



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO PA00 - 25/2019

PROCESSO TC/MS	: TC/2631/2019
PROTOCOLO	: 1963660
TIPO DE PROCESSO	: CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO 2018
ÓRGÃO	: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
JURISDICIONADO	: REINALDO AZAMBUJA SILVA
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – GOVERNO DO ESTADO – REMESSA TEMPESTIVA – BALANÇOS PATRIMONIAL, FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO E DEMAIS DEMONSTRATIVOS – CONFORMIDADE COM AS NORMAS E PRINCÍPIOS DA CONTABILIDADE APLICADOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – DOCUMENTOS EXIGIDOS ENCAMINHADOS – CORRETA APLICAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – ATENDIMENTO AO PERCENTUAL MÍNIMO EXIGIDO – INCONSISTÊNCIAS: AUSÊNCIA DE REGRAS DE CONTROLE DE CUSTOS E A AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS FINANCIADOS COM RECURSOS DOS ORÇAMENTOS – BAIXO ÍNDICE DE RECEBIMENTOS EFETIVOS DE VALORES DA DÍVIDA ATIVA – VALORES DE ATUALIZAÇÃO DO SALDO DE PRECATÓRIOS JUDICIAIS INCOMPATÍVEIS COM OS ÍNDICES AJUSTADOS COM OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA E REGIONAL DO TRABALHO – CÁLCULOS E ESCRITURAÇÃO EQUIVOCADOS DE VALOR REGISTRADO NO DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FUNDADA INTERNA CONSOLIDADA – DESPESA TOTAL DE GASTOS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO ACIMA DO LIMITE PRUDENCIAL – DESTINAÇÃO INFERIOR AO MÍNIMO DE 0,5% DA RECEITA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA À FUNDAÇÃO DE APOIO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA – RESSALVAS – RECOMENDAÇÕES – EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO.

A apresentação da prestação de contas no prazo estabelecido pelas disposições da Lei Complementar do Tribunal de Contas vigente; compreendendo os documentos exigidos no Manual de Remessa de Informações, Dados, Documentos e Demonstrativos também do Tribunal de Contas; e a comprovação de que os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e os demais demonstrativos exigidos foram devidamente publicados, apresentados e elaborados em conformidade com as regras legais, bem como, especialmente, que a aplicação de recursos financeiros na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino-MDE e em Ações e Serviços Públicos de Saúde-ASPS atingiu os percentuais exigidos; contendo, entretanto, inconsistências de dados ou informações que não são, formal ou materialmente, hábeis ou suficientes para que seja emitido Parecer Prévio Contrário, mas que são objetos de ressalvas, motivam a emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação, pelo Poder Legislativo Estadual, da Prestação de Contas Anual de Governo.

As ressalvas resultam em recomendações ao gestor, com finalidade precípua de contribuir para o aprimoramento e eficiência da gestão dos recursos públicos, assim como para dar transparência aos atos do governante e dos demais membros integrantes da estrutura da Administração estadual, com relação às quais será efetivada fiscalização na modalidade de monitoramento, para o fim de acompanhar ou verificar o atendimento.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Conselheiros do Tribunal de



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, sob a Presidência do Conselheiro Iran Coelho das Neves, na 14ª Sessão Ordinária Anual do Tribunal Pleno, de 29 de maio de 2019, **DELIBERAM**, à **UNANIMIDADE**, nos termos do voto do Relator Conselheiro **Flávio Kayatt**: I- pela emissão de **Parecer Prévio Favorável à Aprovação**, pelo Poder Legislativo Estadual, da Prestação de Contas Anual de Governo relativa ao exercício financeiro de **2018**, apresentada pelo Governador do Estado, **Senhor Reinaldo Azambuja Silva**, em conformidade com o disposto no art. 77, I, da Constituição Estadual, e nos arts. 21, I, e 59, II, e § 3º, da Lei Complementar (estadual) n 160, de 2012, considerando as seguintes ressalvas e suas consequentes recomendações: **Ressalva 1** - não observância da regra do art. 4º, I, **e**, da LRF, pela não edição de regras para efetivar o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. **Recomendação 1** - ao Senhor Governador do Estado, para que ele faça incluir, na elaboração do Projeto da LDO de 2019 (que deverá dispor sobre as diretrizes para a elaboração e execução da LOA para 2020), os critérios e métodos para o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, de que tratam as disposições do art. 4º, I, **e**, da LC/fed. n. 101, de 2000-LRF. **Ressalva 2** - baixo índice de recebimentos efetivos de valores da dívida ativa. **Recomendação 2** - ao Senhor Governador do Estado, para que ele determine a realização de estudos por grupo ou grupos de trabalho específicos, com a finalidade de apurar as causas do resultado insatisfatório no recebimento de créditos públicos e de encontrar e até mesmo implementar mecanismos eficazes para a gestão, a cobrança e o recebimento de valores inscritos na dívida ativa do Estado. **Ressalva 3** - valores de atualização do saldo de precatórios judiciais incompatíveis com os índices ajustados com os Tribunais de Justiça e Regional do Trabalho. **Recomendação 3** - ao Senhor Governador do Estado, para que ele determine à Procuradoria Geral do Estado a apresentação, a este Tribunal de Contas, dos devidos esclarecimentos sobre a incompatibilidade do saldo corrigido de 31/12/2017 para 31/12/2018. **Ressalva 4 - contábil** - infringência à regra do art. 98 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, uma vez que foram inadequados ou equivocados os cálculos e a escrituração do valor referente ao “saldo para exercício seguinte” da dívida “BNDES Estados Modal Rodoviário”. **Recomendação 4** - para que se promova a devida correção, no exercício financeiro seguinte, e que seja observada a regular elaboração do Anexo 16 previsto na Lei/fed. n. 4.320, de 1964 – Demonstrativo da Dívida Fundada Interna Consolidada. **Ressalva 5 - despesas com pessoal** — a despesa total de gastos com pessoal do Poder Executivo está acima do limite prudencial de 46,55% da Receita Corrente Líquida-RCL. **Recomendação 5** - ao Senhor Governador do Estado, para que ele tome as providências cabíveis para que seja dado cumprimento às prescrições dos arts. 22, parágrafo único, 23, *caput*, e 59, § 1º, II, da Lei Complementar (federal) n.101, de 2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF”), adequando ou enquadrando o total da despesa com pessoal do Poder Executivo a limites inferiores àquele estabelecido como limite prudencial. **Ressalva 6** - destinar, no mínimo, 0,5% (meio por cento) da receita tributária líquida do Estado à Fundação de Apoio e Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia-



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

FUNDECT, em conformidade com o disposto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias-ADCGT à Constituição Estadual, e no art. 5º da Lei (estadual) n. 1.860, de 3 de julho de 1998; **Recomendação 6** - ao Senhor Governador do Estado, para que ele determine a inclusão, nas Leis Orçamentárias Anuais, de dotações que, no seu total, signifiquem o percentual mínimo indicado na ressalva ensejadora desta recomendação, bem como faça cumprir, nos âmbitos da receita e da despesa da FUNDECT, as prescrições constitucionais e legais supramencionadas; **II** - seja efetivada fiscalização na modalidade de monitoramento, para o fim de acompanhar ou verificar o atendimento dos termos desta deliberação e os resultados dela advindos, com fundamento na regra do art. 31 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, na redação da Lei Complementar n. 231, de 2016; **III** - sejam comunicadas as autoridades competentes sobre o resultado do presente ato colegiado de apreciação, assim que transitado em julgado, nos termos do art. 50 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, especialmente o Presidente da Assembleia Legislativa e o Senhor Governador do Estado.

Campo Grande, 29 de maio de 2019.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Sumário

1. RELATÓRIO.....	8
1.1. ANÁLISE, MANIFESTAÇÃO E CONCLUSÃO DA COMISSÃO ESPECIAL	9
1.2. ANÁLISE E PARECER TÉCNICO DA AUDITORIA.....	10
1.3. ANÁLISE E PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS	13
2. RAZÕES DO VOTO	20
2.1. ABORDAGENS INICIAIS.....	20
2.1.1. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO	21
2.2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	26
2.2.1. INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO	26
2.2.1.1. PLANO PLURIANUAL – PPA 2016/2019.....	27
2.2.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS-LDO.....	32
2.2.1.2.1. LIMITES DE DESPESAS POR ENTES DO ESTADO	36
2.2.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL-LOA	39
2.2.1.3.1. ESTIMATIVA DAS RECEITAS.....	40
2.2.1.3.2. DESPESAS FIXADAS NA LOA PARA 2018	41
2.2.1.3.3. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO MENSAL DE DESEMBOLSOS.....	43
2.2.2. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS - CRÉDITOS ADICIONAIS AUTORIZADOS E ABERTOS NO EXERCÍCIO DE 2018	45
2.3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM 2018 E O CUMPRIMENTO DAS METAS – LRF.	48
2.3.1. RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	48
2.3.1.1. RECEITAS CORRENTES	51
2.3.1.2. RECEITAS DE CAPITAL	53
2.3.2. DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	55
2.3.2.1. COMPARATIVO ENTRE AS DESPESAS FIXADAS E EXECUTADAS	56
2.3.2.2. DESPESAS POR CATEGORIAS ECONÔMICAS.....	58
2.3.2.3. DESPESAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO	59
2.3.2.4. REPASSES DE DUODÉCIMOS.....	63
2.3.2.5. DESPESAS EXECUTADAS PELOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E PELA DEFENSORIA PÚBLICA	64
2.4. GESTÃO GOVERNAMENTAL	66
2.4.1. ANÁLISE DO BALANÇO GERAL DO ESTADO	66
2.4.2. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS	66



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.4.3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	68
2.4.4. GESTÃO FINANCEIRA	73
2.4.5. DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	76
2.4.6. GESTÃO PATRIMONIAL	83
2.4.6.1. ATIVO	85
2.4.6.1.1. ATIVO CIRCULANTE	85
2.4.6.1.2. ATIVO NÃO CIRCULANTE	87
2.4.6.1.3. DÍVIDA ATIVA	87
2.4.6.2. PASSIVO (DÍVIDA PÚBLICA)	90
2.4.6.2.1. PASSIVO CIRCULANTE	90
2.4.6.2.2. PASSIVO NÃO CIRCULANTE	91
2.4.6.2.2.1. PRECATÓRIOS	92
2.4.6.2.2.2. DÍVIDA PÚBLICA INTERNA E EXTERNA	94
2.4.6.3. PATRIMÔNIO LÍQUIDO	97
2.4.6.3.1. DEMONSTRATIVO DOS ATIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES	97
2.4.6.3.2. DEMONSTRATIVO DAS CONTAS DE COMPENSAÇÃO	98
2.4.6.3.3. DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT / DÉFICIT FINANCEIRO	99
2.4.7. DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS	100
2.4.8. GESTÃO FISCAL	101
2.4.8.1. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	104
2.4.8.2. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E RECURSOS VINCULADOS	107
2.4.8.3. METAS FISCAIS DE DESPESAS E RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL	108
2.4.8.4. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	113
2.4.8.5. OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL	119
2.4.8.6. GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS	121
2.4.8.7. DISPONIBILIDADE DE CAIXA E INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR	122
2.4.8.8. PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO	132
2.4.8.9. ESCRITURAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS	134
2.4.8.10. DESPESA COM PESSOAL	135
2.4.8.10.1. DESPESA COM PESSOAL DOS PODERES	139
2.4.8.11. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL	144
2.4.9. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA	145
2.4.9.1. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS	145



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.4.9.2.	O CENÁRIO PREVIDENCIÁRIO.....	149
2.4.9.3.	EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL	156
2.4.9.4.	PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS OU PASSIVO ATUARIAL	160
2.4.9.5.	PATRIMÔNIO DO RPPS	160
2.5.	LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E CIÊNCIA E TECNOLOGIA.....	162
2.5.1.	EDUCAÇÃO	162
2.5.1.1.	APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO-MDE	163
2.5.1.2.	APLICAÇÃO DE RECURSOS NO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB	168
2.5.1.3.	ENSINO SUPERIOR	172
2.5.2.	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	173
2.5.2.1.	DESPESAS REALIZADAS E VALORES EFETIVAMENTE REPASSADOS PELO ESTADO À FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA-FUNDECT	174
2.5.3.	SAÚDE.....	177
2.5.3.1.	AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	177
2.5.3.2.	CÁLCULO DO VALOR MÍNIMO A APLICAR EM SAÚDE PÚBLICA.....	178
2.5.3.3.	DEMONSTRATIVOS DAS DESPESAS COM SAÚDE	179
2.5.4.	DEPÓSITO DAS DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM INSTITUIÇÕES OFICIAIS	182
2.5.5.	REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS	182
2.6.	INVESTIMENTOS / PARTICIPAÇÕES PERMANENTES	183
2.7.	MONITORAMENTO DA DELIBERAÇÃO DE PARECER SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO ANTERIOR.....	184
	RECOMENDAÇÕES INSERTAS NA DELIBERAÇÃO PA00 N. 74/2018 (FLS. 9007-9160 DO TC/2322/2018).....	184
3.	VOTO	193



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2018

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

INTRODUÇÃO

O Senhor Governador do Estado, Reinaldo Azambuja Silva, apresentou a este Tribunal de Contas, para os fins do disposto nos arts. 77, I, e 89, XVI, da Constituição Estadual, e no art. 32 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, a Prestação de Contas Anual de Governo, relativa ao exercício financeiro de 2018, cuja prestação de contas:

— foi objeto de análises, no âmbito deste Tribunal, por Comissão Especial instituída (Portaria TC/MS n. 54/2018, de 7 de agosto de 2018), pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, culminando, nesta etapa processual, com a elaboração do subsequente relatório, das razões do voto e, finalmente, do voto propriamente dito;

— será apreciada pelo Tribunal Pleno, com base nos documentos e dados apresentados, nas informações prestadas e pelas análises técnico-jurídicas dos seus respectivos conteúdos, visando à emissão de Parecer Prévio, a ser encaminhado à Assembleia Legislativa para subsidiá-la no seu julgamento, nos termos do art. 63, IX, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar estadual supramencionada.

Nos aspectos técnicos e jurídicos, vale anotar inicialmente que a regra do § 1º do art. 32 da LC/est. n. 160, de 2012, dispõe que

a prestação de contas anual deve abranger a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, restringindo-se o parecer prévio do Tribunal às contas do Poder Executivo.

Assim, a prestação de contas anual de governo compreende a **consolidação** documental dos dados e informações que sintetizam os eventos de naturezas contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial (Constituição Estadual - CE, art. 75), ocorridos no exercício financeiro de 2018, e que, segundo as disposições constitucionais e de leis, devem compor a prestação de contas anual sujeita à apreciação deste Tribunal e ao julgamento pelo Poder Legislativo.

Isso significa dizer que a prestação de contas foi apresentada e aqui apreciada de forma e modo unificados, sem a estratificação ou a pormenorização típicas das contas de gestão de cada Poder, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do próprio Tribunal de Contas e dos demais órgãos e fundos da administração direta e das entidades integrantes da administração indireta.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

E objetivamente, a referenciada prestação de contas:

I - foi encaminhada tempestivamente, em 29 de março de 2019 (Ofício n. 271/SCGE/GAB/SEFAZ), nos termos da Constituição Estadual e da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

II - compreende os demonstrativos contábeis previstos na Lei (federal) n. 4.320, de 17 de março de 1964, os relatórios instituídos pela Lei Complementar (federal) n. 101, de 4 de maio de 2000 (“*Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF*”), e os documentos exigidos pelas disposições do Anexo II (item 3, subitem 3.1.1, letra B) da Resolução n. 88, de 3 de outubro de 2018, que dispõe sobre o “*Manual de Remessa de Informações, Dados, Documentos e Demonstrativos ao Tribunal de Contas*”;

III - teve seus Anexos publicados no Diário Oficial [eletrônico] do Estado n. 9.863, Suplemento, de 18 de março de 2019, dando assim cumprimento às disposições do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, do art. 48, *caput*, da Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000-LRF, e do item 11 da NBC TSP 16.6 (R1).

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

1. RELATÓRIO

Para dar efetividade aos atos tendentes à emissão do meu voto e à submissão dele ao Tribunal Pleno, o todo da matéria relativa à prestação de contas foi antes, sucessivamente, objeto de:

I - análise, manifestação e conclusão pela citada Comissão Especial, que:

a) realizou inicial e previamente, ainda no início deste exercício financeiro, o acompanhamento prévio de determinados gastos públicos, solicitando dados, documentos e informações ao Governo do Estado, objetivando o monitoramento e o controle preventivo das contas de governo em geral;

b) efetivou posteriormente e no tempo devido, a análise dos elementos constitutivos da prestação de contas oficialmente apresentada pelo Governador do Estado, após o que instrumentalizou sua manifestação técnica e conclusão por meio da ANÁLISE ANA-CE-3462/2019 (fls. 9842-9928);

II - análise e de parecer técnico pela Auditoria — relativamente aos elementos integrantes da prestação de contas, bem como ao teor da análise feita pela Comissão Especial —, e se manifestou por meio do PARECER PAR-GACS LLRP-8196/2019 (fls. 9929-10009), firmando, no exercício da sua competência, as considerações integrantes das fls. 10006-10008 e a conclusão integrante da fl. 10009;

III - exame e de parecer pelo Ministério Público de Contas, ocasião em que o



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

seu representante emitiu o PARECER PAR-1ª PRC-8469/2019 (fls.10024-10106).

1.1. ANÁLISE, MANIFESTAÇÃO E CONCLUSÃO DA COMISSÃO ESPECIAL

Inicialmente, anoto que o meu relato sobre o trabalho da Comissão Especial será, neste passo, bastante resumido, porque optei por desenvolver diretamente nas razões do voto, adiante expostas, os detalhes de interesse da matéria em exame, seja por economia processual, seja porque esse proceder evita duplicidade de escritos e facilita a leitura e o entendimento, sem, todavia, deixar de considerar o que efetivamente tenha importância.

Assim, transcrevo em seguida apenas a relação dos denominados “achados” e a conclusão daquela Comissão Especial:

“3. ACHADOS

Após o exame da documentação que instrui a prestação de contas, constatou-se as seguintes divergências ou desvios (achados) entre a situação encontrada nos autos e os critérios retirados da legislação vigente:

a) *Despesa total com pessoal (DTP) alcançou 47,22% da Receita Corrente Líquida (RCL), como evidenciado no anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo do 3º quadrimestre (fl. 7568), ultrapassando o limite prudencial (46,55%), nos termos do art. 22 da LRF;*

b) *Inconsistência entre os valores de despesa total com pessoal (DTP) apresentados no RGF consolidado do 3º quadrimestre (R\$ 6.223.070.878,82 – DOE nº 9.854) e no RGF dos Poderes e Órgãos (R\$ 6.107.325.702,21);*

c) *Despesas empenhadas com ações típicas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) mostraram-se inconsistentes com os valores apresentados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre (RREO – anexo 8 – R\$ 2.601.003.109,26 – fls. 7563-7564) e nos anexos 7, 8 e 9 da Lei nº 4.320/1964 (R\$ 2.405.673.797,74 – fls. 2541/2549/2556);*

d) *Inconsistências no saldo de disponibilidade financeira do Fundeb ao final do exercício, apresentados no anexo 8 do RREO, relativo ao 6º bimestre (R\$ 75.580.178,61 – fl. 7564), no demonstrativo auxiliar (R\$ 50.006.256,45 – “Resulta-dos Financeiros” – fl. 9357) e nos extratos e conciliação bancários (R\$ 50.006.256,45 – fls. 9343-9352);*

e) *Despesas empenhadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) mostraram-se inconsistentes com os valores apresentados no RREO do 6º bimestre (anexo 12 – R\$ 1.529.685.463,62 – fl. 7567) e nos anexos 7, 8 e 9 da Lei nº 4.320/1964 (R\$ 1.353.899.498,82 – fls. 2540/2548/2556);*

f) *Não aplicação de 4,06% (R\$ 54.915.061,40 – anexo 9 da Lei nº 4.320/1964 – fl. 2556) dos recursos destinados às ASPS por meio do Fundo Especial de Saúde, nos termos do § 3º do art. 77 da Constituição Federal (CF-88), cc. parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 141/2012;*



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

g) Não conformidade com o art. 42 do ADCT da Constituição Estadual (CEMS-89) em relação à destinação de 0,5% da receita tributária líquida estadual (R\$ 33.350.666,17), na forma de duodécimos, para a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia (FUNDECT) cujo repasse recebido foi de R\$ 9.560.612,67 (fls. 1341-1342 do DOE nº 9.863 e 114-115 do TC-2491/2019);

h) Atraso nos pagamentos de parcelas do “Acordo de Parcelamento nº 613/2017” devidas à AGEPREV (fls. 9627-9628) com saldo em aberto no valor de R\$ 3.022.124,48, ocasionando riscos ao equilíbrio atuarial e financeiro, nos termos do art. 69 da LRF;

i) Não integralização de bens e direitos ao Plano Previdenciário, ou destinação de imóveis à AGEPREV (fl. 9836), como dispõe o art. 10 e seu § 3º da Lei Estadual nº 5.101/2017;

j) Distorções na apresentação dos saldos da conta contábil “caixa e equivalentes de caixa”, nos termos da IPC 06 e 08, expostos nas seguintes demonstrações contábeis: Balanços Financeiro (R\$ 1.573.064.687,51, fl. 2993) e Patrimonia (R\$ 1.499.137.882,29, fl. 2995) e Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$ 1.573.064.687,51, fls. 94-95); e

k) Distorção na apresentação dos ingressos financeiros “Transferências de capital recebidas” (R\$ 0,00), pertencentes aos fluxos das atividades de financiamento, da Demonstração dos Fluxos de Caixa (fl. 94), nos termos da IPC 08, os quais não evidenciaram a parcela de R\$ 785.196.646,65, derivada da origem de receita orçamentária “Transferências de Capital” (código 2.4.0.0.00.0.0 – fls. 2990-2991), alocada no fluxo das atividades de investimento (conta “Outros ingressos de investimentos”).

4. CONCLUSÃO

Face ao exposto neste relatório, concluiu-se que as Contas de Governo do Estado do exercício de 2018 reúnem condições técnicas de receberem parecer prévio favorável à aprovação, com as devidas ressalvas expostas no tópico 3 (“Achados”) deste relatório, nos termos do inciso II do art. 59 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, sem prejuízo da apuração de atos ou fatos ocorridos nesse período, por meio de outros instrumentos de fiscalização no âmbito do controle externo, e que não chegaram ao conhecimento desta Comissão.”.

(Nota: os negritos e a sublinha dessa conclusão não são originais).

1.2. ANÁLISE E PARECER TÉCNICO DA AUDITORIA

O Auditor Substituto de Conselheiro, Dr. Leandro Lobo Ribeiro Pimentel, atuando como representante da Auditoria, exarou sua manifestação por meio do Parecer PAR-GACS LLRP-8196/2019 (fls. 9929-10009), que, de igual modo ao que expus sobre a manifestação da Comissão Especial, será bastante resumida, porque optei por desenvolver diretamente nas razões do voto — adiante expostas — os detalhes de interesse da matéria em exame e pelos motivos que também já expus.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Assim, transcrevo apenas o texto introdutório denominado “2.2.14. Quadro Resumido de Ressalvas, Recomendações e Alertas” (fl. 10006), integrado na sequência por um subdemonstrativo com as “RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES” (fls. 10007-10008), por outro subdemonstrativo com os “ALERTAS E RECOMENDAÇÕES” (fl. 10008) e pelos termos da conclusão (“**3. CONCLUSÃO**” - fl. 10009), observando que os textos abaixo têm os conteúdos originais, mas com a alteração de suas formas de exposição, de algumas pontuações e com o acréscimo de algumas expressões.

“2.2.14. Quadro Resumido de Ressalvas, Recomendações e Alertas

Os diversos aspectos relevantes do exame efetuado na Prestação de Contas Anual do Governador, mencionados ao longo deste parecer, apuraram as ressalvas, recomendações e alertas sintetizadas no quadro abaixo:

RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES

— **Item 2.2.3.2. - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).**

Ressalva: não cumprimento do art. 4º, I, “e” da LRF, por não conter normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Recomendação: que na elaboração do Projeto de Lei da LDO de 2019 sejam observadas as disposições do art. 4º, I, “e” da LCF nº 101/2000 (LRF).

— **Item 2.2.4. - Avaliação da Responsabilidade Fiscal.**

Ressalva: não cumprimento do art. 53, III da LRF, por não cumprir a meta de resultado primário prevista na LDO.

Recomendação: ao Senhor Governador do Estado, que observe o determinado no art. 53, III da LRF no sentido de cumprir a meta de resultado primário prevista na LDO.

Ressalva: não cumprimento do art. 53, III da LRF, por não cumprir a meta de resultado nominal prevista na LDO.

Recomendação ao Senhor Governador do Estado, que observe o determinado no art. 53, III da LRF no sentido de cumprir a meta de resultado nominal prevista na LDO.

— **Item 2.2.9. - Estoque e Evolução da Dívida Ativa.**

Ressalva: baixa recuperação dos créditos da Dívida Ativa do Estado.

Recomendação: que se criem mecanismos eficazes com vistas a possibilitar maior efetividade na cobrança de créditos e na otimização da gestão necessária para o recebimento da dívida ativa.

— **Item 2.2.11.4. - Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia.**

Ressalva: não destinação de 0,5% da receita tributária em desenvolvimento científico e tecnológico, por meio da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia, nos termos do no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da CE/1989 e no art. 5º da Lei Estadual nº 1.860/1998.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Recomendação ao Senhor Governador do Estado, que se destine o limite mínimo de 0,5% da receita tributária em desenvolvimento científico e tecnológico, previsto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da CE/1989 e no art. 5º da Lei Estadual nº 1.860/1998.

— **Item 2.2.10.** - Dívida Pública – Aspecto Contábil.

Ressalva: descumprimento do art. 98 da Lei 4.320/64, porquanto da elaboração inadequada do Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Fundada Interna Consolidada.

Recomendação ao Senhor Governador do Estado, que se observe no momento da elaboração da Prestação de Contas Anual de Governo, a regular elaboração do Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Fundada Interna Consolidada.

— **Item 2.2.12.1.** - Equilíbrio Financeiro e atuarial.

Ressalva: não pagamento do Acordo de Parcelamento e descumprimento do art. 10 da Lei Estadual nº 5.101/2017, porquanto da não integralização de ativos.

Recomendação: cumprimento dos compromissos assumidos no Acordo de Parcelamento com o RPPS e exigências do art. 10 da Lei Estadual nº 5101/2017

ALERTAS E RECOMENDAÇÕES [nota: só há um alerta e uma recomendação]

— **Item 2.2.4.4.** - Despesas com Pessoal e Encargos Sociais

Alerta: A despesa total com pessoal do Poder Executivo está acima do limite prudencial de 95% da RCL, tal como acima do limite de alerta de 90% da RCL no caso do Estado.

Recomendação: ao senhor Governador do Estado, que observe os determinados nos artigos 22, parágrafo único, 23, caput e 59, § 1º, II da LCF nº 101/2000 - LRF, no sentido de adequar a despesa total com pessoal do Poder Executivo ao limite prudencial e de alerta.

As recomendações ora apresentadas, a respeito da Prestação de Contas Anual do Governador de 2018, visam aprimorar a gestão da Administração Pública Estadual e as práticas administrativas, em conformidade com os princípios da Administração Pública, vigente no art. 37, caput, da CF/1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

(...)

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 21, I e 59, II, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 c/c art. 114, III do Regimento Interno desta Corte, esta Auditoria opina pela **emissão de parecer prévio favorável à aprovação**, destas Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, inerente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Governador do Estado Senhor Reinaldo Azambuja Silva, com as devidas ressalvas e sugestões de recomendações resumidas no subitem 2.2.14 deste Parecer.

É o parecer.”.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

1.3. ANÁLISE E PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Em dando cumprimento ao disposto no art. 18, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012 (na redação da Lei Complementar n. 233, de 2016), e do art. 114, II e III, do Regimento Interno, o Ministério Público de Contas, representado pelo seu Procurador-Geral, Dr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior, emitiu o Parecer PAR-1ª PRC-8986/2018 (fls. 10024-10106), manifestando-se nos termos do que segue adiante e resumidamente enunciado.

Mas, de igual modo ao que atrás expus sobre as manifestações da Comissão Especial e da Auditoria, repito, mais uma vez, que neste relatório será bastante resumida a manifestação do representante do Ministério Público de Contas, porque optei por desenvolver diretamente nas razões do voto — adiante expostas — os detalhes de interesse da matéria em exame e pelos motivos que também já expus.

Posto isso, seguem abaixo transcritas as sínteses das razões que fundamentaram as proposições de ressalvas e recomendações pelo representante do Ministério Público de Contas — aqui extraídas parcialmente do todo do PARECER PAR-1ª PRC-8469/2019 (fls. 10024-10106), com os necessários recortes e adaptações:

“4- DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

(...)

ORÇAMENTÁRIAS – LDO (fl. 10038)

(...)

Fica consignado que, em relação à LDO, o não cumprimento do comando contido no art. 4º, I, “e”, da LRF na elaboração da referida lei, foi alvo de Ressalva pela D. Auditoria. Este ponto já foi objeto de ressalva em exercício anterior e não foi superado pelo Governo do Estado, uma vez que sua correção não foi implementada, conforme noticiado pela Comissão Especial (fls. 9913/9914).

O art. 4º, I, “e”, da LRF determina que a LDO disporá sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Não sendo atendido o comando legal, entende este Ministério Público de Contas necessária a ratificação da Ressalva já consignada anteriormente, a fim de que o Governo providencie a correção da falha que vem sendo pontuada, e que deve ser sanada com a observância das disposições do art. 4º, I, “e”, da LRF já na elaboração do projeto da LDO/2019.

(...)

9-GESTÃO FISCAL

(...)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

9.2- METAS FISCAIS

(...)

9.2.2- RESULTADO PRIMÁRIO (fl. 10053)

Quanto ao Resultado Primário, verificou-se que as receitas primárias (ou não financeiras) não atingiram a meta estabelecida. No entanto, a Receita Primária, no valor de **R\$ 12,5 bilhões de reais** superou a Despesa Primária, no valor de **R\$ 11,9 bilhões de reais**, **o que culminou em resultado primário de R\$ 552,3 milhões de reais**, não atendendo a meta do resultado primário estabelecido pela LDO (alterado pela LOA – Lei Estadual nº 5.151/2017) no valor de **R\$ 772,3 milhões de reais**. (...)

9.2.3- RESULTADO NOMINAL (fl. 10054)

(...)

Assim, comprovado está que não foi atingida a meta fiscal prevista na LDO (alterado pela LOA – Lei Estadual nº 5.151/2017) no valor de **R\$ 672,8 milhões de reais**.

(...)

Esta Procuradoria de Contas acompanha o posicionamento da D. Auditoria, no sentido de apresentar Ressalva quanto ao não cumprimento das metas fiscais, recomendando a adoção de medidas a fim de corrigir a situação que vem sendo verificada reiteradamente em exercícios anteriores, em desrespeito às normas legais.

10- DESPESAS COM PESSOAL

(...)

A situação verificada levou a D. Auditoria a emitir Alerta e Recomendação às fls. 9949, uma vez que a despesa total com pessoal do Poder executivo está acima do limite prudencial de 95% da RCL e acima do limite de alerta de 90% da RCL.

Para além da emissão do Alerta, foi formulada Recomendação, a qual é avalizada por este Ministério Público de Contas, para que o chefe do Poder Executivo, diante dos altos índices verificados com Despesas com Pessoal adote, **com urgência**, as medidas previstas no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e em eventual caso de extrapolação do limite legal no decorrer de 2018, aplique a regra prevista no art. 23, caput, e 59, § 1º, II da LRF, no sentido de adequar a despesa total com pessoal do Poder Executivo. (fl. 10057).

(...)

As respostas apresentadas pela administração estadual sinalizam preocupação e interesse por parte do Governo em adotar, com prioridade, ações que contribuam para a adequação da despesa com pessoal, de modo a respeitar os limites legais, e evitando o desequilíbrio e descontrole das contas públicas. (fl. 10058).

(...)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

“13-LIMITE CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO

(...)

13.3-DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

(...)

Conforme a indicação dos números expostos, **não** foi atendido o percentual mínimo exigido de 0,50% da receita tributária a ser aplicado em desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia.

Esse não cumprimento do limite estabelecido pela Constituição Estadual também foi apontado no Relatório da Comissão Especial (fls. 9888), onde se indicou que ao invés de destinar 0,50% de sua receita tributária para o desenvolvimento científico e tecnológico, aplicou apenas 014% desta receita (...).

Certo é que esta conduta vem sendo praticada de forma reiterada pelo Estado de Mato Grosso do Sul, o que fez com que este ponto de controle fosse objeto de Ressalva e Recomendação na análise das contas do Governo de exercícios anteriores. Neste sentido se pronunciou a Auditoria, pontuando a Ressalva e a Recomendação ao Governo do Estado para que corrija tal situação a fim de destinar o limite mínimo de 0,50% da receita tributária em desenvolvimento do ensino, ciência e tecnologia. (fl. 10073).

(...)

Este Ministério Público de Contas acompanha a Ressalva e Recomendação propostas, as quais vêm sendo formuladas reiteradamente por este Tribunal de Contas em exercícios anteriores e devem ser atendidas, dando fiel cumprimento não só ao art. 42 da do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição Estadual de 1989, como ao art. 5º da Lei Estadual nº 1.860/1998. (fl. 10074).

(...)

“15-DO BALANÇO GERAL DO ESTADO

(...)

15.6- ESTOQUE E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA ATIVA

(...)

Foi pontuado pela D. Auditoria que, apesar das medidas que possibilitam maior efetividade na cobrança de créditos e avanço na gestão para o recebimento da dívida constarem na NOTA TÉCNICA/SEFAZ CONJUNTA SUORC/SCGE nº 002/2019, os dados analisados indicam uma baixa arrecadação.

Vale registrar que a baixa recuperação da dívida ativa vem sendo ressaltada por esta Corte de Contas ao longo dos últimos exercícios, tão verdade é que este tópico vem sendo alvo de reiteradas Ressalvas e Recomendações para que o Estado implemente ações que produzam resultados efetivos para a redução do estoque da Dívida Pública (SIC). (fls.10091-10092).

(...)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Nesta esteira de raciocínio, este Ministério Público de Contas entende oportuna a Ressalva e a formulação de Recomendação ao Poder Executivo para que cada vez mais sejam implantadas medidas efetivas da recuperação da dívida ativa, uma vez que a ausência de tal providência gera elevado valor do realizável, sem representar recolhimento efetivo desses créditos aos cofres públicos.

Assim, cabe ao Poder Executivo tomar as providências necessárias para ativar a máquina administrativa juntamente com a Procuradoria Geral do Estado a fim de gerir com maior efetividade as receitas inscritas em Dívida Ativa objetivando: evitar a ocorrência de prescrição dos créditos; priorizar e estabelecer qual a parcela do estoque da dívida apresenta viabilidade de recuperação, e qual a parcela considerada “dívida podre”, cujo recebimento se mostra impraticável. (fl. 10092).

(...)

15.7- DÍVIDA PÚBLICA

(...)

15.7.2- DÍVIDA FUNDADA INTERNA

(...)

Neste ponto, foi apresentada Ressalva pelo D.Auditor, tendo em vista a constatação de que o saldo da dívida fundada foi apurado de forma irregular, conforme exposto às fls. 9979:

(...) o registro do saldo da dívida fundada interna foi apurado de modo irregular, uma vez que se verificou no Anexo 16 - Demonstrativo da Dívida Fundada Interna Consolidada (peça nº 25, fl. 2999) a diferença no registro da dívida referente ao BNDES Estados Modal Rodoviário 9. Tal evento vai de encontro ao preconizado no art. 98 e no art. 101 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Consta à fl. 2999 a seguinte memória de cálculo para a dívida referente a linha “BNDES Estados Modal Rodoviário”: Saldo anterior (R\$ 53.369.020.975,00) + Liberação (R\$ 12.113.400,00) + Reajustamento (R\$ 3.418.653,05) – Resgate (R\$ 91.119.565,28) = Saldo para o exercício seguinte (R\$ 458.102.697,52). Todavia, a somatória dos dados calculada por esta Auditoria resulta em um Saldo para o exercício seguinte no montante de R\$ 53.293.433.462,77, portanto divergente do escriturado no demonstrativo.

A impropriedade contábil apontada pelo Sr. Auditor é merecedora da Ressalva e Recomendação formuladas.

Este Ministério Público de Contas acompanha tal posicionamento, alertando para o fato de que tais episódios retiram a credibilidade e confiabilidade que devem imperar dos demonstrativos contábeis, caracterizando, ainda, a infração prevista no inciso VIII do art. 42 da Lei Complementar nº 160/2012, ou seja, escrituração ou registro das contas públicas de forma ou modo irregular. (fls. 10094-10095).

(...)

“18-REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

(...)

18.1-EQUILÍBRIO FINANCEIRO ATUARIAL

(...)

Foi registrado pela Comissão Estadual que Estudo Técnico Atuarial de 2019 aponta déficit atuarial de R\$ 22.030.241.992,17.

Em adição, foi pontuado que o Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS (anexo 10 do RREO) e a avaliação atuarial indicam, do lado financeiro que, a partir de 2010 o Plano Previdenciário tende a gerar saldos financeiros negativos (déficits), uma vez que os desembolsos superarão as receitas.

Com as alterações trazidas pela Lei Estadual nº 5.101/2017, na reorganização do Regime de Previdência, apurou-se um impacto financeiro positivo da ordem de R\$ 955.233.109,25 entre os exercícios.

*Por outro lado, ficou evidenciada uma **situação preocupante** quanto ao cumprimento das obrigações impostas ao Estado tanto no Acordo de Parcelamento nº 613/ 2017 como em dispositivos da Lei Estadual nº 5.101/2017, conforme ponderou a Comissão Especial às fls. 9875: (fls. 10101-10102).*

(...)

Este Ministério Público de Contas acompanha a conclusão da Comissão Especial no sentido de que estes fatos são relevantes e afetam, consideravelmente, o equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário, como indicado no Relatório Atuarial (item 9.9 – processo TC 2532/2019), sendo que esta situação exigirá crescentes aportes para estabilização do RPPS.”.

De igual forma o Parquet se filia à Auditoria, por entender que as ocorrências acima noticiadas justificam ressalva nas contas analisadas, assim como Recomendação ao Governo do Estado para que cumpra os compromissos assumidos no Acordo de Parcelamento com o RPPS, assim como as exigências do art. 10 da Lei Estadual nº 5.101/2017, sob pena de o desequilíbrio causado no Sistema Previdenciário ameaçar a sua sustentabilidade, em flagrante prejuízo aos seus beneficiários e dependentes.

Soma-se a isso, a verificação do resultado previdenciário deficitário em R\$ 883.920.819,67 (fls. 7560 – anexo 4 do RREO) considerando as despesas empenhadas, o que indica a necessidade de financiamento do RPPS.”. (fls. 10102-10103).”.

Na sequência, descrevo as ressalvas e recomendações propostas pelo representante do Ministério Público de Contas – também extraídas parcialmente do todo do PARECER PAR-1ª PRC-8469/2019, fls. 10024-10106, com os necessários recortes e adaptações.

“4.2- LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

Ressalva: “em relação à LDO, o não cumprimento do comando contido no art. 4º, I, “e”, da LRF na elaboração da referida lei (...). O art. 4º, I, “e”, da LRF determina que a LDO disporá sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”. (fls. 10038)”.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Recomendação: “que o Governo providencie a correção da falha que vem sendo pontuada, e que deve ser sanada com a observância das disposições do art. 4º, I, “e”, da LRF já na elaboração do projeto da LDO/2019.” (fl. 10038).

“9.2.2- RESULTADO PRIMÁRIO

Ressalva: “as receitas primárias (ou não financeiras) não atingiram a meta estabelecida. (...) resultado primário de R\$ 552,3 milhões de reais, não atendendo a meta do resultado primário (...)” (fl. 10053).

“9.2.3 – Resultado Nominal

Ressalva: “(...) não foi atingida a meta fiscal prevista na LDO (alterado pela LOA – Lei Estadual nº 5.151/2017) no valor de R\$ 672,8 milhões de reais (...)” (fl. 10054).

Recomendação: “a adoção de medidas a fim de corrigir a situação que vem sendo verificada reiteradamente em exercícios anteriores, em desrespeito às normas legais.” (fl. 10054).

“10- DESPESAS COM PESSOAL

Ressalva: “(...) a despesa total com pessoal do Poder executivo está acima do limite prudencial de 95% da RCL e acima do limite de alerta de 90% da RCL.” (fl. 10057).

Recomendação: “(...) para que o chefe do Poder Executivo, diante dos altos índices verificados com Despesas com Pessoal adote, com urgência, as medidas previstas no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e em eventual caso de extrapolação do limite legal no decorrer de 2018, aplique a regra prevista no art. 23, caput, e 59, § 1º, II da LRF, no sentido de adequar a despesa total com pessoal do Poder Executivo.” (fl. 10057).

“13.3-DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Ressalva: “(...) não foi atendido o percentual mínimo exigido de 0,50% da receita tributária a ser aplicado em desenvolvimento do Ensino, ciência e Tecnologia.” (fl. 10073).

Recomendação: “(...) ao Governo do Estado para que para que corrija tal situação a fim de destinar o limite mínimo de 0,5% da receita tributária em desenvolvimento de ensino, ciência e tecnologia. Este Ministério Público de Contas acompanha a Ressalva e Recomendação propostas (...)” (fls. 10073-10074).

“15.6- ESTOQUE E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA ATIVA

Ressalva: “(...) baixa recuperação da dívida ativa (...)” (fl. 10092).

Recomendação: “(...) para que cada vez mais sejam implantadas medidas efetivas da recuperação da dívida ativa, uma vez que a ausência de tal providência gera elevado valor do realizável, sem representar recolhimento efetivo desses créditos aos cofres públicos. (...) tomar as providências necessárias para ativar a máquina administrativa juntamente com a Procuradoria Geral do Estado a fim de gerir com maior efetividade as receitas inscritas em Dívida Ativa objetivando: evitar a ocorrência de prescrição dos créditos; priorizar e estabelecer qual a parcela do estoque da dívida apresenta viabilidade de recuperação, e qual a parcela considerada “dívida podre”, cujo recebimento se mostra impraticável.” (fl. 10092).



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

“15.7.2- DÍVIDA FUNDADA INTERNA

Ressalva: “(...) a constatação de que o saldo da dívida fundada foi apurado de forma irregular (...) diferença no registro da dívida referente ao BNDES Estados Modal Rodoviário (...) caracterizando, ainda, a infração prevista no inciso VIII do art. 42 da Lei Complementar nº 160/2012 (...)” (fl. 10094).

Recomendação: “(...) alertando para o fato de que tais episódios retiram a credibilidade e confiabilidade que devem imperar dos demonstrativos contábeis, caracterizando, ainda, a infração prevista (...), ou seja, escrituração ou registro das contas públicas de forma ou modo irregular.” [ou seja que a escrituração seja elaborada da forma regulamentada]. (fl. 10095).

“18.1-EQUILÍBRIO FINANCEIRO ATUARIAL

Ressalva: “(...) atraso nos pagamentos de parcelas devidas à AGEPREV no âmbito do ‘Acordo de Parcelamento nº 613/2017’ (fls. 9834-9835, item 2), com saldo em aberto no valor de R\$ 3.022.124,48 (...)” (fl. 10102).

Recomendação: “(...) ao Governo do Estado para que cumpra os compromissos assumidos no Acordo de Parcelamento com o RPPS, assim como as exigências do art. 10 da Lei Estadual nº 5.101/2017, sob pena de o desequilíbrio causado no Sistema Previdenciário ameaçar a sua sustentabilidade, em flagrante prejuízo aos seus beneficiários e dependentes.” (fl. 10103).

“19- CONCLUSÃO

“Com suporte nos dados e registros contábeis trazidos para instruir os autos e ainda, na manifestação técnica e no Parecer exarado pela Auditoria, entendemos que as contas aqui examinadas guardam consonância com as exigências constitucionais e legais e se apresentam de forma clara e objetiva, demonstrando satisfatoriamente os atos e fatos contábeis ocorridos no exercício de 2018, notadamente com relação à legalidade, legitimidade e conformidade com a legislação regedora da matéria, sendo que a indicação de Ressalvas e Recomendações formuladas por este Ministério Público de Contas tem como objetivo a correção de inconsistências de natureza formal que não alteram o resultado do Balanço Geral na forma apresentada.

Mediante o exposto e por tudo mais que dos autos consta, o Ministério Público de Contas opina no seguinte sentido:

I – Pela emissão de PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO da Prestação de Contas Anual do Balanço Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, referente ao exercício financeiro de 2018, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador REINALDO AZAMBUJA SILVA, nos termos do art. 77, inciso I, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c art. 21, inciso I e art. 59, inciso I da Lei Complementar nº 160/2012 e art. 114 da Resolução Normativa TC/MS n. 76/2013, ficando consignadas as ressalvas e recomendações expostas nos itens 4.2, 9.2.2, 9.2.3, 10, 13.3, 15.6, 15.7.2 e 18.1 deste Parecer.

II – Que seja comunicado o resultado deste julgamento ao Exmo. Senhor Governador do Estado e à Augusta Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, na forma regimental.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

III – Por derradeiro, este Ministério Público de Contas opina no sentido de que todos os pontos que foram merecedores de ressalvas e recomendações sejam alvo de monitoramento, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 160/2012.

É o Parecer.”.

Tudo previamente examinado, os autos processuais deram entrada no meu Gabinete, via sistema e.TCE, no dia 6 de maio de 2019, às 13h7m, conforme registrado eletronicamente naquele sistema, impondo-se, nesta oportunidade:

I - reconhecer que os trabalhos levados a efeito foram criteriosa e minuciosamente executados, com a adequada abordagem dos elementos e aspectos principais ou relevantes compreendidos no material integrante da prestação de contas analisada;

II - concluir que a Prestação de Contas Anual de Governo, relativa ao exercício financeiro de 2018, reúne as condições necessárias para que ela seja apreciada;

III - encerrar a instrução processual.

Assim,

— apresento primeiramente ao colendo Tribunal Pleno este sucinto relatório e, na sequência, as razões do meu voto;

— em seguida, submeterei à apreciação do colegiado o voto que vai ao final enunciado e que proferirei como Proposta de Parecer Prévio.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

2. RAZÕES DO VOTO

2.1. ABORDAGENS INICIAIS

Para começar — e como será repetido lá na frente —, destaco que a minha opinião jurídica sobre os conteúdos dos atos e fatos narrados nos autos do processo, bem como nos demonstrativos apresentados ou elaborados neste Tribunal, estará embasada nas disposições constitucionais, legais e regulamentares, nas análises realizadas pela já referida Comissão Especial e pela Auditoria e nas razões do representante do Ministério Público de Contas.

Daí, cito abaixo parte das pertinentes observações feitas pela Comissão Especial, a respeito das limitações do trabalho (fl. 9890), que afirmo, decorreram do limitado, exíguo tempo que tem este Tribunal para examinar e daí apreciar em caráter final a prestação de contas apresentada, esclarecendo que:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

“A auditoria de conformidade é a avaliação independente para determinar se um objeto está em conformidade com as normas aplicáveis. Quando seu foco recai sobre as demonstrações contábeis, visa obter evidências apropriadas e suficientes para expressar uma conclusão, de forma a aumentar o grau de confiança dos usuários destas informações.

Tendo em vista as limitações expostas (...), os trabalhos (...) caracterizaram-se como de revisão o qual possui alcance significativamente menor do que o de uma auditoria. Neste caso, a realização de indagações e a execução de procedimentos analíticos e outros procedimentos de revisão tiveram o intuito de reduzir a um nível moderado o risco de expressar uma conclusão inadequada.”. (Nota: sublinhas adicionadas).

2.1.1. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO

Neste ponto, considerando que o Plano Plurianual-PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO e a Lei Orçamentária Anual-LOA são parte de um todo que, em última análise, dizem respeito às estimativas de receitas, à fixação de despesas e às programações (em sentido amplo) de ações que devem ser praticadas por meio dos entes e órgãos estatais competentes, aos quais são destinadas dotações orçamentárias apropriadas, segue adiante a descrição da organização administrativa do Poder Executivo — por ser a de maior porte e, conseqüentemente, a de maior interesse.

E vale dizer que a atual organização administrativa do Poder Executivo esta-dual foi estabelecida pelas disposições do art. 10 da Lei n. 4.640, de 24 de dezembro de 2014, alteradas pelas Leis n. 4.733, de 5 de outubro de 2015, n. 4.807, de 21 de dezembro de 2015, e n. 4.982, de 14 de março de 2017, resultando que ela [organização] esteve estruturada, em 2018, do seguinte modo:

Art. 10. A Administração do Poder Executivo compreende:

I - Governança e Gestão do Estado:

a) Órgãos da Governadoria:

1. Gabinete do Governador;

2. Gabinete do Vice-Governador;

~~3. Governadoria Regional;~~

3. Escritórios Regionais; (redação da Lei n. 4.733, de 5 de outubro de 2015)

4. Casa Militar;

5. Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL); (acrescentado pela lei n. 4.733, de 2015)

b) Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica:

~~1. Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul~~



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

~~2. Fundação de Desporto e Lazer de Mato Grosso do Sul;~~

1. Subsecretaria de Relações Institucionais; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)

2. Subsecretaria de Comunicação; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)

3. Subsecretaria de Representação do Estado no Distrito Federal; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)

4. Defesa Civil; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)

5. Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)

6. Fundação de Desporto e Lazer de Mato Grosso do Sul; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)

~~c) Secretaria de Estado da Casa Civil; (revogada pela Lei n. 4.982, de 2017)~~

~~1. Subsecretaria de Comunicação; (revogado pela Lei n. 4.982, de 2017)~~

~~2. Subsecretaria de Representação do Estado no Distrito Federal; (revogado pela Lei n. 4.982, de 2017)~~

~~3. Defesa Civil; (revogado pela Lei n. 4.982, de 2017)~~

~~4. Fundação Estadual Jornalista Luiz Chagas de Rádio e TV Educativa de Mato Grosso do Sul; (revogado pela Lei n. 4.982, de 2017)~~

d) Controladoria-Geral do Estado;

II - Estruturas Meio de Gestão:

a) Secretaria de Estado de Fazenda;

b) Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização:

1. Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul;

2. Agência Estadual de Imprensa Oficial; (revogado pela Lei n. 4.783, de 16 de dezembro de 2015)

3. Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul;

c) Procuradoria-Geral do Estado;

III - Estruturas Finalísticas de Gestão:

a) Secretaria de Estado de Educação

~~1. Fundação Estadual de Educação; (revogado pela Lei n. 4.807, de 2015, art. 15)~~

2. Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul;

3. Escolas Estaduais; (acrescentado pela Lei n. 4.733, de 2015)

b) Secretaria de Estado de Saúde:

1. Fundação Serviços de Saúde de Mato Grosso do Sul;

c) Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública:

1. Polícia Militar de Mato Grosso do Sul;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2. Corpo de Bombeiros Militar de Mato Grosso do Sul;
3. Polícia Civil de Mato Grosso do Sul;
4. Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário;
5. Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso do Sul;
- d) Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho:
 1. Fundação do Trabalho de Mato Grosso do Sul;
 2. ~~Subsecretaria de Políticas Públicas para Mulheres, População Indígena e Juventude; (revogado pela Lei n. 4.982, de 2017)~~
 2. ~~Subsecretaria de Políticas Públicas para Mulheres; (redação da Lei nº 4.733, de 2015) (revogado pela Lei n. 4.982, de 2017)~~
 3. ~~Subsecretaria de Políticas Públicas para a Promoção da Igualdade Racial e da Cidadania; (revogado pela Lei n. 4.982, de 2017)~~
 4. ~~Subsecretaria de Políticas Públicas para População Indígena; (acrescentado pela Lei nº 4.733, de 2015) (revogado pela Lei n. 4.982, de 2017)~~
 5. ~~Subsecretaria de Políticas Públicas para Juventude; (acrescentado pela Lei n. 4.733, de 2015) (revogado pela Lei n. 4.982, de 2017)~~
- e) ~~Secretaria de Estado de Habitação; (revogada pela Lei n. 4.982, de 2017)~~
 1. ~~Agência de Habitação Popular de Mato Grosso do Sul; (revogado pela Lei n. 4.982, de 2017)~~
- f) ~~Secretaria de Estado de Cultura, Turismo, Empreendedorismo e Inovação:~~
 1. ~~Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul;~~
 2. ~~Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul;~~
 3. ~~Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul;~~
- f) Secretaria de Estado de Cultura e Cidadania: (redação da Lei n. 4.982, de 2017)
 1. Subsecretaria de Políticas Públicas para Mulheres; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)
 2. Subsecretaria de Políticas Públicas para a Promoção da Igualdade Racial e da Cidadania; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)
 3. Subsecretaria de Políticas Públicas para População Indígena; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)
 4. Subsecretaria de Políticas Públicas para Juventude; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)
 5. Subsecretaria de Políticas Públicas LGBT; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)
 6. Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul; (red. da Lei n. 4.982, de 2017)
 7. Fundação Estadual Jornalista Luiz Chagas de Rádio e TV Educativa de Mato Grosso do Sul; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

~~g) Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico:~~

- ~~1. Agência Estadual de Metrologia;~~
- ~~2. Junta Comercial do Estado de Mato Grosso do Sul;~~
- ~~3. Empresa de Gestão de Recursos Minerais;~~
- ~~4. Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul;~~

g) Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar: (redação da Lei n. 4.982, de 2017)

1. Agência Estadual de Metrologia; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)
2. Junta Comercial do Estado de Mato Grosso do Sul; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)
3. Empresa de Gestão de Recursos Minerais; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)
4. Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)
5. Agência Estadual de Defesa Sanitária, Animal e Vegetal; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)
6. Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)
7. Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul;
8. Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul; (redação da Lei n. 4.982, de 2017)

h) Secretaria de Estado de Infraestrutura:

1. Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos;
2. Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul;
3. Companhia de Gás do Estado de Mato Grosso do Sul;
4. Agência de Habitação Popular de Mato Grosso do Sul; (acrescentado pela Lei n. 4.982, de 2017)

~~i) Secretaria de Estado de Produção e Agricultura Familiar: (revogada pela Lei n. 4.982, de 2017)~~

- ~~1. Agência Estadual de Defesa Sanitária, Animal e Vegetal; (revogado pela Lei n. 4.982, de 2017)~~
- ~~2. Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural. (revogado pela Lei n. 4.982, de 2017).~~

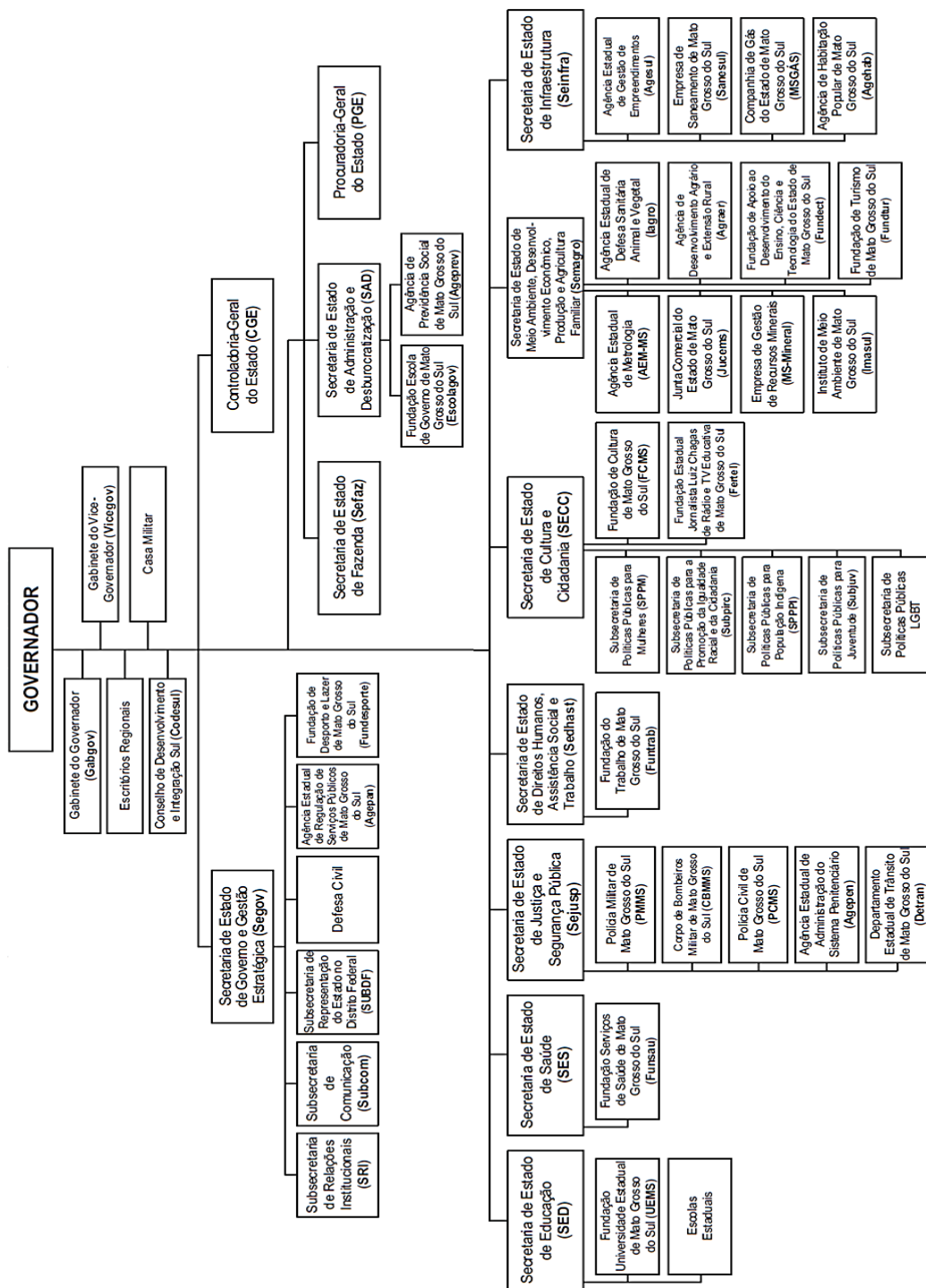
A representação gráfica da Estrutura Organizacional do Poder Executivo, em conformidade com o disposto no art. 10 da Lei Estadual n. 4.640, de 2014, divulgada por meio do Decreto n. 14.971, de 16 de março de 2018, segue demonstrada a seguir.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ORGANOGRAMA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL



Fonte: Anexo do Decreto n. 14.971, de 16 de março de 2018, publicado no DOE n. 9.617, de 19 de março de 2018.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Assim que coletados e examinados determinados dados e informações, o planejamento é a etapa fundamental em qualquer processo de gestão. E na administração pública — à qual incumbe a gestão dos recursos financeiros públicos, oriundos da população contributiva —, o planejamento (em sentido amplo) para a fixação e final execução das despesas orçamentárias é, além de necessário, exigência constitucional (Constituição Federal, arts. 165 a 169, e, especialmente, art. 174, *caput*, *parte final*, e Constituição Estadual, arts. 157 a 165) e legal (Lei [federal] n. 4.320, de 1964, arts. 2º ao 7º etc., e “*Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF*”, arts. 4º e 5º).

Daí que no âmbito abrangente do planejamento é imperiosa a elaboração de planos de trabalho que:

I - especifiquem detalhadamente as fases e os critérios que darão concretude à execução das políticas públicas programadas;

II - ocasionem a segregação e a alocação, bem como a organização, dos meios financeiros, físicos, humanos e operacionais apropriados para o desenvolvimento das ações governamentais, segundo as necessidades ou prioridades pré-estabelecidas.

Nos aspectos formal e material, o planejamento de governo é positivado no cognominado “Orçamento Programa”, no âmbito do qual estão compreendidos o Plano Plurianual-PPA (com vigência e validade por 4 anos), a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO (por meio da qual são fixadas as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária do subsequente exercício financeiro) e a Lei do Orçamento Anual-LOA, lembrando que os regramentos do PPA, da LDO e da LOA estão compreendidos no conjunto das disposições constitucionais e legais citadas no primeiro parágrafo deste tópico.

Nos termos sumariamente expostos, vale adicionar que o Planejamento Orçamentário permite a gestão dos recursos públicos de modo a obter e manter permanentemente, e de modo transparente, o equilíbrio das contas públicas, servindo, pois, como importante instrumento de governança.

É nesse sentido que, sem exercer controle de constitucionalidade, foi realizado neste Tribunal o exame do planejamento orçamentário governamental e do acompanhamento de sua execução, o que ocorreu por meio das checagens quantitativa e qualitativa das metas físicas e financeiras então estabelecidas, cujas checagens serviram para constatar a efetividade ou não do aprimoramento sucessivo dos instrumentos de gestão.

2.2.1. INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO

No plano legislativo, foram aprovadas pela Assembleia Legislativa, como instrumentos do planejamento do Estado, com a produção de efeitos no exercício financeiro de 2018, as seguintes leis:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

I - Lei n. 4.806, de 21 de dezembro de 2015, instituidora do Plano Plurianual-PPA, com vigência e eficácia quadrienal para os exercícios financeiros de 2016 a 2019, alterada pela Lei n. 4.975, de 29 de dezembro de 2016 (*primeira* revisão), e novamente alterada pela Lei n. 5.151, de 27 de dezembro de 2017 (*segunda* revisão);

II - Lei n. 5.026, de 20 de julho de 2017 (“*Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO*”), que estabeleceu as diretrizes orçamentárias para a elaboração do orçamento anual para o exercício financeiro de 2018;

III - Lei n. 5.152, de 27 de dezembro de 2017 (“*Lei Orçamentária Anual-LOA*”), por meio da qual foi aprovado o Orçamento Anual para o exercício financeiro de 2018.

E nesta oportunidade, deve ser lembrado que as prescrições do *caput* do art. 5º da LRF (LC-fed. n. 101, de 2000), determina que a lei orçamentária anual (LOA) deve ser compatibilizada com o plano plurianual (PPA), com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e com as “*normas*” da própria LRF. Isso significa dizer que as diretrizes, as disposições estabelecidas na LRF, no PPA, na LDO e na LOA devem guardar harmonia de conteúdos e de significados, pois que todas elas devem ser compatíveis entre si.

2.2.1.1. PLANO PLURIANUAL – PPA 2016/2019

As disposições do § 1º do art. 160 da Constituição Estadual (em harmonia com o disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal), determinam que:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Nesses termos, e como visto acima, foi editada a Lei (estadual) n. 4.806, de 2015, por meio da qual foi instituído PPA para o quadriênio 2016-2019, que embora posteriormente revisado (*primeira* revisão: Lei n. 4.975, de 2016), e novamente revisado (*segunda* revisão: Lei n. 5.151, de 2017), manteve os princípios norteadores originários, assim descritos:

- mobilização e participação social;
- vida digna e próspera;
- promoção da cidadania e da justiça social;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

- atendimento igualitário a todas as regiões do Estado, respeitando as diversidades;
- criatividade, ciência, tecnologia e inovação, como motores das mudanças;
- desenvolvimento sustentável.

Foram também mantidas as diretrizes estratégicas originais, estabelecidas pelas disposições da referida Lei n. 4.806, de 2015, contemplando **4** eixos: Social, Econômico e Ambiental, Infraestrutura e Gestão, que seguem adiante enunciados.

DIRETRIZES ESTRATÉGICAS – EIXO SOCIAL:

- elevar a qualidade da aprendizagem na rede pública de ensino, com foco na formação integral do cidadão, promovendo o seu desenvolvimento social;
- garantir o acesso do cidadão às ações e aos serviços de saúde por meio da regionalização e ampliação da capacidade e diversificação dos serviços;
- preservar a vida e o patrimônio “através” de políticas integradas de segurança pública;
- assegurar o acesso a uma rede de proteção social integral aos cidadãos;
- promover o desenvolvimento sociocultural fortalecendo a identidade regional;
- reduzir o déficit e a inadequação habitacional.

DIRETRIZES ESTRATÉGICAS – EIXO ECONÔMICO E AMBIENTAL:

- atrair investimentos para o maior dinamismo e a diversificação das atividades econômicas;
- fomentar a inovação, a cultura empreendedora e o desenvolvimento científico tecnológico;
- potencializar a educação e a qualificação profissional para a maior produtividade da mão de obra;
- fomentar o desenvolvimento das cadeias produtivas em bases sustentáveis.

DIRETRIZES ESTRATÉGICAS – EIXO INFRAESTRUTURA:

- diversificar a matriz energética, priorizando as fontes renováveis;
- desenvolver um sistema de logística intermodal integrado;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

- melhorar a estrutura de saneamento ambiental;
- viabilizar e modernizar a infraestrutura em tecnologia da informação e da comunicação.

DIRETRIZES ESTRATÉGICAS – EIXO GESTÃO:

- promover o desenvolvimento e a valorização dos servidores públicos estaduais;
- desenvolver um modelo de gestão participativa, desburocratizada, moderna, transparente e com foco em resultados;
- fortalecer a articulação institucional e política, destacando Mato Grosso do Sul no cenário nacional e internacional;
- garantir a boa gestão dos recursos públicos.

Assim, além do que já foi precedentemente exposto, é adicionar que a estrutura programática do orçamento público enseja organizar o planejamento da Gestão Governamental Orçamentária e Financeira, dando-lhe visibilidade e, conseqüentemente, facilitando o acompanhamento de sua execução.

E nos aspectos formal e material, as Diretrizes Estratégicas estabelecidas no PPA 2016-2019 estão firmadas nos Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado. E de acordo com a segunda revisão do referido PPA (aprovada pela Lei n. 5.151, de 2017):

I - o total das despesas fixadas para o exercício financeiro de 2018 foi de R\$ 12.703.934.700,00;

II - a alocação dos recursos orçamentários entre os Programas de Governo se deu nos seguintes termos:

a) R\$ 2.816.960.700,00 para os Programas Temáticos, correspondendo ao percentual de 22,17% do total orçado;

b) R\$ 9.886.974.000,00 para os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado, correspondendo a 77,82% do total orçado.

No demonstrativo abaixo, seguem grafados, lado a lado, comparativamente, os valores alocados e seus respectivos percentuais para cada um dos supramencionados Programas.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 1

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DE DESPESAS FIXADAS POR PROGRAMAS					
Códigos	Títulos	Valores (R\$) Atualizados para 2017 em Decorrência da 1ª REVISÃO	% Total	Valores (R\$) Atualizados para 2018 em Decorrência da 2ª REVISÃO	% Total
PROGRAMAS TEMÁTICOS		2.815.968.500,00	22,3830%	2.816.960.700,00	22,3909%
2001	PROGRAMA DE EQUILÍBRIO FISCAL E GESTÃO DE RECURSOS	7.018.600,00	0,0558%	7.342.400,00	0,0578%
2002	PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE	598.311.000,00	4,7557%	481.695.200,00	3,7917%
2003	PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA FARMACÉUTICA	64.582.400,00	0,5133%	58.968.400,00	0,4642%
2004	PROGRAMA DE GESTÃO COMPARTILHADA E TRABALHADOR EM FOCO	105.119.500,00	0,8356%	141.116.900,00	1,1108%
2005	PROGRAMA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE	17.470.600,00	0,1389%	30.303.700,00	0,2385%
2006	PROGRAMA INVESTINDO EM SAÚDE	105.100.800,00	0,8354%	151.515.800,00	1,1927%
2007	PROGRAMA SAÚDE COM ATENÇÃO BÁSICA	85.789.500,00	0,6819%	78.524.200,00	0,6181%
2010	PROGRAMA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO	238.504.900,00	1,8958%	259.746.500,00	2,0446%
2011	PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA	85.544.700,00	0,6800%	43.473.000,00	0,3422%
2012	PROGRAMA DE SEGURANÇA, CUSTÓDIA E RESSOCIALIZAÇÃO DE EXECUÇÃO PENAL	7.411.000,00	0,0589%	7.748.700,00	0,0610%
2013	PROGRAMA PRÓ-VIDA E SEGURANÇA PARA TODOS	49.511.700,00	0,3935%	49.429.200,00	0,3891%
2014	PROGRAMA DE IDENTIDADE E PROTAGONISMO DE MS	600.600,00	0,0048%	2.201.000,00	0,0173%
2015	PROGRAMA DE AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE INVESTIMENTO	20.500,00	0,0002%	780.500,00	0,0061%
2016	PROGRAMA DE GOVERNANÇA E GESTÃO	311.000,00	0,0025%	42.100,00	0,0003%
2017	PROGRAMA DE PROMOÇÃO AO ESPORTE E LAZER	40.544.700,00	0,3223%	40.574.000,00	0,3194%
2018	PROGRAMA DE DESBUROCRATIZAÇÃO	26.800,00	0,0002%	70.000,00	0,0006%
2019	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO, VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR E MERITOCRACIA	6.141.400,00	0,0488%	3.042.100,00	0,0239%
2020	PROGRAMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO	297.704.300,00	2,3663%	276.840.000,00	2,1792%
2021	PROGRAMA DE GESTÃO, EXPANSÃO E DIVERSIFICAÇÃO DA MATRIZ ENERGÉTICA	25.100.000,00	0,1995%	26.335.000,00	0,2073%
2022	PROGRAMA DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA DE TRANSPORTE	632.243.500,00	5,0255%	730.251.700,00	5,7482%
2023	PROGRAMA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	65.785.300,00	0,5229%	39.713.500,00	0,3126%
2024	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO	5.481.500,00	0,0436%	8.200.100,00	0,0645%
2025	PROGRAMA MS CULTURA	39.780.600,00	0,3162%	28.134.000,00	0,2215%
2026	PROGRAMA ECONOMIA CRIATIVA	800,00	0,0000%	1.000,00	0,0000%
2027	PROGRAMA ESTADO DIGITAL INTELIGENTE	45.200,00	0,0004%	2.205.200,00	0,0174%
2028	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA	394.000,00	0,0031%	1.547.800,00	0,0122%
2029	PROGRAMA DE VALORIZAÇÃO E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE	49.958.000,00	0,3971%	55.074.800,00	0,4335%
2030	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA NOVA ECONOMIA SUL-MATO-GROSSENSE	21.800,00	0,0002%	800,00	0,0000%
2031	PROGRAMA AGRONEGÓCIO PRODUTIVO	62.044.800,00	0,4932%	75.253.200,00	0,5924%
2032	PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS	25.035.500,00	0,1990%	30.603.300,00	0,2409%
2033	PROGRAMA DE DEFESA DA CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS	134.148.100,00	1,0663%	115.974.200,00	0,9129%
2034	PROGRAMA DE EDUCAÇÃO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL, TRABALHO E ACESSO A EMPREGO E RENDA	10.903.800,00	0,0867%	13.101.400,00	0,1031%
2035	PROGRAMA REDE SOLIDÁRIA	5.400.100,00	0,0429%	5.400.100,00	0,0425%
2036	PROGRAMA DE PRODUÇÃO E ADEQUAÇÃO HABITACIONAL INTEGRADA E FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO URBANO	49.911.500,00	0,3967%	51.750.900,00	0,4074%
PROGRAMAS DE GESTÃO E MANUTENÇÃO		9.764.851.700,00	77,6170%	9.886.974.000,00	77,8261%
1	EXECUÇÃO DA AÇÃO LEGISLATIVA	267.071.100,00	2,1228%	290.000.000,00	2,2828%
2	FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA	203.915.600,00	1,6208%	276.350.000,00	2,1753%
3	GESTÃO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	848.282.500,00	6,7427%	1.026.868.000,00	8,0831%
4	PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS	359.164.600,00	2,8549%	405.800.000,00	3,1943%
5	APOIO E DESENVOLVIMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	31.800.000,00	0,2528%	34.690.000,00	0,2731%
6	COMBATE ÀS DROGAS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	225.000,00	0,0018%	225.000,00	0,0018%
7	ASSISTÊNCIA JURÍDICA NA ÁREA CÍVEL E CRIMINAL	183.289.000,00	1,4569%	204.275.700,00	1,6080%
24	REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DO ESTADO	92.230.500,00	0,7331%	77.649.200,00	0,6112%
25	APRIMORAMENTO PROFISSIONAL DOS PROCURADORES E APOIO ÀS ATIVIDADES DA ESAP	4.335.000,00	0,0345%	5.210.000,00	0,0410%
43	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEFAZ E VINCULADAS	747.472.400,00	5,9414%	842.393.400,00	6,6310%
44	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEJUSP E VINCULADAS	2.100.080.700,00	16,6927%	1.971.040.900,00	15,5152%
46	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SED E VINCULADAS	1.398.284.800,00	11,1144%	1.497.729.000,00	11,7895%
53	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SES E VINCULADAS	332.839.100,00	2,6456%	454.868.600,00	3,5805%
54	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA CASA CIVIL E VINCULADAS	116.368.700,00	0,9250%	-	0,0000%
57	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEINFRA E VINCULADAS	104.925.500,00	0,8340%	134.887.600,00	1,0618%
58	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEHAB E VINCULADAS	14.242.700,00	0,1132%	-	0,0000%
59	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEGOV E VINCULADAS	38.267.500,00	0,3042%	102.398.000,00	0,8060%
60	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SECTEI E VINCULADAS	22.220.100,00	0,1766%	-	0,0000%
61	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEPAF E VINCULADAS	159.701.400,00	1,2694%	-	0,0000%
62	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEDHAST E VINCULADAS	79.705.700,00	0,6335%	91.828.000,00	0,7228%
63	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEMADE E VINCULADAS	95.538.700,00	0,7594%	-	0,0000%
64	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SAD E VINCULADAS	131.059.000,00	1,0417%	127.438.300,00	1,0031%
65	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA CGE	7.000.000,00	0,0556%	15.021.800,00	0,1182%
66	MS AGEPREV	2.418.006.100,00	19,2198%	2.014.567.200,00	15,8578%
67	APOIO ÀS ATIVIDADES DA PGE	8.826.000,00	0,0702%	10.319.000,00	0,0812%
68	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SECC E VINCULADAS	-	0,0000%	21.806.100,00	0,1716%
69	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEMAGRO E VINCULADAS	-	0,0000%	281.608.200,00	2,2167%
TOTAIS (t)		12.580.820.200,00	100%	12.703.934.700,00	100%

Fonte: PPA 2016-2019 – primeira revisão, TC-2322/2018, e segunda revisão consulta E-contas remessa n. 8666 (peça 7)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Comparando os valores totais de despesas fixados no PPA vigente de 2016 até 2019, se constata que:

I - **do** exercício financeiro de 2016 (despesas totais/2016 = R\$ 10.628.210.400,00) **para** o exercício de 2017 (no qual produziu efeitos a primeira revisão) houve um aumento de R\$ 1.952.609.800,00, ou seja, de 18,372%, ocasionando a fixação de despesas, em 2017, no valor total final de R\$ 12.580.820.200,00. E deste valor, foram distribuídos R\$ 2.815.968.500,00 (22,3%) para os Programas Temáticos e R\$ 9.764.851.700,00 (77,6%) para os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado;

II - **do** exercício financeiro de 2017 **para** o de 2018 (no qual produziu efeitos a segunda revisão) ocorreu um aumento de apenas R\$ 123.114.500,00, ou seja, de 0,969%, ocasionando a fixação de despesas, para 2018, no valor total final de R\$ 12.703.934.700,00. E deste valor, foram distribuídos R\$ 2.816.960.700,00 **para** os Programas Temáticos (22,174%), e R\$ 9.886.974.000,00 (77,826%), para os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado.

Mas antes de analisar a compatibilidade das metas e dos demais elementos integrantes das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), bem como de outros elementos de interesse, observo que os “ajustes” promovidos no PPA vigente, por duas sucessivas revisões (efeitos produzidos em 2017 e 2018) e uma terceira revisão já legislada/positivada (Lei n. 5.309, de 21 de dezembro de 2018, com efeitos para 2019) significam [os ajustes] que, efetivamente:

I - as diretrizes e metas originais do PPA (2016-2019) produziram efeitos somente em 2016, ou seja, somente no primeiro ano, e daí produziram alguns efeitos substancialmente modificadores em cada um dos anos subsequentes, 2017 e 2018, e para este ano de 2019;

II - três revisões do PPA em três anos sucessivos demonstram as dificuldades do Governo em harmonizar no tempo os conteúdos programáticos do PPA com os das posteriores edições das LDOs — com efeitos notoriamente irradiados, ao final, para as LOAs —, em face das incontestáveis alterações das conjunturas (econômicas, políticas, sociais etc.) nacional e estadual.

Em rigor, o PPA deve estabelecer metas que, assumidas como eixos estratégicos e ações prioritárias — inclusive ou especialmente as coletadas em audiências públicas —, fixem os rumos que a gestão governamental deve seguir, porquanto alterações sucessivas desfiguram no mais das vezes os planejamentos de médios ou longos prazos.

E neste caso em exame, registro que não foram localizados elementos e dados quantitativos de prioridades estabelecidas por força de deliberações tomadas em audiências públicas (art. 48, p. único, I, da “LRF”, na redação da LC n. 131, de 2009), cujos elementos e dados propiciariam melhor acompanhamento deste Tribunal e efetividade ao controle social, no que tange ao direcionamento dos gastos públicos, segundo as prioridades estabelecidas para o quadriênio 2016-2019.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Entretanto, não pode ser deixado de considerar — como razões escusáveis — que: *i*) as sucessivas crises políticas ocorridas no País, com efeitos econômicos; *ii*) as alterações promovidas no regramento do regime próprio de previdência social do Estado (Lei n. 5.101, de 1º de dezembro de 2017); *iii*) os efeitos decorrentes da Emenda Constitucional n. 77, de 2017 (ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias à Constituição Estadual), que instituiu o “*Regime de Limitação de Gastos no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado por dez exercícios financeiros*” e *iv*) o estabelecido no Plano de Auxílio aos Estados, aprovado pela Lei Complementar (federal) n. 156, de 2016,

ocasionaram, por sem dúvidas, a necessidade da reformulação dos instrumentos de planejamento antes elaborados.

Seguindo adiante, as alterações autorizadas pelo legislativo foram:

I - quantitativamente importantes, quanto à fixação de despesas para os programas temáticos, mesmo que manejadas conforme os eixos norteadores do PPA, valendo anotar, principalmente, as alterações que migraram previsões das áreas de saúde e segurança pública para programas de infraestrutura;

II - consideráveis, no tocante aos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado, pois que elas [alterações] extinguiram **5** programas (CASA CIVIL, SEHAB, SECTEI, SEPAF, SEMADE e suas respectivas vinculadas) e acrescentaram **2** programas (**68** - PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SECC E VINCULADAS, e **69** - PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEMAGRO E VINCULADAS);

III - também importantes, no que tange ao aumento de previsão para repasses de recursos financeiros aos outros Poderes e para ajuste no Programa MS A (este decorrente dos efeitos da Lei n. 5.101, de 29 de dezembro de 2017).

Assim e em verdade de tudo, as *adequações* promovidas pela primeira *revisão* ao PPA (efeitos em 2017) e *segunda revisão* (efeitos em 2018) acabaram por compatibilizar inversamente as metas do PPA (pré-estabelecidas em lei anterior) às da LDO (estabelecidas em lei posterior) e não — como seria apropriado — compatibilizar as metas da LDO (lei posterior) àquelas que já estavam estabelecidas anteriormente no PPA (ou seja, em lei anterior), sem olvidar, todavia, as razões escusáveis acima expostas.

2.2.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS-LDO

Consoante as disposições do § 2º do art. 160 da Constituição Estadual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO

compreenderá as metas e as prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

E a LDO exerce papel importante na manutenção do equilíbrio fiscal das contas públicas, na medida em que, segundo as prescrições do art. 4º, I, a, da “*Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF*”, a referida LDO deverá dispor sobre:

- a) [o] equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) [os] critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) [as] normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) [as] demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Positivamente, as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2018 foram estabelecidas na Lei n. 5.026, de 20 de julho de 2017-LDO, tendo constado nela, além das disposições formais e materiais sobre a organização e a estrutura orçamentárias, o mais importante:

I - as prioridades e metas da administração estadual;

II - a fixação dos limites e riscos fiscais determinados pela LRF e pelo Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal-PAF, integrante do Contrato de Refinanciamento celebrado entre o Estado e a União.

E sobre a LDO em exame, destaco inicialmente três importantes direcionamentos qualitativos nela prescritos, que eram de observância obrigatória na elaboração da LOA para 2018:

I - “*o fortalecimento da participação e do controle social*” (art. 2º, II);

II - a programação de investimentos que observasse as disponibilidades financeiras, o custo-benefício público e a priorização de obras em andamento sobre obras novas (art. 3º, II);

III - a preferência que devia ser dada às transferências de recursos do Estado aos Municípios com os menores Índices de Desenvolvimento Municipal-IDHM, ressalvadas as transferências constitucionais e as destinadas a atender situação de emergência e estado de calamidade pública (art. 6º, parágrafo único).

E destaco também que, para os fins do disposto nos arts. 4º, I, b, e 9º, da LRF, as regras do art. 25 da LDO (Lei n. 5.026, de 2017) estabeleceram a “*forma*” de limitação de empenho e de movimentação financeira (“*proporcional ao montante dos recursos alocados para o atendimento de outras despesas correntes, de investimentos e de inversões financeiras*”), no caso de resultado primário ou nominal desfavorável, ou seja, quando *verificado, ao final de cada bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais (...)*. (Art. 9º, caput, da LRF).



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Todavia:

I - não foram estabelecidas naquela LDO as diretrizes para a normatização destinada a concretizar o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme estatuído no art. 4º, I, e, da LRF;

II - ainda que não tenha constado na LDO o cumprimento da referida exigência, o fato foi objeto de justificativa nas respostas dadas à comissão de acompanhamento do orçamento de 2017, cuja justificativa será abordada em tópico posterior destas razões do voto.

Em termos normativos, a LDO (Lei n. 5.026, de 2017) também estabeleceu para o Estado, pela regra do seu art. 7º, as diretrizes para a elaboração e a execução da LOA para 2018, fixando as seguintes delimitações:

I - as metas fixadas no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal-PAF, integrante do Contrato de Refinanciamento celebrado entre o Estado e a União;

II - as diretrizes e metas definidas no Plano Plurianual, para o período de 2016 a 2019;

III - as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais.

E pelas regras do seu art. 8º, a referenciada LDO determinou que:

na fixação das metas fiscais deverão ser observadas as disposições da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 de dezembro de 2016, e dos artigos 55 a 59 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição Estadual.

Neste passo, é importante tecer considerações sobre o advento do 7º Termo Aditivo do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal-PAF, que, além de promover alterações no Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 009/98 STN/COAFI, de 30 de março de 1998, celebrado entre o Estado e a União, estabeleceu novos parâmetros de gastos públicos — que devem ser observados na elaboração e execução do orçamento anual.

E é exatamente sobre a matéria acima referida que tratam a Lei Complementar (federal) n. 156, de 28 de dezembro de 2016, e as prescrições dos arts. 55 a 59 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição Estadual, acrescentadas ao referido Ato por meio da Emenda Constitucional n. 77, de 18 de abril de 2017.

Portanto, a atenção e a importância exigidas para a elaboração do orçamento anual residem no fato da obrigatória observância das novas restrições de gastos públicos, da compromissada reforma da previdência social e do fato de que os novos limites devem ser fixados tomando como ponto de partida os parâmetros quantitativos fixados no exercício financeiro imediatamente anterior.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Noutro tanto, a partir de 2017, no Programa de Acompanhamento Fiscal — de que tratam as regras do art. 11, § 1º, do Decreto (federal) n. 8.616, de 29 de dezembro de 2015, com as inclusões promovidas pelo art. 10 do Decreto n. 9.056, de 24 de maio de 2017 — foram adotados os conceitos e definições da “*Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF*”, com as metas e os compromissos relativos:

- I - à dívida consolidada;
- II - ao resultado primário;
- III - à despesa com pessoal;
- IV - às receitas decorrentes de arrecadação própria;
- V - à gestão pública;
- VI - à disponibilidade de caixa.

E registro aqui a compatibilidade da LDO em exame com os valores acordados entre o Governo do Estado e a STN, insertos no termo da 16ª Revisão do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, com as devidas, especialmente no que consta do seguinte quadro comparativo:

Tabela 2

DEMONSTRATIVO – COMPARATIVO EM VALORES CORRENTES			
METAS EXERCÍCIO 2018		PAF 16º Revisão	LDO 2018
1	DC/RCL EM %	90,65%	86,40%
2	RESULTADO PRIMÁRIO (R\$ 1.000)	250.000,00	772.321,00
3	DESPESA PESSOAL/RCL	60,00%	60,00%

Feitas essas considerações, vejo contempladas nas disposições do art. 24 da Lei n. 5.026, de 2017-LDO, as exigências previstas no art. 4º, §§ 1º, 2º e 3º, da LRF. e nas prescrições da Portaria n. 403, de 2016, da Secretaria do Tesouro Nacional-STN, a apresentação dos seguintes demonstrativos:

- I - Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências;
- II - Demonstrativo de Metas Anuais;
- III - Demonstrativo de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior;
- IV - Demonstrativo de Metas Fiscais Atuais Comparadas às Metas Fixadas nos três exercícios anteriores;
- V - Demonstrativo da Evolução do Patrimônio Líquido;
- VI - Demonstrativo da Origem e da Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos;
- VII - Demonstrativo da Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado de Mato Grosso do Sul;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

VIII - Demonstrativo da Estimativa e da Compensação da Renúncia de Receita;

IX - Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

Da análise dos demonstrativos supramencionados — integrantes dos Anexos à LDO editada para a elaboração da LOA para 2018, destaco:

I - a estimativa da receita total em valor aproximado com o estimado para o exercício de 2017, em valores correntes;

II - projeção de queda na capacidade de pagamento da dívida do Estado (resultado primário);

III - importante previsão de redução da dívida consolidada;

IV - previsão de queda de haveres financeiros (dívida consolidada líquida).

2.2.1.2.1. LIMITES DE DESPESAS POR ENTES DO ESTADO

Noutro aspecto, no referente à previsão de repasses aos poderes é dizer que as disposições do art. 168, *caput*, da Constituição Federal, determinam que:

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação da Emenda Constitucional n. 45, de 2004)

Como a lei complementar prevista na Constituição Federal não foi editada, as regras da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, e da Lei Complementar n. 101, de 2000-LRF, vêm cumprindo, substitutivamente, o papel de estatuto das finanças públicas. E em tais leis nenhuma determinação ou sequer direcionamento existe a respeito de limitações de valores que devem ser repassados aos entes estatais destinatários, significando — em síntese e conforme o teor do parágrafo seguinte destas razões — que o que vale é o regramento estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por sua vez, as regras dos arts. 110, §§ 1º e 2º, 130 e 142-A, *caput*, X, da Constituição Estadual, e, especialmente, as regras do art. 56 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias-ADCGT (artigo este acrescentado pela EC n. 77, de 2017) outorgaram genericamente à LDO a fixação dos **limites** de valores de repasses para os Poderes, o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme as seguintes prescrições:

Art. 56. Ficam estabelecidos em cada exercício, para as despesas primárias, limites individualizados para o Poder Executivo Estadual, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Poder Judiciário Estadual, Ministério Público Estadual e para a Defensoria Pública do Estado. (artigo acrescentado pela EC n. 77, de 2017)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2018, o valor nominal previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias correspondente;

(...).

Mas, independentemente da não edição da lei complementar federal prevista na Constituição Federal (art. 165, § 9º), que, conseqüentemente, ocasiona a falta de regras para a fixação de limites de valores que devem ser repassados aos entes estatais nominados nas disposições do *caput* do art. 56 do ADCGT da Constituição Estadual, não está permitido aos dirigentes de tais entes desconsiderarem:

I - os princípios positivados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (especialmente os da *eficiência* e da *moralidade*), e as demais disposições do mesmo artigo, bem como os princípios implícitos da *proporcionalidade* e da *razoabilidade*, que estão compreendidos no todo da referida Constituição;

II - as regras do art. 4º, I, a, da “*Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF*”, determinativas de que a LDO deve dispor, também, sobre o equilíbrio entre as receitas e despesas.

Assim, é concluir que para dar efetividade à Gestão Governamental, as disposições do § 1º do art. 12 da mencionada LDO (Lei n. 5.026, de 2017, editada para a elaboração da LOA para 2018) estabeleceram como limites para os valores totais, anuais, que devem ser repassados aos entes destinatários, os seguintes valores:

Tabela 3

DEMONSTRATIVO DE PREVISÃO DE REPASSE AOS PODERES	
Poder Legislativo/Assembleia Legislativa	290.000.000,00
Tribunal de Contas	275.000.000,00
Poder Judiciário/Tribunal de Justiça	804.000.000,00
Ministério Público	400.000.000,00
Defensoria Pública	185.000.000,00
TOTAL	1.954.000.000,00

Todavia, em decorrência das alterações promovidas no art. 12, § 1º, III e IV, da Lei n. 5.012, de 2017-LDO (alterações feitas pelas disposições do art. 11 da Lei n. 5.152, de 2017-LOA para 2018), foram aumentados os valores destinados ao Poder Judiciário/Tribunal de Justiça e ao Ministério Público, ocasionando ao final:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

— um aumento global de R\$ 79.300.000,00 (de R\$ 1.954.000.000,00 para R\$ 2.033.300.000,00), sendo R\$ 73.500.000,00 para o Poder Judiciário/Tribunal de Justiça e R\$ 5.800.000,00 para o Ministério Público, e assim consignados os seguintes valores totais, individualizados, para os entes destinatários:

Tabela 4

DEMONSTRATIVO DE PREVISÃO DE REPASSE AOS PODERES	
Poder Legislativo/Assembleia Legislativa	290.000.000,00
Tribunal de Contas	275.000.000,00
Poder Judiciário/Tribunal de Justiça	877.500.000,00
Ministério Público	405.800.000,00
Defensoria Pública	185.000.000,00
TOTAL	2.033.300.000,00

Ao final deste tópico, destaco a ressalva indicada pela Auditoria (PAR-GACS LLRP-8196 - fl. 9941), incorporada ao parecer do Ministério Público de Contas (PAR-1ª PRC-8469/2019, fl.10038), nos termos seguintes:

“(…)

Ressalva

Não cumprimento do art. 4º, I, e, da LRF, por não conter normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Recomendação

Ao Governador, que na elaboração do Projeto de Lei da LDO de 2019 sejam observadas as disposições do art. 4º, I, “e” da LCF nº 101/2000 (LRF).

“(…)

Ressalta-se que tal recomendação já foi realizada na prestação de contas do exercício anterior, e, de acordo com a Comissão Especial (fls. 9913/9914), não foi implementada”

E realmente, conforme constatado pela Comissão Especial, está contemplada no PROFISCO II (destinado à modernização da gestão do Estado), com a previsão para que sejam realizados estudos e implementadas medidas, inclusive normativas, relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, especialmente com o objetivo de que o resultado do trabalho propicie a redução de custos da folha de pagamentos, o aperfeiçoamento das compras etc., tudo para melhorar os gastos e pagar de maneira mais correta.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

É certo que o início do programa foi previsto para o segundo semestre de 2018, todavia, isso não ocorreu em razão de que as tratativas de fechamento da operação de crédito junto ao BID não foram finalizadas.

Em face do exposto, é considerar que a implementação do PROFISCO II é um processo, que está em andamento, razão pela qual entendo que a recomendação inscrita na apreciação das contas de governo de 2017 foi parcialmente atendida.

☞ Mas, independentemente do exposto, a ressalva deve ser acolhida e daí reiterada a recomendação decorrente, do seguinte modo:

Ressalva 1 - não observância da regra do art. 4º, I, e, da LRF, pela não edição de normas para efetivar o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Recomendação 1 - ao Senhor Governador do Estado, para que ele faça incluir, na elaboração do Projeto da LDO de 2019 (dispondo sobre diretrizes para a elaboração e execução da LOA de 2020), os critérios e métodos para o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, de que tratam as disposições do art. 4º, I, e, da LC/fed. n. 101, de 2000-LRF.

☞ Verifico, pois, em conclusão, a compatibilidade dos três instrumentos de planejamento.

2.2.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL-LOA

As regras do art. 160, §§ 4º, I, II e III, e 5º, da Constituição Estadual, dispõem que:

Art. 160. (...)

(...)

§ 4º a lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 5º Os orçamentos previstos nos incisos I e II, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir as desigualdades inter-regionais.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Por sua vez, as prescrições do *caput* do art. 5º da LC-fed. n. 101, de 2000-LRF, estabelece que, além de a lei orçamentária anual ser compatibilizada com as disposições do PPA, ela deve ser também compatibilizada com as *normas* da LDO — e, conseqüentemente, com as dela própria, LRF. Isso significa que as diretrizes, as disposições estabelecidas no PPA, na LDO e na LRF devem guardar harmonia de conteúdos e de significados, pois que todas elas devem ser compatíveis entre si.

Na LOA (Lei n. 5.152, de 2017) para 2018 — no que compreende os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social — foram estimadas as receitas e fixadas as despesas do Estado em iguais valores totais finais de R\$ 14.497.314.000,00, devendo ser lembrado que o total fixado para as despesas compreende o todo daquelas relativas aos Poderes Executivo (incluída, pois, a Defensoria Pública), Legislativo (Assembleia Legislativa) e Judiciário (Tribunal de Justiça) e ao Ministério Público.

2.2.1.3.1. ESTIMATIVA DAS RECEITAS

Inicialmente, observo que nos exatos termos do § 6º do art. 160 da Constituição Estadual (acrescentado pela Emenda Constitucional n. 70, de 2016), a *“previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária anual [LOA] devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal do Estado (...)”*.

E embora a previsão atualizada da receita total (atualização que ensejou a abertura de créditos adicionais suplementares com base em excesso de arrecadação) tenha elevado a estimativa inicial, é certo que o total das receitas realizadas ficou muito próximo daquele originariamente estimado na LOA para 2018. Portanto, o significado dessa proximidade de valores é o de que o total das receitas realizadas em um exercício financeiro constitui o melhor (mas notoriamente, não o único) parâmetro para a estimativa do total das receitas para o exercício financeiro seguinte.

Assim, considero que na elaboração/aprovação da LOA para 2018 foi observado o direcionamento normativo estabelecido nas disposições do § 6º do art. 160 da Constituição Estadual (acrescentado pela Emenda Constitucional n. 70, de 2016).

Em efetivo e em conformidade com os enunciados precedentes deste tópico, o total das receitas estimadas pela LOA para o exercício financeiro de 2018, no valor de R\$ 14.497.314.000,00, registrou crescimento nominal de 3,61% em relação ao total das receitas estimado para o exercício financeiro anterior/2017 (LOA para 2017 = R\$ 13.991.974.000,00).



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 5

Escala em (R\$ 1,00)

RECEITAS ESTIMADAS NAS LOAS PARA OS EXERCÍCIOS FINANCEIROS DE 2017 E 2018		
DESCRIÇÃO DAS RECEITAS	ESTIMADAS PARA 2017 (R\$)	ESTIMADAS PARA 2018 (R\$)
RECEITAS CORRENTES (I)	14.365.250.600,00	15.557.520.400,00
Receitas Tributárias	9.595.170.500,00	10.036.807.300,00
Receitas de Contribuições	431.709.500,00	640.844.200,00
Receita Patrimonial	143.323.500,00	333.999.600,00
Receita de Serviços	560.162.100,00	586.016.600,00
Transferências Correntes	3.479.109.800,00	3.820.878.400,00
Outras Receitas Correntes	155.775.200,00	138.974.300,00
RECEITAS DE CAPITAL (II)	994.617.800,00	1.623.797.400,00
Operações de Crédito	-	-
Alienação de bens	3.033.000,00	2.000.000,00
Amortização de Empréstimos	5.332.700,00	4.212.600,00
Transferências de Capital	986.252.100,00	1.015.367.300,00
Outras receitas de Capital	-	602.217.500,00
RECEITAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS (III)	2.426.924.700,00	1.294.955.200,00
Receitas de Contribuições Intra-orçamentárias	1.494.247.100,00	869.947.500,00
Receitas de Serviços Intra-orçamentárias	16.300,00	-
Receita Patrimonial Intra-orçamentária	28.100.000,00	26.000.000,00
Outras Receitas Correntes Intra-orçamentárias	904.561.300,00	399.007.700,00
(-) DEDUÇÕES DE VALORES DESTINADOS AO FUNDEB (IV)	(1.529.006.800,00)	(1.606.907.400,00)
(-) VALORES DAS TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS AOS MUNICÍPIOS (V)	(2.265.812.300,00)	(2.372.051.600,00)
TOTAIS DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS (VI) = (I + II + III - IV - V)	13.991.974.000,00	14.497.314.000,00

FONTES: Leis n. 4.976, de 2016 (LOA para 2017), e n. 5.152, de 2017 (LOA para 2018).

2.2.1.3.2. DESPESAS FIXADAS NA LOA PARA 2018

Na Lei Orçamentária Anual para 2018 (Lei n. 5.152, de 2017), foi fixado em R\$ 14.497.314.000,00 o valor total para a realização de despesas, segundo os valores considerados por categorias econômicas, que seguem grafados no seguinte demonstrativo:

Tabela 6

Escala em (R\$ 1,00)

DESPESAS POR CATEGORIAS ECONÔMICAS				
DESPESAS	EXERCÍCIO DE 2017	EXERCÍCIO DE 2018		
		FISCAL	SEGURIDADE	TOTAL (R\$)
CORRENTES	11.564.637.200,00	9.000.856.000,00	3.494.049.900,00	12.494.905.900,00
CAPITAL	1.842.555.500,00	1.567.026.600,00	169.491.600,00	1.736.518.200,00
RES. RPPS	486.008.600,00		149.972.300,00	149.972.300,00
RES. CONTINGÊNCIA	98.772.700,00	115.917.600,00		115.917.600,00
TOTAIS (t)	13.991.974.000,00	10.683.800.200,00	3.813.513.800,00	14.497.314.000,00

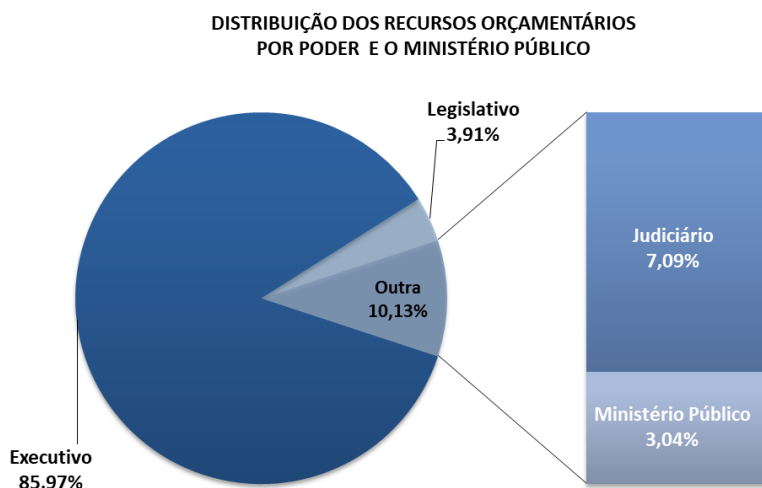


Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

A mesma despesa fixada na LOA, agora demonstrada no gráfico abaixo, em percentuais, das despesas fixadas por Poder.

Figura 1



Portanto, coube necessariamente ao Poder Executivo a destinação da maior parte dos recursos orçamentários para 2018 — em face dos elevados encargos incumbidos a tal Poder —, correspondendo ao valor de R\$ 12.462.769.000,00, ou ao percentual de 85,966% do total originalmente orçado (= R\$ 14.497.314.000,00), conforme os dados numéricos, em reais e percentuais, já demonstrados.

E relativamente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, foi realizada, por meio da LOA para 2018, a seguinte distribuição de valores:

Tabela 7

Escala em (R\$ 1,00)

DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS POR CONJUNTO		
ORÇAMENTOS	VALORES (R\$) (a)	% Total (a/t)
Fiscal	10.683.800.200,00	73,6950%
Da Seguridade Social	3.813.513.800,00	26,3050%
TOTAL (t)	14.497.314.000,00	100%

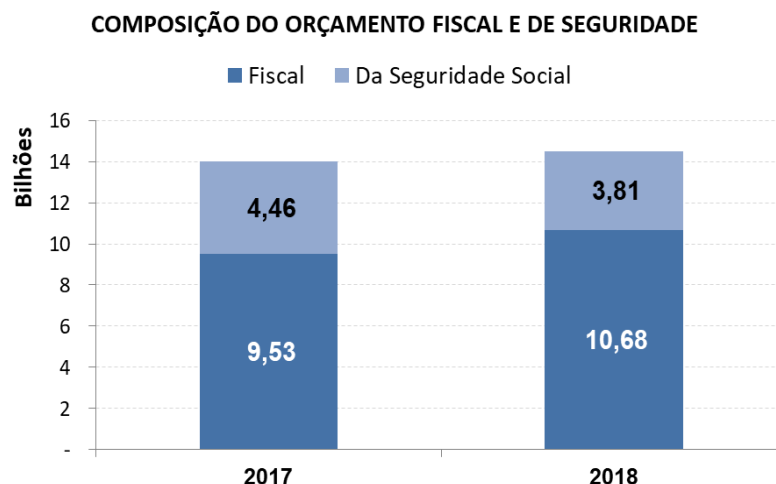
Segundo esses valores e percentuais, a LOA para 2018 (Lei n. 5.152, de 2017) apresentou, em relação à LOA para 2017 (Lei n. 4.975, de 2016), **maior** distribuição de valores/percentuais para o Orçamento Fiscal e **menor** distribuição para o Orçamento da Seguridade Social. Desse modo, em termos comparativos são os seguintes os valores/percentuais objetos da distribuição em referência:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Figura 2



2.2.1.3.3. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO MENSAL DE DESEMBOLSOS

A “*Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF*” estabelece, pelas disposições dos seus arts. 8º, *caput*, e 9º, respectivamente, que:

I - até 30 dias após a publicação do orçamento, o Poder Executivo deverá estabelecer a programação financeira, abrangendo nesta a programação para os demais Poderes, e o cronograma de execução mensal de desembolso;

II - se ao final de cada bimestre for verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público deverão promover, nos montantes necessários, limitações de empenhos e movimentações financeiras.

Eis as prescrições da LRF:

Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c [vetada] do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

E pelas disposições do art. 28 da Lei n. 5.026, de 2017 (LDO para a elaboração da LOA para 2018), o Estado disciplinou a matéria do seguinte modo:

Art. 28. A programação financeira, o cronograma de execução mensal de desembolso e as metas de arrecadação previstas, respectivamente, nos arts. 8º e 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) serão estabelecidos pelo Poder Executivo, da seguinte forma:

I - à Assembleia Legislativa, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do Estado, fica assegurado o repasse duodecimal aplicado sobre o valor fixado na Lei de Orçamento Anual;

II - eletronicamente, para as demais unidades orçamentárias integrantes do Poder Executivo, de forma a garantir a compatibilidade entre a receita e a despesa.

Parágrafo único. Por meio do Relatório Bimestral Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório Quadrimestral de Gestão Fiscal, previstos nos arts. 48, 52 e 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal, serão feitas aferições dos resultados fiscais e adotadas as providências necessárias, conforme o caso.

E aqui impõe-se observar que a programação financeira e o cronograma de desembolsos são muito importantes, considerando que as receitas públicas oscilam, para mais ou para menos, em relação aos valores estimados. A oscilação das receitas pode ocorrer em mês ou meses do exercício financeiro, alternada ou sequencialmente, em face do crescimento ou da retração das economias local, nacional ou até mundial, bem como das sazonalidades típicas das safras agrícolas e das atividades pecuárias, comerciais e industriais e de outros fatores econômicos, sociais ou políticos favoráveis ou desfavoráveis à arrecadação.

Portanto, é válido concluir que uma boa programação financeira e o cronograma de desembolsos constituem excelentes antídotos para a não ocorrência de déficit na execução orçamentária.

Mas em concreto, se vê que a Administração estadual não estabeleceu em 2018 a programação financeira e o cronograma de desembolsos (LRF, art. 8º), tendo tomado parcialmente tais providências somente em 2019, por meio do Decreto n. 15.152, de 1º de fevereiro de 2019.

☞ Assim, embora não atendida em 2018 a recomendação inscrita no rol “*DAS RECOMENDAÇÕES*” (item 15, subitem 10, fls. fl. 9003 dos autos do Processo TC/2322/2018), não mais haverá necessidade de reafirmar, no Parecer Prévio desta prestação de contas, a recomendação em tal sentido para o exercício financeiro de 2019.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.2.2. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS - CRÉDITOS ADICIONAIS AUTORIZADOS E ABERTOS NO EXERCÍCIO DE 2018

Aqui deve ser registrado inicialmente que a Constituição Estadual prescreve, pelo comando normativo do seu art. 165, V (em harmonia com o disposto no art. 167, V, da Constituição Federal), que

está vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

De outro lado, pelo regramento inserto no art. 40 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, os créditos adicionais compreendem as autorizações para a realização de despesas não integrantes ou insuficientemente fixadas na lei orçamentária em execução. Tais créditos adicionais são classificados (art. 41 da Lei citada) em:

I - suplementares, que podem ser autorizados/abertos para dar reforço/suplementação a dotações orçamentárias constantes do orçamento anual;

II - especiais, que podem ser autorizados/abertos para dar cobertura a despesas desprovidas de dotações orçamentárias específicas;

III - extraordinários, que podem ser autorizados/abertos para dar cobertura a despesas urgentes e imprevistas, nos casos de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

E na mesma linha das prescrições estabelecidas posteriormente pela Constituição Estadual (promulgada em 1989), as regras dos arts. 42 e 43 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, já dispunham (muitos anos antes) que os créditos suplementares e especiais devem ser autorizados por lei (no caso, lei estadual) e abertos por decreto (ato normativo do Poder Executivo). Mas é importante lembrar que as aberturas de tais espécies de créditos:

I - dependem da existência de recursos financeiros disponíveis para os pagamentos das despesas;

II - devem ser precedidas de exposições justificativas apropriadas.

Nos aspectos legal e factual, as disposições do art. 9º da LOA para 2018 (Lei n. 5.152, de 2017) autorizaram o Poder Executivo a promover a abertura de créditos suplementares até o limite de 25% do total da despesa constante dos orçamentos nela (LOA) integrados, utilizando como fontes de recursos as previstas no art. 43, § 1º, I, II e III, da Lei/fed. n. 4.320, de 1964.

No demonstrativo abaixo, seguem as totalizações mês a mês dos Decretos de abertura de créditos adicionais efetivados no exercício financeiro de 2018, com a indicação das fontes de recursos correspondentes. O material foi coletado em pesquisa feita no Diário Oficial do Estado, pela Comissão Especial então instituída, devendo ser destacado que os valores totais decorrentes da pesquisa foram coincidentes com os que foram demonstrados nas fls. 2625-2629 dos autos do “Balanço Geral”.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 8

Escala em (R\$ 1,00)

RESUMO DOS DECRETOS DE ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS OCORRIDAS EM 2018					
	Superávit Financeiro (inciso I)	Excesso de Arrecadação (inciso II)	Anulação de Dotação (inciso III)	Operação de Crédito (inciso IV)	TOTAL (R\$)
Janeiro	11.594.015,00	220.755.000,00	273.963.973,00	-	506.312.988,00
Fevereiro	11.390.118,00	189.500.000,00	191.446.785,00	10.000.000,00	402.336.903,00
Março	26.913.736,00	254.189.400,00	162.175.818,00	-	443.278.954,00
Abril	21.435.965,00	202.480.000,00	185.182.739,00	-	409.098.704,00
Maió	12.400.000,00	235.786.200,00	183.813.411,00	-	431.999.611,00
Junho	670.655,00	247.626.151,00	176.303.024,00	12.665.700,00	437.265.530,00
Julho	600.000,00	349.000.200,00	326.259.656,00	-	675.859.856,00
Agosto	96.450.000,00	1.055.459.120,00	132.624.118,00	-	1.284.533.238,00
Setembro	571.800,00	93.358.800,00	123.069.229,58	-	216.999.829,58
Outubro	3.178.000,00	79.063.723,00	295.763.008,00	-	378.004.731,00
Novembro	-	101.706.309,00	314.495.904,00	-	416.202.213,00
Dezembro	75.000,00	576.733.627,00	99.403.574,47	-	676.212.201,47
TOTAL (R\$)	185.279.289,00	3.605.658.530,00	2.464.501.240,05	22.665.700,00	6.278.104.759,05

Cumpra esclarecer que os créditos adicionais suplementares foram autorizados pela Lei n. 5.152, de 2017 (LOA para 2018), e abertos por meio de Decretos, conforme descrito na relação acima, mas no referente aos Decretos n. 32, de 6 de junho de 2018, e n. 68, de 18 de setembro de 2018, as autorizações foram destinadas à abertura de créditos adicionais especiais e decorreram das Leis n. 5.112, de 20 de dezembro de 2017, e n. 5.150, de 27 de dezembro de 2017.

Para fins de abertura dos créditos adicionais, nos termos do art. 43, § 1º, I a IV, da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, foram previstos os recursos disponíveis nas fontes e nos valores seguintes:

I - do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, no total de R\$ 185.279.289,00;

II - do proveniente de excesso de arrecadação, que correspondeu ao total de R\$ 3.605.658.530,00;

III - do que resultou de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, no total de R\$ 2.464.501.240,05;

IV - do produto de operação de crédito, no total de R\$ 22.665.700,00, autorizada por lei específica.

Dos dados precedentemente expostos, é constatável, em síntese, que:

1º os recursos mais utilizados para a abertura dos créditos adicionais de natureza suplementar foram os provenientes do excesso de arrecadação e de anulação de dotações, que somados corresponderam ao percentual de 96,68% do total dos créditos adicionais abertos em 2018.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Entretanto, noto que o excesso de arrecadação autorizador da abertura de créditos adicionais levaram em conta o efetivo crescimento por fonte de recurso, mais significativa na fonte 247, em razão de que acréscimos em seu saldo — advindos da fonte 249 pela extinção do Plano Financeiro do RPPS —, bem como do aumento de alíquotas de contribuições sociais. Tais fatos geraram, por determinado período, a suficiência nas execuções de despesas do RPPS, não necessitando, portanto, no referido período, do aporte da fonte 100 de que trata a regra do art. 117 da Lei n. 3.150, de 2005.

Em consequência do exposto, se tornou desnecessário o aporte de recursos da fonte 100 naquele período, para os fins do disposto no art. 117, ocasionando realocações de recursos orçamentários antes planejados.

☞ **2º** o Poder Executivo Estadual respeitou o limite de 25% (estabelecido pela regra do art. 9º da LOA para 2018) sobre o *total da despesa constante dos orçamentos* que integram tal Lei.

Tabela 9

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO SINTÉTICO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA AUTORIZADA	
DESCRIÇÃO	VALORES (R\$)
DOTAÇÃO INICIAL	14.497.314.000,00
(+) Créditos Suplementares	6.263.644.059,05
(+) Créditos Especiais	14.460.700,00
(-) Cancelamento de Dotações (Suplementares e Especiais, por Anulações)	(2.464.501.240,05)
TOTAL DA DESPESA AUTORIZADA (ATUALIZADO)	18.310.917.519,00
FONTES: Demonstrativo de Alterações Orçamentárias – Balanço Geral Consolidado – Contas de Governo de 2018 Lei n 5.152, de 2017 (LOA para 2018) e Decretos “O”, de 2018, publicados no Diário Oficial do Estado.	

E pelas prescrições do art. 9º, *caput*, da LOA para 2018, o Poder Executivo estava autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 25% do total das despesas orçamentárias então fixadas, não podendo integrar esse percentual (pelas disposições do parágrafo único do citado art. 9º) as autorizações de dotações destinadas:

I - a atender às despesas com pessoal e encargos sociais;

II - a dar cobertura de despesas com precatórios judiciais;

III - ao atendimento das despesas decorrentes da contratação de operações de crédito autorizadas por leis específicas.

Portanto, do total dos créditos suplementares abertos (R\$ 6.278.104.759,05) não devem ser computados — nos termos do parágrafo único do art. 9º da Lei n. 5.152, de 2017 (LOA para 2018) — os seguintes valores:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

I - R\$ 3.961.478.669,05, que se referem aos créditos suplementares para atender às despesas com pessoal e encargos sociais;

II - R\$ 46.500.000,00, que se referem aos créditos suplementares para atender às despesas relativas ao cumprimento de sentenças judiciais/precatórios;

III - R\$ 22.665.700,00 provenientes de operações de crédito autorizadas por Lei específica.

Dos valores acima grafados, segue abaixo demonstrado o cálculo da margem orçamentária.

Tabela 10

CÁLCULO DO SALDO DA MARGEM ORÇAMENTÁRIA			
MARGEM ORÇAMENTÁRIA	VALORES (R\$)	CÁLCULO DA MARGEM ORÇAMENTÁRIA	VALORES (R\$)
CRÉDITOS SUPLEMENTARES	6.278.104.759,05	PREVISÃO ORIGINAL DE DESPESAS	14.497.314.000,00
Inciso I Superávit Financeiro	185.279.289,00	Orçamento Fiscal	10.683.800.200,00
Inciso II Excesso de Arrecadação	3.605.658.530,00	Orçamento da Seguridade Social	3.813.513.800,00
Inciso III Anulação Total ou Parcial de Dotações	2.464.501.240,05		
Inciso IV Operações de Crédito	22.665.700,00		
(-) EXCLUSÕES P/ CÁLCULO DA MARGEM	4.030.644.369,05	* Margem Orçamentária Autorizada (25,0%)	3.624.328.500,00
Pessoal e Encargos Sociais (inciso I)	3.961.478.669,05	Abertura de Créditos (15,5%)	2.247.460.390,00
Precatórios (inciso II)	46.500.000,00		
Operações de Crédito Autorizadas por Lei Específica (inciso III)	22.665.700,00		
TOTAIS DOS CRÉDITOS UTILIZANDO A MARGEM ORÇAMENTÁRIA	2.247.460.390,00	SALDO DA MARGEM ORÇAMENTÁRIA	1.376.868.110,00
FONTES: Balanço Geral Consolidado – Contas de Governo de 2018.			

Assim, para efeito de apuração do cumprimento do limite autorizado na LOA para 2018 (25%), conforme já mencionado e ora demonstrado no quadro acima, se vê que do total dos valores dos créditos suplementares abertos (R\$ 6.278.104.759,05) devem ser descontados determinados valores (inscritos no referido quadro), que perfizeram o total de R\$ 4.030.644.369,05 ($3.961.478.669,05 + 46.500.000,00 + 22.665.700,00 = \text{R\$ } 4.030.644.369,05$), resultando em suplementações no valor de R\$ 2.247.460.390,00, que corresponde ao percentual de 15,50% do total das despesas originariamente autorizadas, tendo sido assim cumprido o limite de 25% previsto na regra do *caput* do art. 9º da Lei n. 5.152, de 2017.

2.3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM 2018 E O CUMPRIMENTO DAS METAS – LRF.

2.3.1. RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

É por meio da execução orçamentária que se materializam as previsões do que foi estabelecido na lei orçamentária, a qualidade da gestão fiscal (LRF) e a eficiência dos acompanhamentos concomitante e periódico exigidos, especialmente da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso (LRF, arts. 8º e 9º), bem como dos dados inseridos nos relatórios resumidos de execução orçamentária-RREOs (CF, art. 165, § 3º, e LRF, arts. 52 e 53) e de gestão fiscal-RGFs (LRF, arts. 54 e 55).

É com esse objetivo que expendo neste tópico considerações sobre a execução do orçamento vigente em 2018, especialmente no referente às receitas arrecadadas e às despesas realizadas, que constam do Balanço Geral em exame (consolidado pelos orçamentos e balanços individualizados de todos os poderes e órgãos da administração direta e indireta do Estado - LC/est. n. 160, de 2012, art. 32, § 1º) —, seus desempenhos em relação ao planejamento orçamentário e à consistência contábil, bem como em relação ao cumprimento dos limites e critérios estabelecidos nas Constituições da República e do Estado e em outros instrumentos normativos infraconstitucionais (item 1.4. do Relatório da Comissão Especial de que trata o art. 114, I, do Regimento Interno).

Em dados concretos:

I - a LOA para 2018 estimou o total da receita em R\$ 14.497.314.000,00, que posteriormente foi atualizado, o que ensejou, ao final, a estimativa das receitas no total de R\$ 18.310.917.519,00;

II - a receita bruta arrecadada — resultante de todos os ingressos financeiros ocorridos no exercício de 2018 e classificados como orçamentários, conforme os quantitativos inscritos no Anexo 10, instituído pela Lei/fed. n. 4.320, de 1964 — totalizou R\$ 19.052.344.519,80. Entretanto, parte desse valor não corresponde a efetivas receitas do Estado, porquanto:

a) pertencem aos Municípios os valores correspondentes a 50% do IPVA e a 25% do ICMS que o Estado arrecada, nos termos do art. 158, III e IV, da Constituição Federal, bem como 25% do IPI exportação e 25% da cota-parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico-CIDE;

b) devem ser destinados diretamente ao FUNDEB, a título de “fontes de receitas” de tal Fundo, o percentual de 20% da arrecadação dos tributos e encargos, bem como de transferências, especificados nas disposições do art. 3º da Lei (federal) n. 11.494, de 20 de junho de 2007.

c) são também deduzidos do total da arrecadação outros valores constitucional ou legalmente autorizados, conforme demonstrado no supramencionado Anexo 10.

Portanto, do total arrecadado pelo Estado (R\$ 19.052.344.519,80), foram disponibilizados para a execução de ações pelos entes e órgãos do Estado o valor total final de R\$ 14.923.502.296,31.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

E aqui vale lembrar que no processo de planejamento é fundamental — para a gestão das despesas — avaliar a consistência das previsões feitas na LOA e o efetivo desempenho da receita orçamentária ao longo dos anos, considerando o total arrecadado com os ajustes decorrentes das deduções obrigatórias e das transferências intraorçamentárias e com a observância da classificação das receitas por categorias econômicas a que se referem as disposições do art. 11 da Lei/Fed. n. 4.320, de 1964.

No demonstrativo a seguir, estão grafados os valores das previsões feitas na LOA para 2018 e as receitas orçamentárias então arrecadadas.

Tabela 11

Escala em (R\$ 1,00)

COMPARATIVO ENTRE AS RECEITAS PREVISTAS E ARRECADADAS NO EXERCÍCIO 2018				
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	PREVISÃO LOA (a)	RECEITAS REALIZADAS (b)	SALDO (R\$) (c)	Variação % (c/a)
Receitas Correntes	12.873.516.600,00	13.829.246.449,64	(955.729.849,64)	-7,4240%
Receitas de Capital	1.623.797.400,00	1.094.255.846,67	529.541.553,00	32,6113%
TOTAIS (t)	14.497.314.000,00	14.923.502.296,31	(426.188.296,00)	-2,9398%
DÉFICIT			(426.188.296,00)	

Vistos os valores acima grafados, é imperioso alertar que, sem embargo da consistente estimativa feita para o total das receitas, na LOA para 2018, deve ser alertada a necessária atenção que deve ser dada na avaliação de aumento de arrecadação para fundamentar a abertura de créditos adicionais, pois que tal proceder implica, necessariamente, na atualização aumentativa dos valores inicialmente estimados para a receita.

Entretanto como já me manifestei anteriormente nesta peça, relativizo as observações acima em razão das obrigatórias adequações que se fizeram necessárias em face de:

I - do advento da Lei aplicável ao regime próprio de previdência social do Estado (Lei n. 5.101, de 1º de dezembro de 2017) e do aumento de alíquotas das contribuições previdenciárias por essa mesma lei;

II - dos efeitos decorrentes da Emenda Constitucional n. 77, de 2017 (ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias à Constituição Estadual), que instituiu o “*Regime de Limitação de Gastos no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado por dez exercícios financeiros*”;

III - do que foi o estabelecido no Plano de Auxílio aos Estados, aprovado pela Lei Complementar (federal) n. 156, de 2016.

Nos termos expostos, vejo que em 2018 ocorreu a atualização aumentativa da previsão original da receita feita na LOA — conforme consta do Balanço Orçamentário apresentado — o que elevou a estimativa do total da receita, no valor inicial de R\$ 14.497.314.000,00, para o valor total de R\$ 18.310.917.519,00, ou seja, 26,30% maior do que fora estimado na LOA.

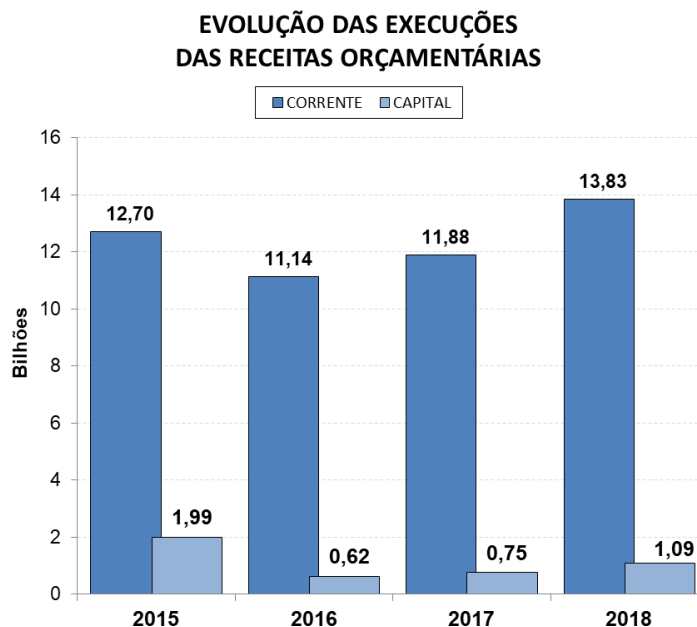


Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Abaixo o Gráfico indica a evolução das receitas executadas de 2015 para cá:

Figura 3



2.3.1.1. RECEITAS CORRENTES

O objetivo da classificação das receitas por categorias econômicas é o de possibilitar a identificação da origem dos recursos. Nesse sentido, as disposições do § 1º do art. 11 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, classifica como correntes as receitas *tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e outras, bem como as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando elas se destinem a atender despesas classificáveis como despesas correntes.*

As receitas correntes:

I - sob o enfoque orçamentário, têm seus registros no momento da arrecadação, consoante o significado normativo do art. 35, I, da Lei/fed. n. 4320, de 1964, compreendendo assim o denominado *regime de caixa*;

II - resultaram, em 2018, na arrecadação total de R\$ 13.829.246.449,64, conforme os valores retro demonstrados no comparativo entre as receitas previstas e a arrecadada;

III - têm sua composição apresentada abaixo.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

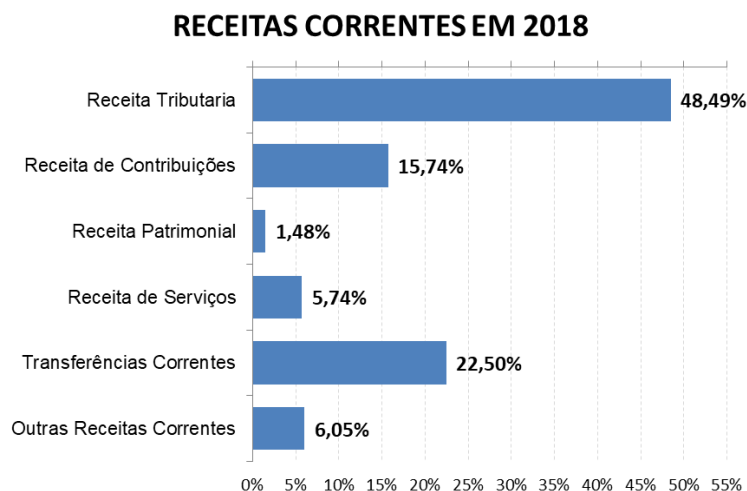
Tabela 12

Escala em (R\$ 1,00)

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS CORRENTES EM 2018		
DESCRIÇÃO DAS RECEITAS	Valor (R\$) (a)	% (a/rc)
Receitas Correntes (rc)	13.829.246.449,64	100,0000%
Receita Tributária	6.706.133.233,91	48,4924%
Receita de Contribuições	2.176.506.716,48	15,7384%
Receita Patrimonial	205.127.626,22	1,4833%
Receita de Serviços	793.328.384,43	5,7366%
Transferências Correntes	3.112.095.868,66	22,5037%
Outras Receitas Correntes	836.054.619,94	6,0456%

FONTES: Anexo 12 - Balanço Orçamentário – Balanço Geral Consolidado – Contas de Governo de 2018

Figura 4



☞ No aspecto quantitativo, destaco que as efetivas receitas tributárias aumentaram 12,07% em relação à receita tributária arrecadada em 2017, ou seja, de R\$ 5.983.909.120,00 para R\$ 6.706.133.233,91 em 2018, ocasionando, portanto, crescimento em índice superior ao do IGP-M/FGV (7,56%) e do IPCA/IBGE (3,75%).

Igualmente, a receita de contribuições sociais teve acréscimo nominal considerável de 2017 para 2018, em grande parte devido ao aumento das alíquotas aplicáveis sobre os valores das remunerações dos servidores estaduais ativos (assim como do pessoal inativo e pensionista), em decorrência dos efeitos da Lei n. 5.101, de 2017, e das recomposições salariais, crescendo do valor de R\$ 1.489.401.080,00 no ano anterior para R\$ 2.176.506.716,48 em 2018, equivalendo tal acréscimo ao percentual de 46,13%.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 13

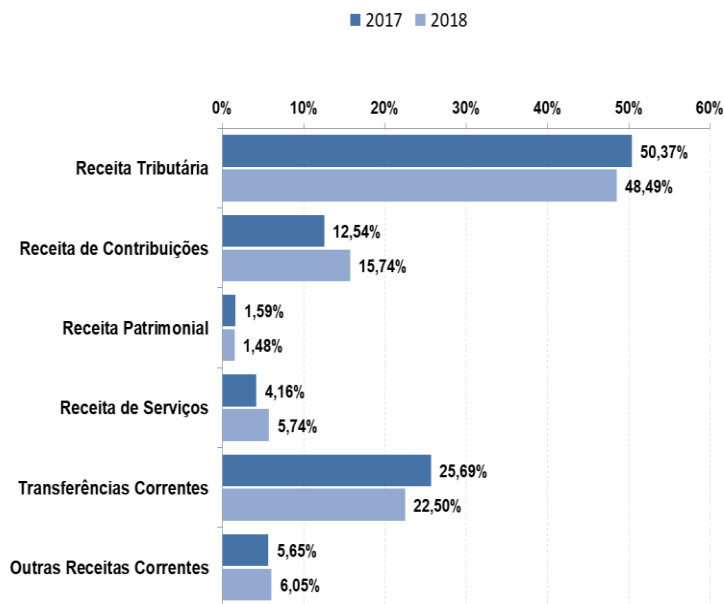
Escala em (R\$ 1,00)

COMPARAÇÃO DAS RECEITAS CORRENTES ENTRE 2017 E 2018					
DESCRIÇÃO DAS RECEITAS	2017		2018		Var. Nominal % (b/a)
	Valor (R\$) (a)	% Total (a/rc)	Valor (R\$) (b)	% Total (b/rc)	
Receitas Correntes (rc)	11.879.236.411,32	100,0000%	13.829.246.449,64	100,0000%	16,4153%
Receita Tributária	5.983.909.120,50	50,3728%	6.706.133.233,91	48,4924%	12,0694%
Receita de Contribuições	1.489.401.080,10	12,5379%	2.176.506.716,48	15,7384%	46,1330%
Receita Patrimonial	188.833.191,27	1,5896%	205.127.626,22	1,4833%	8,6290%
Receita de Serviços	493.850.237,89	4,1573%	793.328.384,43	5,7366%	60,6415%
Transferências Correntes	3.052.236.966,68	25,6939%	3.112.095.868,66	22,5037%	1,9611%
Outras Receitas Correntes	671.005.814,88	5,6486%	836.054.619,94	6,0456%	24,5972%

FONTES: Anexo 12 - Balanço Orçamentário – Balanço Geral Consolidado – Contas de Governo de 2018

Figura 5

COMPARAÇÃO DAS RECEITAS CORRENTES ENTRE 2017 E 2018



2.3.1.2. RECEITAS DE CAPITAL

Em conformidade com as disposições legais e regulamentares pertinentes (Lei/fed. n. 4.320, de 1964, art. 11, § 2º, e Portaria STN n. 163, de 4 de maio de 2001), estão compreendidas como receitas de capital as *operações de crédito*, as *alienações de bens*, as *amortizações de empréstimos*, as *transferências de capital* e *outras receitas de capital* — assim como os desdobramentos de tais núcleos básicos de definições de receitas —, consoante as prescrições da referida Portaria STN (n. 163/2001), na redação da Portaria Interministerial n. 1, de 14 de junho de 2018.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Grosso modo, é dizer que as receitas de capital são geradas por **operações de capital**, sendo estas, em suma, as

“que provenham da alienação de um bem de capital”, que deem em resultado um bem de capital, as “que estejam, na lei, definidas como operações de capital (obtenção de empréstimos (...), concessão de empréstimos, recebimentos das amortizações de empréstimos concedidos) e as que estejam, por ato do Poder Público, vinculadas à constituição ou à aquisição de bens de capital (transferências que a entidade concedente vincula a um bem de capital)”.

A título de receitas de capital, o Estado arrecadou, em 2018, o total de R\$ 1.094.255.846,67, que correspondeu a 67,39% do valor previsto na LOA (R\$ 1.623.797.400,00) e assim ficou demonstrada insuficiência de arrecadação.

Porém, em comparando o valor arrecadado em 2018 (R\$ 1.094.255.846,67) com o resultado obtido em 2017 (R\$ 749.480.612,11), ocorreu crescimento em 46%, o que revela o resultado de um reforço considerável na área de investimentos, especialmente na de infraestrutura rodoviária, uma vez que a maior fatia das receitas de capital arrecadadas em 2018 decorreu de receitas do Fundersul, no valor total de R\$ 603.952.357,11, ou 55,20% maior, conforme demonstrado abaixo.

Tabela 14

Escala em (R\$ 1,00)

DESEMPENHO DAS RECEITAS DE CAPITAL NOS EXERCÍCIOS DE 2017 E 2018					
DESCRIÇÃO DAS RECEITAS	2017		2018		Var. Nominal % (b/a)
	Valor (R\$) (a)	% Total	Valor (R\$) (b)	% Total	
I. Receitas de Capital	749.480.612,11	100,0000%	1.094.255.846,67	100,0000%	46,0019%
Operações de Crédito Internas	-	0,0000%	17.613.400,00	1,6096%	0,0000%
Operações de Crédito Externas	693.761.922,69	92,5657%	795.859.686,87	72,7307%	14,7165%
Alienação de Bens	2.424.150,19	0,3234%	4.338.515,23	0,3965%	78,9706%
Amortização de Empréstimos	4.458.324,59	0,5949%	6.324.524,99	0,5780%	41,8588%
Transferências de Capital	686.879.447,91	91,6474%	785.196.646,65	71,7562%	14,3136%
Outras Receitas de Capital	55.718.689,42	7,4343%	280.782.759,80	25,6597%	403,9292%
II. Refinanciamento da Dívida Pública Estadual (rd)	-	0,0000%	-	0,0000%	0,0000%
Operações de Crédito Internas	-	0,0000%	-	0,0000%	0,0000%
Operações de Crédito Externas	-	0,0000%	-	0,0000%	0,0000%
TOTAIS (I + II)	749.480.612,11	100%	1.094.255.846,67	100%	46,0019%

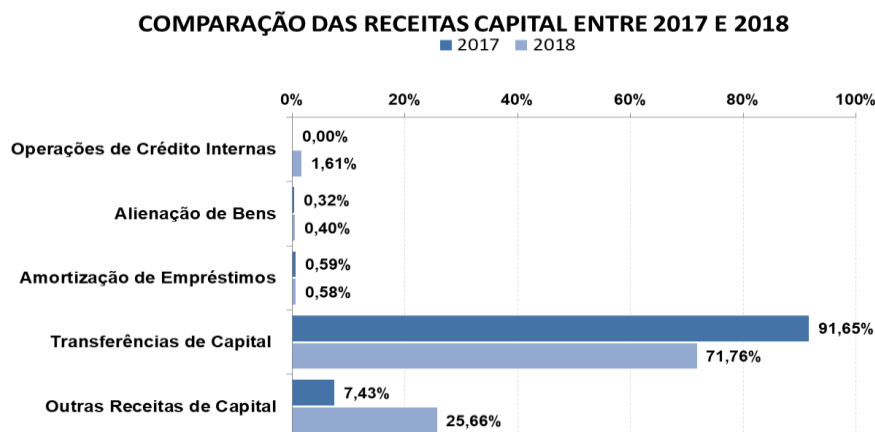
FONTES: Anexo 12 - Balanço Orçamentário – Balanço Geral Consolidado – Contas de Governo de 2018



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Figura 6



2.3.2. DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

Primordialmente, deve ser aqui salientado que sob o ângulo doutrinário a demonstração das despesas por categorias econômicas objetivaria mensurar a contribuição do Estado para o desenvolvimento econômico e social. E por tal razão, e singelamente, as operações correntes seriam essencialmente operacionais e as de capital teriam a finalidade especial, dentre outras, de estruturar o estado com bens de capital (rodovias, escolas, hospitais etc.).

Entretanto, além de considerar boa parte dos objetivos doutrinários, os legisladores da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, ao considerarem, por meio da regra do art. 11 daquela Lei, as operações correntes (§ 1º), abrandou “o *teoricismo inútil e simplificou a prática*” (como disse Heraldo da Costa Reis, comentarista de renome da referida Lei) e desse modo classificou as receitas como correntes e de capital (art. 11, §§ 1º e 2º) e, conseqüentemente, as despesas por elas financiadas (art. 12).

Desse modo, a realização das despesas em conformidade com os instrumentos legais dos planejamentos (PPAs, LDOs e LOAs) e a demonstração delas em documentos e locais apropriados devem observar as regras do art. 12 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, e as do art. 3º da Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001 (expedida pelos então Secretários do Tesouro Nacional e do Orçamento Federal), nos termos do que autorizam as disposições do art. 113 da Lei ora citada.

Sob o ângulo da gestão fiscal, as disposições do art. 15 da “*Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF*” prescrevem que

Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

E neste tópico, é certo que o regramento da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, deu importância apenas ao processo de controle da despesa, desde a fase do empenho até a do respectivo pagamento, enquanto a LRF (editada muitos anos depois), ampliadamente, cuidou da gestão fiscal e instituiu mecanismos apropriados para garantir o equilíbrio fiscal e sua compatibilidade com o PPA, a LDO e a LOA, sob pena de que as despesas fossem/sejam consideradas como não autorizadas, irregulares e lesivas.

Daí que não se pode perder de vista que a lesividade ao patrimônio público:

I - encontra previsão, inclusive de punição ao faltoso, nas disposições dos arts. 1º, 4º, 5º, 10, IX e XI, 12, II, e 21, I, da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, cognominada “*Lei de Improbidade Administrativa*”;

II - legitima qualquer cidadão a ajuizar Ação Popular, nos termos dos arts. 1º e 2º, parágrafo único, da Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965;

III - enseja sanção penal pelas disposições dos arts. 315 e 359-D do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940).

Finalmente, vale relembrar que no País vigora o princípio orçamentário da legalidade, segundo o qual a Administração pública deve (é obrigada) a desenvolver suas atividades em estrita observância do que haja sido estabelecido no PPA, na LDO e na LOA, que devem guardar harmonia de conteúdos e de significados, pois que todas elas devem ser compatíveis entre si.

Feitas as considerações acima, passo a avaliar a compatibilidade da execução das despesas orçamentárias com o teor da LOA (original mais alterações), bem como e também, se foram observados os limites e as metas fiscais pré-estabelecidos na LDO e no PPA.

2.3.2.1 COMPARATIVO ENTRE AS DESPESAS FIXADAS E EXECUTADAS

No orçamento anual do Estado para 2018, consolidado (Lei n. 5.152, de 2017-LOA), foram fixadas despesas — inclusive os valores das reservas —, no valor total de R\$ 14.497.314.000,00. Porém, como já visto ocorreram alterações que elevaram o total final das despesas para R\$ 18.310.917.519,00, ocasionando aumento no valor de R\$ 3.813.603.519,00 sobre o valor total originariamente fixado.

Por sua vez, conforme os dados do Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada/Lei/fed. n. 4.320, de 1964), o valor da despesa executada totalizou R\$ 14.720.730.799,73. Isso significa que do valor de R\$ 18.310.917.519,00 ao final autorizado/suplementado, foram realizadas despesas totais no citado valor de R\$ 14.720.730.799,73, resultando num saldo de dotações de R\$ 3.590.186.719,27 (18.310.917.519,00 – 14.720.730.799,73 = 3.590.186.719,27).

Em seguida, ratifico o que já foi atrás afirmado (nas considerações sobre as receitas orçamentárias), dizendo que:

I - a execução da despesa foi compatível com o valor total fixado originariamente na LOA para 2018;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

II - as alterações orçamentárias feitas no transcorrer de 2018 — por meio da abertura de créditos adicionais com fundamento em excesso de arrecadação (R\$ 3.605.658.530,00), justificam-se por todas as razões que elenquei quando me manifestei sobre o excessivo desvio da receita atualizada relativamente às previstas na LOA.

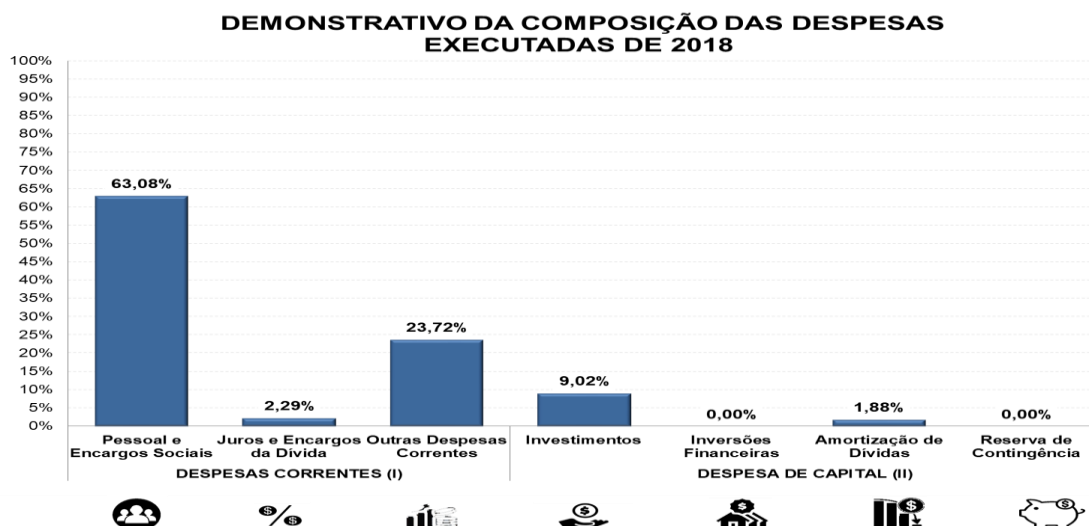
Reitero, pois, que em tópico específico já me manifestei com maiores detalhes sobre o tema e apresento abaixo o demonstrativo das espécies e dos valores parciais e totais das despesas autorizadas e executadas.

Tabela 15

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DAS ESPÉCIES DAS DESPESAS AUTORIZADAS E EXECUTADAS DE 2018			
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	AUTORIZADA (a)	EXECUTADA (b)	% TOTAL EXECUTADA (b/t)
Despesas Correntes	16.033.364.020,80	13.115.369.532,33	89,0946%
Pessoal e Encargos Sociais	11.306.587.965,82	9.286.499.226,62	63,0845%
Juros e Encargos da Dívida	389.186.565,00	336.980.688,60	2,2892%
Outras Despesas Correntes	4.337.589.489,98	3.491.889.617,11	23,7209%
Despesas de Capital	2.277.553.498,20	1.605.361.267,40	10,9054%
Investimentos	1.942.184.917,20	1.328.418.073,37	9,0241%
Inversões Financeiras	2.216.500,00	-	0,0000%
Amortização de Dívidas	332.598.881,00	276.943.194,03	1,8813%
Reserva de Contingência	553.200,00	-	0,0000%
TOTAIS (t)	18.310.917.519,00	14.720.730.799,73	100%

Figura 7



Neste tópico, sem perder de vista que o principal controle que este Tribunal deve fazer — compreendendo a verificação da efetiva compatibilidade da execução orçamentária com as autorizações estabelecidas na LOA —, faço também, a seguir, os registros e as considerações que reputo importantes para demonstrar quais foram as prioridades governamentais dadas para a aplicação dos recursos públicos, considerando as categorias econômicas das despesas e as diversas funções de governo, demonstrando sua evolução ao longo dos orçamentos anteriores.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

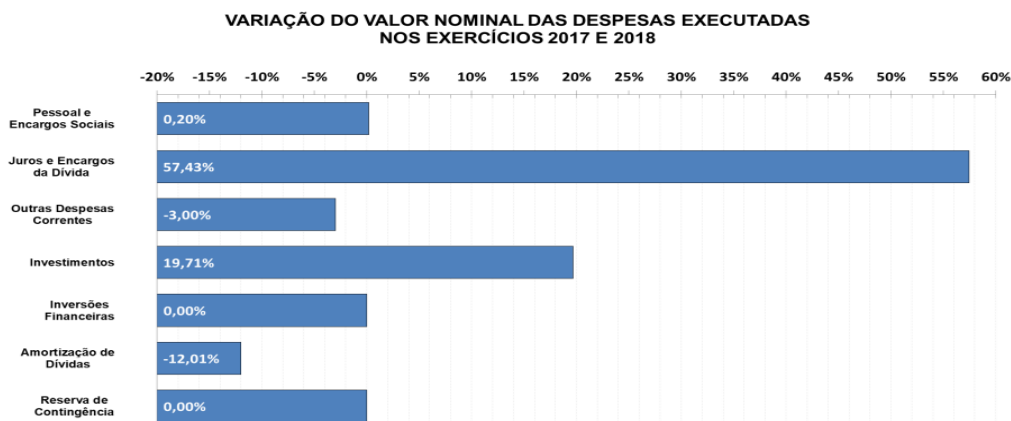
2.3.2.2. DESPESAS POR CATEGORIAS ECONÔMICAS

No exercício financeiro de 2018, foi de R\$ 14.720.730.799,73 o valor total final das despesas empenhadas, compreendidas nas categorias econômicas de despesas correntes, no total de 13.115.369.532,33, e de despesas de capital, no total de R\$ 1.605.361.267,40.

Tabela 16

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS EXECUTADAS NOS EXERCÍCIOS DE 2017 E 2018			
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	EXECUTADA 2017 (a)	EXECUTADA 2018 (b)	Var. Nominal % (b/a)
Despesas Correntes	13.082.438.654,22	13.115.369.532,33	0,2517%
Pessoal e Encargos Sociais	9.268.376.650,62	9.286.499.226,62	0,1955%
Juros e Encargos da Dívida	214.056.482,44	336.980.688,60	57,4261%
Outras Despesas Correntes	3.600.005.521,16	3.491.889.617,11	-3,0032%
Despesas de Capital	1.424.476.719,82	1.605.361.267,40	12,6983%
Investimentos	1.109.724.877,59	1.328.418.073,37	19,7070%
Inversões Financeiras	2.760,00	-	0,0000%
Amortização de Dívidas	314.749.082,23	276.943.194,03	-12,0114%
Reserva de Contingência			0,0000%
TOTAIS (t)	14.506.915.374,04	14.720.730.799,73	100%

Figura 8



Pelos dados inscritos no demonstrativo acima, vê-se que os orçamentos executados e consolidados (pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) foram muito próximos em seus respectivos valores totais nos dois últimos anos. Entretanto, eles foram executados de forma diferentes, valendo destacar os seguintes pontos:

I - os entes e seus órgãos estatais competentes continuam com pequena capacidade de impulsionar o crescimento econômico do Estado, uma vez que 89% da despesa executada (por meio do orçamento anual) são despendidos em operações/ despesas correntes, principalmente com gastos de pessoal, ainda que se reconheça o significativo e elogiável aumento de 19,71% nos investimentos feitos em 2018;



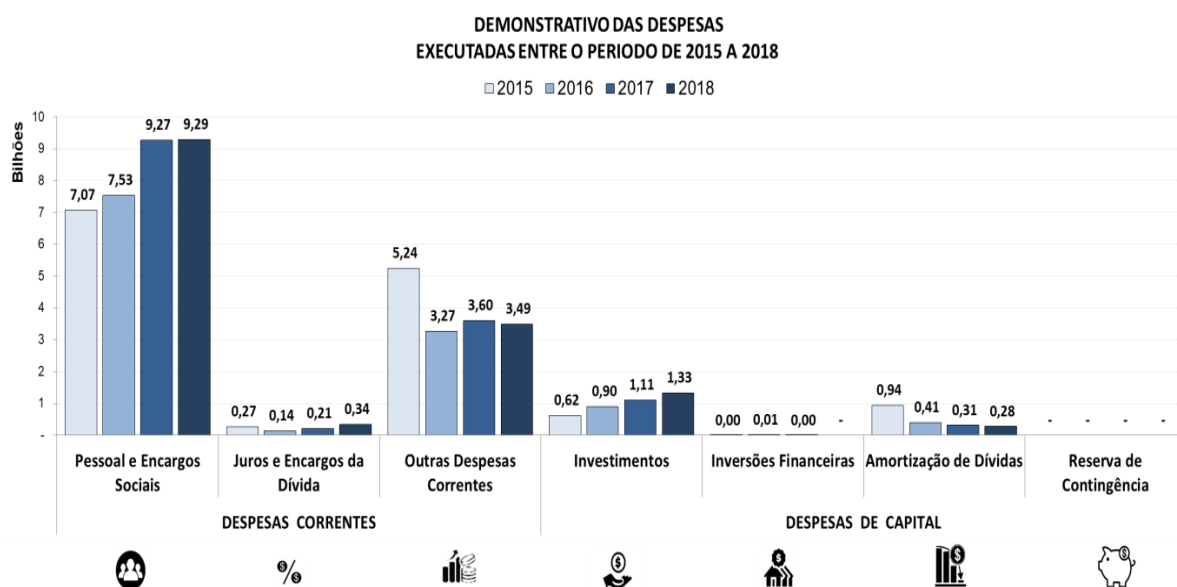
Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

☞ II - o crescimento substancial do pagamento de juros e encargos da dívida;

☞ III - a manutenção em valores nominais da despesa de pessoal, significou a redução desses gastos, porquanto tal manutenção absorveu o crescimento vegetativo da folha de pagamentos e o aumento de seus encargos em decorrência da elevação das alíquotas previdenciárias.

Figura 9



2.3.2.3. DESPESAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO

A classificação funcional da despesa representa o maior nível de agregação dos gastos públicos por diversas áreas de atuação governamental.

No exercício financeiro de 2018, as funções governamentais com os maiores valores empenhados (gastos públicos) foram: Previdência = R\$ 3.086 bilhões; Educação = R\$ 2.405 bilhões; Segurança Pública = R\$ 1,668 bilhão; Saúde = R\$ 1,353 bilhão; Administração = R\$ 1,150 bilhão; Judiciária = R\$ 988 milhões; Transportes = R\$ 848 milhões e Encargos Especiais = R\$ 775 milhões.

Nos termos da classificação funcional estabelecida pelas regras da Portaria n. 42-MOG, de 1999, seguem demonstrados abaixo os valores das despesas realizadas no exercício financeiro de 2018, comparados com os valores relativos ao exercício financeiro de 2017.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 17

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO			
Escala em (R\$ 1,00)			
FUNÇÃO	EXERCÍCIO 2017 (a)	EXERCÍCIO 2018 (b)	Var. Nominal % (b/a)
01 – LEGISLATIVA	457.051.475,00	475.202.598,00	3,9714%
02 – JUDICIÁRIA	956.722.828,00	988.011.067,00	3,2704%
03 – ESSENCIAL À JUSTIÇA	641.228.850,00	816.495.913,00	27,3330%
04 – ADMINISTRAÇÃO	1.132.637.903,00	1.150.595.732,00	1,5855%
06 – SEGURANÇA PÚBLICA	1.818.341.591,00	1.668.617.585,00	-8,2341%
08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL	189.314.049,00	192.212.594,00	1,5311%
09 – PREVIDÊNCIA SOCIAL	3.177.448.092,00	3.086.546.860,00	-2,8608%
10 – SAÚDE	1.264.352.724,00	1.353.899.498,00	7,0824%
11 – TRABALHO	11.270.749,00	8.899.333,00	-21,0404%
12 – EDUCAÇÃO	2.407.841.369,00	2.405.673.797,00	-0,0900%
13 – CULTURA	29.546.629,00	44.268.127,00	49,8246%
14 – DIREITOS DA CIDADANIA	278.860.305,00	290.422.515,00	4,1462%
15 – URBANISMO	22.944.474,00	45.097.761,00	96,5517%
16 – HABITAÇÃO	28.423.824,00	42.755.904,00	50,4228%
17 – SANEAMENTO	70.546.252,00	82.145.238,00	16,4417%
18 – GESTÃO AMBIENTAL	50.116.472,00	52.059.996,00	3,8780%
19 – CIÊNCIA E TECNOLOGIA	6.644.262,00	9.138.173,00	37,5348%
20 – AGRICULTURA	175.592.395,00	176.065.614,00	0,2695%
21 – ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	2.790.086,00	1.196.731,00	-57,1077%
22 – INDÚSTRIA	10.689.906,00	159.963.869,00	1396,4011%
23 – COMÉRCIO E SERVIÇOS	29.304.371,00	28.372.275,00	-3,1807%
24 – COMUNICAÇÃO	-	-	0,0000%
25 – ENERGIA	-	251.525,00	0,0000%
26 – TRANSPORTE	883.536.763,00	848.506.082,00	-3,9648%
27 – DESPORTO E LAZER	12.637.622,00	18.502.496,00	46,4081%
28 – ENCARGOS ESPECIAIS	848.844.775,00	775.829.501,00	-8,6017%
99 – RESERVA	-	-	0,0000%
TOTAIS (t)	14.506.915.374,00	14.720.730.799,00	1,4739%

Como demonstrado, os maiores crescimentos das despesas ocorreram nas funções dos Programas de Industrialização, Habitação, Cultura e Desporto, Ciência e Tecnologia e Essencial à Justiça, sendo esta última a que teve o maior crescimento nominal e, dentro dela, especialmente, as despesas com o Ministério Público, devendo ser destacado o maior recuo dos gastos na função Segurança Pública e importante redução na função Encargos da Dívida.

Tabela 18

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO - ORDENADO		
Escala em (R\$ 1,00)		
FUNÇÃO	EXERCÍCIO 2018 (a)	% (a / t)
09 – PREVIDÊNCIA SOCIAL	3.086.546.860,00	20,9673%
12 – EDUCAÇÃO	2.405.673.797,00	16,3421%
06 – SEGURANÇA PÚBLICA	1.668.617.585,00	11,3352%
10 – SAÚDE	1.353.899.498,00	9,1972%
04 – ADMINISTRAÇÃO	1.150.595.732,00	7,8162%
02 – JUDICIÁRIA	988.011.067,00	6,7117%
26 – TRANSPORTE	848.506.082,00	5,7640%
03 – ESSENCIAL À JUSTIÇA	816.495.913,00	5,5466%
28 – ENCARGOS ESPECIAIS	775.829.501,00	5,2703%
01 – LEGISLATIVA	475.202.598,00	3,2281%
14 – DIREITOS DA CIDADANIA	290.422.515,00	1,9729%
08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL	192.212.594,00	1,3057%
20 – AGRICULTURA	176.065.614,00	1,1960%
22 – INDÚSTRIA	159.963.869,00	1,0867%
17 – SANEAMENTO	82.145.238,00	0,5580%
18 – GESTÃO AMBIENTAL	52.059.996,00	0,3537%
15 – URBANISMO	45.097.761,00	0,3064%
13 – CULTURA	44.268.127,00	0,3007%
16 – HABITAÇÃO	42.755.904,00	0,2904%
23 – COMÉRCIO E SERVIÇOS	28.372.275,00	0,1927%
27 – DESPORTO E LAZER	18.502.496,00	0,1257%
19 – CIÊNCIA E TECNOLOGIA	9.138.173,00	0,0621%
11 – TRABALHO	8.899.333,00	0,0605%
21 – ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	1.196.731,00	0,0081%
25 – ENERGIA	251.525,00	0,0017%
24 – COMUNICAÇÃO	-	0,0000%
99 – RESERVA	-	0,0000%
TOTAL (t)	14.720.730.799,00	100%

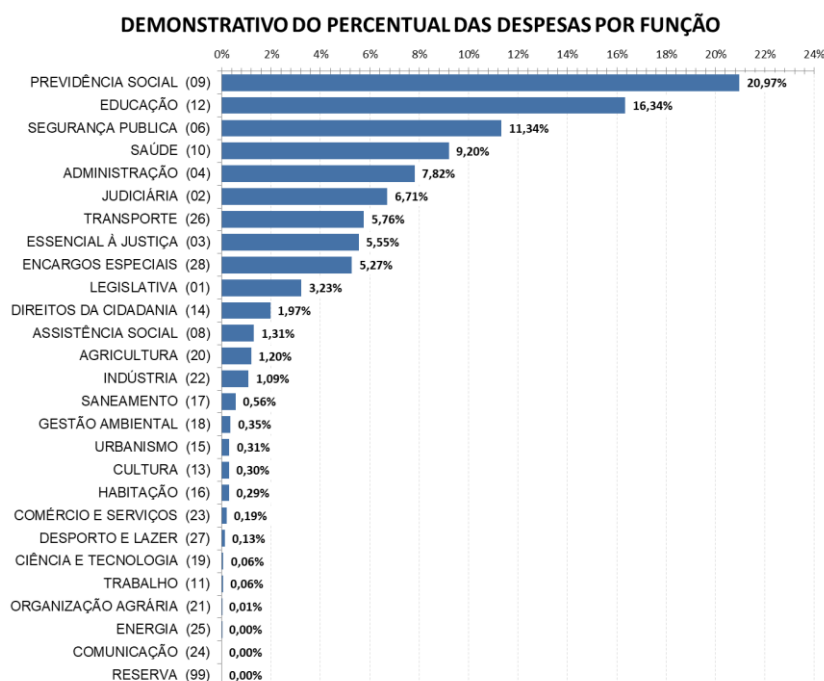


Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Abaixo, segue demonstrada — em ordem decrescente de valores — a execução das despesas por funções de governo, no exercício financeiro de 2018.

Figura 10



E no gráfico seguinte estão demonstradas as áreas de atuação governamental nas quais foram empregados os maiores valores de recursos financeiros públicos em 2018, assim como a variação nominal de tais valores em comparação com os valores relativos ao exercício financeiro de 2017:

Tabela 19

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO					
FUNÇÃO	EXERCÍCIO 2017 (a)	EXERCÍCIO 2018 (b)	Var. Nominal % (b / a)	% 2017 (a / t)	% 2018 (b / t)
02 - JUDICIÁRIA	956.722.828,00	988.011.067,00	3,2704%	7,6601%	8,0472%
04 - ADMINISTRAÇÃO	1.132.637.903,00	1.150.595.732,00	1,5855%	9,0686%	9,3714%
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	1.818.341.591,00	1.668.617.585,00	-8,2341%	14,5587%	13,5907%
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	3.177.448.092,00	3.086.546.860,00	-2,8608%	25,4405%	25,1395%
10 - SAÚDE	1.264.352.724,00	1.353.899.498,00	7,0824%	10,1231%	11,0273%
12 - EDUCAÇÃO	2.407.841.369,00	2.405.673.797,00	-0,0900%	19,2786%	19,5939%
26 - TRANSPORTE	883.536.763,00	848.506.082,00	-3,9648%	7,0741%	6,9110%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	848.844.775,00	775.829.501,00	-8,6017%	6,7963%	6,3190%
TOTAIS (t)	12.489.726.045,00	12.277.680.122,00	-1,6978%	100%	100%

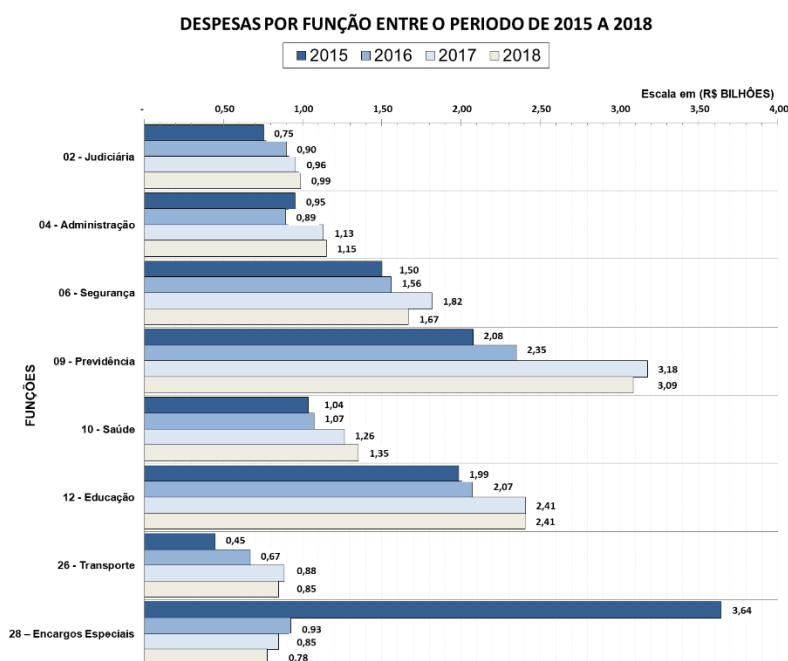


Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Neste ponto, estão na sequência apresentados os gráficos de crescimentos, nos últimos 4 anos, das despesas realizadas para as funções mais importantes.

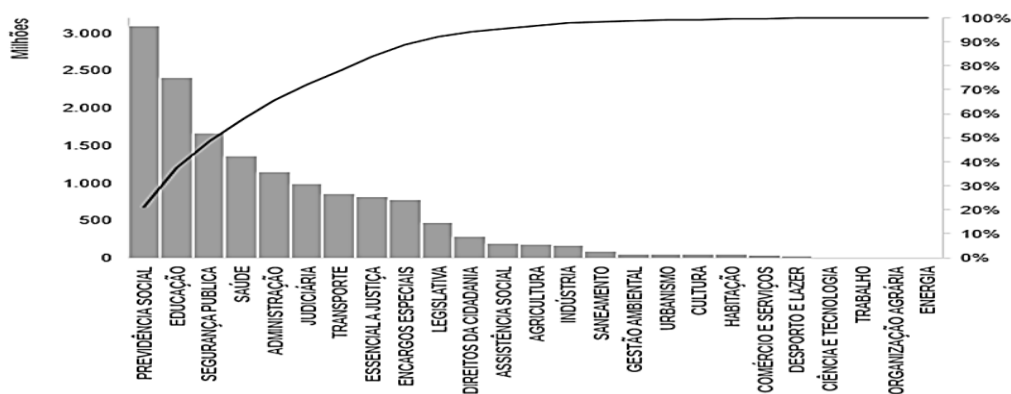
Figura 11



Reproduzo então o quadro feito pela equipe técnica da Comissão Especial, que também representa a concentração de despesas executadas nas diversas funções de governo (ANA-CE-3462/2019, fl. 9.857):

Figura 12

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS EXECUTADAS NAS FUNÇÕES E NÍVEL DE CONCENTRAÇÃO (%).





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

“O volume de dotações utilizadas ou despesas empenhadas no exercício é apresentado nas barras. A intersecção dos percentuais com a curva na cor preta mostra, por exemplo, que, aproximadamente, 80% (78,13%) dos dispêndios orçamentários (R\$ 11,640 bilhões) estão concentrados em 28% das funções, quais sejam: “Previdência Social”, “Educação”, “Segurança Pública”, “Saúde”, “Administração”, “Judiciária” e “Transporte”. Essas funções são áreas em que predominam ora o poder extroverso do Estado, ora a manutenção e funcionamento dos serviços públicos, ora a formulação de políticas públicas, ora a regulação de setores econômicos etc.”.

2.3.2.4. REPASSES DE DUODÉCIMOS

Os repasses dos valores correspondentes aos denominados duodécimos ao Poder Legislativo (que tem seu orçamento integrado pelo do Tribunal de Contas) e ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública estão positivamente regulados pelas disposições dos arts. 56, § 1º, 110, § 2º, 130 e 142-A, § 1º, da Constituição Estadual.

Assim, em dando cumprimento ao regramento constitucional, foram consignados na LOA para 2018 — mediante dotações apropriadas —, e efetivamente repassados aos entes estatais destinatários, os valores totais finais que seguem discriminados no quadro demonstrativo abaixo.

Tabela 20

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DOS VALORES EFETIVAMENTE REPASSADOS AOS PODERES AO MINISTÉRIO PÚBLICO E DEFENSORIA PÚBLICA – EXERCÍCIO 2018			
INSTITUIÇÃO	VALORES AUTORIZADOS LDO - LOA (a)	REPASSE DE DUODÉCIMOS (b)	% RCL (b / r)
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	290.000.000,00	274.693.785,36	2,5588%
TRIBUNAL DE CONTAS	274.995.000,00	259.187.677,46	2,4144%
TRIBUNAL DE JUSTIÇA	877.500.000,00	842.649.542,19	7,8494%
MINISTÉRIO PÚBLICO	405.800.000,00	388.019.013,30	3,6145%
DEFENSORIA PÚBLICA	185.000.000,00	169.111.299,65	1,5753%
TOTAIS (t)	2.033.295.000,00	1.933.661.317,96	
RCL (r)	10.735.143.525,05	RREO - 6º BIMESTRE	

Consoante os valores acima grafados, é constatável que os valores dos repasses respeitaram os limites dos totais consignados na LOA para 2018. E no referido exercício financeiro foram repassados aos Poderes e aos demais órgãos nominados, a título de duodécimos, o valor total de R\$ 1.933.661.317,96, equivalendo ao percentual de 13,07% maior que o valor total de R\$ 1.710.095.955,27 repassado em 2017.

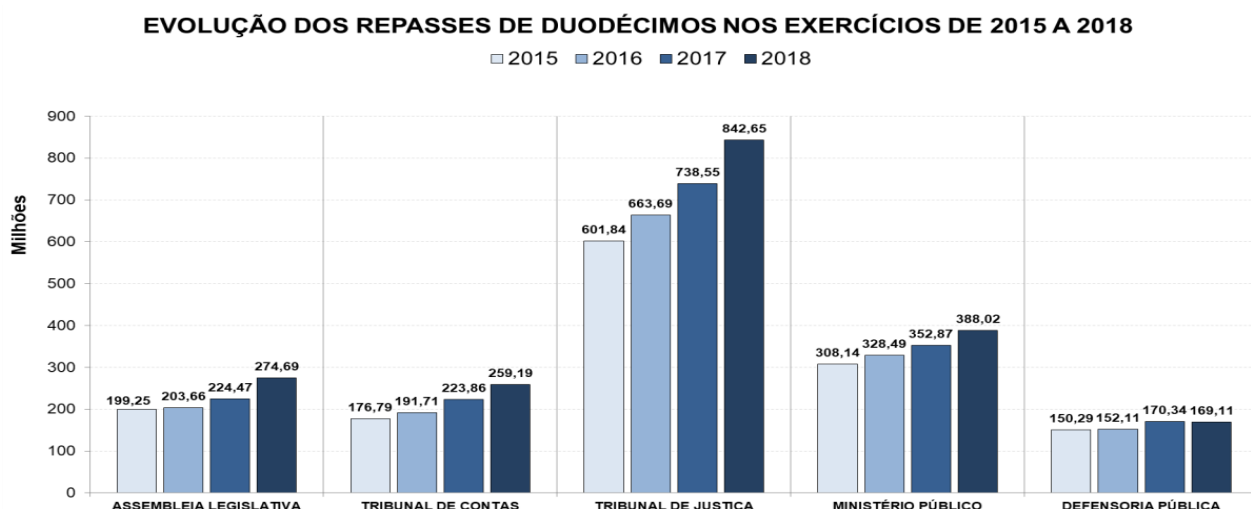
No gráfico abaixo, é demonstrada a evolução dos repasses nos últimos 4 anos.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Figura 13



2.3.2.5. DESPESAS EXECUTADAS PELOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E PELA DEFENSORIA PÚBLICA

As disposições do § 1º do art. 12 da Lei n. 5.026, de 20 de julho de 2017 (LDO para a elaboração da LOA para 2018) estabeleceu como diretriz específica do Orçamento Fiscal os limites de despesas para a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Mas a Lei n. 5.152, de 2017 (LOA para 2018), ampliou os valores das despesas para o Tribunal de Justiça e o Ministério Público em R\$ 73.500.000,00 e R\$ 5.800.000,00, respectivamente.

No demonstrativo seguinte está demonstrada a compatibilidade dos valores das despesas executadas por tais entes e órgãos, com os valores das despesas orçamentariamente autorizadas.

Tabela 21

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO SINTÉTICO DE VALORES DE DESPESAS AUTORIZADAS, EXECUTADAS E LIQUIDADAS NO EXERCÍCIO DE 2018					
INSTITUIÇÃO	AUTORIZADA (a)	EXECUTADA (b)	LIQUIDADADA (c)	% EXEC. (b/a)	% LIQUID. (c/a)
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	290.000.000,00	233.660.338,86	233.208.213,00	80,5725%	80,4166%
TRIBUNAL DE CONTAS	274.995.000,00	240.887.457,00	240.201.475,00	87,5970%	87,3476%
TRIBUNAL DE JUSTIÇA	877.500.000,00	816.277.812,79	816.277.812,79	93,0231%	93,0231%
MINISTÉRIO PÚBLICO	405.800.000,00	388.768.352,84	377.820.005,22	95,8029%	93,1050%
DEFENSORIA PÚBLICA	185.000.000,00	184.627.285,11	184.608.466,72	99,7985%	99,7884%
TOTAIS (t)	2.033.295.000,00	1.864.221.246,60	1.852.115.972,73	91,6847%	91,0894%



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

As despesas executadas têm sua composição representada no demonstrativo seguinte, por meio do qual se vê que grande parte das despesas dos citados Poderes e órgãos se destinou a atender o custeio de pessoal e dos encargos sociais.

Tabela 22

DEMONSTRATIVO DA COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS EXECUTADAS NO EXERCÍCIO DE 2018							
INSTITUIÇÃO	TOTAL	DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS		OUTRAS DESPESAS CORRENTES		DESPESAS DE CAPITAL	
	Valor em R\$ 1,00 (a)	Valor em R\$ 1,00 (b)	% (b/a)	Valor em R\$ 1,00 (c)	% (c/a)	Valor em R\$ 1,00 (d)	% (d/a)
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	233.660.338,86	162.423.304,00	69,51%	70.340.807,00	30,10%	896.227,00	0,38%
TRIBUNAL DE CONTAS	240.887.457,00	138.871.734,00	57,65%	68.833.580,00	28,57%	33.182.143,00	13,77%
TRIBUNAL DE JUSTIÇA	816.277.812,79	638.607.208,00	78,23%	177.339.037,00	21,73%	331.567,00	0,04%
MINISTÉRIO PÚBLICO	388.768.352,84	218.348.316,00	56,16%	168.183.683,00	43,26%	2.236.353,00	0,58%
DEFENSORIA PÚBLICA	184.627.285,11	142.340.777,00	77,10%	42.286.508,00	22,90%	42.286.508,00	22,90%
TOTAIS (t)	1.864.221.246,60	1.300.591.339,00		526.983.615,00		78.932.798,00	

Outro dado importante que pode ser obtido desse todo em análise é o crescimento das despesas orçamentárias, em comparando-as com as despesas do exercício financeiro de 2017, conforme os seguintes valores:

Tabela 23

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DE DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS EXECUTADAS NO EXERCÍCIO 2017 E 2018						
INSTITUIÇÃO	EXERCÍCIO 2017		EXERCÍCIO 2018		Var. Nominal %	
	Pessoal e Encargos (a)	Total (b)	Pessoal e Encargos (c)	Total (d)	Pessoal e Encargos (c/a)	Total (d/b)
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	158.288.122,00	225.829.638,00	162.423.304,00	233.660.338,00	2,6124%	3,4675%
TRIBUNAL DE CONTAS	123.425.288,00	230.544.228,00	138.871.734,00	240.887.457,00	12,5148%	4,4864%
TRIBUNAL DE JUSTIÇA	586.832.930,00	731.063.448,00	638.607.208,00	816.277.812,00	8,8227%	11,6562%
MINISTÉRIO PÚBLICO	200.866.297,00	354.287.404,00	218.348.316,00	388.768.352,00	8,7033%	9,7325%
DEFENSORIA PÚBLICA	135.109.287,00	164.950.494,00	142.340.777,00	184.627.285,00	5,3523%	11,9289%
TOTAIS (t)	1.204.521.924,00	1.706.675.212,00	1.300.591.339,00	1.864.221.244,00	7,9757%	9,2312%

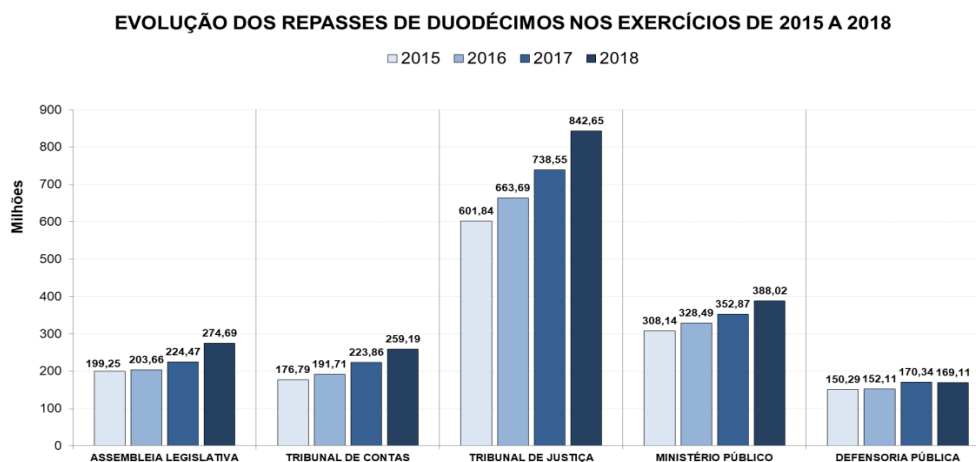


Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Por final, segue demonstrada abaixo a evolução das despesas executadas no período de 2015 a 2018.

Figura 14



2.4. GESTÃO GOVERNAMENTAL

2.4.1. ANÁLISE DO BALANÇO GERAL DO ESTADO

Ainda que a principal função do controle externo seja a exercida em seu aspecto quantitativo, é certo que, em decorrência de os novos rumos do direito financeiro abarcarem aspectos qualitativos das despesas públicas — compreendendo os conceitos de “*governança, responsividade e accountability*” —, optei por incluir nestas razões, ao longo da análise dos pontos de controle, comentários sobre tais conceitos. E para tal finalidade, dividi os tópicos em controles de gestão e não de demonstrações.

2.4.2. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As regras do art. 48 da LRF reafirmam a transparência fiscal como um dos marcos sobre os quais tal Lei se fundamenta. Assim:

I - para dar transparência fiscal aos atos de governo são necessárias, em suma, as demonstrações de eficiente e concreta arrecadação de tributos ou de outras fontes e da eficácia da destinação e da administração dos recursos públicos;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

II - as demonstrações necessárias decorrem de um sistema de informações e de controle que conjuga técnicas contábeis e regras de Direito Financeiro;

III - a contabilidade pública é, pois, uma ferramenta de gestão que não só propicia confiabilidade aos registros que lhes são próprios, como também e principalmente atende a um fim específico: a tutela da coisa pública por meio do controle técnico, que irradia seus efeitos para o concomitante ou posterior exercício das tutelas política e social (Lei [federal] n. 10.180, de 2001; Resoluções CFC n. 1.128 a 1.132, ambas de 2008, e MCASP - STN).

Em harmonia com as considerações acima postas, as regras dos arts. 85 e 89 da Lei/Fed. n. 4.320, de 1964, assim dispõem:

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

E apenas como reforço dos elementos que, para o fim de dar transparência às contas públicas, devem ser demonstrados, destaco que:

I - o conteúdo orçamentário refere-se aos registros das receitas estimadas e das despesas fixadas, bem como, na mesma ordem, das receitas realizadas e das dotações disponibilizadas para as respectivas execuções;

II - a contabilidade financeira é o instrumento de registro dos ingressos ocorridos e dos efetivos dispêndios de recursos;

III - as demonstrações patrimoniais compreendem as posições anteriores e finais relativas aos bens, direitos e obrigações pertencentes aos entes públicos, inclusive os industriais.

Nesses termos, os resultados da gestão pública são apresentados por meio de demonstrativos, de forma consolidada e, em certos tópicos, de forma específica.

☞ Importa, pois, destacar neste passo que a minha opinião jurídica sobre os conteúdos dos demonstrativos contábeis está embasada nas análises técnicas feitas pela Comissão Especial (instituída para tais fins) e pela Auditoria, bem como nas razões integrantes da manifestação do Ministério Público de Contas.

Daí, cito abaixo as pertinentes observações feitas pela referida Comissão Especial, a respeito das limitações do seu trabalho (fl. 9890), esclarecendo que:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

*“A **auditoria de conformidade** é a avaliação independente para determinar se um objeto está em conformidade com as normas aplicáveis. Quando seu foco recai sobre as demonstrações contábeis, visa obter evidências apropriadas e suficientes para expressar uma conclusão, de forma a aumentar o grau de confiança dos usuários destas informações.*

*Tendo em vista as limitações expostas no item 1.6 deste relatório, os trabalhos desta Comissão em relação às DCASP's e a outros relatórios financeiros caracterizaram-se como **de revisão** o qual possui alcance significativamente menor do que o de uma auditoria. Neste caso, a realização de indagações e a execução de procedimentos analíticos e outros procedimentos de revisão tiveram o intuito de reduzir a um nível moderado o risco de expressar uma conclusão inadequada.”.*

E no subitem 2.5.1. do item 2.5. de sua análise técnica, a Comissão Especial estabeleceu nos termos seguintes o objeto do exame feito:

“A situação patrimonial e orçamentária, os fluxos de caixa, os resultados e o desempenho das atividades durante o exercício e a conformidade com o orçamento aprovado foram divulgados por meio das Demonstrações Contábeis consolidadas, que compõem o Balanço Geral do Estado, enumeradas pela Lei Federal nº 4.320/1964, pela NBC TSP 16.6 – R1 (Demonstrações Contábeis), revogada a partir de 01/01/2019, e pelo MCASP, quais sejam: Balanço Orçamentário (fls. 2990-2992), Balanço Financeiro (fls. 2993-2994), Demonstração dos Fluxos de Caixa (fls. 3221-3222), Demonstração das Variações Patrimoniais (fls. 2997-2998), Balanço Patrimonial (fls. 2995-2996) e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (fl. 3223).

Como parte integrante destas demonstrações contábeis, as notas explicativas (fls. 9297-9340) evidenciaram informações adicionais ou úteis àquelas expostas, nos termos dos itens 39 a 41 da NBC TSP 16.6 (R1) e 8.1 a 8.64 da NBC TSP Estrutura Conceitual. (...).”

Acrescento que nos termos do art. 15 e do parágrafo único do art. 61 da Lei (estadual) n. 4.640, de 2014, a consolidação dos balanços e suas demonstrações foram elaboradas pela Superintendência de Contabilidade Geral do Estado da Secretaria de Estado de Fazenda e recebeu — por meio dos documentos de fls. 14-64 — a chancela do controle interno feito pelo Controlador Geral do Estado, que ao final da sua manifestação concluiu *“pelo Parecer Técnico Conclusivo Favorável da referida gestão”* (item 8.5, fl. 63).

2.4.3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A verificação e a análise dos elementos do Balanço Orçamentário objetivam estabelecer parâmetros de desempenho da gestão orçamentária, visto que:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

I - a gestão orçamentária é a execução do orçamento em harmonia com o seu planejamento;

II - o Balanço Orçamentário é o instrumento que “*demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas*”, segundo a definição enunciada no art. 102 da Lei/Fed. n. 4.320, de 1964.

Com efeitos objetivos, a composição do Balanço Orçamentário Consolidado da Administração estadual, relativamente ao exercício financeiros de 2018, está representada pelos elementos assim nominados e quantificados:

Tabela 24

Escala em (R\$ 1,00)

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL Consolidação Geral				
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo (d) = (c-b)
RECEITAS CORRENTES (I)	12.873.516.600,00	16.454.256.195,00	13.829.246.449,64	(2.625.009.745,36)
Receita Tributária	6.381.070.700,00	6.658.062.462,00	6.706.133.233,91	48.070.771,91
Receita de Contribuições	1.510.791.700,00	3.497.911.227,00	2.176.506.716,48	(1.321.404.510,52)
Receita Patrimonial	359.999.600,00	364.216.600,00	205.127.626,22	(159.088.973,78)
Receita Agropecuária	-	-	-	-
Receita Industrial	-	-	-	-
Receita de Serviços	586.016.600,00	1.048.222.674,00	793.328.384,43	(254.894.289,57)
Transferências Correntes	3.497.656.000,00	3.614.563.200,00	3.112.095.868,66	(502.467.331,34)
Outras Receitas Correntes	537.982.000,00	1.271.280.032,00	836.054.619,94	(435.225.412,06)
RECEITAS DE CAPITAL (II)	1.623.797.400,00	1.671.382.035,00	1.094.255.846,67	(577.126.188,33)
Operações de Crédito	-	22.665.700,00	17.613.400,00	(5.052.300,00)
Alienação de Bens	2.000.000,00	3.547.200,00	4.338.515,23	791.315,23
Amortizações de Empréstimos	4.212.600,00	6.582.600,00	6.324.524,99	(258.075,01)
Transferências de Capital	1.015.367.300,00	1.036.369.035,00	785.196.646,65	(251.172.388,35)
Outras Receitas de Capital	602.217.500,00	602.217.500,00	280.782.759,80	(321.434.740,20)
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	14.497.314.000,00	18.125.638.230,00	14.923.502.296,31	(3.202.135.933,69)
OPERAÇÕES DE CRÉDITO / REFINANCIAMENTO (IV)	-	-	-	-
Operações de Crédito Internas	-	-	-	-
Mobiliária	-	-	-	-
Contratual	-	-	-	-
Operações de Crédito Externas	-	-	-	-
Mobiliária	-	-	-	-
Contratual	-	-	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III + IV)	14.497.314.000,00	18.125.638.230,00	14.923.502.296,31	(3.202.135.933,69)
Déficit (VI)	-	185.279.289,00	-	(185.279.289,00)
TOTAL (VII) = (V + VI)	14.497.314.000,00	18.310.917.519,00	14.923.502.296,31	(3.387.415.222,69)
Saldos de Exercícios Anteriores	185.279.289,00	-	-	-
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores	-	-	-	-
Superávit Financeiro	185.279.289,00	-	-	-
Reabertura de Créditos Adicionais	-	-	-	-
Fonte: Balanço Orçamentário (BO - anexo 12 - DOE nº 9.863/2019 - Suplemento).				



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Figura 15

DEMONSTRATIVO DA RECEITA REALIZADA

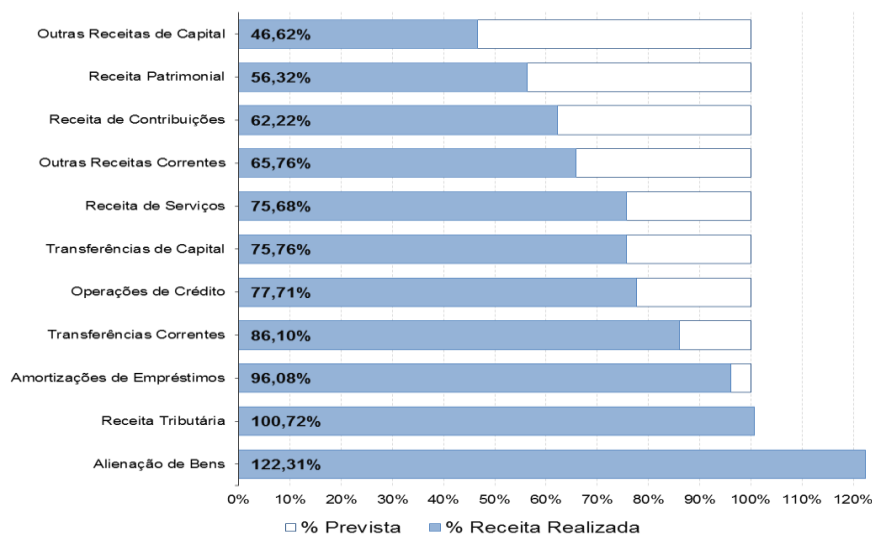


Tabela 25

Escala em (R\$ 1,00)

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO - CONTINUAÇÃO						
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL						
Consolidação Geral						
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)	Despesas Liquidadas (h)	Despesas Pagas (i)	Saldo da Dotação (j) = (f-g)
DESPESAS CORRENTES (VIII)	12.494.905.900,00	16.033.364.020,80	13.115.369.532,33	12.538.400.239,04	12.275.776.173,37	2.917.994.488,47
Pessoal e Encargos Sociais	7.648.185.100,00	11.306.587.965,82	9.286.499.226,62	8.942.806.391,65	8.786.971.301,29	2.020.088.739,20
Juros e Encargos da Dívida	371.645.100,00	389.186.565,00	336.980.688,60	336.980.688,60	336.980.688,60	52.205.876,40
Outras Despesas Correntes	4.475.075.700,00	4.337.589.489,98	3.491.889.617,11	3.258.613.158,79	3.151.824.183,48	845.699.872,87
DESPESAS DE CAPITAL (IX)	1.736.518.200,00	2.277.000.298,20	1.605.361.267,40	1.460.044.364,10	1.446.294.472,13	671.639.030,80
Investimentos	1.428.253.100,00	1.942.184.917,20	1.328.418.073,37	1.183.101.170,07	1.169.351.278,10	613.766.843,83
Inversões Financeiras	1.166.500,00	2.216.500,00	-	-	-	2.216.500,00
Amortização da Dívida	307.098.600,00	332.598.881,00	276.943.194,03	276.943.194,03	276.943.194,03	55.655.686,97
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (X)	115.917.600,00	-	-	-	-	-
SUBTOTAL DAS DESPESAS (XI) = (VIII + IX + X)	14.347.341.700,00	18.310.364.319,00	14.720.730.799,73	13.998.444.603,14	13.722.070.645,50	3.589.633.519,27
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA / REFINANCIAMENTO (XII)	-	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida Interna	-	-	-	-	-	-
Dívida Mobiliária	-	-	-	-	-	-
Outras Dívidas	-	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida Externa	-	-	-	-	-	-
Dívida Mobiliária	-	-	-	-	-	-
Outras Dívidas	-	-	-	-	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XII) = (XI + XII)	14.347.341.700,00	18.310.364.319,00	14.720.730.799,73	13.998.444.603,14	13.722.070.645,50	3.589.633.519,27
SUPERÁVIT (XIII)	-	-	202.771.496,58	-	-	(202.771.496,58)
TOTAL (XIV) = (XII + XIII)	14.347.341.700,00	18.310.364.319,00	14.923.502.296,31	13.998.444.603,14	13.722.070.645,50	3.386.862.022,69
RESERVA DO RPPS	149.972.300,00	553.200,00	-	-	-	553.200,00

Fonte: Balanço Orçamentário (BO - anexo 12 - DOE nº 9.863/2019 - Suplemento).



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Figura 16

DEMONSTRATIVO DA DESPESA EXECUTADA

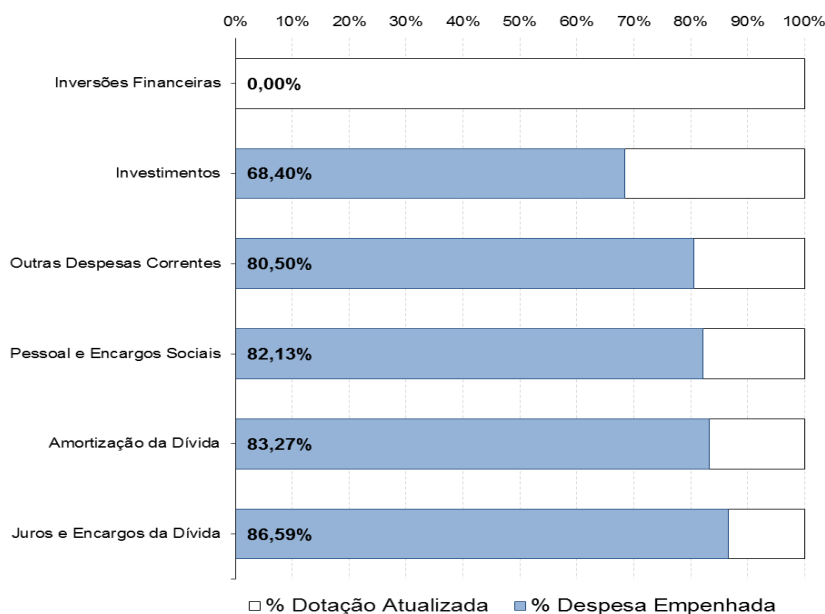


Tabela 26

Escala em (R\$ 1,00)

EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS						
Consolidação Geral						
	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo a Pagar (f) = (a+b-d-e)
	Em Exercícios Anteriores (a)	Em 31 de Dezembro do Exercício Anterior (b)				
DESPESAS CORRENTES (I)	5.414.655,82	867.570.554,86	396.650.851,16	381.687.647,77	439.024.243,65	52.273.319,26
Pessoal e Encargos Sociais	509.275,55	572.633.988,94	194.372.016,15	193.829.312,36	378.728.333,17	585.618,96
Juros e Encargos da Dívida	-	-	-	-	-	-
Outras Despesas Correntes	4.905.380,27	294.936.565,92	202.278.835,01	187.858.335,41	60.295.910,48	51.687.700,30
DESPESAS DE CAPITAL (II)	6.469.929,72	146.764.982,37	98.171.994,25	96.857.549,89	54.893.446,35	1.483.915,85
Investimentos	6.469.929,72	146.764.982,37	98.171.994,25	96.857.549,89	54.893.446,35	1.483.915,85
Inversões Financeiras	-	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida	-	-	-	-	-	-
TOTAIS (III) = (I + II)	11.884.585,54	1.014.335.537,23	494.822.845,41	478.545.197,66	493.917.690,00	53.757.235,11



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 27

EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS					
Consolidação Geral					
	Inscritos		Pagos	Cancelados	Saldo a Pagar (e) = (a+b-c-d)
	Em Exercícios Anteriores (a)	Em 31 de Dezembro do Exercício Anterior (b)			
DESPESAS CORRENTES (I)	53.222.399,87	711.814.937,73	681.696.581,65	8.215.437,58	75.125.318,37
Pessoal e Encargos Sociais	8.822.329,08	428.849.703,89	425.779.855,01	876.032,92	11.016.145,04
Juros e Encargos da Dívida	-	-	-	-	-
Outras Despesas Correntes	44.400.070,79	282.965.233,84	255.916.726,64	7.339.404,66	64.109.173,33
DESPESAS DE CAPITAL (II)	4.808.713,98	24.856.893,78	22.857.875,42	108.858,44	6.698.873,90
Investimentos	4.808.713,98	24.856.414,20	22.857.875,42	108.858,44	6.698.394,32
Inversões Financeiras	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida	-	479,58	-	-	479,58
TOTAIS (III) = (I + II)	58.031.113,85	736.671.831,51	704.554.457,07	8.324.296,02	81.824.192,27

Nos apêndices e anexos que ensejaram as conclusões da análise técnica feita pela Comissão Especial, pode ser verificada, no referente aos Pontos de Controle do Balanço Orçamentário, a consistência dos dados inscritos:

I - em balancetes, no controle de restos a pagar, nos cálculos de superávits e déficits;

II - no Balanço Financeiro, nos Anexos das Demonstrações Contábeis e nos Decretos de Abertura de Créditos Adicionais, dentre outros.

Acolho assim, e me valho das considerações expendidas pela Comissão Especial (subitem 2.6.1. da Análise-CE-462/2019, fl. 9896) sobre os aspectos gerais do Balanço Orçamentário, transcrevendo-as literalmente:

“A Lei Orçamentária estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 14,347 bilhões, o que correspondeu a um aumento de 3,61% em relação ao exercício anterior (R\$ 13,991 bilhões).

A arrecadação da receita orçamentária (R\$ 14,923 bilhões) mostrou frustração de receita de 17,67% em comparação com a previsão atualizada (R\$ 18,125 bilhões). Entre as categorias econômicas, a queda impactou as receitas correntes em 15,95% e as de capital em 34,53%.

Já o comprometimento das despesas orçamentárias por empenho apontou economia orçamentária de R\$ 3,589 bilhões, isto é, a execução das despesas atingiu 80,40% (14,720 bilhões) da dotação disponível ao final do exercício (R\$ 18,310 bilhões). Dentre as categorias econômicas, a economia orçamentária representou 18,20% e 29,50%, respectivamente, da dotação atribuída a despesas correntes e de capital.”.

É certo que as alterações orçamentárias promovidas impactaram consideravelmente as avaliações orçamentárias, especialmente a dita economia na execução da despesa e a frustração de receitas, mas no plano fático-prático o resultado orçamentário foi superavitário, como bem arremata a referenciada Comissão Especial, ao dizer que:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

“Assim, mesmo tendo ocorrido queda na arrecadação da receita (17,67%), o esforço de economia orçamentária foi proporcionalmente maior (19,60%), o que gerou um superávit orçamentário de 202,771 milhões (receitas arrecadadas acima das despesas empenhadas)”.

☞ E como já me manifestei antes, de modo conclusivo, na abordagem específica sobre as realocações orçamentárias, repriso/repiso aqui que as suplementações feitas se encontram dentro do limite autorizado pela regra do art. 9º da LOA para 2018 (25%).

☞ Em finalizando este tópico, digo em resumo que:

I - o efetivo resultado orçamentário apresenta quociente financeiro real da execução orçamentária (1,08), o que revela positiva capacidade de pagamentos com recursos originados da arrecadação do próprio exercício financeiro;

II - foi plena a regularidade da gestão orçamentária.

E desse modo, neste tópico estão acolhidas as manifestações conclusivas da Comissão Especial, da Auditoria e Ministério Público.

2.4.4. GESTÃO FINANCEIRA

De início, vale anotar que os elementos constitutivos do Balanço Financeiro propiciam verificar e analisar tanto a consistência dos elementos dos demais Balanços como a movimentação financeira da gestão (no exercício financeiro examinado). Mas não obstante a sugestiva denominação, não pode ser esquecido, ou desconsiderado, o enfoque orçamentário que é dado ao Balanço Financeiro, especialmente no referem-te aos regimes de contabilização das receitas e despesas estabelecidos pelas regras dos incisos I e II do art. 35 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964.

E pelo enfoque orçamentário supramencionado, o resultado financeiro não pode ser confundido com o superávit ou o déficit financeiro do exercício, que é apurado com as informações e dados integrantes do (ou apurados no) balanço patrimonial.

Portanto, é dizer aqui, em síntese, que:

I - a composição do Balanço Financeiro, em razão do processo de convergência, mantém a sua essência, mas contém informações e dados orçamentários. O objetivo específico de tal Balanço é demonstrar o resultado financeiro segregado por fontes de recursos e desse modo permitir a avaliação do resultado de cada fonte no resultado orçamentário final;

II - sob a ótica acima exposta, a gestão financeira tem conotação orçamentária diferentemente dos dados e informações relativos aos ingressos e desembolsos demonstrados no fluxo de caixa.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

No aspecto normativo – art. 103 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, e item 3 da parte V do MCASP –, o Balanço Financeiro demonstra as receitas e despesas orçamentárias, bem como os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte. E para os fins que lhe são próprios, segue abaixo reproduzido o Balanço Financeiro relativo ao exercício de 2018 (fls. 2993-2994).

Tabela 28

BALANÇO FINANCEIRO		
Consolidação Geral		
INGRESSOS		
	Exercício Atual	Exercício Anterior
RECEITA ORÇAMENTÁRIA (I)	14.923.502.296,31	12.628.717.023,43
Ordinária	7.834.155.344,54	7.032.545.055,62
Vinculada	7.089.346.951,77	5.596.171.967,81
Recursos Vinculados à Educação	1.047.258.873,01	963.801.365,57
Recursos Vinculados à Saúde	157.150.844,67	146.369.868,67
Recursos Vinculados à Previdência Social - RPPS	2.922.474.529,16	1.967.241.419,91
Recursos Vinculados à Previdência Social - RGPS	-	-
Recursos Vinculados à Assistência Social	-	-
Outras Destinações de Recursos	2.962.462.704,93	2.518.759.313,66
TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS (II)	12.794.962.049,75	11.494.228.437,59
Transferências Recebidas para a Execução Orçamentária	12.737.946.016,61	11.041.956.440,68
Transferências Recebidas Independentes da Execução Orçamentária	-	-
Transferências Recebidas para Aportes de Recursos para o RPPS	57.016.033,14	452.271.996,91
Transferências Recebidas para Aportes de Recursos para o RGPS	-	-
RECEBIMENTOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS (III)	21.567.367.384,55	22.651.049.261,42
Inscrição de Restos a Pagar Não Processados	722.286.196,59	1.014.335.537,23
Inscrição de Restos a Pagar Processados	276.373.957,64	736.671.831,51
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	4.600.962.775,06	4.340.768.357,22
Outros Recebimentos Extraorçamentários	15.967.744.455,26	16.559.273.535,46
SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (IV)	1.625.721.198,23	1.921.207.867,75
Caixa e Equivalentes de Caixa	1.522.353.890,89	1.799.418.035,27
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	103.367.307,34	121.789.832,48
TOTAL (V) = (I + II + III + IV)	50.911.552.928,84	48.695.202.590,19

Fonte: Balanço Financeiro (BF - Anexo 13 - DOE nº 9.863/2019 - Suplemento).

Tabela 29

BALANÇO FINANCEIRO		
Consolidação Geral		
DISPÊNDIOS		
	Exercício Atual	Exercício Anterior
DESPESA ORÇAMENTÁRIA (VI)	14.720.730.799,73	14.506.915.374,04
Ordinária	7.336.022.861,14	7.857.134.354,78
Vinculada	7.384.707.938,59	6.649.781.019,26
Recursos Vinculados à Educação	1.039.855.940,82	1.030.728.600,05
Recursos Vinculados à Saúde	162.517.820,32	175.548.056,86
Recursos Vinculados à Previdência Social - RPPS	3.086.026.657,12	2.671.203.851,01
Recursos Vinculados à Previdência Social - RGPS	-	-
Recursos Vinculados à Assistência Social	-	-
Outras Destinações de Recursos	3.096.307.520,53	2.772.300.511,34
TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS (VII)	12.794.962.049,75	11.494.228.437,59
Transferências Concedidas para a Execução Orçamentária	12.737.946.016,61	11.041.956.440,68
Transferências Concedidas Independentes da Execução Orçamentária	-	-
Transferências Concedidas para Aportes de Recursos para o RPPS	57.016.033,14	452.271.996,91
Transferências Concedidas para Aportes de Recursos para o RGPS	-	-
PAGAMENTOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS (VIII)	21.702.995.592,30	21.068.337.580,33
Pagamentos de Restos a Pagar Não Processados	478.545.197,66	127.984.265,35
Pagamentos de Restos a Pagar Processados	704.554.457,07	294.882.686,96
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	4.615.854.889,31	4.073.785.022,72
Outros Pagamentos Extraorçamentários	15.904.041.048,26	16.571.685.605,30
SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE (IX)	1.692.864.487,06	1.625.721.198,23
Caixa e Equivalentes de Caixa	1.573.064.687,51	1.522.353.890,89
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	119.799.799,55	103.367.307,34
TOTAL (X) = (VI + VII + VIII + IX)	50.911.552.928,84	48.695.202.590,19

Fonte: Balanço Financeiro (BF - Anexo 13 - DOE nº 9.863/2019 - Suplemento).



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

A Comissão Especial:

☞ I - inicialmente fez constar, nos apêndices e anexos postos ao final do seu Relatório Técnico, que checkou os pontos de controle de consistência e aprovou a presente demonstração contábil;

☞ II - muito bem sintetizou, em sua análise (subitem 2.6.2. - ANA-CE-3462/2019, fl. 9899), o resultado financeiro do exercício, atestando a consistência de seus dados e mapeando as inscrições e os pagamentos de restos a pagar:

*“O resultado financeiro do exercício (saldo em espécie para o exercício seguinte deduzido do saldo em espécie do exercício anterior) foi positivo em R\$ 67.143.288,83, resultando em um aumento de 4,13% em contraposição ao período anterior. Tanto as transferências financeiras recebidas quanto as concedidas (R\$ 12,794 bilhões) aumentaram 11,32%. A igualdade de valores destas contas implica em **consistência do processo de consolidação dos balanços**.*

*Os recebimentos extraorçamentários registraram diminuição de 4,78% entre os exercícios, em decorrência, principalmente, da expressiva **redução na inscrição de restos a pagar** não processados e processados (-28,79% e -62,48%, respectivamente). Por outro lado, os pagamentos extraorçamentários revelaram crescimento de 3,01%, afetados, especialmente, pela **elevação** de 273,91% e 138,93%, respectivamente, dos **dispêndios em restos a pagar** não processados e processados.”.*

E realmente, o resultado das movimentações extraorçamentárias indica que no exercício de 2018 foram pagos R\$ 704 milhões de Restos a Pagar Processados-RPP do total de R\$ 794 milhões que estavam pendentes de pagamentos. De igual modo, foram baixados por pagamentos ou cancelamentos R\$ 972 milhões do total de R\$ 1,26 bilhão de Restos a Pagar Não Processados-RPNP também advindo de exercícios anteriores.

De outro lado, foram inscritos R\$ 276 milhões como RPP e R\$ 722 milhões como RPNP que restaram do exercício de 2018, em exame (Lei/Fed. n. 4.320, de 1964, Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante - 2018).

Em relação ao cancelamento de despesas liquidadas (R\$ 8 milhões), são importantes as justificativas apresentadas em notas explicativas, compreendendo as prescrições de direitos, devoluções de recursos e retificações de dados.

Mas é necessário lembrar, que a despesa liquidada significa que ocorreu efetiva prestação de serviço ou entrega de bem ao ente ou órgão público, correspondendo daí em diante a um direito intocável do credor. O cancelamento de despesa liquidada consiste em ato extraordinário, que deve ser devidamente justificado, uma vez que tal proceder contraria tanto o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa como as regras dos arts. 62 e 63 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

☞ Sobre o que foi exposto nos dois parágrafos imediatamente precedentes, se vê que o Poder Executivo observou os citados princípio e regras, quando: primeiramente, cancelou os RPP prescritos (anteriores a 2013), e posteriormente expediu o Decreto n. 15.117, de 2018 – que dispôs “*sobre o encerramento da execução orçamentária, financeira e patrimonial e sobre o levantamento do Balanço Geral do Estado, relativos ao exercício de 2018 ...*” – em cujo Decreto foi garantido, por meio da regra inserta no parágrafo único do art. 9º, o direito do credor.

E está claramente individualizada a identificação dos recursos ingressados e dos dispendidos (receitas e despesas ordinárias e para a saúde, educação, previdência etc.) e assim demonstrada a observância da vinculação legal dos recursos a que se referem as regras dos arts. 8º, *parágrafo único*, e 50, I, da LRF.

☞ Por sua vez, o resultado financeiro do exercício foi de R\$ 67.143.288,83, em conformidade com o que constou no Balanço Financeiro retro transcrito (“*Saldo para o Exercício Seguinte*”, ou seja, “*R\$ 1.692.864.487,06 em 2018 menos R\$ 1.625.721.198,23 em 2017 = R\$ 67.143.288,83*”), observada, também, a seguinte demonstração:

Tabela 30

BALANÇO FINANCEIRO			
Consolidação Geral			
RESULTADO FINANCEIRO			
(+) Receita Orçamentária (I)	14.923.502.296,31	(+) Saldo Exercício Seguinte (X)	1.692.864.487,07
(+) Transferências Financeiras Recebidas (II)	12.794.962.049,75	(-) Saldo Exercício Anterior (XI)	1.625.721.198,23
(+) Recebimentos Extraorçamentários (III)	21.567.367.384,55		
(-) Despesa Orçamentária (VI)	14.720.730.799,73		
(-) Transferências Financeiras Concedidas (VII)	12.794.962.049,75		
(-) Pagamentos Extraorçamentários (VIII)	21.702.995.592,30		
TOTAL = (I + II + III + IV + V + VI + VII + VIII)		SALDO = (X - XI)	
67.143.288,83		67.143.288,84	

☞ Nesta altura, importa concluir que o resultado financeiro — por ser um conceito de fluxo e não de estoque e, por tal razão, não indica situação financeira favorável — apenas reduz o estoque de déficit financeiro acumulado de exercícios anteriores apurado no Balanço Patrimonial.

2.4.5. DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA

A Demonstração dos Fluxos de Caixa-DFC registra a origem e a aplicação de todo o numerário que transitou pelo caixa no exercício (no caso, em 2018), bem como sua movimentação e os resultados obtidos, com os objetivos de trazer informações:

I - que permitam a avaliação da capacidade de geração de caixa e equivalente de caixa;

II - sobre o modo de obtenção de recursos, se próprios ou de terceiros, e sobre o financiamento das atividades estatais;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

III - que propiciem, em última análise, demonstrar o cumprimento dos requisitos exigidos pelo processo de prestação de contas e, se for o caso, pela responsabilização dos agentes públicos (*accountability*).

A DFC tornou-se exigível, no âmbito privado, a partir da edição da Lei (federal) n. 11.638, de 2017 (que deu nova redação à Lei n. 6.404, de 1976, e “*Dispõe sobre as Sociedades por Ações*”), mas ela foi então incluída na publicação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-NBCASP como um dos vetores do processo de convergência com as normas internacionais, em face da atuação do Conselho Federal de Contabilidade-CFC e da Secretaria do Tesouro Nacional-STN.

Nesses termos, a DFC tem, nas palavras de Paulo Henrique Feijó, Carlos Eduardo Ribeiro Leandro Menezes Rodrigues, Carlos Eduardo Ribeiro, Gilvan da Silva Dantas (*In Entendendo as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público / Paulo Henrique Feijó, Leandro Menezes Rodrigues, Carlos Eduardo Ribeiro, Gilvan da Silva Dantas. 1. ed. Brasília: Gestão Pública, 2017*), sua estrutura voltada para

“identificar as fontes de geração dos fluxos de entrada de caixa, os itens de consumo de caixa e ainda o saldo de caixa na data da elaboração, classificando-se os fluxos em operacionais, de investimento e de financiamento.”.

Em síntese, as atividades:

I - operacionais são as geradoras e consumidoras dos recursos próprios e as atividades residuais que não se enquadram como ações de investimentos e financiamentos;

II - de investimentos são as que referenciam a aquisição e a alienação de ativos de longo prazo e outros que não caracterizem equivalentes de caixa (sendo estes os que podem ser amortizados em curtíssimo prazo);

III - de financiamentos são as que se referem aos capitais de terceiros, impactando o endividamento da entidade (como, por exemplo, os empréstimos bancários), bem como à destinação de tais recursos provindos de capitais de terceiros.

Concisas, objetivas e cristalinas, pois, as conclusões sobre a movimentação de recursos no exercício financeiro anterior (item 2.6.3. do Relatório Técnico da Comissão Especial, fls. 9901-9902 dos autos), firmadas nos seguintes termos:

“O fluxo de caixa líquido das atividades operacionais (R\$ 330,583 bilhões) alcançou um aumento de 203,50%, no comparativo com o exercício anterior, como consequência do acréscimo absoluto de R\$ 1,890 bilhão (21,41%) nos ingressos de receitas derivadas e originárias (oriundas de tributação e outras cobranças) entre os exercícios. Verificou-se que as receitas patrimoniais e de serviços foram responsáveis por este desempenho positivo, como mostrou o quadro de receitas derivadas e originárias abaixo.

No fluxo de caixa líquido das atividades de investimento houve redução de 102,52% entre os exercícios, motivada pelo consumo de caixa em “outros desembolsos de investimentos”. Apesar disso, destaca-se o crescimento de 78,97% e 41,86% dos ingressos financeiros relacionados, respectivamente, à “alienação de bens” e “amortização de empréstimos e financiamentos concedidos”.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

No tocante ao fluxo de caixa líquido das atividades de financiamento ocorreu diminuição percentual de 160,61% como reflexo da não ocorrência de ingressos financeiros na conta “integralização do capital social de empresas dependentes”. Embora a conta “transferências de capital recebidas” tenha sofrido o mesmo efeito, a queda deve-se a mudança de política contábil no registro de transferências de capital (nota explicativa à fl. 9339). Desta maneira, as naturezas de receita orçamentária “transferências de capital” (785,196 milhões) e “outras receitas de capital” (280,782 milhões) arrecadadas passaram a ser registradas em “outros ingressos de investimentos”.

O resultado de todos os fluxos de caixa e equivalentes de caixa durante o exercício ocasionou aumento absoluto de R\$ 50,710 milhões e percentual de 3,33 no estoque de caixa e equivalentes de caixa ao final do exercício (saldo final de R\$ 1,573 bilhões).

No demonstrativo abaixo, seguem grafados os valores dos Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais, de Investimento e de Financiamento, com seus respectivos ingressos e desembolsos, relativamente aos exercícios financeiros de 2017 e 2018.

Tabela 31

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA			Escala em (R\$ 1,00)
Consolidação Geral			
	Exercício Atual	Exercício Anterior	
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS			
INGRESSOS (I)	47.230.260.604,03	44.319.155.017,35	
Receitas derivadas e originárias	10.717.150.580,98	8.826.999.444,64	
Transferências correntes recebidas	3.112.095.868,66	3.052.236.966,68	
Outros ingressos operacionais	33.401.014.154,39	32.439.918.606,03	
DESEMBOLSOS (II)	46.899.676.627,63	44.210.231.083,46	
Pessoal e demais despesas	10.160.463.849,53	9.596.503.774,93	
Juros e encargos da dívida	336.980.688,60	214.057.145,39	
Transferências concedidas	3.033.596.735,65	2.232.745.346,91	
Outros desembolsos operacionais	33.368.635.353,85	32.166.924.816,23	
Fluxo de Caixa Líquido das Atividades Operacionais (III) = (I – II)	330.583.976,40	108.923.933,89	
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO			
INGRESSOS (IV)	1.076.642.446,67	6.882.474,78	
Alienação de bens	4.338.515,23	2.424.150,19	
Amortização de empréstimos e financiamentos concedidos	6.324.524,99	4.458.324,59	
Outros ingressos de investimentos	1.065.979.406,45	-	
DESEMBOLSOS (V)	1.097.185.832,42	820.720.750,68	
Aquisição de ativo não circulante	843.115.388,31	804.241.100,84	
Concessão de empréstimos e financiamentos	-	-	
Outros desembolsos de investimentos	254.070.444,11	16.479.649,84	
Fluxo de Caixa Líquido das Atividades de Investimento (VI) = (IV – V)	(20.543.385,75)	(813.838.275,90)	
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO			
INGRESSOS (VII)	17.613.400,00	742.598.137,33	
Operações de crédito	17.613.400,00	-	
Integralização do capital social de empresas dependentes	-	55.718.689,42	
Transferências de capital recebidas	-	686.879.447,91	
Outros ingressos de financiamentos	-	-	
DESEMBOLSOS (VIII)	276.943.194,03	314.747.939,70	
Amortização / refinanciamento da dívida	-	-	
Outros desembolsos de financiamentos	276.943.194,03	314.747.939,70	
Fluxo de Caixa Líquido das Atividades de Financiamento (IX) = (VII – VIII)	(259.329.794,03)	427.850.197,63	
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA (X) = (III + VI + IX)	50.710.796,62	(277.064.144,38)	
Caixa e Equivalentes de Caixa Inicial	1.522.353.890,89	1.799.416.035,27	
Caixa e Equivalentes de Caixa Final	1.573.064.687,51	1.522.353.890,89	
Fonte: Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC - Anexo 18 - DOE nº 9.863/2019 - Suplemento).			



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

No caso, sendo o fluxo de caixa das atividades operacionais, logicamente, a principal geradora de caixa, seguem abaixo demonstrados e depois analisados os valores relativos aos ingressos de receitas originárias e derivadas.

Tabela 32

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DE RECEITAS DERIVADAS E ORIGINÁRIAS Consolidação Geral		
	Exercício Atual	Exercício Anterior
RECEITAS DERIVADAS E ORIGINÁRIAS	10.717.150.580,98	9.454.442.916,21
Receita Tributária	6.706.133.233,91	6.611.352.592,07
Receita de Contribuições	2.176.506.716,48	1.489.401.080,10
Receita Patrimonial	205.127.626,22	62.320.930,53
Receita Agropecuária	-	-
Receita Industrial	-	-
Receita de Serviços	793.328.384,43	493.850.237,89
Remuneração das Disponibilidades	-	126.512.260,74
Outras Receitas Derivadas e Originárias	836.054.619,94	671.005.814,88

Em relação às atividades operacionais, constato a variação positiva ocorrida na arrecadação de recursos próprios, em face:

I - do impacto considerável causado pelo crescimento de R\$ 687.105.636,38, ou seja, de 46,13%, no valor das contribuições para o RPPS/MSPREV, atingindo o total de R\$ 2.176.506.716,48 em 2018, enquanto o valor arrecadado em 2017 totalizou R\$ 1.489.401.080,10;

II - do incremento muito próximo de R\$ 300 milhões nas receitas de serviços (especialmente pelas expedições de certificados e de variadas inspeções e fiscalizações realizadas) e de R\$ 94 milhões nas receitas decorrentes da arrecadação de tributos de competência do Estado.

Noutro aspecto, o que à primeira vista chamou a atenção foi o fato de não ter constado no demonstrativo acima, separadamente, o valor da apropriação, em 2018, da remuneração das disponibilidades financeiras — diferentemente do que ocorreu em relação a 2017. Todavia, constou nos dados do Anexo 10 examinado (Anexo este instituído pela Lei/fed. n. 4.320, de 1964), que o valor das disponibilidades financeiras de 2018 está integrado no valor total da receita patrimonial, ou seja, no valor total de R\$ 205.127.626,22. E faço essas anotações para asseverar que a mudança na referida demonstração contábil não afetou, quantitativamente, os valores finais.

No demonstrativo seguinte, estão grafados os valores do Fluxo de Caixa relativos às transferências recebidas e concedidas, valendo observar que as transferências recebidas mais importantes são as referentes à cota parte do Estado no Fundo de Participação dos Estados, nos termos da Constituição Federal, aos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação-FUNDEB e ao Fundo de Investimento Social-FIS.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 33

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DE TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS E CONCEDIDAS Consolidação Geral		
	Exercício Atual	Exercício Anterior
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES RECEBIDAS	3.112.095.868,66	3.052.236.966,68
Intergovernamentais	1.357.576.238,01	1.389.776.242,46
da União	1.356.492.552,38	1.387.987.337,39
de Estados e Distrito Federal	-	47.200,00
de Municípios	1.083.685,63	1.741.705,07
Intragovernamentais	-	-
Outras transferências correntes recebidas	1.754.519.630,65	1.662.460.724,22
TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS	3.033.596.735,65	2.232.745.346,91
Intergovernamentais	615.472.933,27	615.581.645,29
da União	4.232.692,15	2.660.231,61
de Estados e Distrito Federal	-	-
de Municípios	611.240.241,12	612.921.413,68
Intragovernamentais	2.293.577.566,46	1.511.407.961,96
Outras transferências concedidas	124.546.235,92	105.755.739,66

Relativamente aos desembolsos de natureza operacional, o crescimento, em relação ao exercício financeiro de 2017, foi geral (6,08%), e os crescimentos ocorreram essencialmente nos âmbitos da Previdência Social, da Saúde e da Educação, tudo conforme os valores inscritos no demonstrativo seguinte, no qual estão relacionadas as despesas por funções.

Tabela 34

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DE DESEMBOLSOS DE PESSOAL E DEMAIS DESPESAS POR FUNÇÃO Consolidação Geral		
	Exercício Atual	Exercício Anterior
Legislativa	350.160.405,73	371.711.361,50
Judiciária	843.530.388,06	822.357.608,81
Essencial à Justiça	714.212.412,46	527.654.689,73
Administração	787.693.761,76	724.794.646,66
Defesa Nacional	-	-
Segurança Pública	1.187.928.908,76	1.186.700.723,12
Relações Exteriores	-	-
Assistência Social	166.605.497,54	151.995.771,12
Previdência Social	2.950.121.088,89	2.713.144.231,02
Saúde	727.731.914,54	619.090.362,73
Trabalho	6.754.296,63	8.288.932,22
Educação	1.791.661.863,67	1.640.417.327,08
Cultura	32.732.098,45	19.051.173,81
Direitos da Cidadania	233.966.057,35	213.127.788,08
Urbanismo	-	94.501,81
Habitação	10.905.578,64	15.165.238,01
Saneamento	725.647,14	1.758.598,11
Gestão Ambiental	35.314.780,40	40.622.319,02
Ciência e Tecnologia	6.548.938,05	7.094.049,03
Agricultura	118.541.810,00	125.418.760,55
Organização Agrária	737.919,54	1.082.765,56
Indústria	-	50.000,00
Comércio e Serviços	22.321.591,50	22.969.919,57
Comunicações	-	-
Energia	-	7.469,00
Transporte	67.499.416,80	70.387.121,68
Desporto e Lazer	8.375.882,41	9.096.270,29
Encargos Especiais	96.393.591,21	304.422.146,42
Total dos Desembolsos de Pessoal e Demais Despesas por Função	10.160.463.849,53	9.596.503.774,93



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

E segue também grafado, em destaque no demonstrativo abaixo, o crescimento importante nos pagamentos de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

Tabela 35

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DE JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA		
Consolidação Geral		
	Exercício Atual	Exercício Anterior
Juros e Correção Monetária da Dívida Interna	199.551.350,45	155.084.225,19
Juros e Correção Monetária da Dívida Externa	31.223.523,38	14.279.167,63
Outros Encargos da Dívida	106.205.814,77	44.693.089,62
Total dos Juros e Encargos da Dívida	336.980.688,60	214.056.482,44

Menos decisivos na geração de recursos em curto prazo — o que ocorre somente nas operações de alienação de ativos —, os fluxos das atividades de investimentos são, em geral, consumidores de caixa, os seus ingressos são oriundos das outras duas atividades e os dispêndios de seus recursos se prestam à produção de bens e serviços, lembrando que são fluxos com ativos de longo prazo.

E neste ponto, observo a ocorrência de aquisições de bens de ativo imobilizado, na ordem de R\$ 800 milhões — conforme consta no Anexo 14 - Balanço Patrimonial — financiado por ingressos de investimentos que constam na DFC e nesta estão indicados como “outros ingressos de investimentos”. A Comissão Especial questionou o fato, consoante as seguintes indagação e suscitação de dúvida:

“Quais os motivos que levaram à mudança de política contábil, nos termos das notas explicativas, aplicável ao registro de “Transferências de Capital Recebidas” (R\$ 1.065.979.406,45) que passaram a integrar o fluxo de caixa das atividades de investimento, ao invés do fluxo de caixa das atividades de financiamento, expostos na Demonstração dos Fluxos de Caixa? Parece não estar correto segundo a IPC 08 — deveria ter ficado no fluxo anterior”.

Da minha parte, embora me pareça clara a pertinência da conclusão da Comissão Especial, em face das determinações da IPC 08 STN de que as “*Transferências de Capital Recebidas*” e as “*Outras Receitas de Capital*” têm sua indicação em campo descritivo das atividades de financiamentos, entendo que de um modo ou de outro, de uma forma ou de outra as transferências de capital foram evidenciadas no fluxo de caixa e, portanto, não alteraram o objetivo de demonstrar a geração de caixa.

☞ Assim, entendo desnecessária a alteração formal proposta a título de ressalva pela Comissão Especial. E por tal razão, deixo de acolher a ressalva inscrita na alínea “k” do item 3 - ACHADOS do Relatório Técnico daquela Comissão (fl.9920).



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Em outro ponto, foi levantada pela Comissão Especial a “*distorção*” encontrada na conta saldos de caixa e equivalentes caixa insertos nos Balanços Patrimonial e Financeiro e na DFC, especialmente pelo acréscimo da conta “*Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo*” no saldo das disponibilidades. E sobre tal fato penso até que é prudente não contaminar as disponibilidades de caixa com esses investimentos, mas não há impedimento do registro desses eventos.

Em resposta ao questionamento suscitado, o setor de contabilidade do Estado (da Secretaria de Estado de Fazenda) encaminhou a NOTA TÉCNICA CONJUNTA SUORC/SCGE N.004/2019 (fls.10014-10015), com as seguintes explicações:

“Para demonstração dos saldos de caixa e equivalente de caixa, tanto no Balanço Financeiro (R\$ 1.573.064.687,51) quanto nas Demonstrações do Fluxo de Caixa (R\$ 1.573.064.687,51), são considerados os grupos de contas abaixo relacionadas:

Balancete de verificação do razão analítico;

*111100000 CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA EM MOEDA NACIONAL
1.499.137.882,29*

114100000 TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS 73.926.805,22

TOTAL 1.573.064.687,51

No Balanço Patrimonial, os valores corretos, são localizados em:

Caixa e Equivalentes de Caixa 1.499.137.882,29

Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo 73.926.805,22

TOTAL 1.573.064.687,51

Importante esclarecer que o saldo da conta contábil “1.1.4.0.0.00.00 - Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo” refere-se a investimentos de curto prazo realizados pelo órgão de RPPS do ente.

Seguindo os procedimentos apresentados na IPC 14 (Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS), mais especificamente no seu item 136, o qual exemplifica os roteiros contábeis de aplicação e registro de receita orçamentária relativo a rendimentos de aplicação financeira, consideramos o referido grupo contábil (1.1.4.0.0.00.00) no Balanço Financeiro e Demonstração do Fluxo de Caixa para não causar desequilíbrio nos mesmos. 2. Verificou-se aumento do saldo devedor da conta “Créditos Previdenciários Parcelados” (R\$ 6.828.541,54) do Ativo Circulante, conforme notas explicativas e balancetes de verificação do razão analítico. Indicar o fator que impactou o saldo desta conta.”.

Mas a auditoria, por meio do Parecer PAR-GACS LLRP-8196/2019 (fls. 9972-9973), manifestou nos termos seguintes a sua discordância sobre as explicações acima transcritas:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

“Todavia, esta Auditoria discorda do apontamento, pois constatou que a referida conta de Investimento é referente ao RPPS, e, a IPC 067 e a IPC 088, utilizadas como fundamentos, em seus itens 21, 22, 24, 19 e 20 não traz lista exhaustiva permitindo outras contabilizações de outros eventos (...)”.

☞ Filio-me ao posicionamento da Auditoria, pelo teor de suas razões e da citação/transcrição por ela feita quanto ao teor dos itens 21, 22, 23, 19 e 20, respectivamente, das Instruções de Procedimentos Contábeis-IPC 06 08 (fls. 9972-9973), e desse modo deixo de acolher a ressalva feita no texto da alínea “j” do item 3 – ACHADOS do Relatório Técnico daquela Comissão (fl. 9920), inscrita na fl. 9919 dos autos.

☞ Tudo examinado neste tópico, concluo que no aspecto geral foi positiva a gestão governamental-financeira do exercício de 2018, especialmente em razão da geração líquida de caixa (saldo de disponibilidades), conforme os dados constantes da Demonstração do Fluxo de Caixa-DFC.

2.4.6. GESTÃO PATRIMONIAL

O aspecto patrimonial da contabilidade aplicada ao setor público compreende ou envolve o registro e a evidenciação dos componentes patrimoniais da entidade, atendidos os princípios e regras contábeis de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ativos e passivos e das variações patrimoniais. O Balanço Patrimonial, nos termos do art. 105 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, é definido como

a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle).

E como os entes públicos têm como objetivo precípua a prestação de serviços à sociedade, prestação essa que é custeada com os recursos provenientes dos cidadãos direta ou indiretamente contribuintes, são de suma importância que tais entes – a exemplo do que acontece com as entidades privadas – registrem e demonstrem contabilmente suas movimentações e situações patrimoniais.

Daí a importância de se compreender o conteúdo do Balanço Patrimonial de ente público, que em síntese é uma demonstração contábil, que apresenta grande número de dados e informações nos aspectos orçamentários, financeiros, patrimoniais e, naturalmente, os destinados tanto ao controle interno do próprio ente como à fiscalização obrigatória pelos órgãos ou entidades oficiais competentes (Tribunais de Contas, Poder Legislativo) e por representantes da sociedade (Conselhos e organizações afins).

Histórica e gradativamente, o processo de convergência contábil aos padrões internacionais alterou significativamente a estrutura do Balanço Patrimonial, não só no modo e na forma, mas também nos conceitos e preceitos contábeis que antes não eram evidenciados.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Concretamente, o patrimônio público contabilmente demonstrável pode ser compreendido por sua situação estática e sua situação dinâmica. Na situação estática, o patrimônio público é estruturado em três grupos: ativos, passivos e patrimônio líquido, enquanto que na situação dinâmica – representada pelo patrimônio líquido – a contabilidade deve evidenciar os resultados decorrentes das variações patrimoniais quantitativas (aumentativas e diminutivas) ocorridas no exercício financeiro considerado.

Essa nova estrutura do Balanço Patrimonial foi normativamente introduzida pelas regras da Portaria STN n. 438, de 2012, em consonância com os padrões estabelecidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP, devendo o Balanço Patrimonial conter os denominados:

- Quadro Principal;
- Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes;
- Quadro das Contas de Compensação (controle);
- Quadro do Superávit ou do Déficit financeiro.

No quadro principal são registradas as contas do Ativo e do Passivo (Circulantes e Não Circulantes) e o Patrimônio Líquido. E segundo essas prescrições, segue demonstrada a posição patrimonial do Estado em 31 de dezembro de 2018.

Tabela 36

Escala em (R\$ 1,00)

BALANÇO PATRIMONIAL Consolidação Geral		
	Exercício Atual	Exercício Anterior
ATIVO		
ATIVO CIRCULANTE (I)	3.176.821.929,41	3.545.259.708,31
Caixa e Equivalentes de Caixa	1.499.137.882,29	1.445.200.616,31
Créditos a Curto Prazo	1.536.098.518,83	1.944.418.851,89
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	73.926.805,22	77.153.274,58
Estoque	67.406.470,62	78.157.868,27
Ativos Não Financeiros Mantidos para Venda	-	-
VPDs Pagas Antecipadamente	252.252,45	329.097,26
ATIVO NÃO CIRCULANTE (II)	6.680.344.080,80	5.328.394.376,90
Realizável a Longo Prazo	1.332.099.906,74	914.674.986,45
Investimentos	670.928.824,70	610.092.111,25
Imobilizado	4.642.498.723,09	3.774.331.479,98
Intangível	34.816.626,27	29.295.799,22
TOTAL DO ATIVO (III) = (I + II)	9.857.166.010,21	8.873.654.085,21



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO		
PASSIVO CIRCULANTE (IV)	2.018.495.070,44	2.527.064.030,75
Obrigações Trab., Prev. e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo	607.044.712,34	1.046.747.006,49
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	240.163.500,00	306.396.034,41
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	160.188.226,47	151.297.914,88
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	6.843.170,39	4.201.436,64
Obrigações de Repartição a Outros Entes	111.632.499,92	108.685.750,54
Provisões a Curto Prazo	-	-
Demais Obrigações a Curto Prazo	892.622.961,32	909.735.887,79
PASSIVO NÃO CIRCULANTE (V)	33.164.823.897,33	10.786.171.765,87
Obrigações Trab., Prev. e Assistenciais a Pagar a Longo Prazo	392.682.504,48	119.305.440,52
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	8.846.507.542,28	8.517.105.852,75
Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo	322.158.194,11	340.698.194,11
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	63.404.634,21	71.029.667,79
Provisões a Longo Prazo	22.128.937.086,69	264.423.241,14
Demais Obrigações a Longo Prazo	1.411.133.935,56	1.473.609.369,56
Resultado Diferido	-	-
PATRIMÔNIO LÍQUIDO (VI)	(25.326.152.957,56)	(4.439.581.711,41)
Patrimônio Social e Capital Social	17.230.097,32	17.230.097,32
Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	-	-
Reservas de Capital	-	-
Ajustes de Avaliação Patrimonial	-	-
Reservas de Lucro	-	-
Demais Reservas	-	-
Resultados Acumulados	(25.343.383.054,88)	(4.456.811.808,73)
(-) Ações / Cotas em Tesouraria	-	-
TOTAL DO PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO (VII) = (IV + V + VI)	9.857.166.010,21	8.873.654.085,21

Fonte: Balanço Patrimonial (BP - Anexo 14 - DOE nº 9.863/2019 - Suplemento).

2.4.6.1. ATIVO

O Ativo demonstrado no quadro principal do Balanço Patrimonial é estruturado de acordo com os conceitos contábeis de ativos circulante e não circulante, que são assim compreendidos segundo o prazo e o ciclo operacional do Estado e suas contas são classificadas de acordo com o grau de conversibilidade (significativa da transformação de bens e direitos em moeda corrente).

2.4.6.1.1. ATIVO CIRCULANTE

O Ativo Circulante compreende os ativos disponíveis para realização imediata ou que tenham expectativa de realização até doze (12) meses da data das demonstrações contábeis. Em 2018, esse grupo totalizou R\$ 3.176.821.929,41, equivalendo a uma redução de 10,39% em relação ao total do mesmo grupo registrado no exercício anterior (2017). Os subgrupos de maior relevância foram os seguintes:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

A - Caixa e Equivalentes de Caixa

O processo de convergência aos padrões contábeis internacionais trouxe para o vocabulário contábil os termos “*caixa*” e “*equivalentes de caixa*”, que integram a Demonstração de Fluxos de Caixa, assim definidos:

A - 1. Caixa: o numerário em espécie e os depósitos bancários disponíveis;

A - 2. Equivalentes de Caixa: as aplicações financeiras de curto prazo, de alta liquidez, que são prontamente conversíveis em um montante conhecido de caixa e que estão sujeitas a um insignificante risco de mudança de valor.

No exercício financeiro de 2018, o saldo da conta *Caixa e Equivalentes de Caixa* correspondeu ao valor de R\$ 1.499.137.882,29, que, ao ser somado ao valor de R\$ 73.926.805,22 da conta *Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo*, perfaz o total de R\$ 1.573.064.687,51.

Esse total ou montante condiz com o valor da conta *Caixa e Equivalentes de Caixa* registrado no Balanço Financeiro como saldo para o exercício seguinte (fl. 2993), bem como é compatível com o saldo final apresentado na Demonstração do Fluxo de Caixa-DFC (fl. 3221) e com o saldo geral conciliado das contas bancárias apresentado na relação das contas bancárias de fls. 5162-5228.

Não obstante as considerações da Comissão Especial, enunciadas na alínea “j” do item 3 (achados) da Análise ANA-CE-3462/2019 (fls. 9842-9920), corroboro os apontamentos da Auditoria, no sentido de que em relação ao fato narrado não há motivo ensejador de ressalva.

B - Créditos a Curto Prazo

Os créditos de curto prazo compreendem os valores a receber por fornecimento de bens, pelas prestações de serviços e pelos créditos tributários, pela dívida ativa, pelas transferências e pelos empréstimos e financiamentos concedidos – realizáveis em até doze (12) meses da data das demonstrações contábeis.

Em 2018 esses créditos totalizaram R\$ 1.536.098.518,83, evidenciando uma retração de 21% em comparação com o total de 2017. E conforme salientou a Comissão Especial (fl. 9912) a

“redução do estoque de recebíveis, esteve associada ao melhor desempenho do recebimento da dívida ativa após a instituição das formas excepcionais de pagamento de débitos fazendários pelas Leis Estaduais nºs 5.071/2017 e 5.285/2018”.

C - Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo

De acordo com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público-PCASP Estendido, os investimentos e aplicações temporárias a curto prazo compreendem as aplicações de recursos em títulos e valores mobiliários, não destinados à negociação e que não façam parte das atividades operacionais da entidade, resgatáveis no curto prazo, além das aplicações temporárias em metais preciosos.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Em 2018, os investimentos e as aplicações em referência corresponderam ao total de R\$ 73.926.805,22, equivalente à variação negativa no percentual de 4,18% em relação ao exercício de 2017.

2.4.6.1.2. ATIVO NÃO CIRCULANTE

O Ativo Não Circulante compreende os ativos que têm expectativa de realização acima de doze (12) meses da data das demonstrações contábeis, ou seja, difere do ativo circulante apenas pelo prazo de conversibilidade dos bens e direitos. Compõem esse grupo as seguintes contas e seus respectivos valores:

A - Ativo Realizável a Longo Prazo, no valor de R\$ 1.332.099.908,74, que apresentou evolução em 45,64% influenciada principalmente pelos *créditos de longo prazo* e cuja evolução se atribui ao resultado do crescimento do estoque da dívida ativa tributária e não tributária, já considerados os ajustes de suas respectivas perdas.

B - Investimentos, no valor de R\$ 670.928.824,70, cujo valor é constituído, em grande parte, de participações societárias, avaliadas por equivalência patrimonial da Empresa de Serviços Agropecuários-AGROSUL, da Companhia de Gás-MSGAS, da Empresa de Saneamento–SANESUL e das Centrais de Abastecimentos-CEASA.

C - Imobilizado, no valor de R\$ 4.642.498.723,09, significativo do crescimento de 23% em relação a 2017, cujo montante é composto de 76,94% de ativos imobiliários.

D - Intangível, no valor de R\$ 34.816.626,27, destacando que essa conta é composta proeminentemente pelo registro de softwares e que ela evoluiu 18,84% em relação ao exercício de 2017.

2.4.6.1.3. DÍVIDA ATIVA

Em conformidade com o disposto no art. 39, §§ 1º e 2º, da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, “Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária (...), exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada sua liquidez e certeza (...)”.

Consta nos autos (fls. 5153-5161) o relatório da Dívida Ativa estadual relativa ao exercício de 2018, encaminhado pela Procuradoria Geral do Estado-PGE nos termos da Lei Complementar (estadual) n. 209, de 19 de novembro de 2015, em cujo relatório constam sintetizadas as seguintes informações:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 37

Escala em (R\$ 1,00)

DÍVIDA ATIVA ESTADUAL RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2018		
DÍVIDA ATIVA	TRIBUTÁRIA	NÃO TRIBUTÁRIA
SALDO EM 31.12.2017	7.519.383.003,99	208.089.454,50
(+) INSCRIÇÕES	785.064.013,00	66.460.493,66
(-) RECEBIMENTO	38.974.066,97	4.817.205,40
(-) ANULAÇÃO – exclusão definitiva	28.047.154,69	2.750.244,48
(-) ANULAÇÃO – prescrição	47.443.984,89	2.048.636,52
(-) EM ANÁLISE (verificação regularidade)	11.844.885,72	2.951.879,50
(-) EXTINÇÃO (Leis nº 5.071/2017 e nº 5.285/2018)	6.055.225,69	-
(+) ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA E JUROS	1.580.077.623,05	28.613.474,36
SALDO EM 31.12.2018	9.752.159.322,08	290.595.456,62
DÍVIDA SEGMENTADA (RECEBÍVEL)	818.028.889,10	281.968.673,67

Os dados quantitativos acima informados pela PGE embasaram os devidos registros contábeis. E, de acordo com a nova estrutura do Balanço Patrimonial, a Dívida Ativa é registrada no Ativo e divide-se em Ativo Circulante (créditos a curto prazo) e Não Circulante (créditos a longo prazo).

No Ativo Circulante foram registrados os créditos da Dívida Ativa Tributária, no valor de R\$ 23.810.540,86, e da Dívida Ativa Não Tributária, no valor de R\$ 537.117,05, que somados ocasionaram o total de R\$ 24.347.657,91.

Contudo, a maior parte do total da Dívida Ativa do Estado encontra-se no Ativo Realizável a Longo Prazo, pois neste grupo o valor inscrito corresponde ao total de R\$ 10.018.407.130,79, de cujo total o valor de R\$ 9.728.348.791,22 refere-se à Dívida Ativa Tributária (97,10%) e apenas R\$ 290.058.339,57 (2,90%) correspondem à Dívida Ativa Não Tributária. Porém, a maioria dos créditos integrantes da Dívida Ativa é considerada não recebível.

Essa dívida não recebível totaliza R\$ 8.942.757.215,93, cujo valor representa a provisão para perdas, ou seja, o Ajuste de Perdas de Créditos a Longo Prazo, e corresponde a 89,26% do valor total da Dívida Ativa registrada no Ativo Realizável em longo prazo.

Assim, somados os valores registrados nos Ativos Circulante e Não Circulante (este de longo prazo) a inscrição dos valores das Dívidas Ativas Tributária e Não Tributária totalizou R\$ 10.042.754.778,70.

Todavia, deve ser deduzido desse total o valor da provisão para o Ajuste para Perdas, no total de R\$ 8.942.757.215,70, restando, portanto, apenas a quantia de R\$ 1.099.997.562,77 ($10.042.754.778,70 - 8.942.757.215,93 = R\$ 1.099.997.562,77$) como Dívida Ativa recebível (ou dívida ativa segmentada recebível).



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

E cumpre esclarecer, que a metodologia utilizada para o cálculo do Ajuste para Perdas da Dívida Ativa, que resultou na Dívida Ativa segmentada recebível (tributária e não tributária), no valor de R\$ 1.099.997.562,77 (818.028.889,10 + 281.968.673,67) consta das notas explicativas (fls. 9319-9320 dos autos), conforme estabelece o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MACASP, 7ª edição), tendo sido utilizado o critério legal de segregação denominado cadastramento ativo (inscrição estadual ativa), nos termos das informações prestadas pela Procuradoria Geral do Estado.

E vejo esses dados como assustadores, pois apenas 0,37% do total de valores da dívida ativa foi recebido no exercício de 2018 e somente 10,94% são recebíveis.

Em publicação do jornal Valor Econômico, um artigo deu conta de que a dívida ativa dos Estados brasileiros chegou a R\$ 770,01 bilhões em 2016, e segundo a Procuradoria da Fazenda Nacional, os números da União atingiram em 2016 o valor de R\$ 1,8 trilhão. Já no âmbito dos Estados, um estudo feito pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO) informa que houve crescimento de 87% na dívida ativa de tais entes, no período de 2010 a 2016.

Vale anotar que as dívidas dos devedores dos Estados são praticamente de natureza tributária, em que o ICMS é o tributo mais impactante, devendo ser anotado que neste Estado o crescimento médio da dívida ativa atingiu o percentual de 87% em tal período.

Este é um assunto que tem de visto e examinado mais de perto pelo Governo do Estado e por este Tribunal de Contas, para que talvez juntos possam encontrar caminhos e praticar ações adequadas para a solução de tal grande e grave problema.

De plano, é necessário dizer da absoluta necessidade de se dar maior transparência na divulgação dos dados relativos à dívida ativa. Isso porque os dados e informações sobre a dívida ativa não são sigilosos. E é importante à Administração saber o que está ou não ajuizado; o tempo médio das ações judiciais; quais devedores estão com as inscrições baixadas, canceladas ou suspensas; quais devedores estão em processo de recuperação judicial ou falência; quais são os maiores devedores; quais dos devedores são fornecedores ou prestadores de serviços ao Estado — dentre outras tantas informações.

☞ Em face das considerações acima feitas, acolho a sugestão de ressalva e da consequente recomendação da Auditoria e do Ministério Público de Contas, e acrescento sugestão, que podem ser assim formuladas:

Ressalva 2 - baixo índice de recebimentos efetivos de valores da dívida ativa;

Recomendação 2 - ao Senhor Governador do Estado, para que ele determine a realização de estudos por grupo ou grupos de trabalho específicos, com a finalidade de apurar as causas do resultado insatisfatório no recebimento de créditos públicos e de encontrar e até mesmo implementar mecanismos eficazes para a gestão, a cobrança e o recebimento de valores inscritos na dívida ativa do Estado;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.4.6.2. PASSIVO (DÍVIDA PÚBLICA)

O Passivo demonstrado no quadro principal do Balanço Patrimonial é estruturado de acordo com os conceitos contábeis de Passivo Circulante e Passivo Não Circulante, segundo o prazo e o ciclo operacional da entidade pública. E as contas deles são classificadas de acordo com o grau de exigibilidade.

2.4.6.2.1. PASSIVO CIRCULANTE

O Passivo Circulante compreende o total dos passivos exigíveis até doze (12) meses da data das demonstrações contábeis. Segue reproduzida abaixo a composição das contas desse grupo no Balanço Patrimonial do Estado, no final do exercício de 2018:

Tabela 38

Escala em (R\$ 1,00)

Passivos Exigíveis em CURTO PRAZO		
Passivo Circulante	2018	2017
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo	607.044.712,34	1.046.747.006,49
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	240.163.500,00	306.396.034,41
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	160.188.226,47	151.297.914,88
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	6.843.170,39	4.201.436,64
Obrigações de Repartição a Outros Entes	111.632.499,92	108.685.750,54
Provisões a Curto Prazo	-	-
Demais Obrigações a Curto Prazo	892.622.961,32	909.735.887,79
Total do Passivo Circulante	2.018.495.070,44	2.527.064.030,75

As contas de maior relevância desse grupo são as seguintes:

A - Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo, que englobam as obrigações referentes:

1. às remunerações legalmente cabíveis aos servidores públicos estaduais ativos em geral, inclusive quanto aos benefícios que os empregados públicos ou os servidores estatutários tenham direito;
2. aos proventos de aposentadorias, reformas e pensões;
3. a outros encargos de pessoal a pagar e aos benefícios assistenciais;
4. aos precatórios decorrentes de quaisquer dessas obrigações, que tenham vencimento no curto prazo.

Neste item, deve ser registrado que as obrigações acima enumeradas tiveram redução de 42,01% em comparação com as de 2017.

B - Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo, que compreendem as obrigações financeiras externas e internas do Estado a título de empréstimos, bem como as aquisições efetuadas diretamente com o fornecedor, com vencimento no curto prazo. Esse subgrupo totalizou R\$ 240.163.500,00 e evidenciou um decréscimo de 21,61% em relação ao exercício anterior.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

C - Demais Obrigações em Curto Prazo, que caracterizam as obrigações do Estado perante terceiros, não incluídas em nenhum subgrupo anterior, inclusive os precatórios com vencimento em curto prazo. Essas obrigações totalizaram o valor de R\$ 892.622.961,32 e tiveram redução de 1,88%, contudo, elas representaram 44,22% do total das exigibilidades em curto prazo.

2.4.6.2.2. PASSIVO NÃO CIRCULANTE

O Passivo Não Circulante compreende os passivos exigíveis em longo prazo, que ultrapassem doze (12) meses da data das demonstrações contábeis. Segue reproduzida abaixo, a composição das contas desse grupo no Balanço Patrimonial do Estado, no final do exercício de 2018.

Tabela 39

Escala em (R\$ 1,00)

Passivos Exigíveis em LONGO PRAZO		
Passivo Não Circulante	2018	2017
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Pagar a Longo Prazo	392.682.504,48	119.305.440,52
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	8.846.507.542,28	8.517.105.852,75
Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo	322.158.194,11	340.698.194,11
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	63.404.634,21	71.029.667,79
Provisões a Longo Prazo	22.128.937.086,69	264.423.241,14
Demais Obrigações a Longo Prazo	1.411.133.935,56	1.473.609.369,56
Resultado Diferido	-	-
Total do Passivo Não Circulante	33.164.823.897,33	10.786.171.765,87

A conta denominada **Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Longo Prazo** compreende as obrigações referentes às remunerações legalmente cabíveis aos servidores públicos estaduais ativos em geral, inclusive quanto aos benefícios que os empregados públicos ou os servidores estatutários tenham direito, aos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, a outros encargos de pessoal a pagar e aos benefícios assistenciais e aos precatórios decorrentes de quaisquer dessas obrigações, que tenham vencimento em longo prazo.

E aqui convém registrar que os precatórios a pagar em longo prazo, no valor e R\$ 366.493.782,72, correspondem a 93,33% do total das obrigações desse subgrupo, sendo os causadores do expressivo aumento de 229,14% em comparação com o valor de 2017, ao contrário do total destas obrigações a pagar em curto prazo, que tiveram redução de 42,01% como visto atrás.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Mas, a conta de maior destaque neste grupo foi a de **Provisões a Longo Prazo**, com um saldo de R\$ 22.128.937.086,69, evidenciando o crescimento exponencial de 8.268,76% em comparação o valor do exercício anterior. Mas esse crescimento se deve à contabilização das *Provisões Matemáticas Previdenciárias em Longo Prazo*, conforme salientou a Comissão Especial (fl. 9911 dos autos).

Em seguida, destaco a conta de **Empréstimos e Financiamentos em Longo Prazo**, representativa da dívida fundada, com o saldo de R\$ 8.846.507.542,28. E essa conta apresentou crescimento de 3,87% em comparação com o valor de 2017.

2.4.6.2.2.1. PRECATÓRIOS

Os precatórios são requisições de pagamento contra a Fazenda Pública decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, disciplinados pelas disposições do art. 100 da Constituição Federal.

A Emenda Constitucional n. 99, de 14 de dezembro de 2017, instituiu novo regime especial de pagamento de precatórios, alterando os arts. 101, 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT. A partir de então, o prazo de quitação foi estendido para 2024 e também foi elevado o percentual para utilização dos depósitos judiciais, dentre outras alterações. E o Decreto Estadual n. 14.894, de 2017, regulamentou o pagamento mediante acordo direto.

Na LOA para 2018 foi fixado o valor de R\$ 161.427.700,00 na dotação 10.15101.03.846.0901.9001 – cumprimento de sentenças judiciais (dar cumprimento às requisições judiciais de precatórios e obrigações de pequeno valor e outras condenações), conforme consta no Demonstrativo da Despesa por Unidade Gestora, anexo integrante do Orçamento Programa de 2018, disponível no Sistema e-TCE, Consulta E-Contas – remessa n. 8666.

E de acordo com o que consta Anexo 6 - Programa de Trabalho (instituído pela Lei/fed. n. 4.320, de 1964) — fl. 2530 — as despesas realizadas naquela unidade orçamentária (3.846.0901.9001) totalizaram R\$ 141.575.989,59. Daí, consta nas fls. 7571-9133 dos autos a relação anual dos precatórios judiciais pagos em 2018 pelos Tribunais de Justiça e Regional do Trabalho, cuja relação foi elaborada pela Procuradoria Geral do Estado, estando grafado na fl. 7570 dos autos o seguinte demonstrativo:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 40

Escala em (R\$ 1,00)

Demonstrativo Anual dos Precatórios Judiciais Pagos em 2018	
SALDO CORRIGIDO DO TJ/TRT/MS 31/12/2017 (I)	603.480.403,39
Inscrições Orçamento de 2018 (II)	24.956.759,68
Pagamentos 2018 (III)	140.702.732,90
SALDO FINAL 2018 (IV) = (I + II – III)	487.734.430,17
Atualização (V)	251.986.627,91
Reversões (VI)	-
SALDO CORRIGIDO TJ/TRT/MS (VII) = (IV + V – VI)	739.721.058,08

Observo aqui que o valor de atualização acima grafado é incompatível com os índices de correção avançados nos ajustes com os Tribunais de Justiça e Regional do Trabalho, uma vez que o valor de R\$ 251,986 milhões, registrado a título de atualização, representa 41,75% do saldo corrigido de 31/12/2017 para 31/12/2018.

Assim, é necessário o devido esclarecimento do que significa tão elevada atualização de valor de 2017 para 2018, motivo pelo qual é cabível a ressalva e a consequente recomendação deste Tribunal em tal ponto, que seguem assim enunciadas:

Ressalva 3 - valores de atualização do saldo de precatórios judiciais incompatíveis com os índices ajustados com os mencionados Tribunais.

Recomendação 3 - ao Senhor Governador do Estado, para que ele determine à Procuradoria Geral do Estado a apresentação, a este Tribunal de Contas, dos devidos esclarecimentos sobre a incompatibilidade do saldo corrigido de 31/12/2017 para 31/12/2018.

A seguir é demonstrada a composição dos precatórios do Estado no passivo circulante e não circulante, com os dados extraídos do balancete de verificação do razão analítico (fls. 9251, 9253, 9256 e 9257).

Tabela 41

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DOS PRECATÓRIOS DO ESTADO Do Passivo Circulante e Não Circulante		
PASSIVO	2018	2017
PASSIVO CIRCULANTE (I)	55.324.820,56	177.487.553,46
Precatórios de Pessoal – Regime Especial	36.970.496,02	172.583.183,93
Precatórios de Fornecedores Nacionais - Regime Especial	18.354.324,54	4.904.369,53
PASSIVO NÃO CIRCULANTE (II)	684.396.237,52	425.992.849,93
Precatórios de Pessoal - Regime Ordinário	366.493.782,72	89.550.395,13
Precatórios de Fornecedores Nacionais - Regime Ordinário	317.902.454,80	336.442.454,80
TOTAL DOS PRECATÓRIOS (III) = (I + II)	739.721.058,08	603.480.403,39



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Os dados acima evidenciam a ocorrência de variações atípicas no que se refere aos Precatórios de Pessoal, tendo em vista o decréscimo de 78,57% no Passivo Circulante e o acréscimo de 309,26% no Passivo Não Circulante. Tais variações podem ter ocorrido devido à reclassificação dos saldos, visto que a Emenda Constitucional n. 99, de 2017 (à CF), estendeu o prazo para quitação dos precatórios pendentes até 31 de dezembro de 2024.

☞ Convém registrar que o Estado de Mato Grosso do Sul aderiu ao Regime Especial de Pagamentos de Precatórios, por meio do Decreto n. 12.941, de 8 de março de 2010, não havendo precatórios em mora. E que o plano anual de pagamentos previsto no art. 101 do ADCT foi elaborado pela Procuradoria Geral do Estado, em conjunto com o Tribunal de Justiça e de acordo com a Nota Técnica n. 5 da Câmara Nacional de Gestores, conforme o teor da Nota Técnica/SEFAZ CONJUNTA/ SUORC/SCGE Nº 002/2019, de 27 de março de 2019 (fls. 9828-9833), em atendimento à recomendação feita no instrumento de apreciação da prestação de contas do exercício financeiro de 2017 (Processo TC-2322/2018).

2.4.6.2.2.2. DÍVIDA PÚBLICA INTERNA E EXTERNA

De início, é assinalar que as regras do art. 98 e seu parágrafo único da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, assim definem a Dívida Fundada:

Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos.

Parágrafo único. A dívida fundada será escriturada com individualização e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros.

De acordo com os dados do “Balanço Geral” de 2017 (Processo TC-2322/2018, fl. 900), a Dívida Fundada Interna apresentou o saldo, em 31 de dezembro de 2017, no valor de R\$ 7.031.868.590,21. Assim, considerando tal valor como saldo anterior em circulação e as movimentações ocorridas em 2018 (fl. 2999), obtêm-se:

Tabela 42

MOVIMENTAÇÕES DA DÍVIDA FUNDADA EM 2018		
Saldo anterior em circulação (TC-2322/2018, fl. 900)	R\$	7.031.868.590,21
Recebimento (liberação)	R\$	17.613.400,00
Recebimento (capitalização)	R\$	41.676.312,71
Reajustamento	R\$	271.648.794,22
(-) Resgate efetivo	R\$	261.087.258,97
(-) Resgate escritural	R\$	29.839.748,94
SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE REGISTRADO	R\$	7.071.880.089,23



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Desse modo, fica evidenciado que a Dívida Fundada Interna teve, em 2018, um aumento de R\$ 40.011.499,02 em relação ao valor registrado em 2017, ou seja, uma evolução de 0,56%.

Entretanto, consoante os apontamentos feitos no subitem 2.2.10.2 do Parecer da Auditoria (PAR-GACS LLRP-8196/2019, fls. 9978-9979), o Demonstrativo da Dívida Fundada Interna (Anexo 16 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, fl. 2999) foi elaborado com erro, conforme os dados inseridos no demonstrativo apresentado na prestação de contas, que segue abaixo grafado:

Tabela 43

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FUNDADA INTERNA			
CONSOLIDAÇÃO GERAL			
AUTORIZAÇÕES Leis (Número e Data)	Valor da Emissão	Saldo Anterior em Circulação	Saldo para o Exercício Seguinte
BB - LEI 9.496 - NORMAL - LEI EST. 1.708/97 E 1.736/97 - RS 107/96	722.954.639,81	5.782.968.693,24	6.284.932.616,37
BB - LEI 9.496 - LIMITE - LEI EST. 1.708/97 e 1.736/97 - RS 107/96 e 69/98	-	389.047.404,56	-
BNDDES ESTADOS	79.920.000,00	28.074.291,76	26.501.780,08
BNDDES PROINVEST	357.416.386,13	298.087.990,90	302.342.995,26
BNDDES ESTADOS MODAL RODOVIÁRIO	773.500.000,00	53.369.020.975,00	458.102.697,52
TOTAL	1.933.791.025,94	59.867.199.355,46	7.071.880.089,23

FONTE: Anexo 16 — Demonstrativo da Dívida Fundada Interna da Lei Nº. 4.320 de 1964 (fl. 2999).

Tabela 44

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DO SALDO DA DÍVIDA FUNDADA INTERNA PARA 2019	
SALDO ANTERIOR EM CIRCULAÇÃO (I)	59.867.199.355,46
(+) Recebimento (Liberação) (II)	17.613.400,00
(+) Recebimento (Capitalização) (III)	41.676.312,71
(+) Reajustamento (IV)	271.648.794,22
(-) Resgate Efetivo (V)	261.087.258,97
(-) Resgate Escritural (VI)	29.839.748,94
VALOR APURADO (VII) = (I + II + III + IV – V – VI)	59.907.210.854,48
SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE REGISTRADO (VIII)	7.071.880.089,23
DIFERENÇA (IX) = (VII – VIII)	52.835.330.765,25

☞ O demonstrativo imediatamente acima evidencia o “*saldo anterior em circulação*” (de 2017) equivocado, no valor de R\$ 59.867.199.355,46, quando, de acordo com o demonstrativo apresentado no “Balanço Geral” de 2017, o valor correto correspondia a R\$ 7.031.868.590,21 — valor este já reproduzido no demonstrativo inicial e que consta na fl. 900 dos autos do ProcessoTC-2322/2018.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

☞ E conforme salientou o representante da Auditoria (PAR-GACS LLRP- 8196/ 2019, fl. 9979) e a manifestação do representante do Ministério Público de Contas (PAR 1ª PRC-8469, fl. 10094), a falha se deve ao fato de que o saldo do exercício anterior — especificamente aquele da dívida inerente ao BNDES ESTADOS MODAL RODOVIÁRIO — não foi transportado corretamente. Eis os registros feitos por ambos os representantes citados:

“(...) o registro do saldo da dívida fundada interna foi apurado de modo irregular, uma vez que se verificou no Anexo 16 - Demonstrativo da Dívida Fundada Interna Consolidada (peça nº 25, fl. 2999) a diferença no registro da dívida referente ao BNDES Estados Modal Rodoviário9. Tal evento vai de encontro ao preconizado no art. 98 e no art. 101 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Consta à fl. 2999 a seguinte memória de cálculo para a dívida referente a linha “BNDES Estados Modal Rodoviário”: Saldo anterior (R\$ 53.369.020.975,00) + Liberação (R\$ 12.113.400,00) + Reajustamento (R\$ 3.418.653,05) – Resgate (R\$ 91.119.565,28) = Saldo para o exercício seguinte (R\$ 458.102.697,52). Todavia, a somatória dos dados calculada por esta Auditoria resulta em um Saldo para o exercício seguinte no montante de R\$ 53.293.433.462,77, portanto divergente do escriturado no demonstrativo.”.

☞ Assim, merece acolhida a sugestão daqueles representantes, no sentido de que tal falha deva ser objeto de ressalva na emissão do parecer prévio, para que resulte em recomendação ao Chefe do Poder Executivo, no sentido de que o Demonstrativo da Dívida Fundada Interna seja elaborado adequadamente, com os valores corretos e a observância das regras do art. 98 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964:

Ressalva 4 - contábil - infringência à regra do art. 98 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964. Cálculos e escrituração inadequados do valor referente ao “saldo para exercício seguinte” da dívida “BNDES Estados Modal Rodoviário”.

Recomendação 4 - para que se promova a devida correção e observe a regular elaboração do Anexo 16 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964 – Demonstrativo da Dívida Fundada Interna Consolidada.

De outro lado, o Demonstrativo da Dívida Fundada Externa (Anexo 16 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964), integrante desta prestação de contas (fl. 3000), apresenta a seguinte composição:

Tabela 45

DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FUNDADA EXTERNA				
CONSOLIDAÇÃO GERAL				
AUTORIZAÇÕES Leis (Número e Data)	Espécie	Moeda	Saldo Anterior em Circulação	Saldo para o Exercício Seguinte
FONPLATA – BR 9/2005 - (MOEDA DE ORIGEM US\$)	28.000.000,00	US\$	15.886.666,69	14.000.000,00
LEI EST. N. 1.481/94 e 1.626/95 – (VALOR EM R\$)	60.740.400,00	R\$	52.486.933,41	54.247.200,04
PDE/MS - BIRD – (MOEDA DE ORIGEM US\$)	300.000.000,00	US\$	299.606.721,64	299.606.721,64
LEI EST. N. 3.762/2009 – (VALOR EM R\$)	515.400.000,00	R\$	991.099.035,19	1.160.916.125,01
PROFISCO/MS - BID – (MOEDA DE ORIGEM US\$)	12.000.000,00	US\$	9.685.529,08	8.910.686,76
LEI EST. N. 3.392/2007 – (VALOR EM R\$)	20.460.000,00	R\$	32.039.730,20	34.527.129,06
TOTAL		US\$	325.178.917,41	322.517.408,40
TOTAL		R\$	1.075.625.698,80	1.249.690.454,11

FONTE: Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Fundada Interna da Lei Nº. 4.320 de 1964 (fl. 3000)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Em conformidade com a demonstração supracitada, a Dívida Fundada Externa aumentou, de 2017 para 2018, em moeda nacional, R\$ 174.064.755,31 (16,18%), enquanto que em dólares americanos ocorreu decréscimo em torno de 0,81%. O aumento em moeda nacional decorreu do reajustamento e do resgate ocorridos em 2018, nos valores de R\$ 184.141.056,45 e R\$ 10.076.301,14, respectivamente, e o decréscimo foi resultante do resgate efetuado em moeda americana, no valor de U\$ \$ 2,6 milhões de dólares.

☞ Portanto, no referente à dívida fundada externa, constato a escrituração dela em conformidade com as regras do art. 98 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964.

2.4.6.3. PATRIMÔNIO LÍQUIDO

O Patrimônio Líquido é obtido pelo valor residual dos ativos, depois de deduzidos todos os passivos. Nele é evidenciado o resultado do período, segregado dos resultados acumulados de períodos anteriores. Assim, do valor de R\$ 9.857.166.010,21 (total do Ativo), em se deduzindo o valor de R\$ 35.183.318.967,77 (total do Passivo) obtêm-se a situação patrimonial líquida negativa no valor de R\$ 25.326.152.957,56.

2.4.6.3.1. DEMONSTRATIVO DOS ATIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES

Nos termos do art. 105 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, o Balanço Patrimonial deve demonstrar os ativos e passivos financeiros e permanentes, de acordo com os conceitos orçamentários relacionados com a necessidade ou não de autorização legislativa e a respectiva execução orçamentária, conforme a estrutura demonstrada a seguir.

Tabela 46

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DOS ATIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES		
Consolidação Geral		
Passivo Não Circulante	2018	2017
ATIVO (I)	9.857.155.825,09	8.873.654.085,21
Ativo Financeiro	1.690.092.872,65	1.626.446.406,79
Ativo Permanente	8.167.062.952,44	7.247.207.678,42
PASSIVO (II)	35.943.084.751,72	14.329.715.577,68
Passivo Financeiro	2.004.101.855,91	2.684.782.557,04
Passivo Permanente	33.938.982.895,81	11.644.933.020,64
SALDO PATRIMONIAL (III) = (I – II)	(26.085.928.926,63)	(5.456.061.492,47)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

O Ativo Financeiro compreende os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária, bem como os valores numerários. Já o Ativo Permanente, também conhecido como “Ativo Não Financeiro”, compreende os bens, créditos e valores que para serem mobilizados é necessária autorização legislativa. A soma dos Ativos Financeiro e Permanente do Estado totalizou, em 2018, o valor de R\$ 9.857.155.825,09.

O Passivo Financeiro, por sua vez, compreende as dívidas fundadas e outros compromissos exigíveis, que imponham pagamentos independentemente de autorização orçamentária, tais como restos a pagar, serviços da dívida a pagar, depósitos e débitos de tesouraria. E o Passivo Permanente, também conhecido como “Passivo Não Financeiro”, engloba as dívidas fundadas e outras que dependem de autorização legislativa para seus respectivos resgates ou amortizações. O total do Passivo Financeiro e do Passivo Permanente do Estado atingiu o valor final de R\$ 35.943.084.751,72.

A diferença entre o valor do ativo total e do passivo total ocasiona o Saldo Patrimonial. No presente caso, essa diferença indicou a existência de saldo patrimonial negativo, ou seja, um patrimônio a descoberto no valor de R\$ 26.085.928.926,63. Isso se deve da obrigatoriedade, doravante, do registro das provisões atuariais do RPPS.

2.4.6.3.2. DEMONSTRATIVO DAS CONTAS DE COMPENSAÇÃO

Nos termos do art. 105, VI, da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, a estrutura do Balanço Patrimonial deve ser ainda completada com a evidenciação das contas de compensação. Essas contas representam os atos potenciais ativos e passivos, que são atos a executar no amanhã e que possam vir a afetar o patrimônio, direta ou indiretamente.

Tabela 47

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DAS CONTAS DE COMPENSAÇÃO		
Consolidação Geral		
	Exercício Atual	Exercício Anterior
ATOS POTENCIAIS ATIVOS (I)	1.173.169.324,13	963.707.862,13
Garantias e Contragarantias Recebidas	110.947.705,03	148.063.114,98
Direitos Conveniados e Outros Instrumentos	972.070.850,28	718.969.439,30
Direitos Contratuais	90.150.768,82	96.675.307,85
Outros Atos Potenciais Ativos	-	-
ATOS POTENCIAIS PASSIVOS (II)	408.990.634,96	65.845.227,20
Garantias e Contragarantias Concedidas	68.213.097,57	65.329.506,60
Obrigações Conveniadas e Outros Instrumer	-	-
Obrigações Contratuais	340.777.537,39	515.720,60
Outros Atos Potenciais Passivos	-	-



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Como se vê, o governo do Estado segregou seus atos potenciais ativos da seguinte forma: garantias e contragarantias recebidas, direitos conveniados e outros instrumentos congêneres e direitos contratuais, no total de R\$ 1.173.169.324,13, cujo valor evoluiu 21,73% em comparação com o do exercício de 2017 (R\$ 963.707.862,13).

De outro lado, para os atos potenciais passivos as contas foram segregadas nas garantias e contragarantias concedidas e nas obrigações contratuais, perfazendo o valor de R\$ 408.990.634,96, com uma evolução correspondente a 521,14% dos atos potenciais passivos registrados em 2017 (R\$ 65.845.227,20).

Assim, não há comprometimentos futuros que possam afetar o Patrimônio Líquido, salvo logicamente a provisão atuarial negativa do RPPS.

2.4.6.3.3. DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT / DÉFICIT FINANCEIRO

E finalmente, o demonstrativo (ou quadro) do superávit/déficit financeiro também deve acompanhar o Balanço Patrimonial. Esse demonstrativo é estruturado da seguinte forma:

Tabela 48

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT / DÉFICIT FINANCEIRO		
Consolidação Geral		
	Exercício Atual	Exercício Anterior
FONTES DOS RECURSOS	(314.008.983,26)	(1.058.336.150,25)
100 – Recursos Ordinários do Tesouro	-380.670.641,49	-858.105.198,12
101 – Desvinculação de Receita do Estado	-4.018.466,44	-
102 – Recursos do Adicional do ICMS-FECOMP (Lei nº 3.337/06)	3.571.773,89	-131.816,94
103 – Recursos Provenientes da Lei nº 2.105/00	-65.796.900,58	-76.048.214,05
105 – Recursos Vinculados ao FUNFAZ	1.007.104,03	-
108 – Cota-parte do Salário-Educação - Conta Estadual	330.413,98	-284.052,98
112 – Convênios e Outras Transferências Federais	120.766.533,50	94.456.903,46
113 – Operações e Crédito Internas e Externas	318.436,14	-12.685.584,73
115 – Recursos de Alienação de Bens e Direitos Adm. Direta	2.146.551,35	7.322.713,66
118 – Cota-parte da CIDE	-4.713.744,11	24.546.336,32
120 – Recursos FUNDEB	2.865.046,82	-5.279.178,67
240 – Recursos Diretamente Arrecadados	-3.723.795,36	-426.178.496,37
241 – Recursos Arrecadados pelo Fundersul	52.839.479,62	125.419.936,17
242 – Transferências Fundo a Fundo do DEPEN	58.713.460,47	45.041.047,67
244 – Receita de Compensações Ambientais	48.337.696,89	45.689.576,31
245 – Recursos de Alienação de Bens e Direitos Adm. Indireta	1.322.085,42	1.536.994,24
246 – Recursos Arrecadados pelo Fundems	-1.086.784,64	-1.139.803,83
247 – Receita do Plano Previdenciário	-15.526.767,12	-154.606.873,55
248 – Receita Fundo a Fundo da Saúde	73.444.580,75	67.056.338,49
249 – Receita do Plano Financeiro / Ageprev	-255.275.867,39	-
254 – Recursos da TFRM (Lei nº 4.301/12)	5.055.429,58	2.588.158,57
281 – Convênios e Outras Transferências Federais	46.085.391,43	62.465.064,10



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

O total das fontes de recursos demonstradas acima evidenciou em 2018 o déficit financeiro no valor de R\$ 314.008.983,26. Tal valor reflete o valor do déficit financeiro, obtido pela diferença do ativo financeiro e do passivo financeiro (1.690.092.872,65 - 2.004.101.855,91 = - R\$ 314.008.983,26), demonstrado no quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes.

☞ E neste ponto, é concluir que ocorreu redução substancial no déficit financeiro, em relação a 2017.

2.4.7. DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP, evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indica o resultado patrimonial do exercício. As variações patrimoniais do Estado, ocorridas durante o exercício financeiro de 2018, podem ser observadas na seguinte demonstração:

Tabela 49

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS Consolidação Geral		
	Exercício Atual	Exercício Anterior
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS (I)	36.241.657.531,60	89.828.198.477,61
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	11.226.378.031,30	10.277.510.037,97
Contribuições	2.624.841.895,09	2.338.111.964,97
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	933.732.041,21	550.178.373,61
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	2.028.310.224,04	694.310.622,02
Transferências e Delegações Recebidas	18.751.828.849,33	15.944.325.004,16
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	135.660.194,92	34.676.455,22
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	540.906.295,71	225.252.716,94
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS (II)	35.185.129.128,69	29.881.916.651,36
Pessoal e Encargos	6.439.254.189,26	6.709.375.542,27
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	2.979.411.558,21	2.937.700.573,11
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	2.364.507.475,34	1.512.860.929,16
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	1.378.437.685,43	863.269.498,14
Transferências e Delegações Concedidas	19.549.344.563,47	16.231.930.466,27
Desvalorização e Perdas de Ativos e Incorporação de Passivos	172.698.651,96	700.129.166,90
Tributárias	75.095.963,96	90.899.971,50
Custo das Mercadorias e Produtos Vendidos, e dos Serviços Pres	-	-
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	2.226.379.041,06	835.750.504,01
RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I - II)		

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP - anexo 15 - DOE nº 9.863 – suplemento, de 18/3/2019).

☞ No todo deste tópico, devo ao final dizer que, em resumo de tudo:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

I - o total das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPAs) apresentou um acréscimo de 20,54% do exercício de 2017 para o de 2018. E o total das Variações Patrimoniais Diminutivas (VPDs) também apresentou acréscimo de 17,74% em relação ao exercício anterior. No entanto, é válido salientar que o subgrupo Pessoal e Encargos apresentou decréscimo de 4,02% em comparação com o valor dessa conta em 2017;

II - a integridade dos valores apresentados na Demonstração das Variações Patrimoniais acima é constatada pelo confronto das linhas das VPDs e VPAs com os saldos das contas contábeis do balancete de verificação do razão analítico (fls. 9297-9340);

III - resultado patrimonial positivo apurado no período corresponde à diferença entre o valor total das VPAs e o valor total das VPDs, ocasionando assim o superávit patrimonial de R\$ 1.056.528.402,91. Esse resultado patrimonial apurado em 2018 cresceu 479,08% em relação ao resultado do exercício de 2017.

2.4.8. GESTÃO FISCAL

Nesta parte, é lembrar inicialmente que as diretrizes para normatizar a gestão fiscal foram estabelecidas pela “*Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF*”. E esta Lei:

I - foi gerada para dar efetividade à Política de Estabilização Fiscal-PEF (de outubro de 1998), de modo a levar os entes públicos ao desejado equilíbrio fiscal, razão pela qual ela instituiu comandos normativos direcionados para a responsabilidade da gestão fiscal;

II - também se prestou a atender em parte a demanda de lei complementar sobre matérias financeiras, em decorrência de disposições constitucionais (CF, art. 163, I), ao mesmo tempo em que estabeleceu:

a) mecanismos rígidos de controle:

1. de despesas, especialmente de pessoal, para os fins do disposto no art. 169 da Constituição Federal-CF;

2. do endividamento estatal, no referente às prescrições dos incisos II, III, IV, VI e VII do art. 163 da CF;

b) disposições sobre transparência fiscal.

Na sequência, relembro que a LRF não revogou a Lei n. 4.320, de 1964, uma vez que esta Lei estabeleceu ou instituiu:

I - pelas disposições do seu art. 1º, as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos estatais (políticas, programas e planejamento de ações governamentais);

II - a organização e o registro de dados e informações sobre o que a Administração realiza ou tenha realizado em termos financeiros;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

III - demonstrativos de utilidade gerencial e de controle (contabilidade pública).

A LRF, por sua vez, teve como objetivo principal a instituição de deveres jurídicos para propiciar gestões fiscais responsáveis, estabelecendo um verdadeiro (e resumido) código de conduta para os gestores públicos, de tal modo e forma que os resultados se enquadrem em padrões de boa governança.

E apenas a título de preocupação, registro aqui a necessidade de harmonização ou padronização na interpretação de prescrições da LRF — ou seja, na construção ou atribuição de significados aos seus enunciados — pelos Tribunais de Contas dos Estados e da União, como ocorre, por exemplo, na aplicação concreta ou apreciação de alguns limites constitucionais ou legais, com as exclusões e inclusões de determinadas despesas.

Sobre tal preocupação, assim afirmou o Desembargador Federal da 2ª Região Marcus Abraham, Doutor em Direito Público (*In* Lei de responsabilidade fiscal comentada - 2. ed., rev. e atual. / Marcus Abraham - Rio de Janeiro: Forense, 2017.):

“Não se olvide também da necessária padronização e harmonização conceitual para permitir a devida aplicação e efetividade da norma, mormente em razão de que os Tribunais de Contas, sobretudo dos Estados, ainda não têm interpretação uniforme de vários dispositivos da LRF, e os ditos “atalhos interpretativos” vêm permitindo a alguns gestores públicos encontrarem caminhos alternativos para superar as limitações e condicionantes da lei e, sobretudo, para não verem aplicadas as sanções pelo seu descumprimento.”

E arremata aquele autor, afirmando que merecem atenção e aperfeiçoamento:

“(…)”

(a) Forma de contabilização de despesas de pessoal, especialmente no que se refere à possibilidade ou não de dedução (para não atingir os limites fixados na lei) dos valores pagos a terceirizados, aos aposentados e despesas tributárias que incidem no pagamento de pessoal (IR e Contribuições);

(b) Definição objetiva das despesas (sobretudo em relação às despesas correntes) que podem ser financiadas com uso de receitas variáveis como royalties;

(c) Fixação de despesas que devem ser necessariamente quitadas dentro do mesmo mandato, em reforço à vedação (do uso de “restos a pagar”) prevista no art. 42;

(d) E especificação dos limites de empenho que devem ser obrigatoriamente cumpridos por todos os poderes de cada ente.”

Do meu lado, adiciono às afirmações doutrinárias acima transcritas as novas regras inseridas no Decreto-Lei n. 4.657, de 1942 (*Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro-LINDB*), pela Lei n. 13.655, de 2018, que acrescentou ao texto anterior os arts. 20, 21 e 22, por meio dos quais foram estabelecidas regras de interpretação e para a aplicação de disposições legais e regulamentares, que devem ser observadas “*Nas esferas administrativa, controladora e judicial*”, nos termos seguintes:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

E é também relevante a disposição do parágrafo único do art. 24 do igualmente acrescentado art. 24 ao supramencionado Decreto-Lei:

Art. 24. (...)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Portanto, é certo que existe atualmente esse marco regulatório legal, que caracteriza instrumento eficaz para a correção de rumos das finanças públicas.

E em concreto, vale acrescentar que gestão fiscal responsável *“pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas (...)”*, com a estrita observância dos resultados das receitas e dos dispêndios para as despesas já comprometidas ou a realizar. Assim:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

I - no aspecto objetivo, o gestor deve sempre analisar criteriosamente as implicações (positivas ou negativas) das renúncias de receitas, os dispêndios com pessoal e seguridade social, os gastos corriqueiros/necessários e aqueles muitas vezes desnecessários ou excessivos, as dívidas de curto, médio e longo prazos, as antecipações de receitas, as operações de crédito e as medidas cabíveis para a cobrança dos créditos públicos, bem como a sazonalidade das receitas em decorrência de fatores econômicos (fluxo de caixa), sem prejuízo de outras ações que propiciem ou possam propiciar o alcance de uma boa gestão fiscal;

II - no aspecto legal, o Relatório de Gestão Fiscal-RGF e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária-RREO, foram instituídos pela LRF exatamente para auxiliar o administrador público na gestão fiscal, para que ele não deixe de atingir nem extrapole limites de gastos constitucional ou legalmente estabelecidos.

Feitas as considerações precedentes, apresento na sequência a análise da gestão fiscal com foco nos aspectos dos limites e metas fiscais estabelecidos pela LRF, para os poderes e órgãos do Estado, sem perder de vista as diretrizes gerais e especiais fixadas no planejamento orçamentário geral (PPA, LDO e LOA), no caso para vigência e eficácia no exercício financeiro de 2018.

2.4.8.1. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Para começar, impõe-se dizer que é sobre a receita corrente líquida que são apurados diversos índices e valores destinados a determinados entes públicos ou a certos fins, as prescrições do art. 2º, IV, **b** e **c**, e §§ 1º e 3º, da LRF, estabelecem que a receita corrente líquida corresponde ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, observado, para o Estado, o seguinte:

I - serão computados no cálculo os valores recebidos em decorrência de aplicação das regras da Lei Complementar (federal) n. 87, de 13 de setembro de 1996 ("*Lei Kandir*"), e do Fundo a que se referem as disposições do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-Fundeb [da Constituição Federal];

II - para a apuração da receita corrente líquida serão somadas as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades;

III - dos valores compreendidos nos enunciados dos itens precedentes, serão deduzidos os valores:

a) relativos às parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

b) decorrentes da contribuição dos servidores estaduais para o custeio do sistema de previdência e assistência social;

c) provenientes da compensação financeira [entre os diversos regimes de previdência social] estabelecida pelas disposições do art. 201, § 9º, da Constituição Federal.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Por final, é necessário assinalar que “*Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF*” estabeleceu a receita corrente líquida como parâmetro a ser observado na realização de gastos com pessoal, para os fins da dívida consolidada líquida, de operações de crédito, da amortização da dívida e da concessão de garantias e contragarantias.

Em número final, a Receita Corrente Líquida do Estado correspondeu em 2018 ao valor de R\$ 10.735.143.525,05, de acordo com os dados do Anexo 3 (Demonstrativo da Receita Corrente Líquida) do RREO referente ao 6º bimestre de 2018, publicado no DOE de 19 de fevereiro de 2019, conforme sintetizado no demonstrativo a seguir:

Tabela 50

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) EM VALORES NOMINAIS NOS EXERCÍCIOS FINANCEIROS DE 2017 E 2018.		
Especificação	2018	2017
RECEITAS CORRENTES (I)	15.664.511.106,67	14.135.767.196,05
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	10.541.461.928,09	9.471.560.801,38
ICMS	8.568.715.486,99	7.611.209.606,34
IPVA	650.627.532,78	559.485.526,77
ITCD	162.246.084,52	122.891.557,35
IRRF	902.045.973,75	887.255.321,79
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	257.826.850,05	290.718.789,13
Contribuições	631.011.199,27	449.046.701,66
Receita Patrimonial	176.894.065,60	161.569.755,59
Rendimentos de Aplicações Financeiras	53.394.582,52	34.130.144,03
Outras Receitas Patrimoniais	123.499.483,08	127.439.611,56
Receita Agropecuária	-	-
Receita Industrial	-	-
Receita de Serviços	793.328.384,43	493.850.237,89
Transferências Correntes	3.405.609.397,97	3.332.524.032,49
Cota-Parte do FPE	1.203.598.187,18	1.142.040.844,53
Transferências da LC 87/1996	17.686.361,28	18.056.756,28
Transferências da LC 61/1989	101.491.340,88	93.139.419,58
Transferências do FUNDEB	1.037.689.821,02	961.309.433,45
Outras Transferências Correntes	1.045.143.687,61	1.117.977.578,65
Outras Transferências Correntes	116.206.131,31	227.215.667,04
DEDUÇÕES (II)	4.929.367.581,62	4.388.512.691,85
Transferências Constitucionais e Legais	2.636.796.510,69	2.434.841.565,67
Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência	629.382.136,95	448.108.815,73
Contrib. dos Militares para Custeio das Pensões	-	937.885,93
Compensação Financ. entre Regimes de Previdência	17.143.221,18	859.040,74
Dedução de Receita para Formação do FUNDEB	1.646.045.712,80	1.503.765.383,78
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I – II)	10.735.143.525,05	9.747.254.504,20
FONTES: RREO – 2018 (Demonstrativo da Receita Corrente Líquida - Anexo 3 - 6º bimestre - Publicado no DOE n. 9.846) e RREO – 2017 (Demonstrativo da Receita Corrente Líquida - Anexo 3 - 6º bimestre - publicado no DOE n. 9.616).		



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

☞ Neste ponto, faço constar que:

I - apenas a título de parametrização, em razão de diferentes interpretações dadas por outros Tribunais de Contas Estaduais, a RCL foi obtida conforme a metodologia utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN, incluindo o valor total do IRRF das folhas de pagamentos de pessoal no referenciado cálculo;

II - em conformidade com o escrito no subitem 2.2.1. do Relatório da Comissão Especial, a RCL do Estado evoluiu 10,14% em 2018, em relação a 2017, em valores nominais, e teve também variação positiva de 5,69% em valores correntes (IPCA-A - BACEN = 4,20196%);

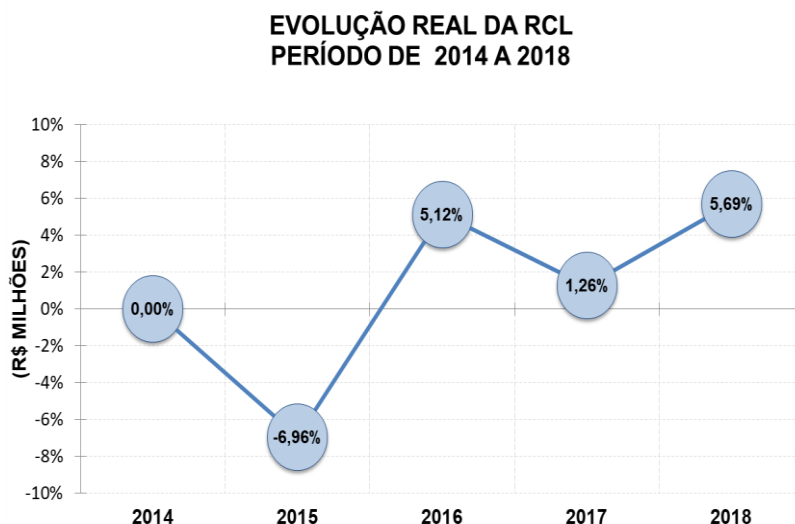
III - em reforço do que eu já havia verificado anteriormente, as receitas correntes, especialmente as do ICMS (evolução de 11,29%) e de serviços (evolução de 60,64%) foram as que mais impactaram a evolução da RCL.

Para conhecimento, segue demonstrada abaixo a evolução real da RCL nos últimos 5 anos.

Tabela 51

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DE 2014 A 2018			
ANO	RCL NOMINAL	RCL CORRENTE	% CRESC.
2014	8.099,12	10.254,74	0,00%
2015	8.325,25	9.541,48	-6,9554%
2016	9.363,33	10.030,34	5,1235%
2017	9.747,25	10.156,83	1,2611%
2018	10.735,14	10.735,14	5,6938%

Figura 17





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.4.8.2. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E RECURSOS VINCULADOS

De modo a afiançar seu fiel cumprimento, a LRF estabelece regras de monitoramento da execução orçamentária ao longo do exercício, por meio de metas fiscais estabelecidas em Anexos — que obrigatoriamente integram a LDO.

O primeiro desafio a ser enfrentado é a execução orçamentária e o cumprimento de metas por meio de programação financeira apropriada e do cronograma de execução mensal de desembolso, assim como a aplicação dos recursos vinculados a finalidades específicas (LRF, art. 8º, *caput* e parágrafo único).

Conforme já abordei em tópico anterior, a avaliação da programação orçamentária e financeira para 2018 ficou prejudicada, em razão de que ela não foi elaborada no início daquele exercício financeiro, fato esse que fora inclusive objeto de recomendação anterior. Porém, como é possível atestar, a referida programação para o primeiro bimestre de 2019 foi elaborada e publicada no Diário Oficial n. 9.835, de 4 de fevereiro de 2019, significando isso que não será necessário recomendar novamente tal providência nestas razões ou no subsequente voto.

E no tanto que se refere às aplicações de recursos vinculados a finalidades específicas, constato que foram regulares tais aplicações. Mesmo assim, saliento que alguns aspectos pontuais de vinculações de recursos (previstas em sede privilegiada do ordenamento jurídico) serão apreciados em locais apartados.

Dentre as vinculações relevantes, que serão especificamente apreciadas adiante, destaco aquelas previstas:

I - nas seguintes disposições da Constituição Federal:

a) incisos IV e XI do art. 167, assim como as disposições dos arts. 198, § 2º, 211, §§ 1º, *parte final*, e 3º, e 212, e do art. 60 do ADCT àquela Constituição;

b) art. 168 da CF que regulamenta a vinculação dos recursos que devem ser repassados aos Poderes do Estado, ao Ministério Público e à Defensoria Pública;

c) parágrafo único do art. 204, que faculta a vinculação de recursos a programas de apoio à inclusão e promoção social, com as vedações então estabelecidas;

II - nas disposições do art. 42 do ADCGT à Constituição Estadual, que dizem respeito à vinculação de recursos à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia;

III - nos termos do acordo celebrado com o Tribunal de Justiça, para o pagamento de precatórios;

IV - em outras vinculações compulsórias, como a vinculação decorrente do Programa de Ajuste Fiscal-PAF, especialmente no referente aos termos do 7º Termo Aditivo celebrado entre o Estado e a União.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Em seguida, é destacar que a próxima exigência da LRF é a do seu art. 9º, que diz respeito às metas fiscais, ao seu acompanhamento e ao mecanismo de correção de rumos na gestão.

2.4.8.3. METAS FISCAIS DE DESPESAS E RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

A prevenção de riscos e a correção de desvios na gestão são mecanismos que visam a monitorar situações que possam impactar os resultados e equilíbrios fiscais, assim como a tomada de medidas destinadas a neutralizar riscos e corrigir rumos, de forma a realinhar os desvios aos padrões estabelecidos.

A regra do art. 4º, § 3º, da LFR, determina que

A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas [riscos passivos], informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

No caso, é especificamente verificável que:

I - a perda contingente provisionada (dívidas judiciais, reconhecimento e assunção de dívidas, execução de garantias e avais, situações extraordinárias) não foi detalhadamente apresentada, resultando prejudicada a análise;

II - os demais riscos fiscais passivos (como já foi reportado), em decorrência das alterações orçamentárias ocorridas no exercício (alterações que, inclusive, consumiram a previsão da reserva de contingência) e especialmente da frustração da arrecadação, se confirmaram em valores superiores ao previsto. Entretanto, tais riscos foram neutralizados por contenção de gastos na mesma proporção (receitas realizadas = R\$ 14,92 bilhões e despesas empenhadas = R\$ 14,72 bilhões).

O estabelecimento de metas de resultados entre receitas e despesas tem a finalidade de garantir a efetividade das peças orçamentárias e estão instrumentalizadas nas prescrições do art. 4º, § 1º, da LRF, dispositivas de que

Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Observe então que as metas estabelecidas na LDO (Lei n. 5.026, de 2017) foram alteradas pela LOA para 2018. E no demonstrativo abaixo estão grafados, a título de comparação, os valores das metas fiscais e das metas realizadas.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 52

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DAS METAS DE RECEITAS E DESPESAS E DE RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL PLANEJADAS E EXECUTADAS.		
Especificação	Meta Fiscal	Meta Realizada
Receita Total	14.497.314,00	14.923.502,30
Receitas Primárias (I)	14.283.502,00	12.550.037,12
Despesa Total	14.497.314,00	14.720.730,80
Despesas Primárias (II)	13.511.180,00	11.997.668,85
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I – II)	772.322,00	552.368,27
(+) Juros e Encargos Ativos (IV)	-	56.538,46
(-) Juros e Encargos Passivos (V)	-	396.461,77
RESULTADO NOMINAL (VI) = (III + IV – V)	672.867,00	212.444,96
Dívida Pública Consolidada	9.852.370,00	9.141.710,37
Dívida Consolidada Líquida	8.420.312,00	7.772.360,85
FONTES: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO - Lei n. 5.026, de 2017) e RREO (Anexo 6 - 6º Bimestre de 2018, publicado no DOE n. 9.855).		

Dos valores acima registrados, reproduzo as conclusões a que chegou a Comissão Especial, em razão do exame das metas realizado:

*“Observa-se que as **receitas primárias** (ou não financeiras) **não atingiram a meta** estabelecida (12,550 bilhões), conquanto a receita total tenha superado o objetivo fiscal em 2,94%. As mesmas implicações podem ser estendidas para as **despesas primárias** (11,997 bilhões) com a diferença de que **ficaram adstritas à meta** fiscal (13,511 bilhões) e não ultrapassaram as receitas não financeiras. Como consequência, gerou-se superávit primário de 552,368 milhões que, ainda assim, ficou abaixo da meta de resultado primário atualizada (772,322 milhões).*

Este fluxo positivo de receitas e despesas orçamentárias apurado pelo regime de caixa (o superávit primário) pode ser entendido como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública. Representam, na verdade, aumentos de disponibilidades de caixa, as quais serão deduzidas da dívida consolidada (DC) para fins do cálculo da dívida consolidada líquida (DCL), principal parâmetro de endividamento eleito pelo legislador¹.

Do lado do resultado nominal, conceito fiscal mais amplo que representa a diferença entre o fluxo agregado de receitas totais (inclusive de aplicações financeiras) e de despesas totais (inclusive despesas com juros)², viu-se um incremento do endividamento público ou da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) da ordem de 212,444 milhões, o que significa, inclusive, aumento da dívida consolidada líquida.”.

¹ Item 03.06.00 Anexo 6 (Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal) do MDF.

² BRASIL. Banco Central do Brasil. Indicadores fiscais: série perguntas mais frequentes. Brasília: Bacen, 2016. 21 p.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Às conclusões da Comissão Especial acrescento que o resultado primário (segundo o Manual de Demonstrações Fiscais) “*pode ser entendido (...) como esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública*”, ou seja, o resultado primário tem o objetivo de demonstrar a capacidade de pagamento da dívida pelo ente ou órgão devedor. Assim, em planejamento levado a efeito na LDO, a ideia básica é a demarcação do espaço fiscal para os gastos com as despesas primárias, de sorte que o superávit seja direcionado para o pagamento da dívida pública e desse modo propicie a redução do seu estoque.

No caso específico, no relatório da Comissão Especial está registrado que algumas metas da Administração estadual não foram atingidas, especialmente a meta do superávit primário. Mas, isso decorreu por sem dúvidas da frustração das receitas primárias, uma vez que naquele relatório está informado que [no lado oposto] o total das despesas primárias ficou dentro da meta estabelecida.

Enfatizo então, que nada bastante o fato de o total das despesas primárias ter ficado dentro do limite estabelecido, o referido total correspondeu ao valor de R\$ 1,5 bilhão abaixo do que constou no Anexo de Metas Fiscais-AMF da LDO (LRF, art. 4º, § 1º), significando o percentual de 11,20% menor do que o valor estabelecido como meta.

Diante do conteúdo do parágrafo precedente, é concluir que foram restringidas certas despesas na gestão estadual (mesmo não tendo sido apresentado o detalhamento delas), o que pode ser entendido como um passo ou tentativa para a obtenção de superávit primário com o desiderato de atingir a meta fiscal, sem promover a “*limitação de empenho e movimentação financeira*”.

E digo isso porque, em rigor, o procedimento material-formal corretivo do não atingimento ou do desvio de metas — no transcorrer da execução orçamentária — deveria ser o regrado no art. 9º da LRF, ou seja, a promoção, “*por ato próprio e nos momentos necessários (...)*” da “*limitação de empenho e movimentação financeira*”, especialmente para a contenção das despesas ditas flexíveis ou não obrigatórias.

Na linha exposta, registro que mesmo tendo ocorrido austeridade governamental nas despesas primárias, este Tribunal de Contas acompanhou a evolução das metas fiscais no decorrer de 2018, bem como examinou outros pontos de controle nos elementos dos RREOs e RGFs periódicos, lançando os alertas preventivos.

Mas não posso aqui expender qualquer consideração ou opinião sobre a autorização contida nas disposições do § 3º do art. 9º da LRF, para o Poder Executivo “*limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias*” (caso os Poderes e o Ministério Público não tenham promovido, quando fosse necessária, a limitação de empenho no prazo estabelecido), em face do julgamento da ADI 2.238-5 pelo STF, que em sede de preliminar determinou a suspensão da referida autorização.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

E não obstante o que já foi exposto sobre a matéria deste tópico, as justificativas do Governo apresentadas podem ser acolhidas (nos termos da NOTA TÉCNICA CONJUNTA SUORC/SCGE N. 004/2019, encaminhada como resposta a questionamentos formulados pela Comissão Especial), conforme as seguintes explicações:

1ª na resposta dada ao teor do item 13 do OFÍCIO-GAB-FEK N. 10/2019/TCE-MS constou a informação (checada) de que a União deixou de repassar, a título do cognominado FEX/Fundo de Exportação (Auxílio Financeiro para Fomento às Exportações – compensação de desoneração de ICMS de produtos semielaborados exportados) o valor aproximado de R\$ 130 milhões;

2ª como tal valor (R\$ 130 milhões) já estava previsto na meta de receitas primárias, é certo que ele, ao final, impactou negativamente o resultado primário, ou seja, o superávit primário efetivamente alcançado, que totalizou R\$ 552,368 milhões para uma meta de R\$ 772,321 milhões;

3ª os fatos acima significam que o resultado primário/superávit primário ficou aquém da meta em R\$ 219,952 milhões ($772,321 - 552,368 = \text{R\$ } 219,952$ milhões), quando poderia ter ficado apenas em R\$ 89,952 milhões inferiores ao da meta estabelecida ($219,952 - 130,000 = \text{R\$ } 89,952$ milhões), observado, ainda e também, o conteúdo dos parágrafos subsequentes.

E vale acrescentar que o fato negativo acima descrito não é pontual, uma vez que, no caso de transferências do Fundo de Participação dos Estados-FPE, se forem considerados valores correntes (como definido pela STN), ou seja, valores atualizados, o total de tais transferências deveria ser pelo menos o do exercício de 2017, adicionado do percentual do desempenho da arrecadação tributária do Estado apresentada, ou seja, 11,29%.

Nesses termos, tendo o Estado recebido transferências do FPE no total de R\$ 1,142 bilhão em 2017 e R\$ 1,203 bilhão em 2018 (aumento real de apenas 5,34%), se fosse aplicado àquele valor de 2017 o índice do acréscimo obtido na arrecadação estadual em 2018 (11,29% em relação a 2017), isso equivaleria ao recebimento de repasses no total de R\$ 1,270 bilhão e não de apenas R\$ 1,203 bilhão, gerando uma diferença desfavorável ao Estado no valor de R\$ 67 milhões.

Em face dessas anotações, é inquestionável que a frustração no recebimento de receitas primárias não decorre, muitas vezes, de qualquer atuação dos gestores da Administração pública estadual (assim como de qualquer outra Administração pública).

No caso concreto:

I - entendo que o insucesso parcial do resultado primário/superávit primário do Estado decorreu da frustração dos valores que foram recebidos da União por transferências, cujo insucesso parcial estava/está fora do alcance da atuação dos gestores da Administração estadual;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

II - devo lembrar que, em última análise, as metas fiscais estabelecidas têm como objetivo o controle da dívida pública, e tal controle parece estar demonstrado no quadro de metas, na medida em que tanto a Dívida Consolidada como a Dívida Consolidada Líquida estão abaixo do teto das metas estabelecidas;

III - o que mais importa saber é que, em conformidade com a constatação da Comissão Especial, o resultado primário — no valor superavitário de R\$ 552,36 milhões —, independentemente de não ter atingido o resultado estabelecido como meta —, gerou condições para pagar R\$ 339,92 milhões de juros e encargos e ainda contribuiu com R\$ 212,44 milhões de resultado nominal para a redução tanto da Dívida Consolidada quanto da Dívida Consolidada Líquida.

Demais de tudo, e para finalizar a matéria deste tópico, transcrevo abaixo as prescrições do *caput* e do § 1º do art. 22 da já citada “*Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro-LINDB*”, que obrigam o julgador ou quem apreciar o ato considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, as exigências das políticas públicas a seu cargo e, especialmente, as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente — segundo o significado determinativo/ obrigatório do vocábulo/verbo **serão** (na terceira pessoa do futuro do presente do verbo ser).

Art. 22. Na **interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas** as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Portanto, quando a autoridade julgadora ou aquela que apreciar ato emitir juízo de valor sobre a regularidade de conduta ou a validade do ato, ela deverá (estará obrigada a) considerar, dentre outros fatores acima descritos, *as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente*.

☞ Tudo examinado e avaliado neste tópico, finalizo dizendo em síntese que:

I - sob as novas regras de interpretação e aplicação do direito brasileiro, acrescentadas pela Lei n. 13.655, de 2018, ao Decreto-Lei n. 4.657, de 1942 (*LINDB*), em especial no referente às disposições do novo art. 22 — acima transcritas —, entendo como justificado o não cumprimento das metas fiscais estipuladas, especialmente quanto às receitas primárias e nominais;

II - respeitosamente, deixo de acatar a sugestão de formular a ressalva e a consequente recomendação indicadas pelos representantes da Auditoria (PAR-GACS LLRP - 8196/2019, fls. 9963 e 9964) e do Ministério Público de Contas (PAR - 1ª PRC- 8469/2019, fl. 10054), conforme as razões retro expendidas;

III - em seguida serão tratados mais detalhadamente a dívida e o endividamento do Estado.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.4.8.4. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

Inicialmente, faço algumas considerações sobre o endividamento público e lembro que as regras do art. 5º, § 1º, da LRF, obriga que *“Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual”*.

As disposições do art. 29 da LRF, por sua vez:

I - definem, pelo enunciado do seu *caput*, que a dívida pública consolidada ou fundada é o total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortizações em prazo superior a 12 meses;

II - acrescentam, pelo enunciado do seu § 3º, que integram também a dívida pública as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento;

III - estabelecem, por meio do seu prescritivo § 4º, o limite para o refinanciamento da dívida mobiliária dos entes estatais. Todavia, tais disposições não mais abarcam o Estado, em face da edição da Lei Complementar (federal) n. 148, de 29 de novembro de 2014, que dentre outras regulações, vedou — pela regra do seu art. 11 — a emissão de títulos da dívida pública mobiliária pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Sinteticamente dizendo, o conjunto de obrigações financeiras que o setor público tem para com o setor privado abrange títulos públicos, dívidas bancárias ou decorrentes de outros contratos, inclusive de rolagem, precatórios judiciais etc. (e no caso da União, os passivos da autoridade monetária).

E aqui registro que o endividamento público, principalmente em países de carente infraestrutura, é o instrumento apropriado para obter recursos destinados a obras de infraestrutura de longa duração, sem as quais não há como impulsionar o crescimento econômico, pois que elas gerarão benefícios às gerações presentes e futuras e os resultados delas serão por certo muito superiores ao seu custo.

Entretanto, o passivo decorrente de endividamento público deve ser administrado e controlado de modo a garantir o crescimento sustentável das variadas atuações governamentais. E para tais finalidades, a LRF instituiu regras de controle apropriadas.

Assim, o legislador da LRF:

I - estabeleceu:

a) regras fiscais, iniciando pela fixação de conceitos que detalham as diversas facetas do endividamento, de modo e forma que nos registros e demonstrações sejam identificados clara e precisamente seus valores;

b) os limites necessários para o equilíbrio fiscal;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

II - demonstrou também preocupação com a concessão de garantias, como compromisso de adimplência de obrigação financeira e contratual assumida.

Em finalizando estas considerações, lembro que a Lei Complementar (federal) n. 151, de 2015, dispôs sobre os novos critérios (mais favoráveis aos entes devedores, diga-se de passagem) de indexação de juros nos contratos de financiamentos da dívida pública celebrados entre a União e os Estados, Distrito Federal e Municípios. Entretanto, impôs, como contrapartida, o cumprimento de metas semelhantes àquelas exigidas por regras da LRF.

No aspecto objetivo, inicio minha análise reproduzindo o demonstrativo elaborado pela Comissão Especial (subitem 2.2.4 do Relatório Técnico), com os elementos componentes da Dívida Consolidada-DC e da Dívida Consolidada Líquida-DCL, assim como:

I - a avaliação feita sobre os limites de ambas as dívidas;

II - a emissão da seguinte conclusão sobre o endividamento do Estado – que acolho integralmente,

“Por se situar abaixo dos limites fixados para o respectivo Ente Público, registrou-se conformidade com o inciso do art. 30 da LRF, cc. inciso I do art. 3º da Resolução Senatorial”.

Tabela 53

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DAS DÍVIDAS CONSOLIDADA (DC) E DÍVIDAS CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) E RESPECTIVOS LIMITES		
Especificação	Saldo do Exercício de 2017	Saldo do Exercício de 2018 (até o 3º Quadrimestre)
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	8.798.343.085,31	9.141.710.365,27
Dívida Mobiliária	-	-
Dívida Contratual	8.194.862.681,92	8.401.989.307,19
Empréstimos	1.935.478.191,21	2.036.637.926,97
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	6.172.016.097,80	6.284.932.616,37
Financiamentos	-	-
Parcelamento e Renegociação de Dívidas:	87.368.392,91	80.418.763,85
De Tributos	-	-
De Contribuições Previdenciárias	12.438.625,12	10.559.029,64
De Demais Contribuições Sociais	74.929.767,79	69.859.734,21
Do FGTS	-	-
Com Instituição Não Financeira	-	-
Demais Dívidas Contratuais	-	-
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (inclusive) - Vencidos e Não Pagos	603.480.403,39	739.721.058,08
Outras Dívidas	-	-
DEDUÇÕES (II)	763.975.739,84	1.369.349.518,21
Disponibilidade de Caixa	763.975.739,84	1.125.535.341,32
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.445.376.794,38	1.499.137.882,29
(-) Restos a Pagar Processados	-681.401.054,54	-373.602.540,97
Demais Haveres Financeiros	-	243.814.176,89
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA - DCL (III) = (I - II)	8.034.367.345,47	7.772.360.847,06
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	9.747.254.504,20	10.735.143.525,05
% DC SOBRE RCL (IV) = (I) / RCL	90,26%	85,16%
% DCL SOBRE RCL (V) = (III) / RCL	82,43%	72,40%
LIMITE RESOLUÇÃO SENADO FEDERAL (inciso I do art. 30 da LRF)[QLE]		200,00%
LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)		180,00%

FONTE: Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (Anexo 2 do RGF - 3º Quadrimestre - DOE 9.854).



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

O demonstrativo acima — integrado pelos dados retirados do Anexo 2 do RGF do 3º quadrimestre de 2018 — é autoexplicativo no referente ao cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF e pelas Resoluções n. 40 e n. 43, de 2001, do Senado Federal, com as alterações promovidas pelas Resoluções n. 3 e n. 5, de 2002. Mas, logicamente, não estão incluídos naquele demonstrativo os valores do déficit atuarial.

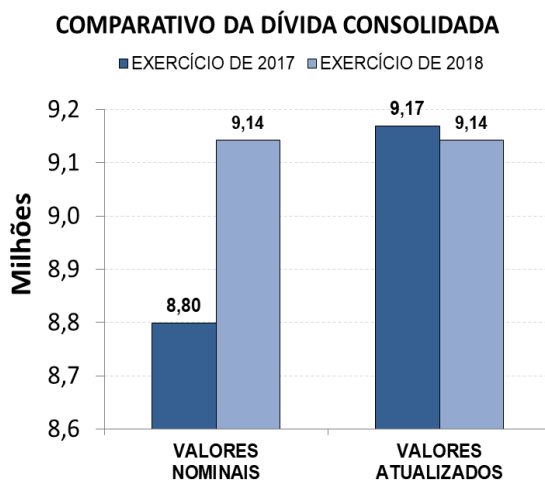
Não levando em consideração o crescimento nominal, verifico desde logo o decréscimo da Dívida Consolidada do Estado em valores correntes (STN - Manual de Demonstrativos Fiscais – valores constantes atualizados), nos termos do seguinte demonstrativo:

Tabela 54

Escala em (R\$ MIL)

DEMONSTRATIVO DE COMPARATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA ENTRE 2017 - 2018			
DÍVIDA CONSOLIDADA	VALORES NOMINAIS	VALORES ATUALIZADOS	ÍNDICE IPC-A
EXERCÍCIO DE 2017	8.798.343,00	9.168.045,00	4,2020%
EXERCÍCIO DE 2018	9.141.710,00	9.141.710,00	0,0000%

Figura 18



No mesmo sentido, verifico também a redução da Dívida Consolidada Líquida, anotando que a parcela mais significativa do endividamento do Estado é a decorrente do Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 009/98 STN/COAFI, de 30 de março de 1998, celebrado com a União quando da consolidação de antigos contratos de dívida mobiliária e outras de responsabilidade dos Estados, que foram assumidas e refinanciadas pela União na forma do que estabeleciam a Lei (federal) n. 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a Resolução do Senado Federal n. 69/98.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

E conforme se depreende dos dados quantitativos inscritos no Anexo 16 - Demonstração da Dívida Fundada Interna (Lei/fed. n. 4.320, de 1964) do Balanço Geral Consolidado de 2018, o saldo hoje perfaz R\$ 6,284 bilhões.

É aqui é necessário esclarecer, ou lembrar, que:

I - o plano de pagamento da dívida, pelo Estado, incluiu todas as operações de crédito e os financiamentos realizados até 31 de março de 1996, e os que, constituídos após essa data, consubstanciam simples rolagem de dívidas anteriores;

II - o contrato celebrado com a União teve sua última alteração em 2017, por meio do 7º Termo Aditivo ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal-PAF, que estabeleceu novos parâmetros de gastos públicos, metas e compromissos semelhantes aos exigidos pela LRF, para que fosse então factível aderir ao novo Plano de Auxílio aos Estados – instituído pela Lei Complementar (federal) n. 156, de 28 de dezembro de 2016;

III - o novo “*Regime de Limitação de Gastos (...)*” foi instituído no Estado por meio da Emenda Constitucional n. 77, de 18 de abril de 2017, que adicionou ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição Estadual as prescrições dos arts. 55 a 59;

IV - pelos efeitos do supramencionado Regime, diversas vantagens foram obtidas pelo Estado e objeto da 16ª Revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, integrante do contrato de renegociação da dívida.

Exemplificam tais vantagens a adoção de novos indexadores para a correção da dívida, com a aplicação do IPCA mais 4% ao ano e a taxa Selic, em substituição aos encargos contratuais originais (IGP-DI mais juros de 6% a 7,5% ao ano), e as carências e os alongamentos estabelecidos por meio da já citada Lei Complementar (federal) n. 156, de 2016 (art. 1º, § 2º), que ocasionaram imediata diminuição de desembolsos pelo Tesouro Estadual com os encargos da dívida, sem provocar grandes impactos no estoque dela e nos resultados primários.

Só a título de observação, o Estado já desembolsou até 11% da receita corrente líquida para o pagamento mensal dos serviços da dívida, e isso ocorreu até 2015, enquanto em 2018 o total de desembolsos correspondeu a 4%.

Outro benefício a destacar é que a partir de novembro de 2017 a STN passou a utilizar nova metodologia para definir os critérios de classificação da capacidade de pagamento (Capag) dos Estados. Diante da nova metodologia:

I - a STN classifica atualmente a situação fiscal do Estado como “**C**”, de acordo com o que consta no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais do Tesouro Nacional;

II - o Estado poderá ser avaliado na situação fiscal “**A**” e assim aumentar o valor que ficará disponível para viabilizar novos empréstimos com o aval da União, para obras rodoviárias e de infraestrutura.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Atualmente, o Governo do Estado já tem espaço fiscal devidamente apurado e à disposição no valor de R\$ 155,4 milhões, e de acordo com 16ª revisão do PAF, o Estado pretende realizar nova operação de crédito, sem garantia da União, com o objetivo de aprimorar a qualidade e a cobertura da rede rodoviária estadual.

Por meio da Lei (estadual) n. 4.974, de 29 de dezembro de 2016, o Estado foi autorizado a:

“formalizar aditivo ao contrato de refinanciamento de dívidas no âmbito da Lei [federal] nº 9.496, de (...) 1997, para alterar a regra de que trata o § 5º do seu art. 3º, com o objetivo de adotar a redação dada pelo art. 8º da Lei Complementar Federal nº 148, de (...) 2014 (...).”

Ou seja, trocado tais termos em miúdos, isso significou que o Estado foi legalmente autorizado a renegociar sua dívida com a União, cuja renegociação impôs apenas duas contrapartidas:

I - a reforma da previdência, que independentemente de ser uma condição imposta para o realinhamento da dívida do Estado, é vital para estancar o déficit nas suas contas, observando, nesta altura, que a previdência estadual registrou, em 2018, um déficit superior a R\$ 730 milhões;

II - o programa de ajuste e limitação dos gastos, que foi então instituído por meio da Emenda Constitucional n. 77, de 18 de abril de 2017, cuja Emenda adicionou ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição Estadual as prescrições dos arts. 55 a 59.

Mas, a redução extraordinária das prestações mensais também ocasionou, como fator condicionante, a desistência de eventuais ações judiciais que tivessem por objeto a dívida ou o contrato então renegociados, sendo causa de rescisão do termo aditivo a manutenção do litígio ou o ajuizamento de novas ações (LC/fed. n. 156, de 2016, art.1º, § 8º).

Posto isso, é dizer que para o controle externo deste Tribunal interessa analisar as metas estabelecidas no termo aditivo em referência e o cumprimento delas, o que será verificado a seguir, adicionalmente aos exames já levados a efeito pela Comissão Especial.

Como já foi afirmado em várias oportunidades, o objetivo maior da LRF é o equilíbrio das contas públicas, que especificamente compreende a relação financeira constituída pela dívida e pela capacidade de pagamento pelo Estado. Dentro desse espírito, a LRF determinou rígidos limites para o endividamento, para as operações de crédito e para a concessão de garantias (verificação quadrimestral), instituindo, inclusive, regras para a recondução da dívida ao seu curso aceitável (arts. 30 a 40 da LRF).

E também como sabido, é da competência do Senado Federal a fixação de limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados, conforme as disposições do art. 52 da Constituição Federal, que seguem transcritas:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

(...).

O Senado Federal editou então:

I - a Resolução n. 40, de 2001, fixando os limites globais para a dívida pública consolidada em 2 (duas) vezes o valor da Receita Corrente Líquida;

II - a Resolução n. 43, de 2001, estabelecendo que as operações de crédito dos Estados devem observar os seguintes limites:

a) o montante global para o exercício financeiro menor do que 16% da Receita Corrente Líquida;

b) o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive com os valores a desembolsar com operações de crédito, inferior a 11,5% da Receita Corrente Líquida.

No referente a tais limites, e consoante o que já foi visto, a Comissão Especial atestou que eles foram devidamente observados/cumpridos pelo Governo estadual. Em concordando com a posição daquela Comissão, acrescento que um pouco mais à frente expenderei algumas considerações sobre as operações de crédito e as garantias concedidas.

Por ora, e para finalizar este tópico, avalio o cumprimento das metas da 16ª Revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal — o que faço por meio do demonstrativo abaixo — e anoto que o não cumprimento das metas gera consequências importantes, segundo o disposto na Lei Complementar (federal) n.156, de 2016.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 55

Escala em (R\$ MILHÕES)

DEMONSTRATIVO DE CUMPRIMENTO DA 16ª REVISÃO DO PAF - 2018		
Metas ou Compromissos	Metas do PAF	Realizado
Meta 1 – Relação DC/RCL	90,65%	85,16%
Meta 2 – Resultado Primário	250	552
Meta 3 – DP/RCL	60%	57,98%
Meta 4 – Receitas de Arrecadação própria	10.457	10.541
Meta 5 – Gestão Pública (compromisso)	Anexo V RGF Poderes	Prazo Maio/2019
Meta 6 – Disponibilidade de Caixa – recursos não vinculados	Maior que Obrigações Financeiras	OK – Conforme Tabela 6 RT
Espaço Fiscal Apurado a Contratar	155,46	Em Tramite Processo de Contratação

Por todo o exposto, se vê que resultaram cumpridas todas as limitações gerais impostas pela Constituição Federal, pela LRF e pelo PAF-2018, no referente à dívida consolidada.

2.4.8.5. OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL

O compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bem e de outras operações assemelhadas compõe as operações de crédito, segundo dispõem as regras do art. 29, III, da LRF, assim como outras operações equivalentes estabelecidas pelas disposições do art. 3º da Resolução n. 48, de 2007, do Senado Federal. Tal compromisso pode se dar a curto prazo (integrando a dívida flutuante) e a longo prazo (compondo a dívida fundada), e tem a função de financiar obra ou serviço público ou até mesmo equilibrar o caixa.

Daí a importância da denominada “*regra de ouro*” da dívida pública, em virtude de que ela tem assento em sede privilegiada nas disposições do inciso III do art. 167 da Constituição Federal, e dos arts. 12, § 2º, e 32 da LRF.

Diante dos regramentos descritos no parágrafo precedente, a Comissão Especial firmou, no enunciado do subitem 2.2.5. do item 2.2. do seu Relatório Técnico, a conclusão pela regularidade das operações de crédito realizadas, dizendo que:

“As operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses e inferior a 12 (meses) que tenham constado como receitas no orçamento constituem um dos elementos da dívida pública consolidada. Esta temática tem estreita ligação com a vedação constitucional da realização de receitas das operações de crédito excedentes ao montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.”



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Denominada de “Regra de Ouro” estabelece um comparativo entre os recursos de operações de crédito que ingressaram no exercício e a despesa de capital líquida de incentivos fiscais a contribuinte. Desta forma, visa evitar que sejam realizados empréstimos para financiar despesas correntes, o que, por si só, não impede o financiamento das mesmas por aqueles recursos, desde que o montante das operações não exceda o montante de despesas de capital ao final do exercício (MDF, p. 360) (...).

O resultado negativo (- R\$ 1.587.747.867,40) indicou que o Governo do Estado deu cumprimento à regra em comento. (...). ”.

O Anexo 9 do RREO do 6º bimestre de 2018 (publicado no DOE n. 9.846, de 19 de fevereiro de 2019) demonstra o cumprimento da denominada “regra de ouro”.

Tabela 56

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL E A VERIFICAÇÃO DA DENOMINADA “REGRA DE OURO”			
RECEITAS	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo não Realizado (c) = (a – b)
RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO (I)	22.665.700,00	17.613.400,00	5.052.300,00
DESPESAS	Dotação Atualizada (d)	Despesas Empenhadas (e)	Saldo não Executado (f) = (d – e)
Despesas de Capital	1.641.173.950,20	1.605.361.267,40	35.812.682,80
(–) Incentivos Fiscais a Contribuinte	-	-	-
(–) Incentivos Fiscais a Contribuinte por Instituições Financeiras	-	-	-
DESPESAS DE CAPITAL LÍQUIDA (II)	1.641.173.950,20	1.605.361.267,40	35.812.682,80
DESCRIÇÃO	(a – d)	(b – e)	(c – f)
RESULTADO PARA APURAÇÃO DA REGRA DE OURO (III) = (I – II)	-1.618.508.250,20	-1.587.747.867,40	-30.760.382,80
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)			10.735.143.525,05
% OPERAÇÕES DE CRÉDITO SOBRE RCL (IV) = (I / RCL)			0,16%
LIMITE DA RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL (Inciso VII do art. 52 da CF-88)			16%
FONTE: Demonstrativo das Operações de Crédito (Anexo 9 do RREO - 6º Bimestre – DOE n. 9.846).			

O enquadramento das novas operações de crédito está regrado no art. 7º da Resolução do Senado Federal n. 43/2001, com as seguintes prescrições:

Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Sobre a matéria em exame, acrescento que, basicamente, as operações de crédito realizadas, caracterizadas como “INTRALIMITES” (sujeitas aos limites impostos pela LRF) e liberadas para o exercício, compreenderam R\$ 5.500.000,00 (BNDES PROINVEST) e R\$ 12.113.400,00 (BNDES ESTADOS MODAL RODOVIÁRIO), conforme consta no Anexo 16 - Demonstração da Dívida Fundada Interna. A soma delas está demonstrada no campo relativo às Receitas de Capital como “*Outras Operações de Crédito - Mercado Interno - Principal*” Anexo 10 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada” e os dois Anexos citados estão apensados ao Balanço Geral do exercício.

Segundo a supramencionada Resolução do Senado Federal, o montante global de operações de crédito interno e externo, realizadas em um exercício financeiro pelos Estados, não pode ultrapassar o limite de 16% da RCL. Assim, o valor de R\$ 17,61 milhões de operações de crédito então apurado nesta prestação de contas está abaixo do referido limite, conforme as descrições e os quantitativos grafados no demonstrativo acima – elaborado pela Comissão Especial.

Das considerações feitas neste tópico:

I - concluo dizendo que:

a) após incluídas as operações de crédito na dívida estatal, foi apurado que o Quociente de Dispendios com a Dívida Pública (QDDP) corresponde a 5,71% da RCL;

b) a apuração referida na alínea anterior resulta da verificação do valor total dispendido no exercício de 2018 (R\$ 613,92 milhões), para os pagamentos de juros, encargos e amortização da dívida. Desse modo, o valor total dispendido pelo Estado não ultrapassou o limite autorizado pela regra do art. 7º, II, da citada Resolução do Senado Federal n. 43/2001 – cujo limite é de 11,5%;

II - atesto que não foram identificadas:

a) a liberação de recursos referentes a Operações de Crédito Extralimite e Operações de Crédito por Antecipação de Receitas Orçamentárias-ARO;

b) a realização de operações que pudessem ser consideradas nulas ou vedadas pelas regras dos arts. 33 e 35 da LRF.

2.4.8.6. GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS

A Constituição Federal estatui, por meio das regras do seu art. 163, III, que Lei Complementar deve dispor sobre a concessão de garantias pelos entes estatais. E isso é muito importante, porque há entendimentos de que tais garantias devem compor o conceito de dívida pública, em razão do seu potencial efeito financeiro sobre o endividamento – eis que a garantia concedida será convertida em efetiva dívida, no caso de inadimplência da obrigação assumida.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Em termos positivos, as regras do art. 40 da LRF regulamentam as referenciadas disposições constitucionais. E nesta análise, vejo que no demonstrativo relativo ao Anexo 3 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2018 consta como Garantias Concedidas o valor de R\$ 23.664.779,06. Este valor é pouco impactante na dívida consolidada e corresponde a apenas 0,22% da RCL, caracterizando percentual muito inferior ao de 22% estabelecido como limite pela regra do art. 9º da Resolução n. 43/2001, do Senado Federal.

2.4.8.7. DISPONIBILIDADE DE CAIXA E INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR

Neste tópico impõe-se dizer de início, que pelas prescrições do art. 50, I, da LRF, o legislador determinou que a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. Essas prescrições estão repetidas no Manual de Demonstrativos Fiscais-MDF (8ª edição, págs. 615-616), no qual foram adicionados esclarecimentos que, em resumo, compreendem as disposições do parágrafo único do art. 8º da LRF. Eis os textos-regras das disposições citadas:

Art. 8º (...)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso em que ocorrer o ingresso.

(...)

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

(...).

A título exemplificativo, caracterizam objeto de vinculações os recursos destinados às ações e aos serviços públicos de saúde, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, ao regime próprio de previdência dos servidores e às operações de crédito com finalidade específica. Porém, vinculações de recursos não se confundem com os recursos destinados a cumprir os diversos limites de aplicação de valor de impostos por regramentos constitucionais ou legais (mínimo de tantos por cento [%] para a saúde, educação etc.), cujos limites/aplicações estão fixados em disposições apropriadas.

E em complemento do que foi acima exposto, no mencionado MDF/8ª ed. (pág. 616) está esclarecido/determinado que



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

(...) mesmo no caso de o sistema de contabilidade não propiciar a extração das informações por recurso vinculado, o gestor deve (...) emitir o demonstrativo com a segregação das vinculações.

Já no aspecto que compreende as disponibilidades nas denominadas caixa bruta e caixa líquida, está definido que:

I - a disponibilidade de caixa bruta “é composta, basicamente, por ativos de alta liquidez como Caixa, Bancos e Aplicações Financeiras” (MDF/8ª ed., pág. 614), com os registros dos saldos totais das referidas disponibilidades em 31 de dezembro do exercício financeiro considerado;

II - a disponibilidade de caixa líquida significa que, deduzido do valor total das disponibilidades de caixa bruta o valor total das obrigações financeiras, segregadas por vinculações de recursos, ter-se-á como resultado o valor que permitirá a inscrição dos Restos a Pagar não Processados.

Em outra face, os Restos a Pagar, conforme o disposto no art. 36 da Lei/ fed. n. 4.320, de 1964, constituem compromissos financeiros exigíveis (que compõem a dívida flutuante), resultantes de despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro do exercício, distinguindo-se as liquidadas (devidamente processadas) e as não liquidadas (não processadas). E reforço mais uma vez, que a inscrição de despesas em restos a pagar decorre da observância do regime contábil de competência, que é aplicável às despesas públicas.

É lembrar então que, regra geral, as despesas públicas devem ser executadas, liquidadas e pagas em cada exercício financeiro. Porém, em determinadas situações as despesas podem ser pagas no exercício seguinte — ou podem até mesmo ser liquidadas, em situações especiais, no exercício financeiro seguinte —, desde que, em qualquer caso, exista disponibilidade de caixa suficiente para o pagamento delas.

Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente com a execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato de governante.

E nos termos em que a matéria está sendo tratada neste tópico, se tem que o Decreto (estadual) n. 15.117, de 13 de dezembro de 2018 (que dispôs sobre o encerramento das execuções orçamentária, financeira e patrimonial e sobre a elaboração do “Balanço Geral do Estado”), estabeleceu — em consonância com as disposições do art. 55, III, b, 1 a 4, da LRF — as seguintes regras:

Art. 9º Serão inscritas em Restos a Pagar as despesas do exercício financeiro empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro de 2018, cumpridas as formalidades deste Decreto e do art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000 (LRF), observando-se o seguinte:

I - em Restos a Pagar Processados as despesas legalmente empenhadas e efetivamente liquidadas no Sistema de Planejamento e Finanças (SPF), com a entrega do material, a prestação do serviço ou a execução da obra, pendentes de pagamento em 31 de dezembro de 2018;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

II - em Restos a Pagar Não Processados as despesas de caráter essencial, devidamente justificadas pelo ordenador da despesa e condicionadas à existência da disponibilidade financeira necessária à sua cobertura.

Parágrafo único. As despesas inscritas em Restos a Pagar são de inteira responsabilidade do Ordenador de Despesa da Unidade Gestora (UG).

Art. 10. Deverão ser cancelados:

I - O saldo de Restos a Pagar Processados, relativo ao exercício de 2013, exceto quando decorrente de sentenças judiciais;

II - Os saldos de Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores a 2018, que correspondam à despesa não liquidada até 17 de dezembro de 2018.

Parágrafo único. Na ocorrência de cancelamento de Restos a Pagar, relativos a créditos líquidos e certos, fica assegurado ao credor o direito ao seu recebimento, hipótese em que a despesa será reempenhada, por ocasião do reconhecimento da dívida, no Elemento Despesas de Exercícios Anteriores.

Em face do que foi exposto até aqui, é necessário destacar que na oportunidade em que analisei a gestão financeira (subitem 2.4.1.3., retro), expus considerações abrangentes, em sentido geral, referenciando apenas as demonstrações consolidadas, sem me ater à profundidade dos efeitos fiscais que as disponibilidades de caixa e a geração de obrigações acarretam para a inscrição de despesas em Restos a Pagar – especialmente no último ano de gestão de governo.

Mas retornando ao caminho, afirmo desde logo que é a disponibilidade de caixa líquida que deve fazer frente aos restos a pagar de despesas liquidadas por vinculação de recursos.

Os comandos normativos impõem, portanto, a vinculação de recursos à respectiva finalidade, e por esse motivo cada disponibilidade de caixa deve ser suficiente para arcar com as respectivas despesas inscritas em restos a pagar. Assim, tenho como foco o Poder Executivo, pois os valores correspondentes aos Restos a Pagar dos demais poderes e órgãos são objeto de análises em processos específicos, que já tramitam neste Tribunal.

O demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar (anexo 5 do RGF, e art. 55, III, a e b, 1 a 4, da LRF) visa a dar transparência à situação existente em um quadrimestre, em cujo demonstrativo devem constar:

I - a disponibilidade de caixa bruta;

II - os restos a pagar processados e não processados de exercícios anteriores;

III - os restos a pagar processados do exercício (dívida efetiva);

IV - a disponibilidade de caixa líquida [IV = I - II - III], cujo saldo positivo indica a suficiência de recurso financeiro para os pagamentos pendentes (obediência à regra do art. 42 da LRF);

V - os Restos a pagar não processados, inscritos no exercício.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

E neste assunto, vale lembrar ou repetir que no art. 42 da LRF estão estatuídas as seguintes regras:

Art. 42. 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.

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

Essas regras do art. 42 da LRF provocaram especial interesse, desde que editadas, em razão da possibilidade de o descumprimento delas ensejar a prática de ato de improbidade administrativa, por força das disposições do art. 73 da mesma LRF, em cujas disposições está estabelecido que

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei n. 2848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950; O Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967, a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e demais normas da legislação pertinente.

Diante das explicações já feitas neste tópico, segue abaixo o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, que sintetizam valores inscritos no Anexo 5 do RGF do Poder Executivo, relativo ao 3º quadrimestre de 2018, segundo os comandos normativos dos arts. 50, I, e 55, III, da LRF.

Tabela 57

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA POR FONTE DE RECURSO E DO MONTANTE DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS AO FINAL DO EXERCÍCIO				
Identificação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta	Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida	Restos a Pagar Não Liquidados
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (I)	711.177.722,26	229.869.162,40	481.308.559,86	403.062.060,79
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	-	-	-	-
Transferências do FUNDEB 60%	30.070.422,29	27.745.920,25	2.324.502,04	587.369,06
Transferências do FUNDEB 40%	20.046.948,19	18.497.280,16	1.549.668,03	391.579,37
Outros Recursos Destinados à Educação	-	-	-	-
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	-	-	-	-
Outros Recursos Destinados à Saúde	96.113.853,62	1.979.718,75	94.134.134,87	19.033.606,64
Recursos Destinados à Assistência Social	-	-	-	-
Recursos Destinados ao RPPS - Plano Previdenciário	74.055.013,47	83.517.877,40	-9.462.863,93	258.332.830,56
Recursos Destinados ao RPPS - Plano Financeiro	-	-	-	-
Recursos de Operações de Crédito (exceto destinados à Educação e à Saúde)	2.483.133,50	-	2.483.133,50	2.164.697,36
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	2.398.418,51	76.903,43	2.321.515,08	-
Outras Destinações Vinculadas de Recursos	486.009.932,68	98.051.462,41	387.958.470,27	122.551.977,80
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (II)	623.563.765,40	614.389.845,96	9.173.919,44	286.425.826,85
Recursos Ordinários	623.563.765,40	614.389.845,96	9.173.919,44	286.425.826,85
Outros Recursos não Vinculados	-	-	-	-
TOTAL (III) = (I + II)	1.334.741.487,66	844.259.008,36	490.482.479,30	689.487.887,64

FONTE: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF do Poder Executivo - 3º Quadrimestre - Publicado no DOE nº 9.846).



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

E em continuação, deve-se ter em mente dois pontos de controle fiscal:

I - a vedação de que tratam as regras do art. 42 da LRF, retro transcritas;

II - os seguintes elementos integrantes do Anexo 5 do RGF, em conformidade com as disposições do art. 55, III, **a** e **b**, 1 a 4, da LRF, em repetição do que já foi exposto atrás:

a) a disponibilidade de caixa bruta;

b) os restos a pagar processados e não processados de exercícios anteriores;

c) os restos a pagar processados do exercício (dívida efetiva);

d) a disponibilidade de caixa líquida [IV = I - II - III], cujo saldo positivo indica a suficiência de recurso financeiro para os pagamentos pendentes (obediência à regra do art. 42 da LRF);

e) os Restos a pagar não processados inscritos no exercício.

Nesta altura, entendo como importantes as considerações que serão feitas na sequência — sobre a controvérsia em torno do conceito de obrigação de despesa, cuja controvérsia ainda persiste na interpretação do texto-regra do art. 42 da LRF.

E inicio minhas considerações com os ensinamentos provindos do ex-presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2016), Doutor Dimas Eduardo Ramalho, que assim se manifestou sobre as regras estabelecidas no referido art. 42:

*“É incontroverso que tal dispositivo busca precipuamente evitar que o gestor público, a partir de 30 de abril do ano eleitoral, **assuma novos compromissos que possam causar desequilíbrio financeiro no fim de seu mandato**, comprometendo orçamentos futuros e consequentemente as gestões subsequentes. (...)*

Contudo, essa interpretação não é pacífica. (...). Vejam, a divergência de interpretação da norma reside na conduta do gestor político. Uma primeira corrente defende que a norma contida no art. 42 obriga o prefeito a manter a liquidez do caixa. Se as despesas aumentaram em razão da necessidade de cumprimento de uma ordem judicial, se a arrecadação caiu ou se o gestor assumiu uma nova obrigação, não importa o motivo, verificada a iliquidez, houve descumprimento do art. 42.

*(...) Outros, dentre os quais me incluo, entendem que o desrespeito ao art. 42 passa necessariamente pela **assunção de uma nova obrigação que comprometa a liquidez das contas** para a gestão futura. (Nota: os negritos e as sublinhas adicionados não são originais). (In Por uma interpretação sistemática e teleológica do art. 42 da LRF – Artigo publicado no Jornal Carta Forense, SP - 01.03.2017)*

Portanto, é lembrar em ratificação que, nos termos do art. 42 da LRF:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

I - nos últimos 8 meses do seu mandato, o gestor não poderá contrair obrigação de despesa que não possa ser paga totalmente no mesmo exercício financeiro;

II - que se não for factível ao gestor pagar a despesa no mesmo exercício financeiro, o pagamento futuro deverá estar lastreado em disponibilidade financeira que tenha sido previamente destinada a suportar (cobrir, ser suficiente para) tal pagamento no exercício financeiro seguinte;

III - as regras estabelecidas estão, pois, direcionadas para vedar ao gestor contrair obrigações (despesas) que serão custeadas com recursos futuros e que, desse modo, comprometerão exercícios financeiros posteriores.

E registro que o conceito de obrigação de despesa — grafado no subitem 04.05. 02.02 do Manual de Demonstrativos Fiscais (Obrigações Contraídas - Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF 8ª edição, pág. 616) e válido/eficaz para os casos e situações relativos ao exercício financeiro de 2018 — está assim formulado:

“04.05.02.02 Obrigações Contraídas

O conceito de obrigação confunde-se com o conceito de passivo, que representa uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade. As obrigações de despesa contraídas, citadas no art. 42 da LRF, referem-se às obrigações presentes que, por força de lei ou de outro instrumento, devem ser extintas até o final do exercício financeiro de referência do demonstrativo. Caso as obrigações não sejam cumpridas integralmente dentro do exercício, o citado artigo dispõe que deve ser deixada suficiente disponibilidade de caixa para o pagamento no exercício seguinte.”

E por sem dúvidas, toda confusão decorre do regime misto de contabilização (regimes de caixa e de competência) regrado no art. 35 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, e ratificado pelo MCASP, bem como do fato de que o regime aplicado às despesas públicas é constituído de 3 estágios: empenho, liquidação e pagamento.

Confirmando o exposto, a regra do art. 62 da Lei/fed. n. 4. 320, de 1964, deixa claro que só há que se falar em caixa após a liquidação da despesa, uma vez que tal regra assim dispõe:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Consequentemente, não há porque se dizer ou entender como válida a imposição de limites de caixa para dar cobertura a restos a pagar não liquidados.

No meu modo de ver, a *ratio legis* do art. 42 da LRF, que tem o significado popular de “*deixar a casa arrumada para o sucessor*”, somente é concretizado se o governante passar para a próxima gestão dívidas que estejam efetivamente aptas para pagamento. E isso inclui, também, as despesas irregularmente não empenhadas, mas que tenham sido executadas, como já decidido pelo STJ, nos termos do REsp 706.744/ MG, 2ª Turma, Rel. Eliana Calmon, J. 07.02.2006, DJ 06.03.2006, ora parafraseado.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Nessa esteira, leciona Edson Ronaldo Nascimento, Mestre da Universidade de Brasília-UNB:

“Uma leitura rápida e descontextualizada dos princípios constitucionais orçamentários, notadamente o princípio da anualidade orçamentária, e com o próprio parágrafo único do art. 42, poderia levar à interpretação de que o administrador público teria a obrigatoriedade de manter, em sua integralidade, no caixa do Poder ou órgão, recursos necessários à satisfação das obrigações de despesa contraídas. Porém, tal entendimento não se afiguraria como procedente.

Ocorre que o caput do art. 42 da LRF refere-se à obrigação de despesa; contudo, o seu parágrafo único, ao regulamentar o caput, esclarece que, na determinação das disponibilidades de caixa, deverão ser consideradas as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. As despesas compromissadas são aquelas que foram ou irão ultrapassar a fase da liquidação do empenho até o final do exercício; logo, do total da obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres, que ultrapassassem aquele exercício, para fins da apuração das disponibilidades de caixa, somente seriam consideradas aquelas parcelas do compromisso assumido que fossem liquidadas até o final do exercício, ficando as demais, em obediência ao princípio da anualidade orçamentária, como fonte de financiamento nos orçamentos dos próximos exercícios.”.

(In Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – Edição Especial – ano XXIX).

E nesse mesmo sentido se manifestou o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo- TCSP, nos autos do Processo TC 1638/026/08:

“Em que pesem os posicionamentos em contrário, acolho o entendimento da SDG de que o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal pressupõe equilíbrio financeiro entre receitas e despesas efetivas, já aptas ao pagamento e que os restos a pagar não liquidados não pressionam, de fato, o caixa estatal, não se incluindo, via de consequência, na programação financeira da União, Estados e Municípios.

Desta forma, acompanho a jurisprudência desta Corte que entende que somente são aptas a compor o cálculo de verificação quanto à obediência ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal as despesas efetivamente empenhadas e processadas, excluindo os valores de restos a pagar não processados.”.

E para arrematar, este Tribunal abraça o posicionamento provindo de diversas origens, conforme as transcrições acima feitas, ao esclarecer (determinar) de modo parecido sobre a matéria — por meio do Anexo I (Regras de Final de Mandato Previstas na LRF e Lei Eleitoral), item **3** (Obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres (art. 42, caput). Prefeituras e Câmaras Municipais), da Cartilha de Encerramento e Transição de Mandato, aprovada pela Resolução n. 37, de 6 de abril de 2016 —, grafando naquele instrumento os seguintes termos:

“(…)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Importante:

a. A vedação alcança os titulares dos poderes **executivo** (administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes), legislativo e judiciário, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas, e do Ministério Público.

b. O que é vedado no art. 42 não é o empenho de despesas contraídas antes dos oito meses finais, mas sim o reconhecimento de um novo compromisso por meio de contratos, ajustes ou outros instrumentos, sem que haja disponibilidade de caixa para o respectivo pagamento.

c. A apuração da disponibilidade financeira deverá levar em conta o saldo existente em 30/04/2016, considerando-se o fluxo de caixa, em que são levados em consideração os valores a ingressar nos cofres públicos, bem como os encargos e as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

d. Recursos com vinculação específica, como os provenientes de convênios, FUNDEB e reservas previdenciárias, não devem ser considerados disponíveis para pagamento de despesas de natureza diversa.

e. É necessário o pagamento ou a existência de disponibilidade financeira suficiente para o cumprimento das parcelas empenhadas e liquidadas no exercício, contraídas nos últimos oito meses, e as parcelas a serem liquidadas, se for o caso, devem ser pagas com recursos consignados nos orçamentos respectivos.

(...).”

Diante dos termos da supracitada Cartilha de Encerramento e Transição de Mandato, é válido entender que a aplicabilidade deles cabe perfeitamente ao Governo Estadual — até porque, ao dizerem [tais termos] que a vedação alcança os titulares dos poderes executivo (administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes), legislativo e judiciário e também os titulares da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, é notório que o Poder Judiciário, o Tribunal de Contas e o Ministério Público são ente e órgãos do Estado e não estão constitucionalmente compreendidos no âmbito dos Municípios.

E faço também um pequeno comentário sobre a preocupação de premissas de cálculo suscitada pela Auditoria, que assim anotou:

“Como não há elementos nos autos para verificar o saldo existente em 30/04, considerando-se o fluxo de caixa no tocante aos valores a ingressar nos cofres públicos, bem como os encargos e as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, esta Auditoria usou como parâmetro de análise o método de cálculo proposto pelo manual “Contas Públicas: Encerramento e transição de Mandato”.

Andou bem a auditoria, ao considerar os cálculos desde o início do exercício:

— *primeiro*, porque se tais cálculos foram elaborados de modo até mais gravoso, por incluir os valores de despesas liquidadas no primeiro quadrimestre, com a atestação de regularidade delas, torna-se então desnecessário detalhar ou demonstrar o saldo financeiro existente em 30 de abril de 2018;

— *segundo*, porque não pode ser desconsiderada a regra inscrita no *caput* do art. 5º da Lei (federal) n. 8.666, de 1993 (que institui normas para licitações e contratos), determinativa de que *no pagamento das obrigações relativas ao*



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços deve ser obedecida a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades.

Por todas as razões até aqui firmadas, por certo que:

I - o pagamento das despesas contraídas nos últimos 8 (oito) meses (maio a dezembro) de mandato deve sucumbir diante da prioridade que deve ser dada às despesas realizadas nos meses anteriores (janeiro a abril);

II - deve-se levar em conta que do valor das disponibilidades financeiras devem ser deduzidas as despesas referidas no inciso precedente, antes de se calcular o valor que resulte disponível para fazer frente às despesas compreendidas nas disposições do multicitado art. 42 da LRF.

E no mesmo sentido, também:

I - entendeu a Comissão Especial, que conclusivamente se manifestou pela regularidade da prestação de contas apresentada, no aspecto ou no tanto que nela [prestação de contas] estejam compreendidas as prescrições do art. 42 da LRF;

II - concluiu a Auditoria (PARECER PAR-GACS LLRP-8196/2019, fls. 9953-9956), dizendo que:

“(…), restou demonstrado existência de suficiência de caixa e equivalência de caixa na ordem de R\$ 494,4 milhões.”

Acolho, pois, as conclusões da Comissão Especial e da Auditoria e, desse modo e confirmativamente, verifico que o Poder Executivo observou as regras do art. 42 da LRF, em razão de que:

I - o valor de R\$ 698,37 milhões, relativo ao total das disponibilidades líquidas, foi suficiente para dar cobertura às despesas liquidadas e inscritas em Restos a Pagar no exercício financeiro de 2018, que perfizeram o total de R\$ 207,89 milhões;

II - os elementos do demonstrativo abaixo comprovam as afirmações feitas no inciso precedente.

Tabela 58

Escala em (R\$ 1,00)

DISPONIBILIDADE DE CAIXA PARA OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO EXERCÍCIO 2018	
PODER EXECUTIVO	
Especificação	Valores
DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA (I)	1.334.741.487,66
Restos a Pagar Processados e Não pagos de Exercícios Anteriores (II)	98.101.240,02
Restos a Pagar Não Processados de Exercícios Anteriores (III)	37.479.587,36
Demais Obrigações Financeiras (IV)	500.786.451,72
DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (V) = (I – II – III – IV)	698.374.208,56
Restos a Pagar Processados Inscritos no Exercício – RPP (VI)	207.891.729,26
DISPONIBILIDADE DE CAIXA PARA RPP (2018) – OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS (VII) = (V – VI)	490.482.479,30
FONTE: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF do Poder Executivo – 3º Quadrimestre - Publicado no DOE nº 9.846); Balanço Patrimonial (fl. 90 do Processo TC-2532/2019).	



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Relativamente ao segundo ponto de controle fiscal — que decorre das prescrições do art. 55, III, alínea **b** e seus itens, da LRF —, é dizer que isso significa verificar, dentre outras utilidades do Relatório de Gestão Fiscal-RGF (instituído pelas regras do art. 54 da LRF), se a inscrição de determinadas despesas em restos a pagar tem suporte nas disponibilidades de caixa, que sejam suficientes (ou não) para o pagamento futuro de tais despesas.

E em razão de que os elementos do RGF constam também em outros demonstrativos de monitoramento de limites estabelecidos pela LRF (para gastos com pessoal, dívida consolidada etc.), entendo que existe uma extensão errônea de interpretação dos enunciados prescritivos do inciso III do art. 55 daquela Lei, porquanto não há nas disposições do referido inciso nenhuma verificação que diz respeito a alguma diretriz ou algum limite citado diretamente em toda a LRF.

No referente ao Anexo 5 do RGF, que compreende os “*demonstrativos, no último quadrimestre*” com os dados/informações descritos no inciso III, **a, b, 1 a 4, e c**, deve ser entendido que ele:

I - serve para o acompanhamento da gestão fiscal e que visa a dar transparência aos atos do governante, possibilitando-lhe corrigir os rumos de sua gestão, para que sobre ele não incidam sanções cabíveis por comportamento ilícito, em face da inobservância de princípios e regras constitucionais e legais;

II - não é um instrumento prescritivo de condutas (obrigatórias, permitidas ou proibidas), mas apenas um relatório com muitos dados, valores e informações úteis ao próprio gestor, aos órgãos de controle externo, ao Poder Legislativo e à sociedade.

Portanto, estando também dentre as utilidades do Anexo 5 do RGF demonstrar a existência (ou não) de disponibilidade financeira para a inscrição em restos a pagar de despesas, até o nível de demonstração das receitas vinculadas e não vinculadas, esse é um atributo significativo dele [Anexo 5], porquanto essa parte do todo é muito importante para o bom gerenciamento fiscal.

Mas isso não significa dizer que determinados dados do Anexo 5 do RGF, que referenciam as disponibilidades de caixa, implicam, ocasionam a vedação para a inscrição em restos a pagar de despesas não processadas, uma vez que essa vedação não está prevista na LRF.

Em confirmação das explanações acima, eis o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

“Alguns mais afoitos procuraram justificar a existência de limite para inscrição em Restos a Pagar, a partir do disposto no artigo 55, III, b, 4 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Acolher-se esta argumentação ensejaria autêntica burla ao veto presidencial aposto ao 41 da lei fiscal, reprimando-o, situação não acolhida no Direito Brasileiro. Tal dispositivo legal encontra-se elencado na Seção da Lei Fiscal que estabelece a formalização do Relatório de Gestão Fiscal, não se constituindo, assim, em



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

mandamento impositivo à Administração, e sim, tão-somente deverá ser observado quando da elaboração de um dos relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.” (Informativo TCE SP nº 33, 12/2002)

Posto isso, na forma que considerados pelas: Comissão Especial, Auditoria e Ministério Público de Contas, verifico que:

I - os relatórios estão devidamente preenchidos e segue abaixo grafado o Anexo 5 do RGF, relativo ao 3º quadrimestre de 2018, do Poder Executivo estadual;

II - os teores dos itens abordados no demonstrativo em referência comprovam que não há a oneração efetiva do exercício financeiro seguinte, com dívidas não saldadas no exercício financeiro de 2018 que não se encontram em liquidação ou liquidadas.

Tabela 59

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA POR FONTE DE RECURSOS E DO MONTANTE DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS AO FINAL DO EXERCÍCIO				
Identificação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta	Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida	Restos a Pagar Não Liquidados do Exercício
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (I)	711.177.722,26	229.869.162,40	481.308.559,86	403.062.060,79
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	-	-	-	-
Transferências do FUNDEB 60%	30.070.422,29	27.745.920,25	2.324.502,04	587.369,06
Transferências do FUNDEB 40%	20.046.948,19	18.497.280,16	1.549.668,03	391.579,37
Outros Recursos Destinados à Educação	-	-	-	-
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	-	-	-	-
Outros Recursos Destinados à Saúde	96.113.853,62	1.979.718,75	94.134.134,87	19.033.606,64
Recursos Destinados à Assistência Social	-	-	-	-
Recursos Destinados ao RPPS - Plano Previdenciário	74.055.013,47	83.517.877,40	-9.462.863,93	258.332.830,56
Recursos Destinados ao RPPS - Plano Financeiro	-	-	-	-
Recursos de Operações de Crédito (exceto destinados à Educação e à Saúde)	2.483.133,50	-	2.483.133,50	2.164.697,36
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	2.398.418,51	76.903,43	2.321.515,08	-
Outras Destinações Vinculadas de Recursos	486.009.932,68	98.051.462,41	387.958.470,27	122.551.977,80
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (II)	623.563.765,40	614.389.845,96	9.173.919,44	286.425.826,85
Recursos Ordinários	623.563.765,40	614.389.845,96	9.173.919,44	286.425.826,85
Outros Recursos não Vinculados	-	-	-	-
TOTAL (III) = (I + II)	1.334.741.487,66	844.259.008,36	490.482.479,30	689.487.887,64

FONTE: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF do Poder Executivo – 3º Quadrimestre - Publicado no DOE nº 9.846).

2.4.8.8. PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Decorrente dos princípios do equilíbrio fiscal e da proteção do patrimônio público, a LRF dispõe, pelas regras do seu art. 44, a vedação de se utilizar receitas de capital para custear receitas correntes, “*salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos*”.

Assim, as receitas de capital:

I - são, pelas regras do art. 11 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964:

as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

II - só devem financiar as despesas de capital, no entanto, as receitas correntes podem ser capitalizadas. A ideia é que à custa de dilapidação do patrimônio público não é possível custear a manutenção do funcionamento da máquina pública.

No aspecto da “*conversão, em espécie, de bens e direitos*” na qual estão compreendidas as alienações de bens da Administração Pública, é lembrar que:

I - as regras do art. 17 da Lei/fed. n. 8.666, de 1993 – dita “*Lei de licitações e contratos*” – assim dispõem:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação (...);

II - a Lei/fed. n. 8.429, de 1992, estatui que:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

(...)

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

(...).

Sobre a matéria deste tópico, a Comissão Especial assim se manifestou:

“A fim de dar transparência à origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, com vista à preservação do patrimônio público, o Ente da Federação deverá divulgar tais receitas e despesas em anexo próprio do RREO, consoante o inciso III do § 1º do art. 53 da LRF. (...)

Primeiramente, identificou-se divergência entre os valores de receita de alienação de ativos do referido demonstrativo e aqueles do Balanço Orçamentário (fl. 67), mas o valor encontrado (R\$ 1.153,62) consiste em 0,03% da receita, o que, na ótica desta Comissão, é imaterial.

A arrecadação desta origem de receita orçamentária superou a previsão atualizada do exercício em 20,61%. (...) as despesas de capital geraram saídas



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

financeiras de R\$ 9.657.625,22 suportadas por essas receitas, isto é, as despesas de capital pagas consumiram integralmente as receitas de alienação de ativos realizadas no exercício (R\$ 4.339.668,85) e uma fração do estoque do exercício anterior (R\$ 5.317.956,37), em atendimento ao art. 44 da LRF.”.

De igual modo, a Auditoria se manifestou por meio do PARECER PAR-GACS LLRP-8196/2019 (fls.9958 e 9959), concluindo nos seguintes termos:

“No exercício, o Estado efetuou alienação de bens móveis e imóveis, no total de R\$ 4,3 milhões de reais, os quais depois de acrescidos ao saldo do exercício anterior de R\$ 8,9 milhões de reais foram aplicados de modo regular”.

O demonstrativo abaixo é suficientemente ilustrativo para comprovar a correção das manifestações da Comissão Especial e da Auditoria.

Tabela 60

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DA ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÕES DOS RECURSOS			
RECEITAS			
Especificação	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo a Realizar (c) = (a – b)
RECEITA DE CAPITAL - ALIENAÇÃO DE ATIVOS (I)	3.598.200,00	4.339.668,85	(741.468,85)
Alienação de Bens Móveis	2.000.000,00	2.466.510,73	(466.510,73)
Alienação de Bens Imóveis	1.598.200,00	1.873.158,12	(274.958,12)
DESPESAS			
Especificação	Despesas Empenhadas (d)	Despesas Pagas (e)	Pagamento de Restos a Pagar (f)
APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA ALIENAÇÃO DE ATIVOS (II)	9.959.284,72	9.657.625,22	-
Despesas de Capital	9.959.284,72	9.657.625,22	-
Investimentos	1.040.149,24	738.489,74	-
Inversões Financeiras	-	-	-
Amortização da Dívida	8.919.135,48	8.919.135,48	-
Despesas Correntes dos Regimes de Previdência	-	-	-
Regime Próprio de Previdência dos Servidores	-	-	-
SALDO FINANCEIRO A APLICAR			
Especificação	Exercício Anterior (g)	Do Exercício (h) = (lb) – (Ile + Iff)	Saldo Atual (i)
TOTAL (III)	8.919.896,57	(5.317.956,37)	3.601.940,20

FONTE: Demonstrativo das Receitas de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos (Anexo 11 do RREO – 6º Bimestre - DOE 9.846).

E finalmente, considerando que os elementos componentes de cada processo administrativo de alienação de bens devem ser avaliados em auditoria específica por este Tribunal, resultou, neste tópico, verificada a regularidade da prestação de contas no referente às disposições do art. 44 da LRF e a exigida autorização legislativa de cada operação.

2.4.8.9. ESCRITURAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS

Para a escrituração e a consolidação das contas públicas, deverão ser observadas as prescrições da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, e as dos instrumentos normativos (normalmente Portarias) editados pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN, bem como o regramento do art. 50, I a VI, da LRF.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Sinteticamente dizendo:

I - foi verificada pela Auditoria a matéria deste tópico, tendo aquele órgão interno emitido sua manifestação por meio do Parecer PAR-GACS LLRP-8196/2019 (fls. 9959-9960);

II - acolho a conclusão da Auditoria, firmada no sentido de que “*as contas governamentais foram escrituradas e consolidadas, na forma da legislação supra, conforme visto nas peças nº 21 a nº 25 e nº 28 a nº 30, fls. 2990/3000; 3220/3223.*”.

2.4.8.10. DESPESA COM PESSOAL

É consabido — até porque nestes tempos há ampla divulgação na imprensa em geral e é assunto de interesse nas discussões administrativas, econômicas, políticas, sociais etc. — que a despesa de pessoal é tratada pela LRF como o gasto estatal mais relevante, tanto que aquela Lei dedicou capítulo especial e disciplinou com rigor e minudência o tema.

A ideia básica concretizada em prescrições normativas da LRF é estabelecer limites para que as despesas de pessoal não comprometam a receita e sacrifiquem os investimentos ou a implantação e o desenvolvimento de políticas públicas. E a violação do regramento estabelecido ocasiona graves consequências aos entes públicos e aos seus gestores — que ficam sujeitos às sanções administrativas e penais cabíveis.

E mesmo antes da edição da LRF, a Constituição Federal já havia estabelecido limites para a realização de despesas com pessoal, em decorrência dos efeitos fiscais produzidos pela regra do art. 19 do ADCT da Constituição. Isso porque a estabilidade concedida aos servidores públicos não concursados ensejou enormes custos ao erário, visto que tal benefício trouxe consideráveis acréscimos de pessoas para o contingente de servidores estáveis, assim como acresceu:

I - em parte, as despesas relativas às vantagens pessoais de cada um dos servidores beneficiados pela dívida constitucional;

II - significativamente, as despesas de natureza previdenciária.

Em face das considerações feitas no parágrafo precedente, é certo que o constituinte de 1988 já havia determinado — pelas disposições do art. 169 da Carta da República então promulgada —, que as despesas com pessoal não podem exceder os limites estabelecidos em lei complementar e que elas [despesas] somente podem ser realizadas “*se houver prévia autorização orçamentária suficiente*” para atendê-las.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

E sumariando este introito, vale dizer — como, enfim, a maioria da população já sabe — que o montante das despesas de pessoal no âmbito dos entes e órgãos públicos absorvem, consomem — independentemente da causa — considerável fatia dos recursos públicos, que poderiam ser destinados à implantação dos serviços faltantes ou à melhoria dos atualmente prestados.

As despesas totais de pessoal dos entes e órgãos públicos compreendem o somatório dos gastos (pelo regime contábil de competência) com:

I - os servidores ativos e com as demais pessoas descritas nos enunciados prescritivos do art. 18 da LRF, bem como as espécies das remunerações;

II - as contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (CF, art. 37, IX), mesmo as contratações às quais tenham sido negados os registros por este Tribunal.

E o limite para as despesas de pessoal dos entes e órgãos públicos é tão importante que, em repetindo aqui, foi objeto de disciplinas constitucional (art. 169 da Constituição da República, e art. 158 da Constituição Estadual) e legal (art. 19, II, da “*Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF*”). Assim, está regrado nos enunciados prescritivos:

I - do *caput* e do inciso II do art. 19 da LRF (editada com fundamento nas disposições do art. 169 da Constituição Federal), que as despesas totais com o pessoal dos Estados não podem exceder, em cada período de apuração, o percentual de 60% de suas respectivas receitas correntes líquidas;

II - do *caput* e do inciso II, **a** a **d**, do art. 20 da LRF, que a repartição do limite de 60% entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não poderá exceder os seguintes percentuais:

a) 3% (três por cento) para o Poder Legislativo, incluído nesse percentual o Tribunal de Contas;

b) 6% (seis por cento) para o Poder Judiciário;

c) 2% (dois por cento) para o Ministério Público Estadual;

d) 49% (quarenta e nove por cento) para o Poder Executivo.

No item 2.2.2. do Relatório da Comissão Especial (ANA-CE-3462/2019), está sintetizada a composição do limite total de pessoal de que tratam as disposições da LRF.

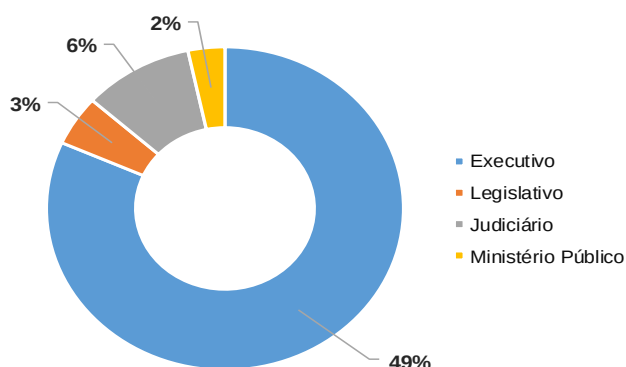


Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Figura 19

REPARTIÇÃO DO LIMITE TOTAL COM DESPESA DE PESSOAL (60%) EM ÂMBITO ESTADUAL.



Item 04.01.00 do Anexo 1 (Demonstrativo da Despesa com Pessoal) do MDF. – incluso no percentual do Poder Legislativo o Tribunal de Contas

Na verificação do atendimento dos limites acima mencionados, ficam de fora e assim não devem ser computadas, além das parcelas indenizatórias, as despesas de que tratam as disposições do § 1º, I, II, IV, V e VI, **a**, **b** e **c**, do art. 19 da LRF, observado o disposto no § 2º do referido artigo e no § 2º do art. 18.

Mas destaco outra despesa que não deve ser computada para os efeitos do atendimento do limite de 60% (LRF, art. 19, *caput*, II) estabelecido para os gastos de pessoal pelo Estado, a decorrente de decisão administrativa que reconheça direitos, segundo o entendimento do Tribunal de Contas do Distrito Federal, em resposta dada à consulta formulada pela Câmara Legislativa local (Processo n.º 267/02), firmada nos termos seguintes:

“não devem ser consideradas para efeito da apuração dos limites estabelecidos nos arts. 19, 20, 22, parágrafo único, e 71 da Lei Complementar n.º 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal – as despesas de pessoal decorrentes de direito reconhecido pela via administrativa, cujo fato gerador seja anterior ao período de apuração da despesa total de pessoal estabelecido no § 2.º do art. 18 desse diploma legal”;

E não há que se falar das indenizações por convocações extraordinárias dos membros do Poder Legislativo, em face de que tais indenizações estão vedadas pelas prescrições do § 7º do art. 57 da Constituição Federal (na redação de Emenda Constitucional), cujas prescrições são aplicáveis, por simetria, aos Poderes Legislativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em outro tanto, as regras do art. 20, II, **c**, da LRF, estabelecem que as despesas de pessoal do Poder Executivo não podem ultrapassar 49% da Receita Corrente Líquida (LRF, art. 2º, IV), que em 2018 atingiu o valor de R\$ 10.733.393.387,05 (RCL ajustada), seguindo grafado abaixo o demonstrativo das espécies e dos quantitativos de tais despesas.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 61

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO				Escala em (R\$ 1,00)	
Especificação		2018	2017		
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)		7.729.244.026,67	7.852.525.165,27		
Pessoal Ativo		5.034.822.962,75	5.003.167.884,78		
Pessoal Inativo e Pensionistas		2.694.421.063,92	2.849.357.280,49		
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização		-	-		
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II)		2.660.727.483,07	3.077.278.976,37		
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		76.077.076,76	75.958.115,32		
Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração		135.749.930,27	124.785.893,72		
Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração		36.977.429,54	27.177.686,84		
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados		2.411.923.046,50	2.849.357.280,49		
DESPESA TOTAL COM PESSOAL (III) = (I – II) – Últimos 12 Meses + RPNP		5.068.516.543,60	4.775.246.188,90		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (IV)		10.735.143.525,05	9.747.254.504,20		
TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS DA UNIÃO RELATIVAS ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS (V)		1.756.138,00	-		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI) = (IV – V)		10.733.387.387,05	9.747.254.504,20		
% DESPESA TOTAL COM PESSOAL SOBRE RCL (VII) = (III / VI)		47,22%	48,99%		
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III do art. 20 da LRF)	49,00%	21.904.872.218,47	19.892.356.131,02		
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art. 22 da LRF)	46,55%	23.057.760.229,97	20.939.322.243,18		
LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)	44,10%	24.338.746.909,41	22.102.617.923,36		

FONTES: RGF-2018 do Poder Executivo (Demonstrativo da Despesa com Pessoal - Anexo 1 - 3º Quadrimestre - fl. 7568, publicado no DOE nº 9.846) e RGF-2017 do Poder Executivo (Demonstrativo da Despesa com Pessoal - Anexo 1 - 3º Quadrimestre - fl. 7023 do TC-2322/2018 - DOE nº 9616).

☞ Como foi bem observado pela Comissão Especial, a despesa de pessoal realizada pelo Poder Executivo atingiu, em 2018, o percentual de 47,22 da RCL, ultrapassando o limite prudencial de 46,55%. Todavia, este percentual apresentou decréscimo de 3,61% em relação ao de 48,99% ocorrido em 2017.

Em valores nominais, houve crescimento de despesas computáveis como de pessoal no valor de R\$ 4,77 bilhões em 2017 para R\$ 5,06 bilhões em 2018 (6,07%). De igual modo, houve crescimento de 10,14% no valor nominal da RCL, o que justifica a redução do quociente exigido pela LRF.

Considerando então os dados expostos e o fato do crescimento vegetativo da folha de pagamento de pessoal e dos respectivos encargos, em virtude de leis, estatutos etc. (Planos de Cargos e Carreiras-PCC etc.) — que fogem do controle direto do Poder Executivo — deve ser reconhecida como significativa a redução obtida no percentual da LRF.

Sobre o assunto, a Auditoria expôs e ao final concluiu (fls. 9950 do PARECER PAR-GACS LLRP- 8196/2019) nos seguintes termos:

“Ademais, conforme resposta ao ofício GAB.FEK nº 8/2019 sobre as medidas ou providências adotadas para retorno da despesa com pessoal aos respectivos limites, o Governo trouxe as seguintes informações:

- *incremento de 4,86% da arrecadação de receitas tributárias no 1º bimestre de 2019, a fim de compensar a queda de 1,66% nas transferências correntes;*
- *redução e/ou eliminação de despesas da folha de pagamento;*
- *reestruturação de cargos comissionados;*
- *envio à Assembleia Legislativa de Projeto de Lei nº 39/2019 sobre o “Programa de Desligamento Voluntário no âmbito do Poder Executivo do Estado”;*



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

- *retorno da jornada de trabalho para 40 horas semanais (Decreto Estadual nº 15.192/2019), atingindo cerca de 16.000 servidores, o que ocasionaria diminuição da demanda por contratação de novos servidores e redução de despesas com plantão e hora-extra”.*

“Nesse contexto, constata-se que o Estado tem envidados esforços para manter a despesa total com pessoal dentro do limite de 60% estabelecido nos artigos 19, II, e 20, II da LRF”.

Tudo examinado, segue abaixo o demonstrativo da despesa total com pessoal do Estado, publicada no RGF consolidado do 3º quadrimestre de 2018.

Tabela 62

DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL TOTAL GERAL DO ESTADO		
Especificação	2018	%
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	8.942.806.391,65	
Pessoal Ativo	6.117.085.372,14	
Pessoal Inativo e Pensionistas	2.825.721.019,51	
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização	-	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II)	3.057.729.552,00	
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	77.601.743,02	
Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração	135.749.930,27	
Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração	45.741.499,81	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	2.798.636.378,90	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL (III) = (I – II) – Últimos 12 Meses + RPNP	6.223.070.878,82	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (IV)	10.735.143.525,05	
TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS DA UNIÃO RELATIVAS ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS (V)	1.756.138,00	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI) = (IV – V)	10.733.387.387,05	
% DESPESA TOTAL COM PESSOAL SOBRE RCL (VII) = (III / VI)	6.223.070.878,82	57,98%
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III do art. 20 da LRF)	6.440.032.432,23	60,00%
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art. 22 da LRF)	6.118.030.810,62	57,00%
LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)	5.796.029.189,01	54,00%

FONTE: Fonte: Anexo 1 do RGF do 3º quadrimestre de 2018 (consolidado), publicado no Diário Oficial n. 9854, de 1 de março de 2019.

☞ Por final, é concluir que o demonstrativo acima evidencia a despesa total com pessoal do Estado, em 2018, que consolidado com os valores dos Poderes e do Ministério Público, totalizou R\$ 6.223.070.878,82, equivalente a 57,98% da RCL.

2.4.8.10.1. DESPESA COM PESSOAL DOS PODERES

Conforme salientou a Comissão Especial (fls. 9863-9864), os limites, em percentuais, da despesa total com pessoal — com a individualização por Poderes e pelos órgãos estatais componentes da estrutura do Estado, conforme o disposto no art. 20 da LRF — são os exibidos no gráfico abaixo.

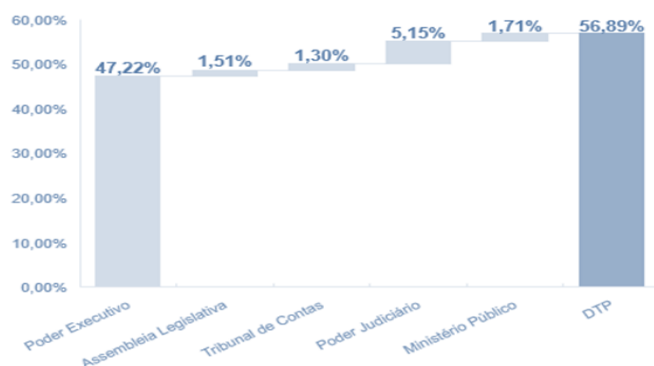


Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Figura 20

DESPESA TOTAL COM PESSOAL INDIVIDUALIZADA POR PODER E ÓRGÃO



Fonte: RGF do 3º quadrimestre de 2018 - DOE nº 1531 do Poder Legislativo MS (publicado em 4/2/2019); Portal da Transparência do Ministério Público do Estado; DOE nº 9.846 do Poder Executivo (publicado em 19/2/2019); DOE nº 1946 do Tribunal de Contas (publicado em 30/1/2019); DJE nº 3.957 do Poder Judiciário (publicado em 26/1/2019).

Os percentuais da despesa com pessoal do Poder Executivo (47,22%), da Assembleia Legislativa (1,51%), do Tribunal de Contas (1,30%), do Tribunal de Justiça (5,15%) e do Ministério Público (1,71%), demonstrados nos respectivos RGFs, totalizaram 56,89%, enquanto que, de acordo com o supramencionado RGF conso-lidado do Estado, a despesa total com pessoal atingiu o percentual de 57,98%. A divergência evidencia possíveis falhas na apuração dos percentuais individualizados dos entes e órgãos mencionados, motivo pelo qual seguem demonstradas as despesas com pessoal individualizadas de tais entes e órgãos:

Tabela 63

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA - 2018		
ESPECIFICAÇÕES	%	VALOR (R\$)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)		162.423.304,24
Pessoal Ativo		162.423.304,24
Pessoal Inativo e Pensionistas		-
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização		-
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II)		53.451,54
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		53.451,54
Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração		-
Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração		-
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados		-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)		162.369.852,70
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (IV)		10.735.143.525,05
(-) TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS DA UNIÃO RELATIVAS ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS (V)		1.756.138,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI) = (IV - V)		10.733.387.387,05
% DESPESA TOTAL COM PESSOAL SOBRE RCL (VII) = (III / (IV - V))	1,51%	162.369.852,70
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III do art. 20 da LRF) (VIII) = ((VI * 0,0168%) -1)	1,68%	180.320.907,10
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art. 22 da LRF) (XIX) = ((VI * 0,0159%) -1)	1,59%	170.660.858,45
LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) XX = ((VI * 0,0151%) -1)	1,51%	162.074.148,54

FONTES: Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, fl. 59 do Processo TC-2422/2019



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 64

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DO TRIBUNAL DE CONTAS - 2018		
ESPECIFICAÇÕES	%	VALOR (R\$)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)		138.871.734,65
Pessoal Ativo		138.871.734,65
Pessoal Inativo e Pensionistas		-
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização		-
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II)		906.814,53
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		216.286,44
Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração		-
Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração		690.528,09
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados		-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)		137.964.920,12
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (IV)		10.735.143.525,05
(-) TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS DA UNIÃO RELATIVAS ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS (V)		1.756.138,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI) = (IV - V)		10.733.387.387,05
% DESPESA TOTAL COM PESSOAL SOBRE RCL (VII) = (III / (IV - V))	1,29%	137.964.920,12
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III do art. 20 da LRF) (VIII) = ((VI * 0,0168%) -1)	1,32%	141.680.712,51
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art. 22 da LRF) (XIX) = ((VI * 0,0159%) -1)	1,25%	134.167.341,34
LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) XX = ((VI * 0,0151%) -1)	1,18%	126.653.970,17
FONTES: Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, fl. 45 do Processo TC-2405/2019.		

Tabela 65

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA – 2018		
ESPECIFICAÇÕES	%	VALOR (R\$)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)		638.607.208,06
Pessoal Ativo		638.607.208,06
Pessoal Inativo e Pensionistas		-
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização		-
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II)		6.035.721,21
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		4.257.078,53
Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração		-
Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração		1.778.642,68
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados		-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)		632.571.486,85
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (IV)		10.735.143.525,05
(-) TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS DA UNIÃO RELATIVAS ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS (V)		1.756.138,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI) = (IV - V)		10.733.387.387,05
% DESPESA TOTAL COM PESSOAL SOBRE RCL (VII) = (III / (IV - V))	5,89%	632.571.486,85
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III do art. 20 da LRF) (VIII) = ((VI * 0,0168%) -1)	6,00%	644.003.242,22
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art. 22 da LRF) (XIX) = ((VI * 0,0159%) -1)	5,70%	611.803.080,06
LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) XX = ((VI * 0,0151%) -1)	5,40%	579.602.917,90
FONTES: Fonte: Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, fl.53 do Processo TC-2386/2019.		



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 66

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – 2018		
ESPECIFICAÇÕES	%	VALOR (R\$)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)		218.348.316,47
Pessoal Ativo		218.348.316,47
Pessoal Inativo e Pensionistas		-
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização		-
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II)		6.294.899,50
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		-
Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração		-
Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração		6.294.899,50
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados		-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I – II)		212.053.416,97
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (IV)		10.735.143.525,05
(-) TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS DA UNIÃO RELATIVAS ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS (V)		1.756.138,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI) = (IV – V)		10.733.387.387,05
% DESPESA TOTAL COM PESSOAL SOBRE RCL (VII) = (III / (IV – V))	1,98%	212.053.416,97
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III do art. 20 da LRF) (VIII) = ((VI * 0,0168%) -1)	2,00%	214.667.746,74
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art. 22 da LRF) (XIX) = ((VI * 0,0159%) -1)	1,90%	203.934.359,35
LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) XX = ((VI * 0,0151%) -1)	1,80%	193.200.971,97

FONTES: Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, fl. 138 do Processo TC-2239/2019

Os demonstrativos acima evidenciam que as despesas com pessoal do Tribunal de Justiça-TJ, no valor de R\$ 632.571.486,85, e do Ministério Público-MPE, no valor de R\$ 212.053.416,97, nos percentuais, respectivamente de 5,89% e de 1,98% da RCL, mostraram-se acima dos percentuais demonstrados nos RGFs relativos ao 3º quadrimestre de 2018, em cujos RGFs estão grafados, respectivamente, os percentuais de 5,15% e 1,71%.

☞ A Comissão Especial já havia detectado — no montante total consolidado dos gastos com pessoal, que inclui os outros Poderes e o Ministério Público — diferenças dos percentuais por ela calculados em relação aos percentuais apresentados no Anexo 5 dos RGFs do Tribunal de Justiça-TJ e do Ministério Público-MP.

Entretanto, por força do “PARECER C Nº 00/0027/2002” deste Tribunal de Contas foi “autorizada” a exclusão do valor do IRRF para os efeitos de cálculo dos gastos com pessoal dos outros Poderes e do Ministério Público.

Diante da referida exclusão, o TJ e o MP não se enquadraram no dito “limite prudencial”, motivo pelo qual não há como emitir ressalva sobre esse aspecto.

E finalmente, entendo conveniente apresentar também o demonstrativo da despesa com pessoal da Defensoria Pública, órgão este que, integrante do Poder Executivo, tem considerável participação no valor total das despesas com pessoal do referido Poder.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 67

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DA DEFENSORIA PÚBLICA - 2018			Escala em (R\$ 1,00)
ESPECIFICAÇÕES	%	VALOR (R\$)	
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)		142.340.777,17	
Pessoal Ativo		142.340.777,17	
Pessoal Inativo e Pensionistas		-	
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização		-	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II)		7.116.884,88	
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		6.487.877,61	
Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração		-	
Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração		629.007,27	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados		-	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I – II)		135.223.892,29	
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL			
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (IV)		10.735.143.525,05	
(-) TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS DA UNIÃO RELATIVAS ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS (V)		1.756.138,00	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI) = (IV – V)		10.733.387.387,05	
% DESPESA TOTAL COM PESSOAL SOBRE RCL (VII) = (III / (IV – V))	1,26%	135.223.892,29	
FONTES: Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, fl. 138 do Processo TC-2239/2019.			

De acordo com o demonstrativo acima, meramente ilustrativo, a despesa com pessoal da Defensoria Pública atingiu o valor de R\$ 135.223.892,29, o que corresponde ao percentual de 1,26% da RCL.

Deve ser ressaltado que pelas regras do art. 1º da Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, à Constituição Federal, foram alteradas as regras do art. 134 daquela CF, resultando na inserção do § 2º a tal artigo, com a seguinte redação:

Art. 134. (...)

(...)

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. (NR)

Em resumo do que está posto como considerações concernentes à Defensoria Pública do Estado, é dizer que:

I - diante da regra constitucional acima transcrita o limite do percentual relativo ao todo das despesas de pessoal da Defensoria Pública deve ser aquele estabelecido na LDO, observadas, no que couberem, as disposições do § 2º do art. 99 da Constituição Federal;

II - não obstante o posicionamento deste Tribunal sobre a matéria (Parecer C n. 2/2019, publicado no Diário Oficial (eletrônico) deste TCE em 2/abril/2019), não pode ser olvidado que a Defensoria Pública deste Estado tem participação quantitativamente ativa no comprometimento dos gastos com pessoal do Poder Executivo.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

No aspecto geral das despesas com pessoal, a Auditoria também constatou o enquadramento regular de tais despesas nos limites do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado (limites esses estabelecidos para o período de 2018 a 2020), sobre cujo Programa já me manifestei alhures.

Do todo importa afirmar que o limite para as despesas de pessoal do Poder Executivo respeitou o limite máximo de 49,00% estabelecido nas disposições do art. 20, II, **c**, da LRF. Entretanto, como tal limite se encontra acima do cognominado limite prudencial, o Governo do Estado deve adotar, para os próximos quadrimestres, a correção de rumos compreendidos nas regras do art. 22, parágrafo único, da LRF, e, da parte deste Tribunal, a tomada das providências previstas nas disposições do art. 59, da mesma LRF, no que couber.

☞ Posto isso, acolho os Pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas, bem como a Análise da Comissão Especial, e dou como regular a execução das despesas com pessoal do Estado, mas com a seguinte ressalva e a consequente recomendação:

Ressalva 5 - despesas com pessoal - a despesa total de gastos com pessoal do Poder Executivo está acima do limite prudencial de 46,55% da Receita Corrente Líquida-RCL.

Recomendação 5 - ao Senhor Governador do Estado, para que ele tome as providências cabíveis para dar cumprimento às prescrições dos arts. 22, parágrafo único, 23, *caput*, e 59, § 1º, II, da Lei Complementar (federal) n.101, de 2000 (“*Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF*”), adequando ou enquadrando o total da despesa com pessoal do Poder Executivo a limites inferiores àquele estabelecido como limite prudencial.

2.4.8.11. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Sobre este assunto, dispõe a LRF, pelas regras do seu art. 48, o seguinte:

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

Dai, cabe ressaltar que o princípio constitucional da publicidade foi observado pela Administração estadual, cumprindo assim os comandos normativos estabelecidos no caput do art. 37 da Constituição Federal, no art. 109 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, no art. 48 da LRF, no item 11 das Normas Brasileiras de Contabilidade-NBC TSP 16.6 (R1) e nas disposições da Lei de Acesso à Informação, porquanto os RREOs, os RGFs e os Anexos do “Balanço Geral” foram devidamente publicados no Diário Oficial do Estado e disponibilizados por meios eletrônicos de acesso ao público, conforme e inclusive informado pela Comissão Especial.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.4.9. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

2.4.9.1. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS

A matéria deste tópico é tão importante, que entendi conveniente — e até mesmo necessário — registrar, nos aspectos normativo-históricos, que:

I - “instalado” o Estado de Mato Grosso do Sul, em 1º de janeiro de 1979 — por desmembramento do Estado de Mato Grosso —, foi então “criado” pelo Decreto-Lei n. 6, de 1º de janeiro 1979, o Instituto de Previdência Social de Mato Grosso do Sul- PREVISUL (como órgão integrante do Sistema Estadual de Finanças), que mesmo tendo sido formalmente instituído, não foi objeto de regulação;

II - na sequência, mas somente no final segundo ano da “*instalação*” deste Estado, foi editada a Lei n. 204, de 29 de dezembro de 1980, que dispunha sobre a previdência social dos servidores estaduais civis e militares, e pelo regramento dela foram estabelecidas — dentre outras prescrições:

a) as finalidades do PREVISUL, seus beneficiários, o modo de custeio e os benefícios em geral;

b) que seriam consideradas seguradas do PREVISUL todas as pessoas que, de qualquer modo, prestavam serviços públicos ao Estado ou dele recebiam remuneração, independentemente do regime jurídico da nomeação ou contratação ou do vínculo jurídico então estabelecido entre a entidade nomeante ou contratante e o nomeado ou contratado;

III - posteriormente:

a) a Lei n. 204, de 1980, foi objeto de diversas alterações pelas Leis n. 317, de 1981; n. 683, de 1986; n. 1.525, de 1994; n. 1.951, de 1.999, e n. 2.120, de 2000, estas três últimas já na vigência da atual Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988;

b) foram editadas:

1. a Lei n. 684, de 1986, por meio da qual foi autorizado ao

Poder Executivo realizar as despesas com o pagamento do 13º salário referente ao ano de 1.986 dos aposentados de Mato Grosso residentes, a época da divisão, no território do Estado de Mato Grosso do Sul;

2. a Lei n. 2.207, de 28 de dezembro de 2000, que trouxe as mais profundas alterações, por meio da qual ocorreram:

c) novo regramento da matéria previdência social dos servidores estaduais, com a instituição do denominado “*regime de previdência social do Estado de Mato Grosso do Sul*” e a criação do Fundo de Previdência Social-MSPREV;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

d) a revogação da supracitada Lei n. 204, de 1980, bem como das Leis n. 317, de 1981; n. 1.525, de 1994; n. 1.951, de 1999, e n. 2.120, de 2000;

IV - a referenciada Lei n. 2.207, de 2000, continua em vigor, com as alterações promovidas pelas Leis n. 2.590, de 26 de dezembro de 2002, e n. 2.964, de 23 de dezembro de 2004, bem como consolidada e atualizada pelas disposições da Lei n. 3.150, de 22 de dezembro de 2005;

V - antes da promulgação da EC n. 20, à Constituição Federal de 1988, porém:

a) as regras que dispunham sobre os recursos para o custeio da previdência social dos entes públicos não constavam do art. 40 daquela Carta Maior, mas sim de original autorização positivada no § 1º do art. 149 (este integrante do Título VI - DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO - CAPÍTULO I - DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL - Seção I - Dos Princípios Gerais);

b) as disposições constitucionais originais apenas autorizavam (e, conseqüentemente, não obrigavam) os Estados e demais entes a *instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social*, conforme as seguintes prescrições:

Art. 149. (...)

§ 1º Os Estados (...) poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social. (Parágrafo renumerado pela EC n. 33, de 11 de dezembro de 2001);

VI - dois anos depois da alteração do § 1º do art. 149 da Constituição Federal (ocorrida pela EC n. 20, de 1998), foram novamente alteradas, pelas disposições da EC n. 41, de 19 de dezembro de 2003, as redações:

a) do mesmo § 1º do art. 149 (acima grafado), que passou então a ter sua regra não mais autorizativa, mas sim determinativa, com o acréscimo da proibição para que a alíquota instituída pelos Estados (...) não fosse/não seja inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União, ficando assim a nova/atual redação de tais disposições:

Art. 149 (...)

§ 1º Os Estados (...) **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.;

b) do art. 40 (antes alterado pela EC n. 20, de 1998, e que na redação original de 1988 somente dispunha sobre aposentadorias), que passou a ter a seguinte redação:

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.;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

VII - na sequência das leis estaduais já citadas, foram também editadas:

a) a Lei n. 3.150, de 2005, que consolidou e atualizou a Lei n. 2.207, de 2000 (instituidora do vigente regime de previdência social do Estado, ou seja, do RPPS/MSPREV);

b) a Lei n. 3.545, de 17 de julho de 2008, por meio da qual foram alterados dispositivos da Lei n. 3.150, de 2005, e instituída a Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul (AGEPREV) como unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul (MSPREV) etc.;

c) a Lei n. 3.855, de 30 de março de 2010, que prorrogou a licença maternidade para seis meses às servidoras públicas estaduais;

d) a Lei n. 4.213, de 28 de junho de 2012, dispositiva sobre a “*segregação da massa de segurados do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul (MSPREV)*” – segregação essa que promoveu a separação dos segurados vinculados ao RPPS em dois grupos distintos: Plano Financeiro (sem finalidade de acumulação de recursos) e Plano Previdenciário (com a finalidade de acumulação de recursos) – cuja Lei foi posteriormente revogada pela Lei n. 5.101, de 2017 (esta vigente, mas questionada no STF por meio da ADI 5843);

e) a Lei n. 4.963, de 29 de dezembro de 2016, que mais uma vez alterou diversas disposições da Lei n. 3.150, de 2005;

f) a Lei n. 5.101, de 29 de dezembro de 2017, por meio da qual:

1. foram novamente alteradas, bem como acrescidas e revogadas, diversas disposições da Lei n. 3.150, de 2005;

2. foram alteradas disposições da Lei n. 3.545, de 2008;

3. foram alteradas e revogadas disposições da Lei n. 3.855, de 2010;

4. foi revogada a Lei n. 4.213, 2012, que dispunha sobre a segregação da massa de segurados do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul (MSPREV) e instituíra os Planos Financeiro e Previdenciário, reagrupando todos os segurados em um único plano: o Plano Previdenciário, no âmbito da AGEPREV.

Ainda no aspecto normativo, está determinado que o RPPS/MSPREV deve ser mantido por meio de contribuições e outras fontes (definidas ou autorizadas pelas disposições dos arts. 40, 149, § 1º, e 249 da CF) e de leis locais – no caso, a atual Lei n. 3.150, de 2015, arts. 3º e 18, este último na redação da Lei n. 5.101, de 2017, que assim dispõe:

Art. 18. São fontes do plano de custeio do MSPREV as seguintes receitas:

I - contribuições previdenciárias dos Poderes, do Tribunal de Contas, da Defensoria Pública, do Ministério Público, das Autarquias e das Fundações Estaduais; (redação da Lei n. 5.101, de 2017)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

II - contribuições previdenciárias dos segurados ativos e inativos e dos pensionistas; (redação da Lei n. 5.101, de 2017)

III - recolhimento de que trata o art. 122 da Lei nº 3.150, de 2005; (redação da Lei n. 5.101, de 2017)

IV - cobertura de insuficiências financeiras do MSPREV de que trata o art. 117 da Lei nº 3.150, de 2005; (redação da Lei n. 5.101, de 2017)

V - doações, subvenções e legados;

VI - receitas decorrentes de aplicações financeiras e receitas patrimoniais;

VII - valores recebidos a título de compensação financeira, em razão do § 9º do art. 201 da Constituição Federal;

VIII - títulos, quotas e ações de fundos de investimento integrados por patrimônio, direitos creditórios e verbas destinadas ao MSPREV, na forma desta Lei; (redação da Lei n. 5.101, de 2017)

IX - outras rendas extraordinárias ou eventuais e demais dotações previstas no orçamento estadual. (Redação da Lei n. 5.101, de 2017)

§ 1º Constituem também fonte do plano de custeio do MSPREV as contribuições previdenciárias previstas nos incisos I e II do caput deste artigo incidentes sobre a gratificação natalina, o salário-maternidade, o auxílio-doença, o auxílio-reclusão e sobre os valores de natureza salarial, pagos aos segurados pelo[s] seu[s] vínculo[s] funcional[is] com o Estado em razão de decisão judicial ou administrativa. (Redação da Lei n. 5.101, de 2017)

§ 2º O plano de custeio do MSPREV será revisto anualmente, observadas as normas gerais de atuária, objetivando a manutenção de seu equilíbrio financeiro e atuarial.

(...).

A supramencionada Lei n. 5.101, de 2017, além de alterar a redação e revogar disposições de Leis então vigentes (n. 3.150, de 2005, n. 3.545, de 2008, e n. 3.855, de 2010), inseriu novas disposições ao seu texto, estabelecendo, dentre outros, o seguinte regramento:

Art. 4º Os benefícios previdenciários previstos na Lei nº 3.150, de 22 de novembro de 2005, assegurados pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores de Mato Grosso do Sul (MSPREV), serão financiados pelo Plano Previdenciário, mantido pela Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul (AGEPREV), observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, definidos na Nota Técnica Atuarial.

§ 1º Fica extinto o Plano Financeiro instituído pela Lei nº 4.213, de 28 de junho de 2.012.

§ 2º O total de recursos existentes no Plano Financeiro referido no § 1º deste artigo, apurados na data de publicação desta Lei, reverterão ao Plano Previdenciário.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

(...).

Art. 6º São fontes de custeio do Plano Previdenciário:

(...)

VIII - débitos de contribuições passadas, parceladas ou não, devidas ao extinto Instituto de Previdência Social de Mato Grosso do Sul (PREVISUL), em 30 de dezembro de 2000;

IX - resultados da alienação dos bens imóveis do extinto PREVISUL;

X - receitas auferidas com a liquidação dos imóveis financiados pela carteira imobiliária mantida pelo extinto PREVISUL;

(...).

Nota: as “fontes de custeio do Plano Previdenciário”, acima enumeradas, compreendem simples **adição** àquelas também previstas (a título de “fontes do plano de custeio do MSPREV”) nas disposições dos incisos **I a VII, XI e XII** do art. 18 da Lei n. 3.150, de 2005, na redação da referida Lei n. 5.101, de 2017.

Ao lado dos conteúdos das disposições legais acima reproduzidas, deve ser também adicionado que foi instituída, por meio da Lei Complementar n. 261, de 2018, a previdência complementar estadual, a ser gerida pela futura Fundação de Previdência Complementar dos Servidores de Mato Grosso do Sul (MS-PREVICOM), fundação pública de direito privado.

E na área do Direito Financeiro, a gestão previdenciária tratada pela LRF contém disposições importantes de cunho fiscal, especialmente:

I - o acompanhamento bimestral, destacado em anexo específico dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs);

II - a exigência de movimentações financeiras em contas vinculadas;

III - as vedações de aplicação de disponibilidades em alguns títulos e operações do mercado financeiro (arts. 43, §§ 1º e 2º, 50, IV, e 53, II, todos da LRF).

Por final, destaco as Portarias do Ministério da Previdência Social n. 402, de 2008, e n. 403 de 2008, que estabelecem disposições gerais sobre a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social, especialmente a exigência de avaliações atuariais inicial e anuais.

2.4.9.2. O CENÁRIO PREVIDENCIÁRIO

Assim, como visto no histórico do regramento constitucional e legal exposto no subtópico anterior, está fora de qualquer dúvida que, desde a “instalação” deste Estado (em 1º/janeiro/1979) e especialmente após promulgação da vigente Constituição Federal (em 5/outubro/1988) e de suas diversas Emendas, o sistema previdenciário estadual passou por significativas mudanças, seja em decorrência de alterações constitucionais, seja em face da absoluta necessidade de que lhe fosse/seja dada sustentabilidade.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

É concluir, pois, que tudo o que se refere à previdência social configura, nos dias atuais, matéria tormentosa nos âmbitos fiscais dos entes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ocasionando substanciais efeitos econômicos e sociais na vida dos servidores públicos e trabalhadores ativos e dos aposentados e pensionistas em geral.

No lado normativo, a Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul-AGEPREV, instituída pelas disposições do art. 1º da Lei n. 3.545, de 2008, está vinculada à Secretaria de Estado de Administração e configura, juridicamente, entidade autárquica, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que tem como finalidade administrar (gerir) o Regime Próprio de Previdência Social-RPPS do Estado, ou seja, o denominado MSPREV.

E à AGEPREV foram estabelecidas, como gestora única do MSPREV (art. 1º da referida Lei n. 3.545, de 2008), as seguintes competências:

Art. 1º (...):

I - a cobrança e a arrecadação dos recursos previstos no art. 18 da Lei nº 3.150, de 2005;

II - a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios assegurados pelo MSPREV;

III - a gestão dos fundos e recursos arrecadados;

IV - a manutenção permanente de cadastro individualizado dos servidores públicos ativos e inativos, dos militares estaduais do serviço ativo, dos agregados ou licenciados, da reserva remunerada ou reformados, respectivos dependentes e dos pensionistas;

~~V - a realização de perícia médica oficial.~~

V - administrar, supervisionar, coordenar e executar as atividades de perícia médica previdenciária; (redação da Lei n. 5.101, de 2017)

VI - realizar auditoria nos processos de concessão, pagamento e revisão de benefícios previdenciários a segurados do MSPREV. (acrescentado pela Lei n. 5.101, de 2017)

No lado analítico-objetivo, se constata que:

I - não é de agora o insucesso das tentativas feitas para o equacionamento do déficit previdenciário do Estado, como efetivamente comprovam as sucessivas alterações normativas ocorridas no tempo;

II - recentemente, a Gerência de Auditoria Operacional-GAO deste Tribunal realizou um aprofundado e preciso estudo técnico (não só de análise financeira e atuarial, mas também focado na busca de causas e soluções), com a finalidade de ofertar aos Poderes e órgãos do Estado orientações preventivas que pudessem/possam contribuir para o ajuste do sistema.



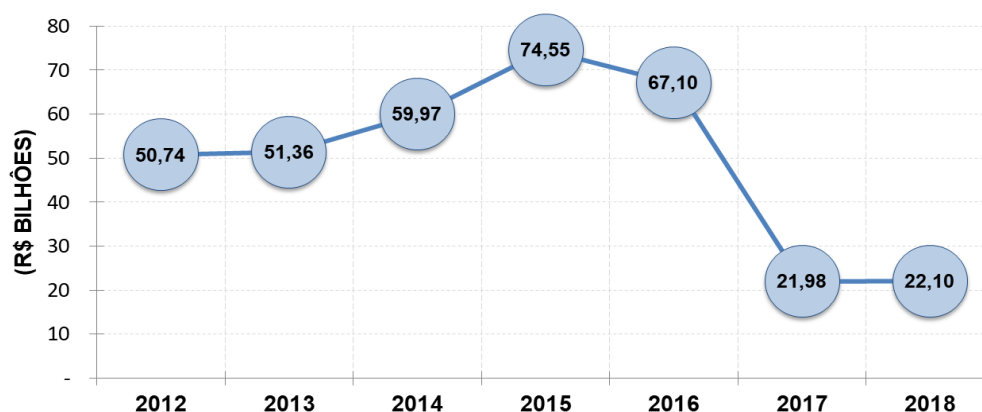
Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Aproveito então parte do material produzido pela GAO, para apresentar os cenários atual e futuro da situação da previdência pública estadual. E começo pelo demonstrativo da evolução do déficit atuarial no período de 2012 a 2018:

Figura 21

AVALIAÇÕES DO DÉFICIT ATUARIAL NO PERÍODO DE 2012 A 2018



Elegi esse período, em primeiro lugar porque anteriormente as avaliações eram elaboradas de modo independente pelos Poderes, resultando a inviabilidade de comparação. Em segundo lugar, porque no ano de 2012 entrou em vigor a segregação da massa de segurados, com a criação de dois planos: o Plano Previdenciário (grupo dos servidores que ingressaram no serviço público estadual após julho de 2012) e o Plano Financeiro (que engloba os demais grupos).

Vários pareceres atuariais davam conta da situação deficitária da previdência estadual, que já em meados de 2005 indicavam a necessidade da segmentação da massa de segurados em fundos de regime financeiro de repartição simples — este com a possibilidade de participação do Tesouro (garantidor) — e outro de regime previdenciário composto por regime financeiro e capitalização.

Quando da segregação da massa de segurados, tanto a maioria dos demais entes estatais da nação como este Estado não instituíram ou implementaram mecanismos de capitalização — o que atuaria positivamente para a redução de déficits e garantiria o sistema a longo prazo — para os servidores da ativa, integrantes do grupo financeiro. Todavia, da não capitalização chegou-se ao presente com a extrema necessidade de um plano de amortização que implica implementar planos adicionais de custeio suplementar — de inviáveis implementações.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

A ideia da segregação era delimitar um plano descontaminado de déficit e acumulador de recursos e outro um plano fechado e suportado financeiramente até a sua extinção.

De outro lado, a Lei n. 5.101, de 2017 — que extinguiu o Plano Financeiro e ocasionou a unicidade do sistema com a manutenção apenas do Plano Previdenciário —, propiciou, por meio das alterações que promoveu na Lei n. 3.150, de 2005 — o incremento de participações contributivas tanto do erário (aportes) como dos segurados (contribuições sociais).

Em face dessas considerações, seguem demonstradas abaixo as alíquotas tanto das contribuições ditas patronais como as dos servidores ativos do Estado e dos inativos e pensionistas beneficiários do regime previdenciário.

Tabela 68

DEMONSTRATIVO DAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÕES ATUAIS	
Receita de Contribuição	Alíquota
CONTRIBUIÇÃO PATRONAL	
Para o Ativo (art. 23)	24%
Para o Aposentado (art. 23)	24%
Para o Pensionista (art. 23)	24%
Complementação (art. 122)	23%
Aporte cobertura insuficiência (art. 117)	\$
CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR	
Ativo até o teto do RGPS (art. 22)	11%
Ativo acima do teto do RGPS (art. 22)	14%
Aposentado e Pensionista (art. 22)	14%

No já citado trabalho realizado pela GAO, consta que na ocasião da reversão da segmentação da massa de segurados o déficit do Plano Financeiro já atingia os valores de R\$ 67,74 bilhões e o superávit do Plano Previdenciário era de R\$ 645,70 milhões. Logicamente, que a incorporação do superávit do plano subsistente (0,95% do déficit do outro plano) melhora, mas nem de longe gera um resultado positivo no equacionamento das contas.

E anoto que a fusão dos dois Planos citados ocasionou o esgotamento da reserva de capitalização. Assim, os recursos financeiros acumulados desde 2012 — por contribuições dos servidores ingressados no regime a partir daquele ano — passaram a ser consumidos com os pagamentos de benefícios em geral, a todos os segurados, ensejando a consequente subtração temporária do aporte de que trata a regra do art. 117 da Lei n. 3.150, de 2005, na redação que lhe foi dada pela Lei n. 5.101, de 2017.

E o curso das situações desfavoráveis da previdência estadual progride, consoante as constatações feitas pela Comissão Especial, pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, assim sintetizadas no Parecer desse último órgão — PAR-1ª PRC-8469/2019 (fls. 10100-10101):



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

“Como explicitado pela Comissão Especial, tendo a reorganização normativa ocorrido em Dezembro de 2017, somente veio a ser operacionalizada contábil e financeiramente no exercício de 2018, conforme comparação entre os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (anexo 4 – RREO) e as demonstrações contábeis do balancete de verificação do razão analítico daqueles exercícios. Quanto à efetividade das mudanças trazidas pela reorganização traçada pela Lei Estadual nº 5.101/2017, foi registrado pela Comissão Especial às fls. 9873 o seguinte:

Em vista disso, verificou-se que a não submissão prévia do procedimento de segregação de massa à Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS), integrante da Secretaria de Previdência (SPREV), fora desaprovada por descumprimento do art. 22 da Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social – MPS (Parecer SEI nº 10133.102630/2017-12). Embora ainda esteja em trâmite, a decisão preliminar daquele órgão federal representa potencial risco de o ente estadual vir a ter negada a emissão do “Certificado de Regularidade Previdenciária” (CRP) e incorrer em impedimentos, tais como bloqueio de transferências voluntárias e liberação de empréstimos e financiamentos pela União, nos termos da Portaria MPS nº 204/2008.

Observa-se que o não atendimento a procedimentos específicos, envolvendo a segregação de massa, tal como a submissão prévia do processo a Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS), conforme art. 22 da Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social – MPS, colocou em discussão a reorganização do RPPS de Mato Grosso do Sul, estando em trâmite o procedimento que envolve a matéria, e estando pendente de decisão a emissão do “Certificado de Regularidade Previdenciária” (CRP), a qual pode ser negada, além de outros impedimentos (...).

Sem dúvida que este cenário traz vulnerabilidade ao Regime Próprio de Previdência do Estado, e por assim ser, merece um olhar especial por esta Corte de Contas, não só na conclusão do procedimento que tramita, como na regular observância pelo Governo do Estado das regras normativas que norteiam o RPPS.”.

E vale lembrar que a gravidade do assunto acima examinado já fora objeto da NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/ DRPSP/SPPS/MPS, de 3 de março de 2015, do Ministério da Previdência Social.

E chegando neste ponto, é dizer que:

I - para o desfazimento da segregação da massa de segurados afinal ocorrido, o projeto da lei que o efetivou deveria ter sido antes submetido à análise apropriada, que atestasse a viabilidade técnica e jurídica da alteração legal então proposta, e que tudo deveria ter sido acompanhado – antes e concomitantemente – de estudo atuarial que evidenciasse o equilíbrio financeiro, futuro, do regime previdenciário;

II - verifiquei não ter constado nos autos do Processo TC/2322/2018 (relativo à prestação de contas do exercício de 2017) a documentação exigida para a fusão dos Planos Financeiro e Previdenciário, com a subsistência somente deste último;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

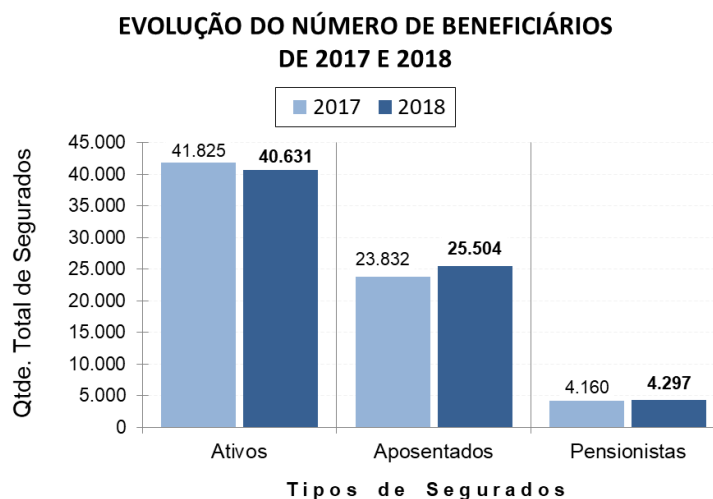
III - corroboro as observações feitas pela Comissão Especial, pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, no sentido de que o assunto merece atenção especial deste Tribunal, para que seja exigido do Governo do Estado a regularização da situação objeto de exame no âmbito do Ministério da Previdência Social;

IV - o perfil previdenciário demonstra a ocorrência de progressão no número de servidores aposentados e pensionistas em 2018, conforme os dados inscritos no seguinte demonstrativo:

Tabela 69

DEMONSTRATIVO DA COMPOSIÇÃO DOS SEGURADOS DE 2017 E 2018							
Tipos de Segurados	2017				2018		
	Qtde. de Segurados Plano Previdenciário	Qtde. de Segurados Plano Financeiro	Totais (a)	% Total (a/t)	Qtde. de Segurados Plano Previdenciário	Totais (b)	% Total (b/t)
Ativos	8.001	33.824	41.825	59,91%	40.631	40.631	58,20%
Aposentados	0	23.832	23.832	34,13%	25.504	25.504	36,53%
Pensionistas	6	4.154	4.160	5,96%	4.297	4.297	6,15%
TOTAL (t)	8.007	61.810	69.817	100%	70.432	70.432	100%

Figura 22



Do todo, a conclusão é tecnicamente uníssona no sentido de que o sistema previdenciário do Estado necessita de urgentes ajustes estruturais, para viabilizar o alcance do equilíbrio entre as receitas e despesas, considerando as projeções atuariais, cujos ajustes somente serão alcançados diante das esperadas alterações constitucionais constitutivas de uma ampla reforma.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Mas não poderia encerrar o todo deste tópico sem reproduzir os apontamentos feitos na análise promovida pela referenciada GAO deste Tribunal, no concernente às condutas dos agentes públicos e as ações governamentais inapropriadas levadas a efeito (dentre outras), que ensejaram a insuficiência financeira e atuarial dos RPPSs — assim como ocorre praticamente em todo o País — citando, dentre outras, as seguintes situações:

I - da promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988, passaram a compor o “bolo” dos beneficiários dos RPPS as pessoas beneficiadas pela estabilidade no serviço público — embora sem submissão a concursos públicos — e que, regra geral, recolhiam suas contribuições sociais pelo regime geral da previdência social (não sendo, porém, sabido se todos tais servidores efetivamente realizavam tais recolhimentos nos Estados [inclusive neste Estado] e Municípios);

II - a incompletude da base cadastral, conforme detectada pelo atuário contratado para realizar o trabalho em 2016. Isso porque somente com a consistência da base cadastral é possível:

- a) realizar cálculos corretos;
- b) anular as duplicidades;
- c) excluir/expurgar os valores que excedem os tetos constitucionais;
- d) corrigir as estimativas das compensações com o regime geral-RGPS;
- e) atualizar em termos reais a situação financeira e atuarial;

f) ajustar à realidade os tempos de serviços anteriores ao ingresso, no serviço público estadual, de grande parte — quiçá da maioria — dos servidores ativos, que é um fator importante na fragilidade dos cálculos atuariais. E neste ponto pode ser lembrado que em 2016 foi possível suspender ou cancelar pagamentos a pessoas que não compareceram ao Censo Cadastral Previdenciário (instituído pela RESOLUÇÃO CON-JUNTA/SEGOV/SAD/AGEPREV/MS n. 3/2017);

III - utilização e aplicação dos recursos previdenciários para outros fins;

IV - parcelamentos;

V - ocorrência de atrasos nos repasses dos Poderes, do MPE e de órgãos, sem o recolhimento das multas e dos juros devidos (procedimento esse recorrente no Brasil);

VI - gestão previdenciária descentralizada, que ocasiona a fragilidade do controle gerencial-global do RPPS do Estado, em razão de procedimentos adotados isoladamente pelos Poderes, MPE e órgãos da administração indireta;

VII - deficiência de controle interno da unidade gestora do RPPS (como também provavelmente acontece na União e nos demais Estados), matéria essa regulada, no referente à AGEPREV, pelas disposições do inciso IV do art. 1º da Lei n. 3.545, de 2008, e pela Lei n. 5.101, de 2017;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

VIII - falta de inclusão, em lei, de critérios efetivos para a elaboração do cálculo atuarial e para a fixação de diretrizes de correção de rumos, assim como fez a LRF com a gestão fiscal;

IX - o desafio específico e importante de solução para o Estado, no tanto que a não transferência, ao antigo PREVISUL, de valores auferidos com a alienação de imóveis que a ele [PREVISUL] pertenciam, impactou sobremaneira a situação do MSPREV, lembrando que o inventário de tais bens ainda está em curso, mas não concretizado (art. 83, IV, a, da Lei n. 2.152, de 2000, e arts. 1º e 2º da Lei n. 2.346, de 2001), com a possibilidade da reintegração patrimonial de tais imóveis (art. 10 da Lei n. 5.101, de 2017);

X - desproporção na relação entre os servidores ativos e inativos;

XI - não instituição de um plano de amortização realista, em conformidade com o que foi estabelecido pelas regras dos artigos 18 e 19 da Portaria MPS nº 403, de 2008.

Em síntese do que foi exposto neste tópico, é certo que o mapeamento do cenário descrito dá conta da exata noção da situação previdenciária e os desafios que o RPPS/MSPREV do Estado terá que enfrentar para sua futura subsistência.

2.4.9.3. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

As regras dos arts. 24 e 69 da LRF impõem critérios e reiteram o preceito de sustentabilidade fiscal estatuído pelas disposições do art. 40 da Constituição Federal, ratificando ambas (e nem poderia ser diferente) o caráter contributivo e solidário do regime previdenciário dos servidores públicos, exigindo, inclusive, a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial de tal regime. E aqui vale anotar que a atuária é o estudo de variáveis e estatísticas relacionadas com o cálculo de seguros em uma de terminada coletividade.

Suzani Andrade Ferraro, doutora, esclarece a distinção entre o equilíbrio financeiro e o atuarial, dizendo que o equilíbrio financeiro é o equilíbrio de curto prazo, relativo à suficiência de recursos de financiamento para a cobertura de benefícios previdenciários imediatos. O equilíbrio atuarial, por seu turno, é o equilíbrio de longo prazo, significando o grau de cobertura das despesas previdenciárias ao longo do tempo.

(*In* Equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social - Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2010, p. 113).

Assim, a Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social editou a Orientação Normativa MPS/SPS n. 2, de 31 de março de 2009, e por meio da regra do art. 22 daquele ato normativo, na informou a seguinte diretriz do equilíbrio financeiro e atuarial:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Art. 22. Ao RPPS deverá ser garantido o equilíbrio financeiro e atuarial em conformidade com a avaliação atuarial inicial e as reavaliações realizadas em cada exercício financeiro para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios.

Parágrafo único. As avaliações e reavaliações atuariais do RPPS deverão observar os parâmetros estabelecidos nas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS definidas pela Portaria MPS Nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

Daí verificar que a referida Portaria MPS n. 403, de 10 de dezembro de 2008, assim define a Avaliação Atuarial e a Nota Técnica Atuarial:

Art. 2º (...)

VI - Avaliação Atuarial: estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano;

VII - Nota Técnica Atuarial: documento exclusivo de cada RPPS que descreve de forma clara e precisa as características gerais dos planos de benefícios, a formulação para o cálculo do custeio e das reservas matemáticas previdenciárias, as suas bases técnicas e premissas a serem utilizadas nos cálculos, contendo, no mínimo, os dados constantes do Anexo desta Portaria;

Neste tópico, analiso preliminarmente o equilíbrio financeiro, grafando abaixo os demonstrativos nos quais estão registrados os totais, por espécies, das receitas e despesas previdenciárias (exceto as intraorçamentárias) auferidas e despendidas pela AGEPREV em 2017 e 2018:

Tabela 70

QUADRO COMPARATIVO DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS DE 2017 E 2018				
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS	2018 Plano Previdenciário Único	RECEITAS REALIZADAS		
		2017 TOTAL 2 Planos c = (a + b)	2017 Plano Previdenciário (a)	2017 Plano Financeiro (b)
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS – RPPS (EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIAS) (I)	2.202,62	1.967,20	219,97	1.747,23
RECEITAS CORRENTES	2.202,62	1.967,20	219,97	1.747,23
Receita de Contribuições dos Segurados	629,38	449,01	88,64	360,37
Receita de Responsabilidade Patronal	1.547,12	1.040,35	85,81	954,54
Receita Patrimonial	4,31	33,20	32,86	0,34
Outas Receitas Correntes	-	12,66	12,66	-
Compensação Previdenciária do RGPS para o RPPS	15,51	0,85	-	0,85
Demais Receitas Correntes	6,29	431,13	-	431,13
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS – RPPS (INTRAORÇAMENTÁRIAS) (II)	719,85			
TOTAL DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS RPPS – (III) = (I + II)	2.922,47	1.967,20	219,97	1.747,23

FONTES: Anexo 4 do RREO do 6º Bimestre de 2.018, Balanço Geral Consolidado – Contas Governo 2018.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 71

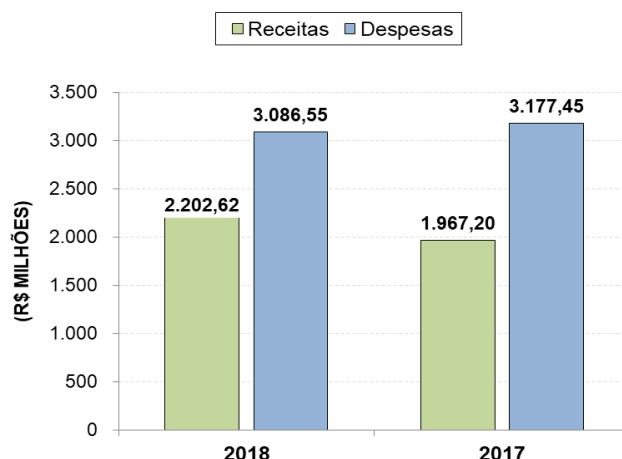
Escala em (R\$ MILHÕES)

DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS 2017 - 2018				
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS	DESPESAS EMPENHADAS			
	2018	2017		
	Plano Previdenciário Único	TOTAL 2 Planos c = (a + b)	Plano Previdenciário (a)	Plano Financeiro (b)
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS – RPPS (IV)	3.086,55	3.177,45	638,36	2.539,09
ADMINISTRAÇÃO	9,04	8,84	0,72	8,13
PREVIDÊNCIA	3.077,50	3.168,60	637,64	2.530,96
RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (VII) = (I – IV)	(883,92)	(1.210,25)	(418,39)	(791,86)

FONTES: Anexo 4 do RREO do 6º Bimestre de 2.018, Balanço Geral Consolidado – Contas Governo 2018.

Figura 23

RECEITAS E DESPESAS
PREVIDENCIÁRIAS DE 2017 E 2018



Quanto às receitas, ou às denominadas “fontes do plano de custeio do MSPREV” (Lei n. 3.150, de 2005, arts. 3º e 18, este na redação da Lei n. 5.101, de 2017), é afirmar que tais “fontes” correspondem às receitas ou aos recursos destinados e auferidos pela AGEPREV (excluídas as receitas intraorçamentária), que perfizeram em 2018 o total de R\$ 2,2 bilhões, cujo valor, se comparado com o auferido em 2017, significou o aumento nominal de 11,96%. E para o alcance do total final, os valores arrecadados foram originados especialmente das seguintes “fontes”:

I - R\$ 629 milhões de contribuições dos segurados ativos, inativos e pensionistas;

II - R\$ 1,54 bilhão de receita previdenciária, ou seja, da cognominada contribuição patronal.

De outro lado, as despesas previdenciárias, significativas dos pagamentos feitos aos segurados do RPPS/MSPREV e da manutenção da AGEPREV, compreenderam o total de R\$ 3,08 bilhões, ocasionando o déficit no valor de R\$ 884 milhões, demonstrando assim o desequilíbrio financeiro do regime.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

O demonstrativo a seguir especifica de modo mais detalhado o desempenho negativo das contas da previdência pública estadual. E registro que, em verdade, a receita intraorçamentária advinda do exaurimento da fonte 249 (que se referia à conta do hoje extinto Plano Financeiro) e do aporte do Tesouro (fonte 100) sustentou parcialmente o regime. E digo parcialmente, porque ocorreu a inscrição de despesas em Restos a Pagar.

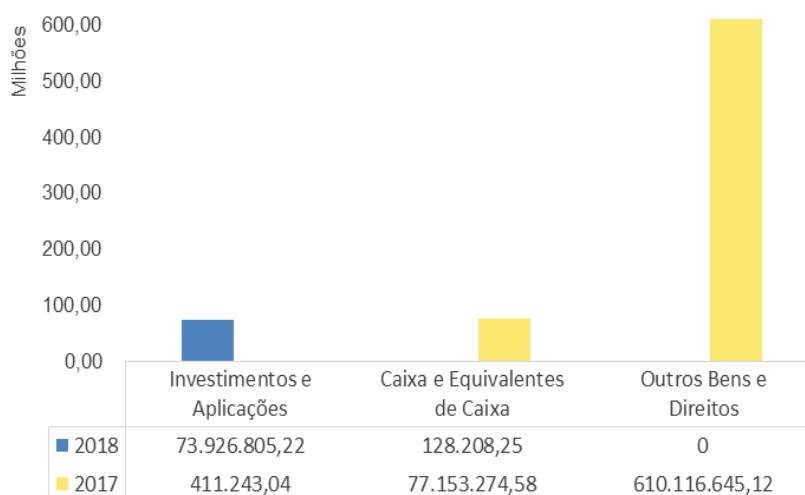
Nesses termos, é dizer em síntese que o resultado orçamentário negativo, no valor de R\$ 884 milhões, teve parte inscrita em Restos a Pagar (R\$ 258 milhões) e o valor remanescente, R\$ 625 milhões, foi liquidado e financiado pela receita intraorçamentária de R\$ 719 milhões (nela incluso o aporte do Tesouro em R\$ 79 milhões).

E importante disso tudo, é também constatar a utilização dos valores dos bens e direitos provindos do extinto PREVISUL.

O gráfico abaixo demonstra que os bens e direitos do plano previdenciário de 2017 — antes, portanto, da reversão da segregação da massa —, no valor de R\$ 610 milhões, ficaram destituídos de tal valor e assim tal plano resultou “zerado” em 2018.

Figura 24

BENS E DIREITOS DOS PLANOS EM 2017 E 2018



É concluir, portanto, que a situação do RPPS/MSPREV é extremamente preocupante. É simplesmente fora de qualquer dúvida o risco de insolvência desse regime, que tem déficit financeiro perto de R\$ 1 bilhão e avaliação atuarial que prevê o déficit de 22 bilhões (fl. 40 do processo TC/2532/2019/AGEPREV) a ser equacionado em 35 anos. E a combinação de fatores desfavoráveis já produzirá, naquele regime, seus efeitos negativos em 2020 — quando serão necessários crescentes aportes (do Tesouro estadual ou de outras fontes) para a estabilização ou eliminação dos déficits financeiros.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.4.9.4. A PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS OU PASSIVO ATUARIAL

O resultado da avaliação atuarial realizada neste exercício de 2019 – fl. 40 do Processo TC/MS-2532/2019 – informou o passivo atuarial no valor de R\$ 22 bilhões, a ser amortizado em 35 anos. E assim a projeção atuarial já dá conta da insuficiência financeira do regime, que se dará a partir de 2020.

E no resultado da avaliação atuarial foi dito também que seguem pendentes (pendências confirmadas pelos setores técnicos e jurídicos deste Tribunal) tanto o saldo em aberto do parcelamento realizado, como a integralização dos bens do PREVISUL, cujos bens ainda se encontram nas fases de levantamento e de regularização.

☞ De todo modo, e independentemente do que foi registrado e considerado, o déficit atuarial do Plano Previdenciário, no valor R\$ 22.128.937.086,69 (fl. 2995), foi adequadamente registrado na conta “Provisões a Longo Prazo” no Balanço Patrimonial.

2.4.9.5. PATRIMÔNIO DO RPPS

Os dados do Balanço Patrimonial de 2018 da AGEPREV evidenciam o suporte de ativos (bens e disponibilidades financeiras, investimentos etc.), destinados a dar cobertura às despesas típicas dos benefícios pagos ou pagar aos segurados do RPPS/MSPREV, seguindo abaixo transcrito o referido instrumento:

Tabela 72

BALANÇO PATRIMONIAL AGEPREV		
	Exercício Atual	Exercício Anterior
ATIVO		
ATIVO CIRCULANTE (I)	426.283	668.099
Caixa e Equivalentes de Caixa	128	411
Créditos a Curto Prazo	352.223	590.529
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	73.926	77.153
Estoques	6	6
ATIVO NÃO CIRCULANTE (II)	92.154	96.739
Realizável a Longo Prazo	17.839	19.196
Imobilizado	383	384
Investimentos e Aplicações Temporárias	73.926	77.153
Intangível	6	6
TOTAL DO ATIVO (III) = (I + II)	518.437	764.838
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO		
PASSIVO CIRCULANTE (IV)	118.009	280.988
Obrigações a Curto Prazo	3.364	125.907
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	4	46
Demais Obrigações a Curto Prazo	114.641	155.035
PASSIVO NÃO CIRCULANTE (V)	22.128.937	264.423
Provisões a Longo Prazo	22.128.937	264.423
PATRIMÔNIO LÍQUIDO (VI)	(21.800.438)	142.269
Resultados Acumulados	(21.800.438)	142.269
TOTAL DO PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO (VII) = (IV + V + VI)	446.508	687.680

FONTES: Balanço Patrimonial (BP - Anexo 14 - DOE nº 9.863/2019 - Suplemento).



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Em relação aos valores acima demonstrados, esclareço inicialmente alguns dados importantes:

I - para o Exercício de 2018, já estão inseridos no local dos *Créditos a Curto Prazo* os direitos de integralização dos ativos do PREVISUL, bem como o saldo dos parcelamentos concedidos, inscritos no ativo Realizável a Longo Prazo (parcelamentos a receber);

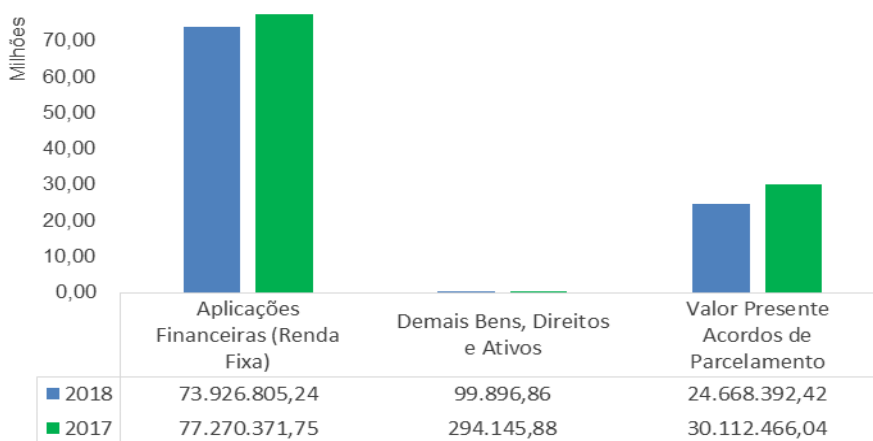
II - estão também registrados em *Provisões a Longo Prazo* o déficit atuarial apurado em Realizável a Longo Prazo.

E na análise feita sobre os ativos patrimoniais garantidores do RPPS/MSPREV, assim como da variação dos seus bens e direitos, relativamente aos exercícios de 2017 e 2018, a Comissão Especial concluiu dizendo que:

“Segundo os relatórios de avaliação atuarial de 31/12/2018 (fls. 213-214 do processo TC-2532/2019) e de 31/12/2017 (fls. 447-448 do processo TC-3228/2018), os ativos garantidores do plano eram compostos por [pelos valores inscritos no seguinte demonstrativo]:

Figura 25

ATIVOS GARANTIDORES DO RPPS/MSPREV EM 2017 E 2018



Vê-se, portanto, que ocorreu uma redução de 8,34% dos ativos garantidores do RPPS/MSPREV entre o exercício de 2017, no valor de R\$ 107.679.000,67, e o exercício de 2018, no valor de R\$ 98.697.112,52.

Finalmente, vejo que:

I - foram cumpridas as regras do § 1º do art. 43 da LRF, e do art. 6º da Lei (federal) n. 9.717, de 1998, na medida em que as disponibilidades de caixa foram depositadas em conta separada das contas das demais disponibilidades e seus valores foram devidamente aplicados no mercado financeiro. Esse fato foi certificado pela Comissão Especial, na oportunidade em que foram verificadas a “Relação das Contas Bancárias e Saldos” (fls. 5187-5188) e o Balancete de Verificação do Razão Analítico (fl. 9242);



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

II - as conciliações dos extratos bancários também confirmaram a regularidade e a congruência dos dados com os do Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2018.

2.5. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E CIÊNCIA E TECNOLOGIA

2.5.1. EDUCAÇÃO

De início impõe-se anotar, que as disposições do art. 205 da Constituição Federal estatuem que:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

E fundamentalmente, a promoção de ações governamentais voltadas para a educação é a determinante constitucional que visa a oferecer meios para o pleno desenvolvimento da pessoa, a construção da personalidade intelectual, a oportunidade de trabalho digno, o exercício da cidadania, a redução das desigualdades, a inclusão social e a vida digna.

Daí que também outras disposições constitucionais e de leis impõem o estabelecimento de metas e vinculações orçamentárias importantes para as aplicações de recursos públicos, como foi bem registrado no Relatório Técnico da Comissão Especial:

“Cabe aos Estados atuarem prioritariamente nos ensinos fundamental e médio, como estabelecido pelo § 3º do art. 211 da Constituição Federal, os quais compõem a educação básica, nos termos do art. 21 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e aplicarem anualmente, por determinação constitucional do art. 212, o mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Da mesma forma, Estados, Distrito Federal e Municípios destinarão parte daqueles recursos (vinte por cento) à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração dos profissionais da educação por meio de fundo específico de natureza contábil: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), previsto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Carta Federal e regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007. Em âmbito estadual, o Fundo foi criado pela Lei Estadual nº 3.368/2007, a qual teve sua observância assegurada pelo Decreto Estadual nº 14.252/ 2015.”.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.5.1.1. APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO-MDE

De acordo com as regras do art. 212 da Constituição Federal, os Estados devem aplicar anualmente na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino-MDE, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendendo, inclusive, a proveniente de transferências.

As ações da MDE, nos termos do art. 70 da Lei (federal) n. 9.393, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB), são entendidas como aquelas que visam “à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”, e compreendem as despesas que se destinam:

I - à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos demais profissionais da educação;

II - à aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - ao uso e à manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - aos levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - à realização de atividades-meio, necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - à concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - à amortização e ao custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos demais incisos do referido artigo;

VIII - à aquisição de material didático-escolar e à manutenção de programas de transporte escolar.

Nesse contexto, são importantes as considerações feitas pela Auditoria, nos enunciados do seu Parecer PAR-GACS LLRP-8196/201 (fls. 9980-9981), pontuando sobre quais despesas devem ser efetivamente consideradas para o controle da aplicação de recursos na MDE:

“Para apuração do percentual mínimo de 25% de aplicação de recursos em MDE, foram deduzidas das despesas empenhadas na função educação, as custeadas com recursos de outras fontes, ou seja, as legalmente vinculadas à finalidade específica que serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício adverso (SIC) daquele que ocorrer o ingresso, pois estas não fazem parte da base de cálculo do mandamento do art. 212, caput, da CF/1988.”

E registro aqui duas premissas/bases de cálculos utilizáveis para verificar se as destinações de recursos financeiros à MDE estão corretas:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

I - primeiramente, se as receitas adicionais recebidas, no valor total final de R\$ 114.377.457,27 foram efetivamente aplicadas em sua totalidade, ou seja, 100%, pois que elas estão vinculadas a finalidade específica e assim não compõem a referenciada base de cálculo;

II - em segundo lugar, levando em conta que, para efeito dos cálculos necessários, devem ser utilizados os valores das receitas efetivamente arrecadadas, extraídos do Anexo 10 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964.

O demonstrativo a seguir explicita as receitas resultantes de impostos e de transferências, arrecadadas pelo Estado em 2018, e que são consideradas no seu somatório como base de cálculo para a aplicação de recursos na MDE.

Tabela 73

DEMONSTRATIVO DA BASE DE CÁLCULO PARA A VERIFICAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE		
ESPECIFICAÇÃO	VALOR EXTRAÍDO DO RREO (a)	VALOR EXTRAÍDO DO ANEXO 10 (b)
RECEITA TRIBUTÁRIA DE IMPOSTOS (I)	10.283.635.078,04	10.283.635.078,04
ITCMD – Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos	161.664.897,30	161.664.897,30
ICMS – Imposto sobre as Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte e Comunicação	8.512.359.186,51	8.512.359.186,51
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	608.483.978,94	608.483.978,94
IR – Imposto Retido na Fonte de Renda e Proventos de Qualquer Natureza	902.045.973,75	902.045.973,75
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos de Impostos	99.081.041,54	60.255.078,30
Receita da Dívida Ativa de Impostos	-	38.825.963,24
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos da Dívida Ativa de Impostos	-	-
RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (II)	1.322.775.889,34	1.322.775.889,34
Cota-parte do FPE	1.203.598.187,18	1.203.598.187,18
Cota-parte do IPI-Exportação	101.491.340,88	101.491.340,88
Compensação Financeira (Desoneração ICMS - LC nº 87/96)	17.686.361,28	17.686.361,28
Cota-parte IOF-Ouro	-	-
DEDUÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AOS MUNICÍPIOS (III)	(2.474.136.426,89)	(2.474.105.838,39)
Parcela Repassada:		
do ICMS	(2.123.449.825,28)	(2.123.449.825,29)
do IPVA	(325.313.766,39)	(325.313.766,39)
da Cota-Parte do IPI-Exportação	(25.372.835,22)	(25.342.246,71)
TOTAL DE RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS IV = (I + II – III)	9.132.274.540,49	9.132.305.128,99
RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO		
RECEITA DA APLICAÇÃO FINANCEIRA DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO (V)	-	-
RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DO FNDE (VI)	81.784.334,31	81.784.334,31
Transferências do Salário-Educação	59.823.837,00	59.823.837,00
Transferências Diretas – PDDE	160,00	160,00
Transferências Diretas – PNATE	20.662.736,00	20.662.736,00
Outras Transferências do FNDE	-	-
Aplicação Financeira dos Recursos do FNDE	1.297.601,31	1.297.601,31
RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS (VII)	32.593.122,96	32.593.122,96
Transferências de Convênios	32.593.122,96	32.593.122,96
Aplicação Financeira dos Recursos de Convênios	-	-
RECEITA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO (VIII)	-	-
OUTRAS RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (IX)	-	-
TOTAL DAS RECEITAS ADICIONAIS (X) = (V + VI + VII + VIII + IX)	114.377.457,27	114.377.457,27
TOTAL DAS RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (XI) = (IV + X)	9.246.651.997,76	9.246.682.586,26
VALOR MÍNIMO DE 25% A APLICAR (XII) = (IV * 0,25)	2.283.068.635,12	2.283.076.282,25
FONTES: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO - Anexos 8 e 12 - 6º Bimestre de 2018 – fls. 7562/7565) e Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (Anexo 10 – fls. 2560-2572).		



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

No demonstrativo acima estão especificados os valores das receitas de impostos e dos encargos gerais deles decorrentes, e os valores das cotas-partes de participação do Estado em determinadas transferências de recursos da União (FPE, ICMS/Desoneração, IPI/Exportação), deduzidos dos valores das transferências feitas aos Municípios, que ao final de tudo resultaram no valor de R\$ 9.132.305.128,99 – que corresponde à base de cálculo utilizável/utilizada para a aplicação de recursos em ações da MDE.

E noutro aspecto, precede ao cálculo das despesas o valor do ajuste decorrente do resultado do fluxo de receitas providas da União por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB, que deve ser computado na verificação das despesas realizadas na MDE. Em face disso, segue grafado o demonstrativo do fluxo de receitas do e no FUNDEB.

Tabela 74

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DO FLUXO DE RECEITAS DO FUNDEB		
ESPECIFICAÇÃO	VALOR EXTRAÍDO DO RREO (a)	VALOR EXTRAÍDO DO ANEXO 10 (b)
RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB (XIII)	1.646.045.713,35	1.646.045.712,80
Receita do ICMS	1.289.053.132,34	1.289.053.132,32
Receita do ITCMD	32.449.216,90	32.449.216,90
Receita do IPVA	65.062.753,28	65.062.753,28
Cota-parte FPE	240.719.637,44	240.719.637,15
Compensação Financeira (Desoneração ICMS - LC nº 87/96)	3.537.272,26	3.537.272,16
Cota-Parte do IPI-Exportação	15.223.701,13	15.223.700,99
RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB (XIV)	1.047.253.476,83	1.047.253.476,83
Transferências de Recursos do FUNDEB (XV)	1.037.689.821,02	1.037.689.821,02
Complementação da União ao FUNDEB	-	-
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	9.563.655,81	9.563.655,81
RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS AO FUNDEB XVI = (XV – XIII)	(608.355.892,33)	(608.355.891,78)

FONTES: Relatório Resumido da Execução Orçamentaria (RREO - Anexos 8 e 12 - 6º Bimestre de 2018 – fls. 7562/7565) e Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (Anexo 10 – fls. 2560-2572).

Assim, em conformidade com o disposto no art. 3º da Lei (federal) n. 11.494, de 2007, o Governo destinou ao FUNDEB o valor de R\$ 1.646.045.712,80 e, de sua parte:

I - recebeu da União, por meio do FUNDEB, recursos que totalizaram o valor de R\$ 1.037.689.821,02, como transferências a que tem direito, com base no número de alunos matriculados na rede estadual de educação básica-pública e ainda auferiu o valor de R\$ 9.563.655,81 em aplicações financeiras dos recursos que recebeu, totalizando assim R\$ 1.047.253.476,83 o valor das receitas recebidas;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

II - obteve o resultado líquido negativo no valor de R\$ 608.355.891,78, uma vez que destinou recursos no valor de R\$ 1.646.045.712,80 ao FUNDEB estadual e recebeu da União, por meio do FUNDEB, R\$ 1.037.689.821,02 ($1.037.689.821,02 - 1.646.045.712,80 =$ menos R\$ 608.355.891,78), ou seja, destinou ao FUNDEB estadual mais recursos do que recebeu. E aplicou tais recursos em ações vinculadas ao ensino, tudo demonstrado do seguinte modo:

Tabela 75

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DA APLICAÇÃO E RESPECTIVOS LIMITES EM MDE	
ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$)
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (XVII)	2.405.673.797,74
Função Educação (Código 12) - Subfunções:	
Administração Geral	2.187.482.684,21
Ensino Fundamental	6.438.547,18
Ensino Médio	14.971.607,78
Ensino Profissional	21.425.722,05
Ensino Superior	6.374.765,35
Educação de Jovens e Adultos	552.518,60
Educação Especial	9.013.869,60
Educação Básica	150.779.330,68
Desenvolvimento Científico	3.139.945,16
Serviços da Dívida Interna	5.494.807,13
RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB XVIII = (XVib)	608.355.891,78
DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DO LIMITE CONSTITUCIONAL (XIX)	135.651.764,19
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	9.563.655,81
Cancelamento, no exercício, de Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade Financeira	11.733.581,41
Despesas Custeadas com Operações de Crédito	-
Despesas Custeadas com Salário-Educação	60.684.499,05
Despesas Custeadas com Outras Receitas para Financiamento do Ensino	53.670.027,92
TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS EM MDE (XX) = (XVII + XVIII - XIX)	2.878.377.925,33
APLICAÇÃO REALIZADA EM MDE (XXI) = (XVIII / 4 x 100)%	31,52%
APLICAÇÃO MÍNIMA DE 25% A APLICAR EM MDE - CF, art. 212 (XXII) = (XXIib)	2.283.076.282,25
FONTES: Relatório Resumido da Execução Orçamentaria (RREO - Anexo 8 - 6º Bimestre de 2018 – fls. 7563-7564), Demonstrativo de Funções, Programas e Subprogramas por Projetos e Atividades (Anexo 7 – fls. 2541-2542) e Demonstrativo das Despesas por Órgãos e Funções (Anexo 9 – fl. 2556).	

De acordo com os dados integrantes do demonstrativo acima (o valor das despesas empenhadas na função Educação, acrescido do resultado líquido do FUNDEB e desconsiderado o valor aplicado com os recursos de receitas adicionais), o Estado aplicou em ações de MDE o montante de R\$ 2.878.377.925,88, que corresponde ao percentual de 31,52% da receita líquida resultante de impostos, compreendendo, inclusive, a receita proveniente de transferências constitucionais, no valor de R\$ 9.132.305.129,04, tendo assim cumprido — positivamente, além do mínimo estabelecido — as prescrições do art. 212 da Constituição Federal.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

E foi exatamente isso o que apurou a Comissão Especial, conforme consta no Relatório Técnico (ANA-CE-3462/2019, fl. 880). Mas convém registrar que o percentual apurado por este Tribunal, 31,52%, diverge do percentual de 35,01% demonstrado no RREO - Anexo 8 – MDE - 6º bimestre/2018 (publicado no DOE n. 9.846, de 19/fevereiro/2019).

A divergência acima apontada:

I - deve-se ao fato de que no total das despesas com ações típicas de MDE, demonstradas no Anexo 8 daquele RREO, foram consideradas despesas alheias aos objetivos básicos da Educação, cujo valor total não coincide com o valor de R\$ 2.405.673.797,74 das despesas empenhadas na Função 12 - Educação, demonstradas nos Anexos 6, 7, 8 e 9 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964;

II - foi especificamente assinalada no item 6 da relação de pontos examinados pela Comissão Especial – Anexo I da CI n. 3/2019 - COMIS.ESPEC.CGO, de 8 de abril de 2019 (fls. 9403-9406) – e encaminhada à Secretaria de Estado de Fazenda por meio do Ofício-GAB-FEK n. 10/2019, para o fim de solicitar providências.

Em resposta ao expediente acima, o setor apropriado da Secretaria de Estado de Fazenda encaminhou a NOTA TÉCNICA CONJUNTA SUORC/SCGE N. 004/2019 – juntada extemporaneamente aos autos (fls.10017) –, por meio da qual foi justificado que no concernente ao teor do item 6 da relação de pontos examinados pela Comissão Especial, no cálculo das despesas consideradas para os fins de aplicação na Educação, além dos recursos próprios e do FUNDEB também “**é acrescido o valor referente ao Rateio, conforme Lei Estadual 2.261/01.**”.

Todavia:

I - essa repetitiva e já surrada justificativa apresentada não merece acolhimento deste Tribunal, pois as despesas apropriadas pelo Estado com base na Lei do Rateio não fazem parte do rol das despesas consideradas para os fins de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 70 da Lei n. 9.394, de 1996-LDB), e elas não são e não devem ser, portanto, consideradas para a apuração do limite constitucional de 25%;

II - o “**acrescido (...) valor referente ao Rateio, conforme Lei Estadual 2.261/01**” não influi no cálculo do valor de gastos em MDE, pois que o Estado despendeu 31,52% da receita líquida resultante de impostos, compreendendo, inclusive, a receita proveniente de transferências constitucionais.

☞ Assim, considerando o teor dos enunciados grafados no inciso II do parágrafo precedente, deixo de adotar como ressalva o que constou na alínea **c** do item “3. ACHADOS” do Relatório Técnico da Comissão especial (ANA-CE-3462/2019, fl. 9919).

De outro lado, merece acolhimento a justificativa apresentada sobre o apontamento feito no item 7 da supramencionada relação de pontos examinados pela Comissão Especial, com referência ao valor de R\$ 5.494.807,13 a título de



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

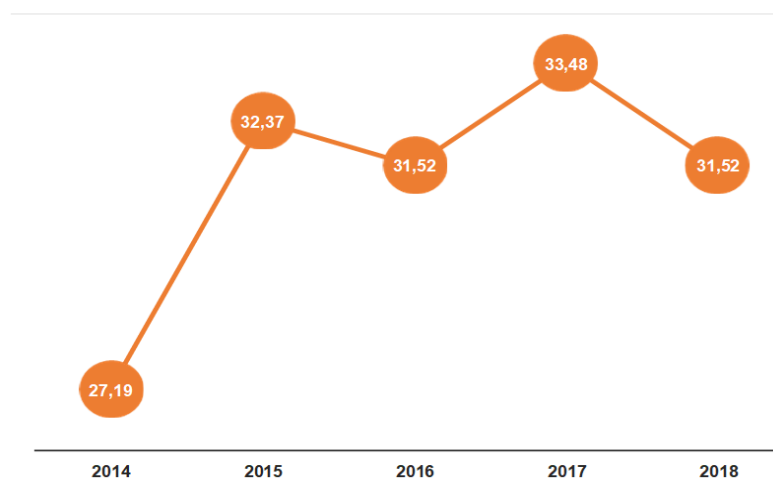
Tribunal Pleno

Serviço da Dívida Interna, contabilizada na Função Educação (fl. 2542), uma vez que tal despesa se refere a pagamento de parcela de operação de crédito, legalmente autorizada, em que os recursos tomados como empréstimo foram aplicados em obras de construção, reforma e ampliação de unidades da UEMS. E a apropriação de tais despesas tem fundamento jurídico na regra do art. 70, VII, da Lei (federal) n. 9.394, de 1996 (LDB da Educação).

Acrescento aqui, à guisa de ilustração, a pertinente demonstração gráfica feita pela Comissão Especial sobre a evolução nominal do índice de aplicação na MDE nos últimos 5 anos:

Figura 26

EVOLUÇÃO NOMINAL DA APLICAÇÃO DE RECURSOS EM EDUCAÇÃO, DURANTE OS ANOS DE 2014 A 2018.



Fonte: Prestação de Contas de Governo do Estado dos exercícios de 2014 a 2017 (TCs-6392/2015; 4796/2016; 5375/2017; e 2322/2018).

2.5.1.2. APLICAÇÃO DE RECURSOS NO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB (que substituiu o anterior Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF):

I - está regido pelas disposições do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT à Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional n. 53, de 2006;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

II - foi, no plano infraconstitucional, regulado pelas disposições da Lei (federal) n. 11.494, de 2007, e pelo Decreto (federal) n. 6.253, de 2007, ambos com efeitos nacionais;

III - foi instituído, neste Estado, pelas regras da Lei n. 3.368, de 3 de maio de 2007, cujas regras instituíram também o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do referido Fundo.

Neste campo, como bem evidenciou a Auditoria em seu Parecer PAR-GACS LLRP- 8196/2019 (fls. 9984-9985):

“Os recursos do FUNDEB são compostos por 20% (vinte por cento) das receitas dos impostos elencados no art. 3º, da Lei Federal nº 11.494/2007, bem como das fontes de recursos da complementação da União para o Fundo, nos termos do art. 4º do mesmo diploma.

Nos termos do Manual de Orientação do FUNDEB, a distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial.

São destinatários dos recursos do Fundo, os Estados, Distrito Federal e Municípios que oferecem atendimento na educação básica. Na distribuição desses recursos, são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas apuradas no último Censo Escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC).

A consideração dos alunos matriculados na distribuição dos recursos obedecerá a diferenciações a serem aplicadas sobre o valor por aluno/ano de cada etapa/modalidade, à localização e a outros desdobramentos da educação básica, utilizando fatores de ponderação definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade e publicados pelo MEC.

Assim, para cada Estado é calculado um valor por aluno/ano, tomando como base apenas os recursos provenientes da contribuição do governo estadual e dos governos municipais daquele Estado (sem os recursos da complementação da União), o número de alunos e os fatores de ponderação.

O valor mínimo nacional por aluno/ano representa o mínimo per capita a ser assegurado no ano, de forma que os recursos da complementação da União sejam repassados aos entes governamentais localizados no Estado, cujo valor por aluno/ano seja inferior a esse mínimo.”.

Nesta matéria, registro inicialmente o atendimento, pelo Estado, das prescrições do § 3º do art. 211 da Carta da República (Emenda Constitucional n. 14, de 1996), que dá conta da priorização de aplicação de recursos nos ensinos fundamental e médio. No aspecto da operatividade do FUNDEB, a regra do art. 22 da Lei (federal) n. 11.494, de 2007, dispõe que pelo menos 60% dos recursos anuais do referido Fundo devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

No entanto, a contabilidade do Estado não evidenciou de modo segregado, nesta prestação de contas, as despesas do FUNDEB (40% e 60%). Esse fato já havia sido objeto de recomendações nas apreciações de prestações de contas de exercícios anteriores, inclusive do exercício de 2017 (Processo TC/2322/2018).

Por impulso processual, em face de pedido da Comissão Especial (CI n. 1/2019-COMIS.ESPEC.CGOV, de 14 de fevereiro de 2019), a Secretaria de Estado de Fazenda foi oficiada (Ofício-GAB-FEK n. 5/2019) para prestar informações, dados e documentos sobre a situação, o desenvolvimento e o atendimento das recomendações feitas por esta Corte de Contas em Pareceres prévios sobre as contas de exercícios anteriores (fls. 9395-9398).

Em resposta ao Ofício-GAB-FEK n. 5/2019, foi então recebida a “NOTA TÉCNICA/SEFAZ CONJUNTA/SUORC/SCGE Nº 002/2019” (fls. 9828-9833), e sobre esse tópico foi informado que:

“A contabilidade disponibiliza as informações referentes à execução orçamentária e financeira conforme estabelecido na Lei de Orçamento e na lei n. 3.368, de 3 de maio de 2007, que cria o FUNDEB, de natureza contábil, destinado a repartição de receitas e de redefinição de fontes orçamentárias, a segregação requerida, atualmente não é detalhada no orçamento e na respectiva execução, contudo no atendimento das normas vigentes a SED disponibiliza as informações requeridas no

SIOPE/FNDE:ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/DemonstFUNDEB/RREOFUNDEB Estadual 50 3 2018.pdf”.

Entrementes, a então Coordenadora da Comissão Especial solicitou — para o fim de examinar a observância dos dispositivos legais relativos à utilização dos recursos do FUNDEB — a remessa de documentação complementar, cuja solicitação foi prontamente atendida, conforme a juntada aos autos da documentação complementar solicitada (fls. 9341-9389).

Dentre os documentos encaminhados/recebidos e autuados, estão:

I - a relação de contas bancárias, extratos e conciliações bancárias, com o saldo existente em 31 de dezembro de 2018, no referente às movimentações de recursos do FUNDEB (fls. 9343-9352);

II - o resumo das folhas de pagamentos, detalhado mês a mês, evidenciando de modo segregado os valores das despesas com os profissionais do magistério = 60% e dos demais servidores = 40% (fls. 9353-9355);

III - o demonstrativo dos resultados financeiros do FUNDEB, o saldo residual e a relação dos restos a pagar e pagos no exercício e dos cancelados (fls. 9356-9366);

IV - o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do FUNDEB, em observância às regras do art. 27, parágrafo único, da Lei/fed. n. 11.494, de 2007, bem como os atos de nomeação de alguns membros do Conselho (fls. 9368-9372).



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Desse modo, foi possibilitada a melhor averiguação da aplicação dos recursos do FUNDEB, bem como do cumprimento da regra do art. 22 da Lei/fed. n. 11.494, de 2007, conforme segue abaixo demonstrado:

Tabela 76

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DOS SUBLIMITES ESPECÍFICOS DA EDUCAÇÃO RELATIVOS À APLICAÇÃO DO FUNDEB	
ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$)
RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB (XXIII) = (XIVb)	1.047.253.476,83
DESPESAS DO FUNDEB (XXIV)	1.039.855.940,62
Pagamento dos Profissionais do Magistério	1.029.820.462,18
Com Ensino Fundamental	617.892.277,31
Com Ensino Médio	411.928.184,87
Outras Despesas	10.035.478,44
Com Ensino Fundamental	10.035.478,44
Com Ensino Médio	-
(-) DEDUÇÕES PARA FINS DE LIMITE DO FUNDEB (XXV)	-
Restos a Pagar Inscritos no Exercício Sem Disponibilidade Financeira de Recursos do FUNDEB	-
FUNDEB 60%	-
FUNDEB 40%	-
Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do FUNDEB	-
FUNDEB 60%	-
FUNDEB 40%	-
TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS NO FUNDEB (XXVI) = (XXIV - XXV)	1.039.855.940,62
APLICAÇÃO REALIZADA EM REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	98,34%
APLICAÇÃO MÍNIMA NA VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (CF-88, art. 60, inciso XII do ADCT)	60,00%
APLICAÇÃO REALIZADA EM OUTRAS DESPESAS COM MDE	0,96%
APLICAÇÃO MÁXIMA EM OUTRAS DESPESAS COM MDE (CF-88, art. 60, inciso XII do ADCT)	40,00%
NÃO APLICAÇÃO NO EXERCÍCIO (MÁXIMO DE 5% - Lei Federal nº 11.494/07 - art. 21, § 2º)	0,71%

FONTES: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO - Anexo 8 - 6º Bimestre de 2018 - fls. 7563-7564).

Consoante os dados inscritos acima, o Estado despendeu com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, o total de R\$ 1.029.820.462,18, que representa 98,33% dos recursos recebidos do FUNDEB, dando assim cumprimento às prescrições art. 22 da Lei/fed. n. 11.494, de 2007.

E na sequência, seguem também demonstrados os valores relativos ao saldo financeiro provindo de 2017, aos ingressos de recursos em 2018, aos pagamentos efetuados, ao que foi contabilizado em Restos a Pagar e às receitas obtidas pela aplicação financeira dos recursos disponíveis:

Tabela 77

Escala em (R\$ 1,00)

LEVANTAMENTO DO FLUXO FINANCEIRO DO FUNDEB E COMPARATIVO COM DEMONSTRATIVOS AUXILIARES		
ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$) RREO	VALOR (R\$) Resultados Financeiros
SALDO FINANCEIRO EM 31/12/2017 (I)	62.359.485,89	36.267.934,59
(+) Ingresso de Recursos (II)	1.037.689.821,02	1.037.689.821,02
(-) Pagamentos Efetuados Até o Bimestre (III)	(1.034.038.180,29)	(1.035.733.596,17)
Orçamento do Exercício	(999.101.260,35)	(1.000.796.676,23)
Restos a Pagar	(34.936.919,94)	(34.936.919,94)
(+) Receita de Aplicação Financeira dos Recursos Até o Bimestre (IV)	9.569.051,99	11.782.097,01
DISPONIBILIDADE FINANCEIRA ATÉ O BIMESTRE (V) = (I + II - III + IV)	75.580.178,61	50.006.256,45
(+) Ajustes (VI)	-	-
SALDO FINANCEIRO CONCILIADO EM 31/12/2018 (VII) = (V + VI)	75.580.178,61	50.006.256,45

FONTES: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO - Anexo 8 - 6º Bimestre de 2018 - fls. 7563-7564) e Documentos Complementares (Resultados Financeiros do FUNDEB - fl. 9343).



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Neste tópico, é anotar que a Auditoria registrou que a movimentação financeira dos recursos do FUNDEB ocorreu em conta corrente do Banco do Brasil S/A, instituição financeira autorizada, atendendo assim ao que dispõem as regras dos arts.16 e 17 da multicitada Lei/fed. n. 11.494 de 2007.

Entretanto, conforme demonstrado acima, são constatáveis divergências relevantes entre os valores demonstrados no RREO do 6º bimestre/2018 e os valores dos documentos complementares encaminhados pela Secretaria de Estado de Educação (fls. 9343-9352), especialmente o saldo financeiro oriundo do exercício anterior (2017) e o saldo que passa para o exercício seguinte (2019), bem como o valor total da receita decorrente de aplicação financeira.

Essas divergências foram questionadas pela Comissão Especial – no item 8 do Anexo I, encaminhado por meio do Ofício-GAB-FEK n. 10/2019, de 8 abril de 2019 –, e a resposta a tal expediente ocorreu por meio da NOTA TÉCNICA CONJUNTA SUORC/SCGE N. 004/2019, juntada extemporaneamente aos autos (fls. 10013-10023), por meio da qual foi respondido que:

“Resposta: Tal fato ocorreu diante da dificuldade de recebimento das Transferências da União, com a realização de transferências de recursos ordinários do Tesouro visando o equilíbrio do Fluxo de Caixa, para pagamento dos servidores. Porém, o quadro atual destinado a este fim (Anexo 8 RREO – Controle da Disponibilidade Financeira), não possibilitava tal registro nos ‘ingressos’, gerando assim esta diferença.

Importante destacar que, a partir de 2019, com a reformulação do quadro por parte do Tesouro Nacional, já será possível registrar tais informações, no campo “ajustes”, conforme elencado na linha 51 item 03.08.05.02, do MDF 9ª Edição, e com isso, manter a sincronia entre o Anexo 8 e as conciliações bancárias.”.

☞ Diante da apresentação de justificativas plausíveis, considero afastado o motivo ensejador da ressalva sugerida pela Comissão Especial, conforme inscrito na alínea **d** do item “3. ACHADOS” do Relatório Técnico da Comissão especial (ANA-CE-3462/2019, fl. 9919).

2.5.1.3. ENSINO SUPERIOR

Registro neste tópico, as abordagens feitas pela Auditoria no que tange à atuação estatal em cursos superiores, ativados no âmbito da Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul-UEMS (art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição Estadual-ADCGT, e Lei Estadual n. 1.461, de 20 de dezembro de 1993).

E as fontes de financiamentos da UEMS foram assim descritas pela Auditoria, em seu Parecer PAR-GACS LLRP-8196/2019 (fls.9989 – 9990):



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

“As fontes de financiamentos da UEMS são as constantes no art. 8º da Lei Estadual nº 1.461/1993.

O quadro das fontes de financiamento da UEMS, evidenciado na forma das disposições supracitadas e apurados por meio dos dados constantes no Balanço Geral Consolidado, evidencia receita arrecadada de R\$ 1,8 milhões de reais e recursos orçamentários aplicados pelo Tesouro do Estado na ordem de R\$ 178,2 milhões de reais, o que perfaz um total de recursos a aplicar no exercício de 2018, no montante de R\$ 180,0 milhões de reais.

(...)

aporte de recursos orçamentários e adicionais em prol da UEMS na ordem de R\$ 180,0 milhões de reais, por conta dos quais foram pagas despesas de R\$ 177,6 milhões de reais, sendo que foram inscritos em Restos a Pagar Processados e não Processados o montante de R\$ 9,8 milhões de reais.

Portanto, dentro do limite orçamentário legalmente autorizado, respeitado desta forma as normas da vigente ordem legal na autorização e ordenação da despesa.”.

2.5.2. CIÊNCIA E TECNOLOGIA

E aqui neste tópico, vale começar dizendo que pelas prescrições do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição Estadual-ADCGT, foi determinado que:

Art. 42. O Estado criará a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia, destinando-lhe o mínimo de meio por cento de sua receita tributária, em parcelas mensais correspondentes a um doze avos, para aplicação em desenvolvimento científico e tecnológico.

Nota: a redação do supramencionado art. 42 do ADCGT é aquela dada pela Emenda Constitucional n. 13, de 23 de junho de 1999, lembrando que a redação original daquele artigo já havia sido anteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 12, de 3 de junho de 1998.

Logo em seguida à promulgação da Emenda Constitucional n. 12, de 3 de junho de 1998 — que inicialmente alterou a redação do art. 42 do ADCGT —, foi editada a Lei n. 1.860, de 3 de julho de 1998, que efetivamente instituiu a Fundação de Apoio e de Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado-FUNDECT, cuja Lei teve diversas de suas disposições alteradas ou revogadas pelas Leis n. 2.046, de 11 de novembro de 1999, n. 2.598, de 26 de dezembro de 2002, n. 2.682, de 29 de outubro de 2003, e n. 4.640, 24 de dezembro de 2014.

Feita essa breve introdução histórico-normativa, tem-se concretamente que o valor total das dotações orçamentárias fixado na LOA para 2018, para a referenciada Fundação, foi de R\$ 28.650.500,00, posteriormente alterado para R\$ 34.566.600,00.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Entretanto, as despesas realizadas atingiram apenas o total de R\$ 12.356.660,66, correspondente a 35,75% do valor total da autorização orçamentária atualizada.

2.5.2.1. DESPESAS REALIZADAS E VALORES EFETIVAMENTE REPASSADOS PELO ESTADO À FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA-FUNDECT

Os valores inseridos no demonstrativo abaixo especificam as naturezas e os valores das despesas realizadas, em comparação com os valores das despesas autorizadas e com os valores e percentuais das respectivas diferenças, comprovando as considerações expostas no parágrafo precedente.

Tabela 78

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS PELA FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA				
NATUREZAS DAS DESPESAS	DOTAÇÃO ATUAL	REALIZADA	DIFERENÇAS	
	(a)	(b)	(a-b)	(b/a)
DESPESAS CORRENTES	27.543.464,00	10.971.660,81	16.571.803,19	39,83%
Pessoal e Encargos Sociais	2.252.200,00	1.273.799,62	978.400,38	56,55%
Outras Despesas Correntes	25.291.264,00	9.697.861,19	15.593.402,81	38,44%
DESPESAS DE CAPITAL	7.023.136,00	1.384.999,85	5.638.136,15	19,72%
Investimentos	7.023.136,00	1.384.999,85	5.638.136,15	19,72%
TOTAIS GERAIS (t)	34.566.600,00	12.356.660,66	22.209.939,34	35,75%

FONTES: Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fls. 2585-2586).

Conforme a apuração realizada, já se viu (no Balanço Orçamentário, fl. 2990) que a receita tributária líquida do Estado foi de R\$ 6.706.133.233,91 no exercício financeiro de 2018, significando que à referida FUNDECT deveria ter sido destinado o valor mínimo de R\$ 33.530.666,16.

O demonstrativo abaixo evidencia os valores efetivamente repassados pela Administração estadual à FUNDECT:

Tabela 79

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DOS VALORES EFETIVAMENTE REPASSADOS PELO ESTADO À FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	
DESCRIÇÕES	VALOR (R\$)
Receita Orçamentária Tributária – Base de Cálculo (I)	6.706.133.233,91
Limite Constitucional 0,50% sobre Base de Cálculo (II)	33.530.666,16
Recursos Transferidos pelo Estado (III)	9.560.612,67
DIFERENÇA TRANSFERIDA A MENOR PELO ESTADO (IV) = (II – III)	23.970.053,49

FONTES: Balanço Orçamentário do Estado, fl. 2990 e Balanço Financeiro da FUNDECT, Publicado no D.O.E. nº 9.863 (Suplemento), de 18.3.2019, pág. 1341-1343.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

E como visto acima, a Administração estadual transferiu recursos à FUNDECT no valor de R\$ 9.560.612,67 (Balanço Orçamentário - D.O.E. n. 9.863, de 18.3.2019, págs. 1341-1343), o que representa o percentual de 0,14% da receita tributária líquida arrecadada, em desacordo com as regras do art. 42 do ADCGT à Constituição Estadual.

Esse fato já fora objeto de ressalva na apreciação das contas relativas ao exercício financeiro de 2017, e em resposta foram apresentadas justificativas, conforme a que foi inserida à fl. 10019 dos autos deste Processo, abaixo transcritas:

“Resposta: Ratificamos a informação prestada no Ofício n. 273/GAB/SEFAZ, de 1º de abril de 2019, que a aplicação de recursos públicos na área de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT & I) não se restringe ao FUNDECT, na Lei nº 5.152 (LOA/2018) foram destinados a diferentes órgãos e entidades da administração pública, a exemplo da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul que aplicou R\$ 214.133.600,00 (duzentos e quatorze milhões, cento e trinta e três mil e seiscentos reais) para ações de educação superior e CT & I, dentre outras ações na área de agricultura, meio ambiente.

A Coordenação-Geral de Indicadores do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), elabora o demonstrativo (<http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/indicadores-2017.pdf>), sobre a aplicação de recursos em CT&I no Estado de Mato Grosso do Sul, apresentando as despesas realizadas com projetos desta natureza.

O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações-MCTIC na publicação dos indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação 2018, nas páginas 42 e 45, ratifica a aplicação dos recursos destinados a CT&I atualmente executados nos órgãos e entidades do Estado.”

Analizadas as justificativas apresentadas e consultados os indicadores informados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação-MCTI, é possível confirmar as alegações apresentadas pelo Governo do Estado.

Ademais, as alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 85, de 26 de fevereiro de 2015, à Constituição Federal, que atualizaram disposições sobre as atividades de ciência, tecnologia e inovação, inclusive acrescentando o § 5º ao art. 167 da Carta Maior, estão atualmente assim dispostas:

Art. 167. (...)

(...)

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo. (NR)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

☞ Fica então evidenciado que, embora o Governo do Estado não tenha destinado o mínimo de meio por cento de sua receita tributária diretamente à FUNDECT, ele destinou recursos a outros órgãos e entidades estaduais, inclusive à Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul-UEMS, para aplicação em ações de que tratam as disposições do art. 218 da Constituição Federal.

E convém também salientar que o Governo Estadual editou o Decreto n. 15.116, de 13 de dezembro de 2018, por meio do qual regulamentou, suplementarmente e no âmbito local, a Lei (federal) n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004, para os fins de:

I - estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica, com vistas à efetivação da política estadual de desenvolvimento científico e tecnológico, tanto no ambiente produtivo, como no meio acadêmico;

II - instituir, nos termos do art. 3º daquele Decreto, o Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Mato Grosso do Sul-SCTI/MS, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento econômico e sustentável do Estado, por meio da inovação tecnológica e do estímulo a projetos e programas especiais, articulados entre os setores público e privado.

Mas, ainda que possa ser verificada a ocorrência de avanço nessa importante área da Administração estadual, não considero suficientes as justificativas apresentadas, o que implica renovar a ressalva e a recomendação sobre os fatos só parcialmente esclarecidos ou justificados.

E vale finalizar, dizendo que:

I - a aplicação de recursos financeiros em ciência, tecnologia e inovação dissipada por vários caminhos que não passem pelo Fundo direcionador:

a) desorganiza as ações, porque estas se tornam motivadas e são direcionadas para várias direções (focos) e interesses que distorcem a priorização, cuja priorização decorre do planejamento de uma política uníssona e de diretrizes e estratégias padrões;

b) significa que os direcionamentos ou as decisões a tomar ou tomadas passam à margem do controle ou da fiscalização social, que devem ser feitos por meio de Conselho ou Conselhos apropriados;

II - embora possa ser reconhecido o avanço no montante de recursos aplicados na área em referência, não há como aceitar a fragilização que se dá a uma política pública, quando cada ação não converge para a estratégia que se deve ter para impulsionar o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado.

☞ Assim, acompanho os posicionamentos da Comissão Especial, da Auditoria e do Ministério Público de Contas, reiterando o que já fora ressaltado na prestação de contas anual de governo relativa ao exercício financeiro anterior:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Ressalva 6 - destinar, no mínimo, 0,5% (meio por cento) da receita tributária líquida do Estado à Fundação de Apoio e Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia-FUNDECT, em conformidade com o disposto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias-ADCGT à Constituição Estadual, e no art. 5º da Lei (estadual) n. 1.860, de 3 de julho de 1998;

Recomendação 6 - ao Senhor Governador do Estado, para que ele determine a inclusão, nas Leis Orçamentárias Anuais, de dotações que, no seu total, signifiquem o percentual mínimo indicado na ressalva ensejadora desta recomendação, bem como faça cumprir, nos âmbitos da receita e da despesa da FUNDECT, as prescrições constitucionais e legais supramencionadas.

2.5.3. SAÚDE

A saúde, direito de todos e dever do Estado, nos termos do art. 196 da Constituição Federal, visa a garantir, mediante políticas sociais e econômicas, a redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços necessários para sua promoção, proteção e recuperação.

2.5.3.1. AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

De início importa assinalar, que as prescrições do art. 2º da Lei Complementar (federal) n. 141, de 2012, estabelecem os critérios para a aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, nos seguintes termos:

Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;

II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Essas disposições legais estão complementadas pelas do art. 3º da mesma Lei, que definem quais as despesas constitutivas para as ações e serviços públicos de saúde, enquanto que o regramento subsequente assim dispõe:

Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

- I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;
- II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;
- III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;
- IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;
- V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;
- VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;
- VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;
- VIII - ações de assistência social;
- IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e
- X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

2.5.3.2. CÁLCULO DO VALOR MÍNIMO A APLICAR EM SAÚDE PÚBLICA

Diante do todo das regras supratranscritas neste tópico, seguem grafados, no demonstrativo abaixo, as receitas resultantes de impostos e transferências arrecadadas pelo Estado em 2018, consideradas como base de cálculo para aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde-ASPS



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 80

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DA BASE DE CÁLCULO DAS DESPESAS EM ASPs		
ESPECIFICAÇÃO	VALOR EXTRAÍDO DO RREO (a)	VALOR EXTRAÍDO DO ANEXO 10 (b)
RECEITA TRIBUTÁRIA DE IMPOSTOS (I)	10.283.635.078,04	10.283.635.078,04
ITCMD – Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos	161.664.897,30	161.664.897,30
ICMS – Imposto sobre as Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte e Comunicação	8.512.359.186,51	8.512.359.186,51
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	608.483.978,94	608.483.978,94
IR – Imposto Retido na Fonte de Renda e Proventos de Qualquer Natureza	902.045.973,75	902.045.973,75
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos de Impostos		60.255.078,30
Receita da Dívida Ativa de Impostos	99.081.041,54	38.825.963,24
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos da Dívida Ativa de Impostos	-	-
RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (II)	1.322.775.889,34	1.322.775.889,34
Cota-parte do FPE	1.203.598.187,18	1.203.598.187,18
Cota-parte do IPI-Exportação	101.491.340,88	101.491.340,88
Compensação Financeira (Desoneração ICMS - LC nº 87/96)	17.686.361,28	17.686.361,28
Cota-parte IOF-Ouro	-	-
DEDUÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AOS MUNICÍPIOS (III)	(2.474.136.426,89)	(2.474.105.838,39)
Parcela Repassada:		
do ICMS	(2.123.449.825,28)	(2.123.449.825,29)
do IPVA	(325.313.766,39)	(325.313.766,39)
da Cota-Parte do IPI-Exportação	(25.372.835,22)	(25.342.246,71)
TOTAL DE RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS IV = (I + II – III)	9.132.274.540,49	9.132.305.128,99
VALOR MÍNIMO DE 12% A APLICAR (XII) = (IV * 0,12)	1.095.872.944,86	1.095.876.615,48
FONTES: Relatório Resumido da Execução Orçamentaria (RREO - Anexos 8 e 12 - 6º Bimestre de 2018 – fls. 7562/7565) e Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (Anexo 10 – fls. 2560-2572).		

No demonstrativo acima estão especificados os valores da receita de impostos e encargos gerais deles decorrentes e os valores das cotas-partes de participação do Estado em determinadas transferências de recursos (FPE, ICMS/Desoneração, IPI/Exportação), deduzidos dos valores das transferências permitidas, que ao final de tudo, resultam no valor de R\$ 9.132.305.128,99, utilizável como base de cálculo para a aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde. Já as receitas adicionais recebidas, no valor total de R\$ 230.740.923,68, devem ser aplicadas em sua totalidade, ou seja, 100%.

Na comparação entre os dados do RREO e do Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, instituído pela Lei/fed. n. 4.320, de 1964), são constatáveis algumas pequenas diferenças, motivo pelo qual considero os valores extraídos do citado Anexo 10, eis que eles correspondem aos valores da receita efetivamente arrecadada.

2.5.3.3. DEMONSTRATIVOS DAS DESPESAS COM SAÚDE

Na sequência, apresento as despesas com saúde, por grupo de natureza da despesa, conforme demonstrado no Anexo 12 do RREO do 6º bimestre de 2018.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 81

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS COM ASPS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA	
ESPECIFICAÇÕES	VALOR (R\$)
DESPESAS CORRENTES (I)	1.487.466.128,24
Pessoal e Encargos Sociais	377.043.379,86
Juros e Encargos da Dívida	275.736,59
Outras Despesas Correntes	1.110.147.011,79
DESPESAS DE CAPITAL (II)	42.219.335,38
Investimentos	41.747.386,92
Inversões Financeiras	-
Amortização da Dívida	471.948,46
TOTAL DE DESPESAS COM SAÚDE (III) = (I + II)	1.529.685.463,62
FONTE: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO – anexo 12 – 6º bimestre de 2018 – fls. 7565-7567).	

Entretanto, os valores das despesas demonstradas acima, no total de R\$ 1.529.685.463,62, não coincidem com o total das despesas empenhadas na Função 10 - Saúde, no valor de R\$ 1.353.899.498,82, demonstradas nos Anexos 7, 8 e 9 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964.

Tal divergência se deve à inclusão indevida de valor referente à cognominada Lei do Rateio - Lei (estadual) n. 2.261, de 2001 (conforme informado na NOTA TÉCNICA CONJUNTA SUORC/SCGE N. 004/2019). Porém, a inclusão de despesas dessa natureza vai contra o disposto na Lei Complementar (federal) n. 141, de 2012.

Portanto, para fins de apuração do percentual que deve ser aplicado em ASPS, considero apenas as despesas empenhadas na Função 10 - Saúde, conforme a nomenclatura e os dados abaixo demonstrados. Desse modo, deixo de acatar a indicação de ressalva constante da alínea e do item “3. ACHADOS” do Relatório Técnico da Comissão especial (ANA-CE-3462/2019, fl. 9919).

Tabela 82

Escala em (R\$ 1,00)

DEMONSTRATIVO DA APLICAÇÃO E RESPECTIVO LIMITE EM ASPS.	
ESPECIFICAÇÕES	VALOR (R\$)
DESPESAS COM ASPS (I)	1.353.899.498,82
Função Saúde (Código 10) - Subfunções:	
Administração Geral	699.177.746,90
Formação de Recursos Humanos	1.401.374,89
Atenção Básica	89.484.398,49
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	466.054.033,03
Suporte Profilático e Terapêutico	75.589.981,55
Vigilância Epidemiológica	16.858.606,79
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	1.142.772,90
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	235.491,09
Saneamento Básico Rural	3.207.408,13
Serviço da Dívida Interna	747.685,05
(-) DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DO LIMITE CONSTITUCIONAL (II)	235.970.339,98
Recursos de Transferência do Sistema Único de Saúde – SUS	167.997.428,77
Recursos de Operações de Crédito	10.000.000,00
Outros Recursos	57.972.911,21
TOTAL DAS DESPESAS COM SAÚDE (III) = (I - II)	1.117.929.158,84
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (IV)	9.132.305.128,99
APLICAÇÃO REALIZADA EM ASPS (V) = (III / IV)%	12,24%
APLICAÇÃO MÍNIMA EM ASPS (CF-88, art. 77, inciso II do ADCT)	12,00%
FONTE: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO - Anexos 12 - 6º Bimestre de 2018 - fls. 7565-7567), Demonstrativo de Funções, Programas e Subprogramas por Projetos e Atividades (Anexo 7 - fl. 2540), Demonstrativo de Despesas por Funções, Programas e Subprogramas (Anexo 8 - fl. 2548) e Demonstrativo das Despesas por Órgão e Funções (Anexo 9 - fl. 2556).	



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

☞ Nesses termos, da apuração realizada resultou considerar ao final que o Estado aplicou em ações e serviços públicos de saúde, no exercício de 2018, o valor de R\$ 1.117.929.158,84, que equivale ao percentual de 12,24% da receita de impostos, compreendida nesta as transferências constitucionais, e assim cumpriu a determinação contida nas disposições constitucionais (art. 77, II, do ADCT), e do art. 6º da Lei Complementar (federal) n. 141, de 2012.

Noutro aspecto, no concernente à exigência de movimentação de recursos relativos à saúde por meio do Fundo Especial de Saúde, a Comissão Especial apurou o percentual de 95,94% (R\$ 1,298 bilhão) de recursos aplicados em ASPS, que transitaram pelo Fundo. Isso representou um grande avanço, no sentido de cumprir os ditames do art. 77, § 3º, da Constituição Federal, e do parágrafo único do art. 2º da referenciada Lei Complementar (federal) n. 141, de 2012.

☞ Nesta matéria e neste passo, concordo com a manifestação da Auditoria (PAR-GACS LLRP 8196/2019, fl. fl.9995), considerando que somente o valor que passou pelo Fundo de Saúde já foi suficiente para Estado atingir a meta de aplicação nas ações e nos serviços de saúde — segundo o que determina a regra do art. 2º da Lei Complementar (federal) n. 141, de 2012. Eis transcrita abaixo essa parte da manifestação da Auditoria:

“Nesse contexto, a Comissão Especial (fls. 9887-9919) apontou a não aplicação do montante de R\$ 54.915.061,40, destinados às ASPS, por meio do Fundo de Saúde. Todavia, esta Auditoria discorda da irregularidade narrada, uma vez que, segundo o art. 2º da Lei Federal nº 141/2012, serão consideradas para apuração do limite constitucional as despesas realizadas pelo Fundo. Como se apurou a transferência financeira de 14,3% para o Fundo e o percentual de 12,9% aplicados, e o montante levantado pela Comissão representa 0,6%, entende-se que o Estado aplicou por meio do Fundo de Saúde recursos acima do limite constitucional, conforme apresentado no próximo tópico (subitem 2.2.11.6).”

Acrescento, também, que existem receitas decorrentes de serviços prestados por entidades estaduais de saúde diretamente a particulares, cujas receitas não têm como “passar” pelo Fundo em referência.

☞ Nos termos acima descritos, deixo de acatar a indicação de ressalva constante da alínea **f** do item “3. ACHADOS” do Relatório Técnico da Comissão especial (ANA-CE-3462/2019, fl. 9919).

E vale dizer ao final de tudo deste tópico, que:

I - diante dos esforços levados a efeito pelo Governo do Estado, no sentido de atender à recomendação anteriormente feita por este Tribunal, não mais subsiste causa motivadora de ressalva, posto que aquela recomendação foi atendida;

II - a título de ilustração, anoto a pertinente demonstração gráfica feita pela Comissão Especial sobre a evolução nominal do índice de aplicação em ASPS — que bem demonstra o crescimento líquido nominal das aplicações de 1,21% nos últimos 5 anos.

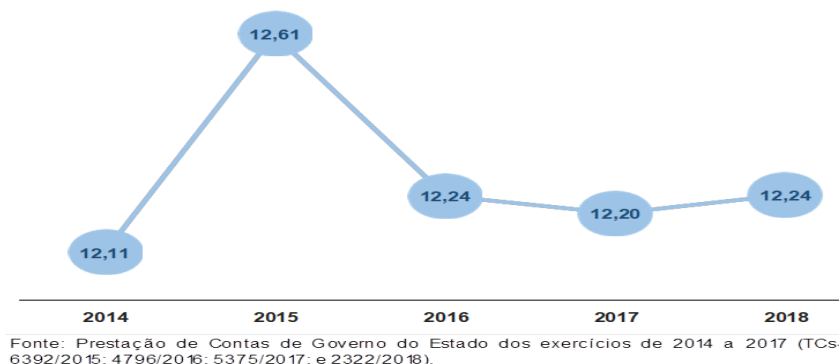


Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Figura 27

EVOLUÇÃO NOMINAL DA APLICAÇÃO EM SAÚDE NO PERÍODO DE 2014 A 2018.



2.5.4. DEPÓSITO DAS DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM INSTITUIÇÕES OFICIAIS

☞ Neste tópico, transcrevo as constatações iniciais do Ministério Público de Contas, descritas no Parecer PAR-1ª PRC-8469/2019 (fls. 10040-10041) e certificadoras da regularidade dos depósitos das disponibilidades financeiras de caixa em instituições oficiais, com o seguinte conteúdo:

“Restou comprovado o cumprimento do disposto no art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988 no que se refere à obrigatoriedade de que as disponibilidades de caixa dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, sejam depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Sobre este tópico a D. Auditoria assim concluiu (fls. 9958):

No caso, as disponibilidades de caixa foram depositadas em instituições financeiras oficiais, peças nº 41 e nº 42, fls. 5229/7556”.

2.5.5. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Outras importantes imposições constitucionais de âmbito nacional e subnacional são as que estabelecem as repartições de receitas tributárias entre os entes da Federação. Essas repartições estão positivamente determinadas, para cada caso, pelas disposições dos arts. 157, 158 e 159 da Constituição Federal, e no art. 153 da Constituição Estadual.

☞ E nesta prestação de contas, foi verificado especificamente que os valores repassados pelo Estado aos Municípios estão em conformidade com as prescrições constitucionais e legais e seguem descritos no seguinte demonstrativo:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 83

Escala em (R\$ MIL)

REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS ESTADUAIS DEVIDAS AOS MUNICÍPIOS			
Receitas Tributárias Estaduais	Realizadas pelo Estado	Repasse por Imposição Constitucional	Valor Repassado
50 % do IPVA – Inclusive Encargos e Dívida Ativa	650.627	325.314	325.314
25% do ICMS – Inclusive Encargos e Dívida Ativa	8.493.799	2.123.450	2.123.450
25% do IPI – Exportação	101.491	25.372	25.342
25% da CIDE	34.763	8.691	8.691
TOTAIS	9.280.680,00	2.482.827,00	2.482.797,00

FONTES: Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada Consolidado, Peça nº. 15, fls. 2560/2572.

2.6. INVESTIMENTOS / PARTICIPAÇÕES PERMANENTES

Nos termos das notas explicativas de fls. 9323 dos autos, os investimentos do Estado compreendem as participações permanentes dele em sociedades, bem como os bens e direitos não classificáveis no ativo circulante nem no ativo realizável a longo prazo e que não se destinem à manutenção de suas atividades.

E as participações permanentes do Estado em outras entidades em forma de ações ou cotas são avaliadas pelo método de equivalência patrimonial.

Assim, o Estado de Mato Grosso do Sul tem participações nas seguintes empresas locais:

I - AGROSUL – Empresa Armazenadora de Mato Grosso do Sul S/A. (em liquidação);

II - Companhia de Gás do Estado de Mato Grosso do Sul-MS GÁS;

III - Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul S.A.-SANESUL;

IV - AGRAER Centrais de Abastecimento de Mato Grosso do Sul S/A.

Sobre as Sociedades de Economia Mista (SANESUL e MS GÁS), a Auditoria se manifestou nos termos seguintes:

“Destarte, os balanços gerais de tais empresas são regidos pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, alterada pela Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001, e Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007, e não estão sujeitas a incorporação ao do Estado, porquanto que não estão incluídas da LOA. Entretanto os balanços das supraditas empresas não estão apensados aos autos, à vista disso não foi possível averiguar seus respectivos desempenhos estatais, maiormente, seus resultados operacionais (lucros ou prejuízos) e as situações de seus patrimônios líquidos, se positivo ou negativo, devendo isto ser feito oportunamente pelo Tribunal, por meio das apresentações de suas relativas Prestações de Contas Anual de Gestão, nos moldes do Anexo II, Título 2, Item 2.1, Subitem 2.1.2, Letra B, aprovado pela Resolução nº 88/2018.”.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.7. MONITORAMENTO DA DELIBERAÇÃO DE PARECER SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO ANTERIOR

Em conformidade com a ata de julgamento da Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 30 de maio de 2018, os Conselheiros deste Tribunal deliberaram (Deliberação PA00 n. 74/2018, fls. 9007-9160 do TC/2322/2018) pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação da Prestação de Contas Anual de Governo (*"Balanço Geral"*), relativa ao exercício financeiro de 2017, com as ressalvas e recomendações que entenderam pertinentes.

As referenciadas recomendações foram monitoradas no decorrer de 2018, por Comissão para tais fins constituída, que apresentou o relatório final denominado *"MONITORAMENTO DAS CONTAS DO GOVERNO DE MATO GROSSO DO SUL – exercício 2018"*, cujo relatório chegou ao meu Gabinete no dia 9 de maio corrente, conforme o teor da *"Comunicação Interna Nº 384/2019"*.

Da parte do Senhor Governador do Estado, foi encaminhada Nota Técnica com a finalidade de esclarecer e informar a este Tribunal as ações praticadas pelos agentes do Governo, em decorrência das recomendações deliberadas pelo Tribunal Pleno, conforme foi acima mencionado.

Dito isso, passo a expor e me posicionar sobre o que foi verificado sobre o cumprimento das recomendações em referência, nos termos seguintes:

RECOMENDAÇÕES INSERTAS NA DELIBERAÇÃO PA00 N. 74/2018 (fls. 9007-9160 DO TC/2322/2018)

RECOMENDAÇÃO 1: *"observar, quando da elaboração do Projeto de Lei da LDO dos anos subsequentes, a regra contida no art. 4º, I, "e", da "Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF", que trata da exigência de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, premissas imprescindíveis à implantação de uma gestão fiscal fundamentada nos conceitos de responsabilidade, transparência e governança pública"*.

CONCLUSÃO INSERTA NO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO-2018: *"[a] ressalva merece acompanhamento nas análises das próximas prestações de contas de governo."*

CONCLUSÃO DESTE RELATOR: recomendação parcialmente atendida.

COMENTÁRIOS: conforme foi constatado pela Comissão Especial, está contemplada no PROFISCO II (Programa destinado à modernização da gestão do Estado, financiado com recursos do BID), com a previsão para que sejam realizados estudos e implementadas medidas, inclusive normativas, relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

orçamentos, especialmente com o objetivo de que o resultado do trabalho propicie a redução de custos da folha de pagamentos, o aperfeiçoamento das compras etc., tudo para melhorar os gastos e pagar de maneira mais correta.

É certo que o início do programa foi previsto para o segundo semestre de 2018, todavia isso não ocorreu em razão de que as tratativas de fechamento da operação de crédito (financiamento internacional) não foram finalizadas.

Assim, considerando que a implementação do PROFISCO II é um processo, que até prova em contrário está em andamento, entendo que a recomendação foi parcialmente atendida.

RECOMENDAÇÃO 2: *“adotar medidas para o cumprimento das Metas Fiscais para os Resultados Primário e Nominal fixados na LDO do respectivo exercício, utilizando, se necessário, os mecanismos de controle da execução orçamentária previstos no art. 9º da “Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF”.*

CONCLUSÃO INSERTA NO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO-2018: *“(...) o desempenho desta meta deve ter acompanhamento cuidadoso e minucioso para que o limite estabelecido no 7º Termo Aditivo alhures mencionado não seja extrapolado.”.*

CONCLUSÃO DESTE RELATOR: recomendação não atendida, mas devidamente justificada.

COMENTÁRIO: a justificativa apresentada foi no sentido de que mudanças ocorridas no cenário econômico, com a consequente queda na arrecadação (transferências da União) e a inflexibilidade de ajuste na despesa, ocasionaram distorções nas metas fixadas para os Resultados Primário e Nominal. E foi ainda destacado que uma série de outras ocorrências prejudicaram o atingimento das metas em referência.

A Comissão Especial, no item 2.7 de seu Relatório Técnico, considerou a recomendação acima não implementada, alegando que:

“Ainda que relevantes os fatos descritos acerca da conjuntura fiscal e política, não restou comprovado a aplicação das medidas determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, para os casos de descumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, em especial, a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Fiscal.”.

Aproveito aqui para reiterar os termos da minha manifestação retro exposta, quanto à observância das regras dos instrumentos da legislação fiscal, no referente às Metas Fiscais de Despesas e aos resultados Primário e Nominal.

Constatei então, que os resultados do exercício não se adequaram às metas em razão, especialmente, da frustração da arrecadação — mormente a receita



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

provinda de transferências da União —, que não confirmou os valores previstos e cresceram pouco menos do que 5%. E a título de exemplo, não houve em 2018 nenhum repasse da União no referente ao denominado Fundo de Exportação-FEX.

Mas é certo que a ação fiscalizadora do Estado incrementou suas receitas tributárias em 11,29% em relação a 2017, significando isso uma parte do esforço governamental para melhorar as contas públicas — vide Anexo 10 - comparativo das receitas orçada e arrecadada. E ratificando o que foi acima afirmado, se vê que pelos dados do mesmo Anexo 10 o total das transferências da União, bem como o incremento delas, tiveram percentual de crescimento muito inferior àquele da arrecadação dos tributos estaduais.

Entretanto, neste Estado os riscos fiscais foram neutralizados em parte pela contenção de gastos na mesma proporção, pois que as receitas realizadas totalizaram o valor de R\$ 14,92 bilhões, enquanto o total das despesas empenhadas foi de R\$ 14,72 bilhões.

Neste passo, repiso e reproduzo abaixo trecho de minhas conclusões que interessam ao comentário que aqui faço sobre o assunto:

Enfatizo então, que nada bastante o fato de o total das despesas primárias ter ficado dentro do limite estabelecido, o referido total correspondeu ao valor de R\$ 1,5 bilhão abaixo do que constou no Anexo de Metas Fiscais-AMF da LDO (LRF, art. 4º, § 1º), significando o percentual de 11,20% menor do que o valor estabelecido como meta.

Às conclusões da Comissão Especial acrescento que o resultado primário (segundo o Manual de Demonstrações Fiscais) “pode ser entendido (...) como esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública”, ou seja, o resultado primário tem o objetivo de demonstrar a capacidade de pagamento da dívida pelo ente ou órgão devedor. Assim, em planejamento levado a efeito na LDO, a ideia básica é a demarcação do espaço fiscal para os gastos com as despesas primárias, de sorte que o superávit seja direcionado para o pagamento da dívida pública e desse modo propicie a redução do seu estoque.

(...) isso decorreu por sem dúvidas da frustração das receitas primárias, uma vez que naquele relatório está informado que [no lado oposto] o total das despesas primárias ficou dentro da meta estabelecida.

*Em face dessas anotações, é inquestionável que a frustração no recebimento de receitas primárias **não decorre, muitas vezes, de qualquer atuação dos gestores da Administração pública estadual** (assim como de qualquer outra Administração pública).*

No caso concreto:

I - entendo que o insucesso parcial do resultado primário/superávit primário do Estado decorreu da frustração dos valores que foram recebidos da União por transferências, cujo insucesso parcial estava/está fora do alcance da atuação dos gestores da Administração estadual;

(...)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

*Demais de tudo, e para finalizar a matéria deste tópico, transcrevo abaixo as prescrições do caput e do § 1º do art. 22 da já citada “Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro-LINDB”, que obrigam o julgador ou quem apreciar o ato considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, as exigências das políticas públicas a seu cargo e, especialmente, as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente – segundo o significado determinativo/obrigatório do vocábulo/verbo **serão** (na terceira pessoa do futuro do presente do verbo ser).*

Art. 22. Na **interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas** as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Portanto:

I - sendo inquestionável que:

a) a frustração no recebimento de receitas primárias não decorre, muitas vezes, de qualquer atuação dos gestores da Administração pública;

b) pelo disposto no art. 22 da LINDB, ‘Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo (...)’ e que ‘Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato (...), processo ou norma administrativa, **serão consideradas** as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente’;

II - os fatos e situações expostos justificam a causa do não atendimento da recomendação ora examinada.

RECOMENDAÇÃO 3: “registrar, contabilmente, de forma segregada, as despesas custeadas com recursos do FUNDEB (40% e 60%), de forma que fique evidenciada nos demonstrativos contábeis a aplicação mínima dos recursos do Fundo no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica”.

CONCLUSÃO INSERTA NO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO-2018: “(...) concluímos que divergência apontada ainda permanece, impondo-se o acompanhamento nas próximas contas de governo, visando a regular aplicação legal.”.

CONCLUSÃO DESTE RELATOR: recomendação atendida.

COMENTÁRIO: conforme a Comissão Especial, a segregação exigida consta dos documentos complementares enviados pela Secretaria de Estado de Educação (peça 56, fls. 9341-9389 dos autos), e a recomendação foi, portanto, atendida.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

RECOMENDAÇÃO 4: “observar o estabelecido no art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007, que trata da possibilidade de utilização, no primeiro trimestre do exercício (...) subsequente, do percentual máximo de 5% do total dos recursos recebidos à conta do FUNDEB não aplicados no exercício financeiro anterior.”.

CONCLUSÃO INSERTA NO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO-2018: “(...) o responsável informou que a Secretaria de Estado de Educação adotaria medidas para adequação e utilização do superávit, razão pela qual o cumprimento a esta ressalva e recomendação deve ser verificada quando da análise das próximas contas de governo.”.

CONCLUSÃO DESTE RELATOR: Recomendação atendida.

COMENTÁRIOS: a justificativa apresentada foi no sentido de que os recursos do Fundeb são desonerados por repasses excedentes do Tesouro. E em efetivo, a Comissão Especial analisou o caso e, conforme fez constar no subitem 2.4.1. (fl. 9884) do seu Relatório, “a não aplicação no exercício com [de] recursos do Fundeb (limite máximo de até 5%) atingiram 0,71% (R\$ 7.345.281,87) do total de despesas do Fundo, circunscritas, portanto, ao limite legal” de 5%.

RECOMENDAÇÃO 5: “Realizar a integralidade da despesa com ações e serviços de saúde via Fundo de Saúde, consoante disposição contida no art. 77, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da Constituição Federal, e parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012”.

CONCLUSÃO INSERTA NO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO 2018: “(...) O Governador do Estado de Mato Grosso do Sul delegou competência a ordenadores de despesas de diversos Órgãos e Fundos deste estado para movimentar recursos orçamentários da Unidade Orçamentária – Fundo Especial de Saúde, cujos processos serão autuados na Secretaria de Estado de Saúde, a qual compete a qual compete promover a consolidação das contas referentes às despesas executadas em ações e serviços de saúde de forma descentralizada.

Assim, o cumprimento a esta ressalva e recomendação e as medidas adotadas devem ser verificadas quando da análise das próximas contas de governo.”.

CONCLUSÃO DESTE RELATOR: recomendação atendida.

COMENTÁRIOS: corroboro o entendimento da Auditoria (PAR-GACS LLRP - 8196/2019, fls. 9995/9996), assim enunciado:

“Nesse contexto, a Comissão Especial (fls. 9887; 9919) apontou a não aplicação do montante de R\$ 54.915.061,40, destinados às ASPS, por meio do Fundo de Saúde. Todavia, esta Auditoria discorda da irregularidade narrada, uma vez que, segundo o art. 2º da Lei Federal nº 141/2012, serão consideradas para apuração



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

do limite constitucional as despesas realizadas pelo Fundo. Como se apurou a transferência financeira de 14,3% para o Fundo e o percentual de 12,9% aplicados, e o montante levantado pela Comissão representa 0,6%, entende-se que o Estado aplicou por meio do Fundo de Saúde recursos acima do limite constitucional, conforme apresentado no próximo tópico (subitem 2.2.11.6).”.

Ademais, observei que alguns dos recursos que transitam por hospitais públicos estaduais decorrem de serviços por eles prestados, que são cobrados e recebidos diretamente das pessoas beneficiárias dos serviços. E, logicamente, tais recursos não “passam” pelo Fundo.

RECOMENDAÇÃO 6: “destinar o percentual de 0,5% da receita tributária do Estado no Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia, nos termos do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da Constituição Estadual”.

CONCLUSÃO INSERTA NO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO-2018 : “(...) Concluimos que a divergência apontada ainda permanece, impondo-se o acompanhamento nas próximas contas de governo...”.

CONCLUSÃO DESTE RELATOR: Recomendação não atendida.

COMENTÁRIOS: abordei o assunto em verificação de ponto de controle fiscal específico, e inicialmente registro que embora o Governo do Estado não tenha destinado o mínimo de 0,5% de sua receita tributária diretamente à FUNDECT, ele destinou recursos a outros órgãos e entidades, inclusive à Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, para a aplicação em ações de educação superior nas áreas de Ciência, Tecnologia e Inovação, conforme, ademais, autorizam as disposições do § 5º do art. 167 da Constituição Federal.

E é importante também dizer que o Governo Estadual editou o Decreto n. 15.116, de 2018, regulamentando neste Estado a Lei (federal) n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004, para os fins de:

I - estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica, com vistas à efetivação da política estadual de desenvolvimento científico e tecnológico, tanto no ambiente produtivo, como no meio acadêmico;

II - instituir, nos termos do art. 3º do referido Decreto n. 15.116, de 2018, o Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Mato Grosso do Sul (SCTI/MS), com o objetivo de incentivar o desenvolvimento econômico e sustentável do Estado, por meio da inovação tecnológica e do estímulo a projetos e programas especiais, articulados entre o setor público e privado.

Porém, para reafirmar que a recomendação não foi atendida, vale repetir aqui o que já considerei e expus em local adequado das razões deste instrumento:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

I - a aplicação de recursos financeiros em ciência, tecnologia e inovação dissipada por vários caminhos que não passem pelo Fundo direcionador:

a) desorganiza as ações, porque estas se tornam motivadas e são direcionadas para várias direções (focos) e interesses que distorcem a priorização, cuja priorização decorre do planejamento de uma política uníssona e de diretrizes e estratégias padrões;

b) significa que os direcionamentos ou as decisões a tomar ou tomadas passam à margem do controle ou da fiscalização social, que devem ser feitos por meio de Conselho ou Conselhos apropriados;

II - embora possa ser reconhecido o avanço no montante de recursos aplicados na área em referência, não há como aceitar a fragilização que se dá a uma política pública, quando cada ação não converge para a estratégia que se deve ter para impulsionar o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado.

RECOMENDAÇÃO 7: *“Observar, quanto ao repasse do duodécimo à Defensoria Pública Estadual, o percentual estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).”*.

CONCLUSÃO INSERTA NO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO-2018: *“(...) Nesse passo, o contido nesse tópico deve ser objeto de acompanhamento nas próximas contas de governo, visando a regular aplicação legal.”*.

CONCLUSÃO DESTE RELATOR: Recomendação atendida.

COMENTÁRIO: o valor de duodécimo repassado a Defensoria Pública está circunscrito aos limites estabelecidos na LOA 2018.

RECOMENDAÇÃO 8: *“realizar a segregação dos precatórios em mora dos demais, e apresentar o plano anual de pagamento previsto no art. 101 do ADCT, e pelas EC 94/2016 e 99/2017”*.

CONCLUSÃO INSERTA NO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO-2018: *“O responsável não se manifestou sobre este tópico. O item deve ser verificado nas próximas contas de governo, visando a regular escrituração.”*.

CONCLUSÃO DESTE RELATOR: recomendação atendida.

COMENTÁRIO: conforme concluiu a Comissão Especial,

“não há precatórios em mora no âmbito do Estado (...), portanto não há falar na requerida segregação. Quanto ao plano anual de pagamento previsto no art. 101 do ADCT, e pelas EC 94/2016 e 99/2017, destacou-se que é elaborado conjuntamente entre Tribunal de Justiça do Estado (...) e a Procuradoria Geral do Estado, está de acordo com a Nota Técnica nº 5 da Câmara Nacional de Gestores de Precatórios e contém a previsão dos valores mensais do exercício de 2018.”.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

RECOMENDAÇÃO 9: “tomar as medidas tendentes a eliminar divergências entre as Demonstrações Contábeis e o RREO/RGF, bem como para evitar republicações após o prazo legal para publicação dos demonstrativos da LRF”.

CONCLUSÃO INSERTA NO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO-2018 : “(...) concluímos que a divergência apontada ainda permanece, merecendo, na análise das próximas contas de governo, acompanhamento criterioso visando a correção da distorção ora verificada.”.

CONCLUSÃO DESTE RELATOR: recomendação atendida.

COMENTÁRIOS: foi informado pela Administração estadual, que:

I - as divergências ocorrem em virtude das diferenças entre as memórias de cálculo utilizadas em ambos os anexos citados;

II - em acréscimo, que os cálculos estão de acordo com a Lei/fed. n. 4.320, de 1964, e o Manual de Demonstrativos, 7ª edição;

III - ocorre, também, o problema da chegada atrasada de relatórios dos demais órgãos da Administração direta e indireta.

Considero, portanto — nesta oportunidade —, a recomendação atendida, até porque bem conheço a dificuldade de se consolidar dados e informações (de qualquer origem ou natureza), quando o órgão consolidador de tais dados depende da remessa (eletrônica) tempestiva por outros entes ou órgãos estatais.

RECOMENDAÇÃO 10: “realizar a programação financeira e editar o cronograma de execução mensal de desembolso a fim de atender o art. 8º da LRF”.

CONCLUSÃO INSERTA NO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO 2018 : “(...) entendemos não estarem sendo cumpridos os ditames legais, e o ponto merece acompanhamento nas próximas contas de governo, visando a regular aplicação legal.”.

CONCLUSÃO DESTE RELATOR: recomendação atendida.

COMENTÁRIOS: para o exercício de 2019 foi editado do Decreto n. 15.152, de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira do corrente exercício (2019).

RECOMENDAÇÃO 11: “adotar, de imediato, as medidas previstas no artigo 22 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF), e, em eventual caso de extrapolamento do limite prudencial no decorrer de 2018, aplique a regra prevista no artigo 23 do mesmo diploma legal, a fim de reconduzir as despesas com pessoal do Poder Executivo para dentro do limite prudencial;”



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

CONCLUSÃO INSERTA NO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO-2018 : “(...) Os valores dispendidos e os limites estabelecidos pela LRF para as despesas com pessoal do poder executivo devem ser acompanhados nas próximas contas de governo, visando a regular aplicação legal.”.

CONCLUSÃO DESTE RELATOR: recomendação não atendida.

COMENTÁRIOS: o Poder Executivo adotou, nos limites de sua competência, as medidas estabelecidas nas disposições da Emenda Constitucional n. 77, de 2017 (introduzidas no ADCGT à Constituição Estadual), em conjunto com outras medidas de esforço fiscal, como meios de se adequar aos limites da LRF, bem como aderiu às novas restrições do programa de Ajuste Fiscal.

Assim, de tudo o que foi visto e analisado deve ser reconhecido o bom desempenho do Poder Executivo no contingenciamento das despesas com pessoal e encargos decorrentes, inclusive levando em conta o acréscimo de tais despesas, em face do aumento da alíquota das contribuições sociais e do aumento vegetativo das folhas de pagamentos, que, pelos seus efeitos, impactaram o total das despesas com pessoal.

Todavia, mesmo com as medidas administrativas tomadas foi constatado pequeno crescimento das despesas com pessoal, significando isso que foi ultrapassado o cognominado limite prudencial.

RECOMENDAÇÃO 12: “adote as medidas necessárias para o recebimento da maior parcela possível da dívida ativa, ou providências legais para exclusão dos créditos não recebíveis, para que o resultado patrimonial seja o reflexo mais próximo da realidade.”.

CONCLUSÃO INSERTA NO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO-2018: “(...) Os valores dispendidos e os limites estabelecidos pela LRF para as despesas com pessoal do poder executivo devem ser acompanhados nas próximas contas de governo, visando a regular aplicação legal.”.

CONCLUSÃO DESTE RELATOR: recomendação não atendida.

COMENTÁRIOS: medidas como as estabelecidas na Lei Complementar (estadual) n. 209, de 2015, acrescentou atribuições à Procuradoria Geral do Estado, dentre as quais a da segmentação do estoque da dívida ativa, possibilitando maior efetividade na cobrança dos créditos públicos recuperáveis.

Em dados concretos e segundo a Comissão Especial, as medidas governamentais tomadas geraram uma recuperação na ordem de R\$ 43.387.570,72 de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa, além da quitação de 16.258 certidões de dívida ativa tributária e do encaminhamento de 46.702 certidões para protesto extrajudicial.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Mas, ainda que possam ser reconhecidos o avanço e o esforço para a cobrança dos valores considerados como recebíveis, tais medidas ocasionaram o recebimento de apenas 10% do total recebível. Por tal motivo, estou sugerindo em meu voto que sejam implementados estudos em grupos de trabalho específicos, com a finalidade de apurar as causas do resultado insatisfatório da recuperação dos créditos públicos, bem como para o encontro de mecanismos eficazes para a gestão, a cobrança e o recebimento dos valores inscritos na dívida ativa do Estado.

DISPOSITIVO

3. VOTO

Vencidas as etapas do relatório e das razões deste **voto**, dando como fundamento as disposições do art. 77, I, da Constituição Estadual, do art. 32, §§ 1º e 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e nos termos do art. 115, I, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução Normativa n. 76, de 2013), bem como:

Considerando que a prestação de contas anual de governo foi apresentada no prazo estabelecido pelas disposições do *caput* do art. 32 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

Considerando que os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e os demais demonstrativos exigidos – devidamente publicados e apresentados – foram elaborados em conformidade com as regras: *i*) de contabilidade aplicáveis ao setor público; *ii*) da Lei (federal) n. 4.320, de 1964; *iii*) do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP, vigente em 2018; *iv*) da Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000 (“*Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF*”) e compreendem, também, os documentos exigidos pelas disposições do Anexo II (item 3, subitem 3.1.1, letra B) da Resolução n. 88, de 2018, deste Tribunal, que dispõe sobre o “*Manual de Remessa de Informações, Dados, Documentos e Demonstrativos ao Tribunal de Contas*”;

Considerando que a aplicação de recursos financeiros na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino-MDE atingiu o percentual de 31,52% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, portanto, acima do percentual de 25% estabelecido nas disposições do art. 212 da Constituição Federal;

Considerando que a aplicação de recursos financeiros em Ações e Serviços Públicos de Saúde-ASPS atingiu o percentual de 12,24% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, portanto, acima do percentual de 12% estabelecido nas disposições do art. 77, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT à Constituição Federal, e do art. 6º da Lei Complementar (federal) n. 141, 2012;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Considerando que as verificações, as análises e as conclusões a que chegaram os membros ou autoridades da Comissão Especial, da Auditoria e do Ministério Público de Contas indicaram a necessidade de inserção de algumas ressalvas e de suas consequentes recomendações, mas que todos eles concluíram no sentido de que a prestação de contas pode ser objeto de Parecer Prévio Favorável à Aprovação;

Considerando que as ressalvas e recomendações adiante apontadas têm a finalidade precípua de contribuir para o aprimoramento e a eficiência da gestão dos recursos públicos, assim como para dar transparência aos atos do governante e dos demais membros integrantes da estrutura da Administração estadual;

Considerando que determinadas inconsistências de dados ou informações detectadas não são, formal ou materialmente, hábeis ou suficientes para que seja emitido Parecer Prévio Contrário à aprovação desta prestação de contas;

Considerando que o resultado positivo desta apreciação de contas não é obstáculo para os exames ou julgamentos dos atos de gestão praticados pelos dirigentes ou servidores dos demais Poderes do Estado, do Ministério Público, deste Tribunal e dos órgãos e das entidades da Administração direta, indireta ou fundacional, inclusive em relação aos seus respectivos Fundos, porquanto as regras do art. 76 da Constituição Estadual estatuem (assim como estatuem as regras da Constituição Federal) que:

Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado responda ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária;

Considerando, finalmente, que o todo examinado e as razões que propiciaram a elaboração deste voto visam à emissão de Parecer Prévio, a ser encaminhado à Assembleia Legislativa para subsidiá-la no seu julgamento da prestação de contas ora em apreciação, nos termos dos arts. 63, IX, e 77, I, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012,

VOTO nos sentidos de que:

I - seja emitido Parecer Prévio Favorável à Aprovação, pelo Poder Legislativo Estadual, da Prestação de Contas Anual de Governo relativa ao exercício financeiro de 2018, apresentada pelo Governador do Estado, Senhor Reinaldo Azambuja Silva, em conformidade com o disposto no art. 77, I, da Constituição Estadual, e nos arts. 21, I, e 59, II, e § 3º, da Lei Complementar (estadual) n 160, de 2012, considerando as seguintes ressalvas e suas consequentes recomendações:

Ressalva 1 - não observância da regra do art. 4º, I, e, da LRF, pela não edição de regras para efetivar o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Recomendação 1 - ao Senhor Governador do Estado, para que ele faça incluir, na elaboração do Projeto da LDO de 2019 (que deverá dispor sobre as diretrizes para a elaboração e execução da LOA para 2020), os critérios e métodos para o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, de que tratam as disposições do art. 4º, I, e, da LC/fed. n. 101, de 2000-LRF.

Ressalva 2 - baixo índice de recebimentos efetivos de valores da dívida ativa.

Recomendação 2 - ao Senhor Governador do Estado, para que ele determine a realização de estudos por grupo ou grupos de trabalho específicos, com a finalidade de apurar as causas do resultado insatisfatório no recebimento de créditos públicos e de encontrar e até mesmo implementar mecanismos eficazes para a gestão, a cobrança e o recebimento de valores inscritos na dívida ativa do Estado.

Ressalva 3 - valores de atualização do saldo de precatórios judiciais incompatíveis com os índices ajustados com os Tribunais de Justiça e Regional do Trabalho.

Recomendação 3 - ao Senhor Governador do Estado, para que ele determine à Procuradoria Geral do Estado a apresentação, a este Tribunal de Contas, dos devidos esclarecimentos sobre a incompatibilidade do saldo corrigido de 31/12/2017 para 31/12/2018.

Ressalva 4 - contábil - infringência à regra do art. 98 da Lei/fed. n. 4.320, de 1964, uma vez que foram inadequados ou equivocados os cálculos e a escrituração do valor referente ao “saldo para exercício seguinte” da dívida “BNDES Estados Modal Rodoviário”.

Recomendação 4 - para que se promova a devida correção, no exercício financeiro seguinte, e que seja observada a regular elaboração do Anexo 16 previsto na Lei/fed. n. 4.320, de 1964 – Demonstrativo da Dívida Fundada Interna Consolidada.

Ressalva 5 - despesas com pessoal – a despesa total de gastos com pessoal do Poder Executivo está acima do limite prudencial de 46,55% da Receita Corrente Líquida-RCL.

Recomendação 5 - ao Senhor Governador do Estado, para que ele tome as providências cabíveis para que seja dado cumprimento às prescrições dos arts. 22, parágrafo único, 23, *caput*, e 59, § 1º, II, da Lei Complementar (federal) n.101, de 2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF”), adequando ou enquadrando o total da despesa com pessoal do Poder Executivo a limites inferiores àquele estabelecido como limite prudencial.

Ressalva 6 - destinar, no mínimo, 0,5% (meio por cento) da receita tributária líquida do Estado à Fundação de Apoio e Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia-FUNDECT, em conformidade com o disposto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias-ADCGT à Constituição Estadual, e no art. 5º da Lei (estadual) n. 1.860, de 3 de julho de 1998;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Recomendação 6 - ao Senhor Governador do Estado, para que ele determine a inclusão, nas Leis Orçamentárias Anuais, de dotações que, no seu total, signifiquem o percentual mínimo indicado na ressalva ensejadora desta recomendação, bem como faça cumprir, nos âmbitos da receita e da despesa da FUNDECT, as prescrições constitucionais e legais supramencionadas;

II - seja efetivada fiscalização na modalidade de monitoramento, para o fim de acompanhar ou verificar o atendimento dos termos desta deliberação e os resultados dela advindos, com fundamento na regra do art. 31 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, na redação da Lei Complementar n. 231, de 2016;

III - sejam comunicadas as autoridades competentes sobre o resultado do presente ato colegiado de apreciação, assim que transitado em julgado, nos termos do art. 50 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, especialmente o Presidente da Assembleia Legislativa e o Senhor Governador do Estado.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, o Corpo Deliberativo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do sul deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator, pela emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação, pelo Poder Legislativo Estadual, da Prestação de Contas Anual de Governo relativa ao exercício financeiro de 2018, apresentada pelo Governador do Estado, Senhor Reinaldo Azambuja Silva, com anotação de ressalvas e recomendações e, ainda, para que seja efetivada fiscalização na modalidade de monitoramento, para o fim de acompanhar ou verificar o atendimento dos termos desta deliberação e os resultados dela advindos, devendo ser comunicadas as autoridades competentes sobre o resultado do presente ato colegiado de apreciação, assim que transitado em julgado, especialmente o Presidente da Assembleia Legislativa e o Senhor Governador do Estado.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Marcio Campos Monteiro.

Presente, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 29 de maio de 2019.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator