqueles que autorizaram a transferência de recursos públicos de forma irregular, sobretudo dos relacionados na matriz de responsabilização encaminhada conjuntamente a este relatório para essa especializada.

Recomenda-se, ainda, ao Excelentíssimo Senhor Governador:

f) Elaborar projeto de lei a ser encaminhado para a Assembleia Legislativa, com vistas a adequar as inconsistências observadas nas leis que instituíram os fundos FACS, FABOV e FAMAD, de forma a estar em consonância com a Lei Federal nº 4.320/64, atribuindo a responsabilidade por cada fundo a órgão estadual, além de equalizar a representatividade nos conselhos gestores com paridade entre os membros provenientes da Administração Pública Estadual e os da iniciativa privada;

À apreciação superior.

Cuiabá, 5 de Dezembro de 2018

Clenio Paes Landim Ferreira
Auditor do Estado

Sérgio Antônio Ferreira Paschoal
Superintendente de Auditoria Programada