



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

PARECER - PA00 - 24/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/4002/2022
PROTOCOLO	: 2162622
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO -
ÓRGÃO	: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
JURISDICIONADO	: REINALDO AZAMBUJA SILVA
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO ESTADUAL – EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2021 – REMESSA DENTRO DO PRAZO – BALANÇOS PATRIMONIAL, FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO, E DEMAIS DEMONSTRATIVOS ELABORADOS EM CONSONÂNCIA COM AS NORMAS E PRINCÍPIOS DA CONTABILIDADE APLICADOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ATENDIMENTO ÀS NORMAS DE CARÁTER CONSTITUCIONAL E LEGAL – CUMPRIMENTO DO LIMITE EM RELAÇÃO À APLICABILIDADE DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – CUMPRIMENTO DO MANDAMENTO CONSTITUCIONAL EM APLICAR NO MÍNIMO 12% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – CUMPRIDO O LIMITE ESTABELECIDO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS QUANTO À DESTINAÇÃO DE REPASSES AOS PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS – REGRA DE OURO RESPEITADA – IMPROPRIEDADES INSUFICIENTES PARA FUNDAMENTAR A REPROVAÇÃO – RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES COM FINALIDADE DE CONTRIBUIR PARA O APRIMORAMENTO E A EFICIÊNCIA DA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS E DAR TRANSPARÊNCIA AOS ATOS – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES.

A apresentação da prestação de contas anuais de governo do Estado, no prazo estabelecido no art. 32 da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012, com os documentos exigidos, demonstrando que os Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário e os demais demonstrativos foram elaborados em consonância com as normas e os princípios da contabilidade aplicados à Administração Pública, bem como o atendimento às Normas de Caráter Constitucional e Legal, especialmente em relação à aplicabilidade de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde, ao respeito ao limite estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO quanto à destinação de repasses aos Poderes e órgãos autônomos e o respeito à “regra de ouro”, permite a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas anuais de governo do Executivo Estadual, com as ressalvas quanto às impropriedades incapazes de ocasionar a desaprovação, que resultam nas recomendações contempladas no dispositivo do voto, que têm por finalidade contribuir para o aprimoramento e a eficiência da gestão dos recursos públicos, assim como dar maior transparência aos atos praticados pelo Chefe do Executivo Estadual, cujos implementos e resultados serão objetos de fiscalização realizada na modalidade de monitoramento.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 10ª Sessão Ordinária Anual





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Específica Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 18 de maio de 2022, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, **I - Pela emissão de Parecer Prévio Favorável À Aprovação** das Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, referente ao exercício financeiro de 2021, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Reinaldo Azambuja Silva, em conformidade com o disposto no art. 77, I, da Constituição Estadual, e artigos 21, I, 59, II, e § 3º, todos da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012, com as seguintes ressalvas e recomendações: **I.I - DAS RESSALVAS: RESSALVA 1:** pela não apresentação do “demonstrativo do efeito sobre a receita e despesa decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” no projeto de lei orçamentária (PL n.º 189/2020) e na LOA (Lei Estadual n.º 5.618/2020), em desconformidade com o art. 165, § 6º, da CF/88; e pela não evidenciação de informações de renúncia de receita no Demonstrativo 7 (estimativa e compensação da renúncia de receita) da LDO (Lei Estadual n.º 5.543/2020), em desconformidade com o art. 4º, § 2º, V, da LRF, no sentido de observar as normas constitucionais e legais; **RESSALVA 2:** pela não destinação e aplicação integral de 0,5% da receita tributária estadual na forma de duodécimos à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia (FUNDECT), em ofensa ao art. 42 do ADCT da CE/89 e no art. 5º da Lei Estadual n.º 1.860/98; **RESSALVA 3:** pela não destinação mínima de 1% da receita de impostos e transferências constitucionais, líquidas das transferências a Municípios, para o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FHIS), em ofensa ao art. 54 da ADCT da CE/89; **RESSALVA 4:** pelo desequilíbrio financeiro e atuarial do plano de custeio e benefícios do RPPS, em decorrência da adoção parcial de medidas para manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário estadual (fls. 915/917 do TC/3931/2022 e Despacho n.º 4087192 do processo SEI n.º 10133.102630/2017-12), em desacordo com o art. 40 da CF/88 c/c art. 31-B da CE/89 e com o art. 53 da Portaria MPS n.º 464/2018, no sentido do cumprimento das mencionadas normas; **I.II - DAS RECOMENDAÇÕES: RECOMENDAÇÃO 1:** para que observe a remessa do “demonstrativo do efeito sobre a receita e despesa decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” no projeto de lei orçamentária e na LOA e a evidenciação de informações de renúncia de receita no Demonstrativo 7 (estimativa e compensação da renúncia de receita) da LDO, em atendimento aos normativos legais; **RECOMENDAÇÃO 2:** para que observe e aplique o índice descrito na legislação própria em relação à destinação integral de 0,5% da receita tributária estadual à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia (FUNDECT), para o emprego em ensino e desenvolvimento científico e tecnológico; **RECOMENDAÇÃO 3:** para que observe e aplique o mínimo de 1% da receita de impostos e transferências constitucionais, líquidas das transferências a Municípios, para o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FHIS); **RECOMENDAÇÃO 4:** para que observe quanto ao desequilíbrio financeiro e atuarial do plano de custeio e benefícios do Regime Próprio de Previdência, no sentido de atender com maior celeridade a





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

exigências legais pertinentes; **RECOMENDAÇÃO 5:** para que observe, quanto à remessa de documento sobre as obras públicas, elaborando de maneira mais condizente o detalhamento de obras em andamento/paralisadas (seção G2) no “quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo em termos de realização de obras e de prestação de serviços”; **RECOMENDAÇÃO 6:** para que observe integralmente as normas contábeis vigentes, visando a correção dos apontamentos dos órgãos de apoio, no sentido de aplicar os requisitos das Portarias MPS n.º 746/2011 e MF n.º 464/2018, para os lançamentos relacionados ao equacionamento do déficit atuarial; e **RECOMENDAÇÃO 7:** para que a Administração Estadual, ao elaborar o projeto da LOA, se abstenha de incluir em seu texto a autorização para abertura de créditos adicionais especiais, em observância ao princípio da exclusividade. **II - Pela realização de fiscalização** na modalidade de **monitoramento**, para o fim de verificar o implemento das recomendações acima propostas e os resultados delas advindos, com fundamento no art. 31 da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 e nas disposições contidas na Resolução TCE-MS n.º 109/2019, que aprovou o Manual de Monitoramento da Corte de Contas; **III - Pela intimação** às autoridades competentes, nos termos do art. 50 da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012; **IV -** Para que, após o trânsito em julgado, seja **encaminhado** o presente Parecer Prévio à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul para subsidiar o julgamento da Prestação de Contas, nos termos dos artigos 77, I, da Constituição Estadual e 119, § 4º, do Regimento Interno do TCE/MS.

Campo Grande, 18 de maio de 2022.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** - Relator





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Organizacional do Governo do Estado.	17
Figura 2 - Receita Prevista x Arrecadada.	44
Figura 3 - Ranking das Despesas por Função de Governo.	49
Figura 4 - Evolução da Aplicação Realizada em Educação.	62
Figura 5 - Evolução da Aplicação Realizada em Saúde.	68
Figura 6 - Evolução da Aplicação Realizada no FUNDECT.	70





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Demonstrativo de Despesas por Programas.....	33
Tabela 2 - Limites de Despesas por Instituição.....	36
Tabela 3 - Distribuição dos Recursos Orçamentários por Conjunto.....	37
Tabela 4 - Receitas Estimadas nas LOAS para os Exercícios Financeiros de 2020 e 2021.	38
Tabela 5 - Tipo de Crédito Adicional.	40
Tabela 6 – Alterações ao decorrer do Exercício Financeiro.....	41
Tabela 7 - Execução Orçamentária da Receita.....	44
Tabela 8 - Execução Orçamentária da Despesa.....	45
Tabela 9 - Demonstrativo das Despesas Executadas nos Exercícios de 2020 e 2021.	46
Tabela 10 - Demonstrativo das Despesas por Função.	47
Tabela 11 - Apuração da Base de Cálculo da Aplicação em MDE.....	60
Tabela 12 - Aplicação Realizada em MDE.....	61
Tabela 13 - Resultado Líquido das Transferências entre Estado e FUNDEB.	64
Tabela 14 - Percentual Aplicado do FUNDEB na Remuneração dos Profissionais da Educação Básica.....	64
Tabela 15 - Aplicação Realizada em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS.....	67
Tabela 16 - Percentual de Receita Transferida para o FUNDECT.....	69
Tabela 17 - Duodécimos Fixados e Repassados aos Demais Poderes.....	71
Tabela 18 - Destinação Realizada para o Fundo de Habitação de Interesse Social de Mato Grosso do Sul.....	72
Tabela 19 - Receita Corrente Líquida Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.....	74
Tabela 20 - Meta Fiscal x Meta Realizada.	76
Tabela 21 - Relação entre Despesa e Receita.....	77
Tabela 22 - Demonstrativo entre as Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital.....	77
Tabela 23 - Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.	79
Tabela 24 - Demonstrativo das Operações de Crédito Consolidadas.....	80
Tabela 25 - Garantias Concedidas.....	82





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 26 – Demonstrativo Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo.....	83
Tabela 27 - Programação Financeira de Desembolso para 2021.	85
Tabela 28 - Desempenho da Arrecadação em Relação à Previsão e Destaque das Ações de Recuperação de Créditos.....	87
Tabela 29 - Despesa Líquida com Pessoal e Encargos Sociais do Poder Executivo.	89
Tabela 30 - Demonstrativo das Receitas Previdenciárias - RPPS Fundo de Capitalização.....	92





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Normas e Decretos dos Créditos Especiais.	40
Quadro 2 - Anexo 12 - Balanço Orçamentário - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - Consolidação Geral.	42
Quadro 3 - Anexo 13 - Balanço Financeiro.	51
Quadro 4 - Anexo 14 - Balanço Patrimonial.	52
Quadro 5 - Anexo 15 - Demonstrações das Variações Patrimoniais.....	55
Quadro 6 - Anexo 18 - Demonstração dos Fluxos de Caixa.	56
Quadro 7 - Cumprimento das Disposições Legais Referentes à Transparência nas Ações Governamentais.	98
Quadro 8 - Ranking da Avaliação da Qualidade dos Dados e Informações Relativos à Pandemia do Novo Coronavírus.	99





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	10
2.	RELATÓRIO	12
2.1	Aspectos Formais e Processuais	12
2.2	Composição da Prestação de Contas do Governador	13
2.3	Estrutura Administrativa do Poder Executivo Estadual.....	13
2.4	Manifestações dos Órgãos Técnicos	18
2.4.1.	Parecer da Controladoria-Geral do Estado.....	18
2.4.2.	Análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão	18
2.4.3.	Parecer da Auditoria	22
2.4.4.	Parecer do Ministério Público de Contas.....	24
2.5	Gestão Orçamentária	28
2.5.1.	Instrumentos de Planejamento	28
2.5.2.	Plano Plurianual 2020/2023	29
2.5.3.	Lei de Diretrizes Orçamentárias	34
2.5.4.	Lei Orçamentária Anual	36
2.5.4.2.	Alterações Orçamentárias	39
2.5.5.	Comportamento da Execução Orçamentária.....	42
2.5.5.1.	Receitas Orçamentárias	43
2.5.5.2.	Despesas Orçamentárias	45
2.5.5.3.	Despesas por Funções de Governo	47
2.6	Gestão Financeira e Patrimonial	49
2.6.1.	Balanço Financeiro	50
2.6.2.	Balanço Patrimonial.....	52
2.6.3.	Demonstração das Variações Patrimoniais.....	55
2.6.4.	Demonstração dos Fluxos de Caixa.....	56
2.7	Atendimento às Normas de Caráter Constitucional e Legal.....	57
2.7.1.	Educação	58
2.7.2.	Saúde	66
2.7.3.	Ciência e Tecnologia	68
2.7.4.	Repasse aos Poderes	70
2.7.5.	Habitação	72
2.8	Gestão Fiscal	73
2.8.1.	Receita Corrente Líquida – RCL	73
2.8.2.	Resultados Primário e Nominal	75





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.8.3.	Despesas Correntes e Receitas Correntes	76
2.8.4.	Operações de Crédito e Despesas de Capital	77
2.8.5.	Dívida Consolidada Líquida	78
2.8.6.	Operações de Crédito	80
2.8.7.	Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária.....	81
2.8.8.	Garantias e Contragarantias de Valores	81
2.8.9.	Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e Restos a Pagar	82
2.8.10.	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais do Poder Executivo	84
2.8.11.	Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso	84
2.8.12.	Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos	86
2.8.13.	Desempenho da Arrecadação em Relação à Previsão e às Ações de Recuperação de Créditos	87
2.8.14.	Despesas com Pessoal.....	88
2.9	Gestão do Regime Próprio de Previdência Social.....	90
2.9.1.	Equilíbrio Financeiro e Atuarial do Plano Previdenciário.....	92
2.10	Transparência Governamental	95
2.11	Recomendações do Exercício Anterior	100
2.12	Considerações Finais.....	102
3.	DISPOSITIVO DO VOTO	105





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

INTRODUÇÃO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

1. INTRODUÇÃO

Em cumprimento à sua missão constitucional e legal, com fundamento nos arts. 63, IX, e 77, I, ambos da Constituição Estadual, e no art. 21, I, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul promove o exame das Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, referentes ao exercício de 2021, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador, Reinaldo Azambuja Silva.

O Parecer Prévio, que resulta deste exame, subsidiará o julgamento a ser realizado pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul sobre as contas anuais prestadas pelo Governador.

Preambularmente, insta observar os condicionantes do atual cenário de superação da Pandemia de Covid-19, porém ainda com seus efeitos deletérios na sociedade, nas contas públicas e no crescimento econômico, bem como os reflexos em todas as atividades humanas.

O avanço da vacinação em nível global e particularmente em Mato Grosso do Sul, que esteve na dianteira da imunização no País, contribuiu significativamente com a retomada da normalidade no sistema socioeconômico, passando a superar ligeiramente as perdas provocadas pela pandemia.

Nota-se que no ano de 2020 o PIB (Produto Interno Bruto) caiu 4,1% frente a 2019, apresentando a menor taxa da série histórica iniciada em 1996, totalizando R\$ 7,4 trilhões.

Em 2021 o crescimento do PIB foi de 4,6%, totalizando R\$ 8,7 trilhões, praticamente anulando as perdas de 2020, especialmente em razão da retomada industrial e de serviços.

Ainda predomina, porém, um cenário de incertezas na esfera econômica, em razão da variação das taxas Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) e de Câmbio, divulgadas por meio da Revista Focus do Banco Central do Brasil, bem como dos efeitos decorrentes da elevação de preços em geral, puxados pela alta do petróleo e seus derivados, impactando nas despesas de todos os setores e também do poder público. Essas instabilidades levaram o Governo do Estado a submeter à Assembleia Legislativa proposta de alteração dos Demonstrativos 1 e 3 da Lei n.º 5.694, de 22 de julho de 2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2022).

Tal conjuntura, que incluiu a crise hídrica e a instabilidade política, impactou todo o País, mas o Estado conseguiu fechar o exercício de 2021 com superávit primário e nominal e cumprindo praticamente todos os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e outras normas, como se verá mais adiante.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Esse é o contexto desta Prestação de Contas, que consolida as contas do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública, bem como das Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundações e Autarquias do Estado de Mato Grosso do Sul, relativamente ao exercício de 2021.

O Parecer Prévio, contudo, é exclusivo para o Chefe do Poder Executivo, haja vista que as contas apresentadas pelos demais gestores serão apreciadas em processos próprios, conforme prevê o art. 32, § 1º, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012. O documento compreende os demonstrativos contábeis exigidos pela Lei Federal n.º 4.320/64, os relatórios instituídos pela Lei Complementar n.º 101/00 e os documentos estabelecidos no manual de remessa de informações, dados documentos e demonstrativos ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, aprovado pela Resolução TCE-MS n.º 88, de 3 de outubro de 2018.

Esta Prestação de Contas também é integrada pelos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), conforme previstos na Lei Complementar n.º 101/2000, processos que estão apensados ao Balanço Geral.

Em obediência ao rito previsto no art. 114 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Resolução TCE/MS n.º 98, de 5 de dezembro de 2018, o processo foi analisado pela Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, por meio da Coordenadoria de Contas do Estado, pela douta Auditoria, pelo respeitável Ministério Público de Contas e pela Comissão Especial instituída pela Portaria “P” TCE/MS n.º 295/2021, de 25 de agosto de 2021, sendo uníssono, pelos três órgãos de apoio, o entendimento de que as contas reúnem condições técnicas de receber parecer prévio favorável à aprovação, embora com ressalvas/recomendações.

Este Relatório sobre os resultados do exercício financeiro de 2021, subsidiado pelos pareceres técnicos, avalia o planejamento governamental e sua atuação nas diversas áreas da administração pública estadual, especialmente quanto ao respeito às normas constitucionais, legais e regulamentares que disciplinam a execução da receita e da despesa pública, consoante prescrevem a Lei Orçamentária Anual, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e as normas de Direito Financeiro.

O exame analítico também abrange o cumprimento das metas fiscais, das receitas estimadas e arrecadadas, das despesas fixadas e realizadas em 2021, o equilíbrio das contas públicas, as despesas com pessoal, com a seguridade social, com a dívida consolidada, com as operações de crédito e com a inscrição em restos a pagar, tudo com base em demonstrativos e informações detalhadas sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, previstas na Lei Federal n.º 4.320/64, bem como da gestão fiscal, nos termos da Lei Complementar n.º 101/2000.

A emissão deste Parecer Prévio sobre as contas de 2021 obedeceu a critérios





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

técnicos e jurídicos, lastreados pela ética e imparcialidade, o que garante a este Tribunal de Contas o pleno exercício da competência constitucional delineada no art. 77, I, da Constituição Estadual.

Ressalte-se que houve inovação na elaboração deste Parecer, consubstanciada no envio de ofício ao Secretário de Governo e Gestão Estratégica de Mato Grosso do Sul para manifestar-se previamente, ou seja, antes do encaminhamento dos documentos referentes às contas do exercício de 2021, sobre as ressalvas apresentadas no PARECER – PA00 – 27/2021, constante no Processo TC/3179/2021 referente ao exercício de 2020.

RELATÓRIO E VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa - Relator

2. RELATÓRIO

2.1 Aspectos Formais e Processuais

O Presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro Iran Coelho Das Neves, em atenção ao art. 77, da Constituição Estadual de 1989, por meio da Portaria 'P' n.º 249/2021, de 29 de julho de 2021, designou a relatoria das Contas Anuais de Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, do exercício financeiro de 2021 ao Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

O Poder Executivo, sob a responsabilidade do Governador Reinaldo Azambuja Silva, consoante ofício n.º 477/SCGE/GAB/SEFAZ/2022, protocolou sob o n.º 2162622, a prestação de contas das ações governamentais, desenvolvidas pelos diversos órgãos e entidades da administração pública, atendendo os critérios de tempestividade e de conformidade, previstos no art. 89, XVI, da Constituição Estadual, art. 32 da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 e Resolução TCE-MS n.º 88/2018.

Devidamente autuado sob o n.º TC/4002/2022 e seguindo o trâmite regimental, o processo foi encaminhado para análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Gestão e de Governo/CCE, ao Corpo Especial de Auditoria e ao Ministério Público de Contas-MPC, cujas manifestações subsidiaram o presente relatório e voto, quanto ao cumprimento dos limites constitucionais e legais e à exatidão dos demonstrativos contábeis.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.2 Composição da Prestação de Contas do Governador

Compreendem os documentos apresentados para o exame da prestação de contas do Poder Executivo, do exercício de 2021, as demonstrações contábeis e os relatórios auxiliares exigidos pela Lei Federal n.º 4.320/64, pela Lei Complementar Estadual n.º 101/00 e pelo manual de remessa de informações, dados, documentos e demonstrativos ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, aprovado pela Resolução TCE-MS n.º 88/2018.

Constam apensados ao Balanço Geral, os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) – TC/3747/2021 e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) – TC/9097/2021, conforme previsto na Lei Complementar n.º 101/2000. Foram também remetidos, por meio do Ofício n.º 139/SUORC/GAB/SEFAZ/2, a Lei Orçamentária Anual - LOA 2021, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2021 e a Lei do Plano Plurianual – PPA 2020-2023, 1ª Revisão. As peças integram a presente análise da prestação de contas.

Conforme o documento apresentado na peça n.º 2, além do Excelentíssimo Senhor Governador Reinaldo Azambuja Silva, são arrolados ainda, na qualidade de corresponsáveis ou responsáveis técnicos por esta prestação de contas, os seguintes agentes: Oraide Serafim Baptista Katayama – Superintendente de Contabilidade-Geral do Estado e Carlos Eduardo Girão de Arruda – Controlador-Geral do Estado.

2.3 Estrutura Administrativa do Poder Executivo Estadual

A estrutura organizacional do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, encontra-se regulamentada pela Lei Estadual n.º 4.640 de 24 de dezembro de 2014, posteriormente alterada pelas Leis Estaduais n.ºs: 4.733/2015, 4.982/2017, 5.304/018, 5.337/2019 e 5.652/2021.

Os princípios, as competências e os objetivos das funções, estão estampados no art. 9º da Lei Estadual n.º 4.640/2014, da seguinte forma:

I - Governança e Gestão do Estado: monitoramento de desempenho e ações de melhoria para maior eficiência, integração e transversalidade dos processos internos e finalísticos no âmbito do governo estadual; além de representação funcional, social e articulação política e institucional com instituições, órgãos, organismos e com a sociedade;

II - Estruturas Meio de Gestão: atividades de orientação, capacitação, gestão de procedimentos internos, suporte operacional e prestação de serviços de ordem administrativa, financeira, contábil e jurídicas às demais estruturas de governança, gestão e finalísticas;





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

III - Estruturas Finalísticas de Gestão: estudo, proposição e execução de políticas públicas, programas e atividades que visem à melhoria das condições sociais e econômicas do cidadão.

A reestruturação do Poder Executivo Estadual realizada por meio da Lei n.º 5.652 de 29 de abril de 2021, incluiu e revogou dispositivos na hierarquia na gestão, autorizando a abertura de créditos adicionais orçamentários para atender a implantação da nova estrutura organizacional de que trata a lei, podendo impactar o exame da prestação de contas.

Para o ano de 2021, a estrutura do Estado de Mato Grosso do Sul, encontra-se organizada da seguinte forma:

I - GOVERNANÇA E GESTÃO DO ESTADO:

Órgãos da Governadoria

Gabinete do Governador

Gabinete do Vice-Governador

Casa Militar

Consultoria Legislativa.

Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica

Subsecretaria de Comunicação

Defesa Civil

Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul

Fundação de Desporto e Lazer de Mato Grosso do Sul

Fundação Estadual Jornalista Luiz Chagas de Rádio e TV Educativa de Mato Grosso do Sul

Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL)

Escritório Estadual do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central (BRC)

Escritório de Parcerias Estratégicas

Secretaria de Estado da Casa Civil

Escritório de Relações Institucionais e Assuntos Estratégicos do Estado no Distrito Federal





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Cerimonial

Controladoria-Geral do Estado

II - ESTRUTURAS MEIO DE GESTÃO

Secretaria de Estado de Fazenda

Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização

Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul

Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul

Procuradoria-Geral do Estado

III - ESTRUTURAS FINALÍSTICAS DE GESTÃO

Secretaria de Estado de Educação

Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

Escolas Estaduais

Secretaria de Estado de Saúde

Fundação Serviços de Saúde de Mato Grosso do Sul

Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública

Polícia Militar de Mato Grosso do Sul

Corpo de Bombeiros Militar de Mato Grosso do Sul

Polícia Civil de Mato Grosso do Sul

Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário

Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso do Sul

Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Fundação do Trabalho de Mato Grosso do Sul

Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar

Agência Estadual de Metrologia

Junta Comercial do Estado de Mato Grosso do Sul

Empresa de Gestão de Recursos Minerais

Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul

Agência Estadual de Defesa Sanitária, Animal e Vegetal

Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural

Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul

Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul

Secretaria de Estado de Infraestrutura

Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos

Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul

Companhia de Gás do Estado de Mato Grosso do Sul

Agência de Habitação Popular de Mato Grosso do Sul

Secretaria de Estado de Cidadania e Cultura

Subsecretaria de Políticas Públicas para Mulheres

Subsecretaria de Políticas Públicas para a Promoção da Igualdade Racial

Subsecretaria de Políticas Públicas para População Indígena

Subsecretaria de Políticas Públicas para Juventude

Subsecretaria de Políticas Públicas LGBT

Subsecretaria de Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência

Subsecretaria de Políticas Públicas para Pessoas Idosas

Subsecretaria de Assuntos Comunitários

Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul

O **Organograma da Estrutura Organizacional** apresenta-se com a seguinte estrutura:



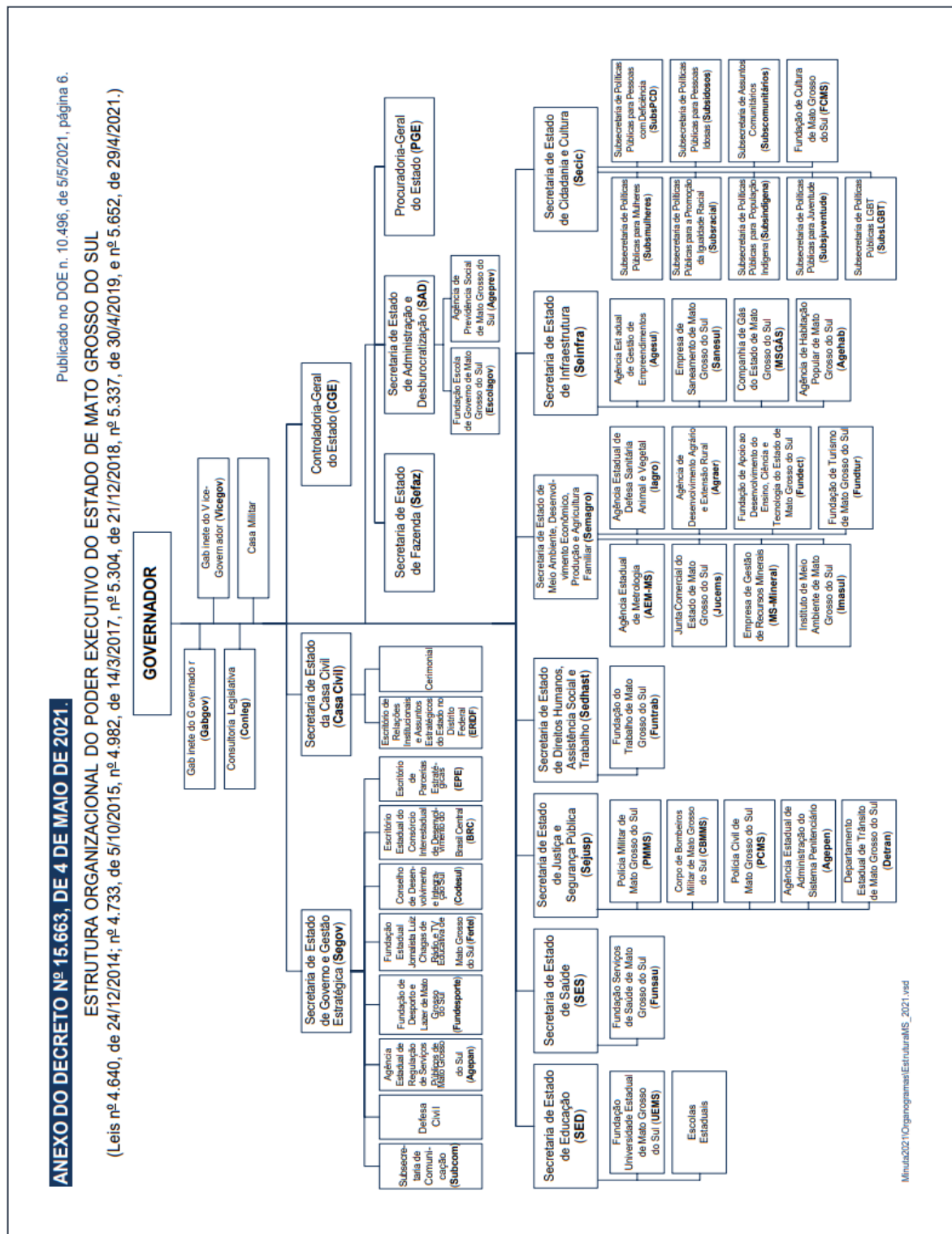
Tribunal Pleno

EXODO DO DECRETO Nº 15.663, DE 4 DE MAIO DE 2021.

Publicado no DOE n. 10.496, de 5/5/2021, página 6.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

(Leis nº 4.640, de 24/12/2014; nº 4.733, de 5/10/2015, nº 4.982, de 14/3/2017, nº 5.304, de 21/12/2018, nº 5.337, de 30/4/2019, e nº 5.652, de 29/4/2021.)



Fonte: Anexo do Decreto n.º 15.663, de 04 de maio de 2021.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.4 Manifestações dos Órgãos Técnicos

2.4.1. Parecer da Controladoria-Geral do Estado

A Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, órgão central do Sistema de Controle Interno, por intermédio da Auditoria Geral do Estado, em atendimento ao disposto no regulamento para a remessa obrigatória de informações, dados e documentos ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, emitiu o Parecer Técnico Conclusivo do Controle Interno (fls. 8-13).

Segundo o Parecer Técnico, o escopo da avaliação da prestação de contas compreendeu as demonstrações contábeis e demais documentos apensados ao processo TC/4002/2022, juntamente com a execução orçamentária, financeira e patrimonial, o cumprimento dos limites constitucionais e legais e as atividades realizadas pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual.

A Auditoria Geral concluiu pela emissão de parecer favorável à referida gestão (fl.13), considerando ainda, os seguintes apontamentos:

- ✓ houve atendimento à legislação aplicável e representação adequada da posição orçamentária, financeira e patrimonial do Estado (fl. 11);
- ✓ houve compatibilidade da despesa total com pessoal (40,62% da RCL) com os limites definidos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (fl. 11);
- ✓ a aplicação de recursos em MDE (29,27% da receita de impostos) atendeu ao limite mínimo constitucional de 25,00%, fixado no *caput* do art. 212 da Constituição Federal – CF-88 (fl. 12);
- ✓ a aplicação de recursos do FUNDEB (94,31%) atingiu o percentual mínimo legal de 70% (fl. 12);
- ✓ a aplicação de recursos em ASPS foi o equivalente a 14,31%, atendendo as disposições do art. 77 do ADCT da CF-88 e do art. 7º da Lei Complementar Federal n.º 141, de 2012 (fl. 12); e
- ✓ emissão de parecer técnico conclusivo favorável à referida gestão (fl. 13).

2.4.2. Análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão

Diante da disposição constante do art. 114, II, da Resolução TCE/MS n.º 98/2018, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e Gestão realizou a análise dos documentos enviados a este Tribunal pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, relativos ao exercício financeiro de 2021, com o objetivo de





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

subsidiar a emissão de Parecer Prévio em relação ao cumprimento dos limites constitucionais e legais e à demonstração da exatidão dos demonstrativos contábeis.

Conforme se verifica da ANÁLISE ANA – DFCGG/CCE – 2819/2022¹, a equipe técnica em sua conclusão apresentou os seguintes achados:

Com base em nossos procedimentos, concluímos pela existência das seguintes discrepâncias (ou achados) entre a situação encontrada (ou condição) e os critérios (ou referências) selecionados para a avaliação desta prestação de contas:

a) Não remessa dos extratos dos credores da dívida fundada: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Receita Federal do Brasil (RFB), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em prejuízo ao anexo II, item 1.4.1, subitem 25, da Resolução TCE-MS nº 88, de 2018, combinado com o art. 98, parágrafo único da Lei nº 4.320, de 1964;

b) Não apresentação do detalhamento de obras em andamento/paralisadas (seção G2) no “quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo em termos de realização de obras e de prestação de serviços” (fls. 4359-4360), em descompasso com o anexo II, item 1.4.1, subitem 52, da Resolução TCE-MS nº 88, de 2018, combinado com o art. 2º, § 2º, III, da Lei nº 4.320, de 1964;

c) Não apresentação do “demonstrativo do efeito sobre a receita e despesa decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” no projeto de lei orçamentária (PL nº 189, de 2020) e na LOA (Lei Estadual nº 5.618, 2020), em não conformidade com o art. 165, § 6º, da CF-88;

d) Não evidenciação de informações de renúncia de receita no demonstrativo 7 (estimativa e compensação da renúncia de receita) da LDO (Lei Estadual nº 5.543, de 2020), em não conformidade com o art. 4º, § 2º, V, da LRF;

e) Utilização de classificação inadequada de natureza de receita intraorçamentária na LOA (aportes periódicos para amortização de déficit atuarial do RPPS – código 7.9.9.0.01.0.0.00.00), dada a inexistência de plano de amortização de déficit atuarial instituído no Estado (fls. 929-931 do TC/3931/2022), em desacordo com o art. 2º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001, alterada pelas Portarias STN nº 388, de 2018, e nº 374, de 2020, combinados com a Portaria

¹ ANA – DFCGG/CCE – 2819/2022, p. 4486-4533





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

MPS nº 746, de 2011 e Portaria MF nº 464, de 2018;

f) Inserção de matéria vedada (possibilidade de abertura de créditos adicionais especiais) no projeto de lei orçamentária apresentado ao Poder Legislativo (art. 8º do PL nº 189/2020 transformado na Lei Estadual nº 5.618, de 2020), em ofensa ao art. 161, caput, da Constituição Estadual;

g) Abertura de crédito adicional suplementar por superávit financeiro no valor de R\$ 331,06 milhões na fonte de recursos arrecadados pelo Fundersul (código 241), operacionalizada por meio do Decreto “O” nº 86, de 2021 (publicado no DOE nº 10.601), sem o correspondente superávit financeiro naquela fonte (R\$ 326,94 milhões – fl. 29), em inobservância ao art. 43, § 1º, I, e § 2º, da Lei 4.320, de 1964, combinado com o art. 18 da LDO;

h) Distorção materialmente relevante (R\$ 88,70 milhões) nos valores relativos a créditos adicionais abertos destinados às despesas com precatórios (outras despesas correntes), informados nos relatórios sobre o cumprimento da margem orçamentária (fls. 105 e 310) imposta pelo art. 9º da LOA (Lei Estadual nº 5.618, de 2020), em prejuízo à comparabilidade, segundo o item 6.2.5, parte geral, do MCASP, 8ª edição;

i) Não destinação integral de 0,5% da receita tributária estadual (R\$ 48,73 milhões) na forma de duodécimos à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia (percentual apurado de 0,25% ou R\$ 24,68 milhões, segundo o balanço financeiro da entidade publicado no DOE nº 10.437, suplemento I, p. 453, e o balanço orçamentário à fl. 16), em ofensa ao art. 42 do ADCT da CE/MS-89;

j) Não aplicação mínima de 0,5% da receita tributária estadual (R\$ 40,73 milhões) na função “ciência e tecnologia” (aplicação realizada de R\$ 37,64 milhões), como evidenciado no “demonstrativo de despesas por funções, programas e subprogramas con-forme vínculo com os recursos” (fls. 162-164), em ofensa ao art. 42 do ADCT da CE/MS-89;

k) Não destinação mínima de 1% da receita de impostos e transferências constitucionais (percentual apurado de 0,0156%, segundo o RREO, publicado no DOE nº 10.743 e balanço financeiro do fundo, publicado no DOE nº 10.779, p. 226), líquidas das transferências a Municípios, para o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FHIS), em ofensa ao art. 54 da ADCT da CE/MS-89;

l) Não alcance da meta anual, em valores correntes, relativa às despesas primárias (R\$ 14,385 bilhões) a qual foi superada em 806,16 milhões (R\$ 15,191 bilhões realizados – DOE nº 10.743, p. 34), incompatível com a meta estimada pelo art. 13 da LOA (Lei





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Estadual nº 5.618, de 2020);

m) A programação financeira, instituída pelo Decreto Estadual nº 15.610, de 2021 (art. 1º, caput), contemplou apenas desembolsos vinculados a fonte de recursos 00 (recursos ordinários do Tesouro), em não conformidade com o art. 8º da LRF;

n) Os recursos a programar do cronograma de desembolso, fixados no Decreto Estadual nº 15.610, de 2021 (anexo I), não contemplaram os compromissos financeiros de exercícios anteriores (restos a pagar), em prejuízo ao equilíbrio financeiro, explicitado nos arts. 1º, § 1º, e 8º da LRF, e ao equilíbrio entre ativos e passivos financeiros, nos termos do art. 43, § 2º, da Lei nº 4.320, de 1964;

o) Não realização de audiências públicas quadrimestrais de acompanhamento da LDO (fls. 169, 415, 598 do TC/9077/2021), em prejuízo ao art. 48, § 1º, I, da LRF;

p) Desequilíbrio financeiro na execução de receitas e despesas atreladas ao regime de previdência estadual (déficit de R\$ 63 milhões), evidenciado no “demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias” do RREO consolidado (publicado no DOE nº 10.743, p. 29), nos termos do art. 69 da LRF;

q) Desequilíbrio atuarial do plano de custeio e benefícios do regime de previdência estadual (déficit projetado de R\$ 362,92 milhões no exercício em curso e crescentes nos próximos exercícios), conforme visto no “demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias” do RREO consolidado (publicado no DOE nº 10.743, p. 43), nos termos do art. 69 da LRF;

r) Não adoção de medidas para manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário estadual (fls. 915-917 do TC/3931/2022 e despacho nº 4087192 do processo SEI nº 10133.102630/2017-12), em desacordo com o art. 40 da CF-88 combinado com o art. 31-B da CE-89 e com o art. 53 da Portaria MPS nº 464, de 2018;

s) Distorção de classificação no montante de R\$ 8,810 milhões em contas contábeis do passivo circulante (fl. 4368), em desacordo com a parte geral, item 6.2.2 (representação fidedigna), do MCASP, 8ª edição.

Em seguida, a Divisão especializada fez proposta de encaminhamento, sugerindo a emissão das seguintes recomendações:

- I. ao Poder Executivo
 - que se abstenha de apresentar projeto de lei





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

orçamentária contendo dispositivo permissivo para a abertura de créditos adicionais especiais, em compatibilidade com o art. 161, caput, da Constituição Estadual;

- que aperfeiçoe os mecanismos de controle sobre a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro, a fim de evitar que créditos adicionais sejam abertos sem os correspondentes recursos, em atenção ao art. 43, § 1º, I, e § 2º da Lei nº 4.320, de 1964;
- o aperfeiçoamento dos mecanismos da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, estendendo-os a outras fontes de recursos de alocação livre e às fontes vinculadas, conforme previsão do art. 43, § 2º, da Lei nº 4.320, de 1964, e do art. 8º da LRF;
- o aumento dos níveis de aplicação dos recursos oriundos de alienação de ativos, tendo em vista o aumento expressivo dos saldos a aplicar no ano de 2021 (+292,11%), evidenciados no “demonstrativo das receitas de alienação de ativos e aplicação de recursos” do RREO, em consonância com a previsão do art. 44 da LRF.

II. ao Poder Legislativo

- que se abstenha de aprovar projeto de lei orçamentária contendo dispositivo permissivo para a abertura de créditos adicionais especiais, em compatibilidade com o art. 161, caput, da Constituição Estadual.

Por fim, propõe-se ao Conselheiro Relator determinar à Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG) por intermédio desta Coordenadoria de Contas do Estado (CCE):

- a autuação de processo autônomo de fiscalização do tipo “monitoramento” para verificar o implemento das recomendações realizadas ao Poder Executivo do Estado, em sintonia com o 31 da Lei Complementar Estadual nº 160, de 2012 combinado com o art. 4º, I, “d”, da Resolução TCE-MS nº 98, de 2018 e com o art. 16 da Resolução TCE-MS nº 115, de 2019.

2.4.3. Parecer da Auditoria

A Auditoria deste Tribunal emitiu o Parecer PAR – GACS LLRP – 4002/2022²,

² PAR – GACS LLRP – 4002/2022, p. 4535-4600





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

conforme estabelece o art. 114, IV, da Resolução TCE/MS n.º 98/2018, em que opina pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas, *in verbis*:

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 n.º 160/2012 c/c art. 114, IV 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 2021, de responsabilidade do Governador do Estado, Senhor Reinaldo Azambuja Silva, com as devidas ressalvas e sugestões de recomendações resumidas no item 2.17, deste Parecer.

Quanto às ressalvas destacadas pela Auditoria, estas se encontram apontadas no item 2.17 do Parecer, constando da seguinte forma:

I. 2.17 Quadro resumido de ressalvas e recomendações.

Em conformidade com as normas de auditoria aplicadas ao setor público, consoante com a extensão do exame ficaram apuradas as ressalvas e recomendações consignadas nos termos da tabela abaixo:

Ressalvas e Recomendações	Evidências
Ressalva pela não remessa dos extratos dos credores da dívida fundada: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Receita Federal do Brasil (RFB), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em prejuízo ao Anexo II, item 1.4.1, subitem 25, da Resolução TCE/MS n.º 88/2018, combinado com o art. 98, parágrafo único da Lei n.º 4.320/1964, com a devida recomendação ao Governador no sentido de observar o Manual de peças obrigatórias.	Itens 2.2 e 2.12.2, deste Parecer.
Ressalva pela não apresentação do detalhamento de obras em andamento/paralisadas (seção G2) no "quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo em termos de realização de obras e de prestação de serviços" (fls. 4359/4360), em descompasso com o anexo II, item 1.4.1, subitem 52, da Resolução TCE/MS n.º 88/2018, combinado com o art. 2º, § 2º, III, da Lei n.º 4.320/1964, com a devida recomendação ao Governador no sentido de observar o Manual de peças obrigatórias.	Item 2.2, deste Parecer





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Ressalva pela não realização de audiências públicas trimestrais de acompanhamento da LDO (fls. 169, 415, 598 do TC/9077/2021), em prejuízo ao art. 48, § 1º, I, da LRF, com a devida recomendação ao Governador no sentido de observar as normas legais.	Item 2.3.2, deste Parecer.
Ressalva pela não apresentação do “demonstrativo do efeito sobre a receita e despesa decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” no projeto de lei orçamentária (PL nº 189/2020) e na LOA (Lei Estadual nº 5.618/2020), em não conformidade com o art. 165, § 6º, da CF/88; e pela não evidenciação de informações de renúncia de receita no Demonstrativo 7 (estimativa e compensação da renúncia de receita) da LDO (Lei Estadual nº 5.543/2020), em não conformidade com o art. 4º, § 2º, V, da LRF, com a devida recomendação ao Governador no sentido de observar as normas constitucionais e legais.	Itens 2.3.2 e 2.3.3, deste Parecer
Ressalva pela não destinação e aplicação integral de 0,5% da receita tributária estadual na forma de duodécimos à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia, em ofensa ao art. 42 do ADCT da CE/89, com a devida recomendação ao Governador do Estado para que se destine e aplique o mínimo de 0,5% da receita tributária em desenvolvimento do ensino, ciência e tecnologia, previsto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da CE/89, e no art. 5º da Lei Estadual nº 1.860/98	Cálculo mostrado no item 2.13.4, deste Parecer.
Ressalva pela não destinação mínima de 1% da receita de impostos e transferências constitucionais, líquidas das transferências a Municípios, para o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FHIS), em ofensa ao art. 54 da ADCT da CE/89, com a devida recomendação ao Governador do Estado para que se destine o mínimo de 1% da receita de impostos e transferências constitucionais, líquidas das transferências a Municípios, para o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FHIS), previsto no art. 54 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da CE/89.	Cálculo mostrado no item 2.13.9, deste Parecer.
Ressalva quanto ao desequilíbrio financeiro e atuarial do plano de custeio e benefícios do RPPS, em decorrência da não adoção de medidas para manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário estadual (fls. 915/917 do TC/3931/2022 e Despacho nº 4087192 do processo SEI nº 10133.102630/2017-12), em desacordo com o art. 40 da CF/88, c/c o art. 31-B da CE/89 e com o art. 53 da Portaria MPS nº 464/2018, com a devida recomendação ao Governador no sentido do cumprimento das mencionadas normas.	Item 2.14, deste Parecer

2.4.4. Parecer do Ministério Público de Contas

No Parecer PAR – 1ª PRC – 4555/2022³, emitido pelo Ministério Público de Contas, em observância ao disposto no art. 18 da Lei Complementar n.º 160/2012 c/c art. 114, IV, da Resolução TCE/MS n.º 98/2018, este órgão opina pela emissão

³ PAR – 1ªPRC – 4555/2022, p. 4601-4686





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas Anuais do Balanço Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, consignando algumas ressalvas, consoante consta das considerações finais, *in verbis*:

12- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a verificação dos pontos de controle relevantes para emissão do presente Parecer, este Ministério Público de Contas conclui, com base nas manifestações técnicas trazidas aos autos, que apesar das limitações impostas na análise dessas Conta de Governo, que se restringiu aos documentos insertos no processo, às informações de acesso público retiradas do Portal da Transparência do Governo Estadual e da página oficial de órgãos da administração federal e estadual, foi possível a verificação de pontos positivos, uma vez que os dados contábeis demonstram uma melhora em alguns índices em comparação aos exercícios anteriores.

Impõe-se registrar, por outro norte, a necessidade de efetiva atuação governamental para que as Recomendações aqui propostas sejam observadas, com as correções devidas, buscando um aprimoramento na gestão estadual.

13- CONCLUSÃO

Com suporte nos dados e registros contábeis trazidos para instruir os autos, e ainda, na manifestação da Coordenadoria de Contas do Estado e no Parecer exarado pela D. Auditoria, entendemos que as contas aqui examinadas guardam consonância com as exigências constitucionais e legais e se apresentam de forma clara e objetiva, demonstrando a exatidão dos atos e fatos contábeis ocorridos no **exercício de 2021**, notadamente com relação à legalidade, legitimidade e conformidade com a legislação que rege a matéria.

A indicação de ressalvas e recomendações, formuladas por este Ministério Público de Contas, tem como objetivo a correção de omissões/inconsistências/impropriedades que não alteram o resultado do Balanço Geral na forma apresentada.

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

I – emita 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 2021, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador **REINALDO AZAMBUJA SILVA**, nos termos do artigo 77, inciso I da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c artigo 21, inciso I e artigo 59,





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

inciso II da Lei Complementar 160/2012 e artigo 114, inciso IV, da Resolução TCE/MS nº 098/2018, **ficando consignadas as Ressalvas e Recomendações expostas no item 11** 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.

III – Por derradeiro, este Ministério Público de Contas opina no sentido de que todos os pontos que foram merecedores de Ressalvas/Recomendações, sejam alvo de monitoramento, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 160/2012. 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, IV 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 2021, de responsabilidade do Governador do Estado, Senhor Reinaldo Azambuja Silva, com as devidas ressalvas e sugestões de recomendações resumidas no item 2.17, deste Parecer.

Assim, destacamos as ressalvas apresentadas pelo Ministério Público de Contas no Parecer:

RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES	
RESSALVA N.º 1	Ressalva pela não remessa dos extratos dos credores da dívida fundada: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Receita Federal do Brasil (RFB), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em prejuízo ao Anexo II, item 1.4.1, subitem 25, da Resolução TCE/MS nº 88/2018, combinado com o art. 98, parágrafo único da Lei nº 4.320/1964, com a devida recomendação ao Governador no sentido de observar o Manual de peças obrigatórias.
RESSALVA N.º 2	Ressalva pela não apresentação do detalhamento de obras em andamento/paralisadas (seção G2) no “quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo em termos de realização de obras e de prestação de serviços” (fls. 4359/4360), em descompasso com o anexo II, item 1.4.1, subitem 52, da Resolução TCE/MS nº 88/2018, combinado com o art. 2º, § 2º, III, da Lei nº 4.320/1964, com a devida recomendação ao Governador no sentido de observar o Manual de peças obrigatórias.
RESSALVA N.º 3	Ressalva pela não realização de audiências públicas quadrimestrais de acompanhamento da LDO (fls. 169, 415, 598 do TC/9077/2021), em prejuízo ao art. 48, § 1º, I, da LRF, com a devida recomendação





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

	ao Governador no sentido de observar as normas legais.
RESSALVA N.º 4	Ressalva pela não apresentação do “demonstrativo do efeito sobre a receita e despesa decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” no projeto de lei orçamentária (PL nº 189/2020) e na LOA (Lei Estadual nº 5.618/2020), em não conformidade com o art. 165, § 6º, da CF/88; e pela não evidenciação de informações de renúncia de receita no Demonstrativo 7 (estimativa e compensação da renúncia de receita) da LDO (Lei Estadual nº 5.543/2020), em não conformidade com o art. 4º, § 2º, V, da LRF, com a devida recomendação ao Governador no sentido de observar as normas constitucionais e legais.
RESSALVA N.º 5	Não conformidade com a determinação do art. 42 do ADCT da CE/MS-89, tendo em vista a não destinação integral de 0,5% da receita tributária estadual na forma de duodécimos à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia (percentual apurado de 0,26%), com a devida recomendação ao Governador do Estado para que se destine e aplique o mínimo de 0,5% da receita tributária em desenvolvimento do ensino, ciência e tecnologia, previsto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da CE/89, e no art. 5º da Lei Estadual nº 1.860/98.
RESSALVA N.º 6	Não conformidade com a determinação do art. 42 do ADCT da CE/MS-89, tendo em vista a não destinação integral de 0,5% da receita tributária estadual na forma de duodécimos à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia (percentual apurado de 0,26%), com a devida recomendação ao Governador do Estado para que se destine e aplique o mínimo de 0,5% da receita tributária em desenvolvimento do ensino, ciência e tecnologia, previsto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da CE/89, e no art. 5º da Lei Estadual nº 1.860/98.
RESSALVA N.º 7	Resta pendente de efetiva demonstração o cumprimento do disposto no art. 10 da Lei Estadual 5.101/2017. Logo, cabendo a imediata concentração de esforços do Governo Estadual para que traga informações sobre a conversão de bens de titularidade do Estado em benefício do Regime Próprio de Previdência, a fim de recompor os saldos financeiros para a capitalização.
RESSALVA N.º 8	Ressalva quanto ao desequilíbrio financeiro e atuarial do plano de custeio e benefícios do RPPS, em decorrência da não adoção de medidas para manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário estadual, em desacordo com o art. 40 da CF/88, c/c o art. 31-B da CE/89, artigo 69 da LRF, e com o art. 53 da Portaria MPS nº 464/2018, com a devida recomendação ao Governador no sentido do cumprimento das mencionadas normas.
RESSALVA N.º 9	O estoque da Dívida Ativa registrada no exercício é de 19,431 bilhões, sendo recebidos em 2021 apenas 0,68% do saldo. Em face da relevância dos valores envolvidos, impõe-se ações efetivas, por parte do Governo Estadual, a fim de se recuperar tais créditos, avançando no sentido de melhorar tais recebimentos, evitando o seu perecimento e maiores prejuízos pelo Estado. Recomenda-se ação fiscalizatória específica para análise da Dívida Ativa.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

RESSALVA N.º 10

Inexistência, na apuração das despesas com pessoal, de lançamento de despesa registrada como “*Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização*”, a despeito da sua efetiva realização, configurando afronta da disposição contida no art. 18, § 1º, da LRF. Recomenda-se a demonstração, de forma efetiva, nos relatórios contábeis (RGF) das despesas realizadas com contratos de terceirização, ante a possibilidade de impacto na apuração do gasto com pessoal.

RESSALVA N.º 11

Inclusão, diretamente na LOA, de dispositivo concedendo autorização para abertura de créditos adicionais especiais, sem autorização legislativa específica, em contrariedade ao que dispõe o art. 165, § 8º da CF, c/c o art. 7º, inc. I, da Lei nº 4.320/64, recomendação à Administração Estadual no sentido de que, ao elaborar o projeto da LOA, se abstenha de incluir em seu texto autorização para abertura de créditos adicionais especiais, em observância ao princípio da exclusividade.

RESSALVA N.º 12

Repasse de duodécimos à maior para Assembleia Legislativa e à menor para o Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas e Ministério Público Estadual, frente ao estabelecido pela LDO-2021, com recomendação para elaboração de notas explicativas evidenciando a ocorrência de situações capazes de afetar os repasses duodecimais aos Poderes, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público Estadual e à Defensoria Pública do Estado, como deduções oriundas de saldos financeiros a serem devolvidos ao final do exercício, conforme o art. 168, § 2º, da Constituição Federal; deduções previstas em LDO; e/ou medida de recomposição de repasses que não haviam sido transferidos integralmente em exercícios financeiros pretéritos.

2.5 Gestão Orçamentária

2.5.1. Instrumentos de Planejamento

O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 e no âmbito estadual, na Constituição do Estado, compondo-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

O planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas que estão ligadas à gestão de recursos públicos, de maneira a alcançar e sustentar de forma transparente o equilíbrio das contas públicas.

Foram aprovadas pela Assembleia Legislativa, as Leis que fundamentaram a execução das receitas e despesas públicas no exercício de 2021, sendo elas:

- a) Lei n.º 5.488, de 18 de dezembro de 2019, instituidora do Plano Plurianual - PPA, com vigência e eficácia quadrienal para os exercícios financeiros de 2020 a 2023, republicada





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

pela Lei n.º 5.552/2020, alterada pela Lei n.º 5.617/2020 (primeira revisão), e novamente alterada pela Lei n.º 5.783/2021 (segunda revisão);

b) Lei n.º 5.543, de 15 de julho de 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO), que estabeleceu as diretrizes orçamentárias para a elaboração do orçamento anual para o exercício financeiro de 2021;

c) Lei n.º 5.618, de 17 de dezembro de 2020 (Lei Orçamentária Anual -LOA), por meio da qual foi aprovado o orçamento anual para o exercício financeiro de 2021.

2.5.2. Plano Plurianual 2020/2023

A Constituição Federal no § 1º, do artigo 165, preceitua que:

Art. 165 (...)

§ 1º A lei que instituir o **plano plurianual** estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (grifo nosso)

Na Constituição Estadual, o Plano Plurianual está disposto no § 1º, do artigo 160:

Art. 160 (...)

§ 1º 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. (grifo nosso)

Desse modo, a Lei Estadual n.º 5.488, de 18 de dezembro de 2019, instituiu o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2020-2023, contendo as diretrizes e as prioridades da administração pública estadual, para a realização das despesas de capital e de outras delas decorrentes, inclusive dos programas temáticos, de gestão, manutenção e de serviços ao Estado.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Em seguida, a referida lei foi republicada pela Lei Estadual n.º 5.552/2020, que aprovou a alteração parcial dos demonstrativos do detalhamento da despesa por órgão e de despesa por ação e região, integrantes da Lei n.º 5.488, de 18 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual para o período de 2020/2023.

Posteriormente, foi editada a Lei Estadual n.º 5.617/2020, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2021, realizando a primeira revisão do Plano Plurianual para o período de 2020/2023, onde constam os princípios norteadores da análise deste Relatório.

Em 16 de dezembro de 2021, foi realizada a segunda revisão, por meio da Lei Estadual nº 5.783/2021, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2022.

1. PRINCÍPIOS NORTEADORES:

- a) Mobilização e Participação Social;
- b) Vida Digna e Próspera;
- c) Promoção da Cidadania e da Justiça Social;
- d) Atendimento igualitário a todas as regiões do Estado, respeitando as diversidades;
- e) Criatividade, Ciência, Tecnologia e Inovação, como motores das mudanças;
- f) Desenvolvimento Sustentável.

Ademais, foram apresentadas as diretrizes com resultados diretos à sociedade, mediante o atingimento de objetivos estratégicos, nas seguintes áreas:

2. ÁREA DE RESULTADOS DIRETOS À SOCIEDADE, E SUAS RESPECTIVAS DIRETRIZES:

EDUCAÇÃO:

- a) Qualidade de aprendizagem para todos;
- b) Melhoria do ambiente escolar;
- c) Permanência na escola;





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

SAÚDE:

- a) Regionalização e ampliação do acesso;
- b) Fortalecimento da Atenção e Vigilância em Saúde;
- c) Aprimoramento da gestão no SUS;

JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA:

- a) Preservação da vida e patrimônio;
- b) Reintegração social;

DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL:

- a) Assistência Social;
- b) Direitos Humanos;
- c) Trabalho, Emprego e Renda;
- d) Cidadania;

CULTURA, ESPORTE E LAZER:

- a) Cultura local;
- b) Transformação social;

CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO:

- a) Inovação tecnológica e científica;
- b) Empreendedorismo;
- c) Conectividade;
- d) Capital humano;

MEIO AMBIENTE:

- a) Conservação;
- b) Gestão de recursos hídricos e naturais;

INFRAESTRUTURA:

- a) Habitação popular;





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

- b) Mobilidade e transporte;
- c) Capacidade energética;
- d) Universalização do saneamento básico;

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:

- a) Diversificação e intensificação da produção;
- b) Fortalecimento da agricultura familiar;
- c) Sanidade agropecuária;
- d) Inteligência logística;
- e) Turismo;

GESTÃO PÚBLICA:

- a) Transformação digital;
- b) Desenvolvimento de servidores;
- c) Equilíbrio fiscal;
- d) Parcerias estratégicas;
- e) Integridade e transparência;
- f) Gestão Estratégica.

Desse modo, a materialização das Diretrizes Estratégicas estabelecidas no PPA 2020/2023 está expressa pelos Programas Temáticos e pelos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado, trazendo na **primeira revisão**, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2021, a busca na estratégica do Governo para ser “presente, responsável e transparente” em suas ações e projetos.

O Programa é um sistema de mediação definido por um órgão público para alterar uma dada realidade, é um instrumento de organização da ação governamental e visa solucionar problemas relacionados ao atendimento de uma demanda social.

Assim, seguem no demonstrativo abaixo os valores alocados para cada um dos programas do governo mencionados:





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 1 – Demonstrativo de Despesas por Programas.

R\$1,00

DEMONSTRATIVO DE DESPESAS POR PROGRAMAS			
Códigos	Títulos	Valores atualizados para 2021 em acordo com a 1ª revisão	% Total
PROGRAMAS TEMÁTICOS		4.036.727.100,00	
2040	PROGRAMA DE EQUILÍBRIO FISCAL E GESTÃO DE RECURSOS	20.500,00	0,00
2041	PROGRAMA DE APOIO AO PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – PROFISCO IIMS	24.511.000,00	0,12
2042	PROGRAMA SOLUÇÕES INTELIGENTES EM PRODUTIVIDADE	956.000,00	0,00
2043	PROGRAMA: PROMOÇÃO, PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À ASSISTÊNCIA INTEGRAL À SAÚDE.	1.052.527.600,00	5,31
2044	PROGRAMA DE GESTÃO DA SAÚDE	164.335.000,00	0,83
2045	PROGRAMA: INVESTINDO EM SAÚDE	206.463.800,00	1,04
2046	PROGRAMA: QUALIDADE NA EDUCAÇÃO	422.705.900,00	2,13
2047	PROGRAMA PRESERVAÇÃO DA VIDA E PATRIMÔNIO	172.014.500,00	0,87
2048	PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO	980.000,00	0,00
2049	PROGRAMA DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DE INFRAESTRUTURA	21.800,00	0,00
2050	PROGRAMA DE GOVERNANÇA E GESTÃO	110.000,00	0,00
2051	PROGRAMA MS CIDADANIA	90.000,00	0,00
2052	PROGRAMA DE REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS	2.400,00	0,00
2053	PROGRAMA MS ESPORTE E LAZER	26.050.400,00	0,13
2054	PROGRAMA MS CULTURA	23.654.900,00	0,12
2055	PROGRAMA INTEGRIDADE, CONTROLE SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO	9.302.300,00	0,05
2056	PROGRAMA EFICIÊNCIA DO GASTO E DESBUROCRATIZAÇÃO	100.000,00	0,00
2057	PROGRAMA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL	60.000,00	0,00
2058	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DOS CONHECIMENTOS, HABILIDADES E ATITUDES DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MS	11.256.400,00	0,06
2059	PROGRAMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO SANITÁRIO	462.790.700,00	2,34
2060	PROGRAMA DE GESTÃO, EXPANSÃO E DIVERSIDADE DA MATRIZ ENERGÉTICA	23.050.000,00	0,12
2061	PROGRAMA DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA DE TRANSPORTE	989.368.000,00	5,00
2062	PROGRAMA DE HABITAÇÃO POPULAR E DESENVOLVIMENTO URBANO	12.256.200,00	0,06
2063	PROGRAMA DE DIREITOS HUMANOS	17.306.100,00	0,09
2064	PROGRAMAS SOCIAIS DE MS	114.903.600,00	0,58
2065	PROGRAMA TRABALHO, EMPREGO E GERAÇÃO DE RENDA	289.300,00	0,00
2066	PROGRAMA DE GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SUAS	31.047.000,00	0,16
2067	PROGRAMA DE VALORIZAÇÃO E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE	40.070.100,00	0,20
2068	PROGRAMA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	78.392.500,00	0,40
2069	PROGRAMA DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇO	700,00	0,00
2070	PROGRAMA ESTADUAL LOGÍSTICO	600,00	0,00
2071	PROGRAMA AGRONEGÓCIO PRODUTIVO	134.300.400,00	0,68
2072	PROGRAMA DESENVOLVIMENTO DO TURISMO	17.104.600,00	0,09
2073	PROGRAMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL	684.800,00	0,00
PROGRAMAS DE GESTÃO E MANUTENÇÃO		15.769.628.800,00	
1	PROGRAMA EXECUÇÃO DA AÇÃO LEGISLATIVA	319.402.200,00	1,61
2	PROGRAMA FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA	305.558.800,00	1,54
3	PROGRAMA GESTÃO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	1.163.911.000,00	5,88





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

4	PROGRAMA PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS	449.321.700,00	2,27
5	PROGRAMA APOIO E DESENVOLVIMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	58.261.000,00	0,29
6	PROGRAMA COMBATE ÀS DROGAS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	207.500,00	0,00
7	PROGRAMA ASSISTÊNCIA JURÍDICA NA ÁREA CÍVEL E CRIMINAL	223.662.500,00	1,13
8	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEFAZ E VINCULADAS	1.064.114.800,00	5,37
9	PROGRAMA GESTÃO, MANUTENÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA PGE	128.435.400,00	0,65
10	PROGRAMA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DO ESTADO	3.411.100,00	0,02
11	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SES E VINCULADAS	182.522.300,00	0,92
12	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SED E VINCULADAS	2.133.655.000,00	10,77
13	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEJUSP E VINCULADAS	2.112.457.500,00	10,67
14	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEGOV E VINCULADAS	170.950.900,00	0,86
15	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA CGE E VINCULADAS	8.019.400,00	0,04
16	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SAD E VINCULADAS	141.283.700,00	0,71
17	PROGRAMA MS AGEPREV	2.736.295.900,00	13,82
18	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEINFRA E VINCULADAS	127.302.400,00	0,64
19	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEDHAST E VINCULADAS	108.626.600,00	0,55
20	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SEMAGRO E VINCULADAS	295.502.000,00	1,49
Totais		19.806.355.900,00	100%

Fonte: Lei n.º 5.543/2020, (fls. 230-231) LDO 2021 (primeira revisão).

Logo, os objetivos foram traduzidos em trinta e quatro programas temáticos, totalizando R\$ 4,036 bilhões, e vinte programas de gestão e manutenção, que somaram R\$ 15,769 bilhões.

2.5.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, em seu art. 160, § 2º preconiza que:

Art. 160 (...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias 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.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias desempenha um papel significativo na manutenção do equilíbrio fiscal das contas públicas na medida em que, segundo as





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

alíneas do inciso I do artigo 4º da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), deverá dispor sobre:

Art. 4º (...)

I – disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) 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) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

As diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2021 foram estabelecidas na Lei n.º 5.543, de 15 de julho de 2020 - LDO, publicada no Diário Oficial do Estado n.º 10.227, de 16 de julho de 2020, que designou para o Estado de Mato Grosso do Sul além das disposições formais e materiais sobre a organização e a estrutura orçamentária, as diretrizes para a elaboração e para a execução da lei orçamentária para o exercício de 2021, com as seguintes prioridades e metas da administração⁴:

- a) Metas fixadas no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), integrante do Contrato de Refinanciamento, celebrado entre o Estado de Mato Grosso do Sul e a União;
- b) As diretrizes e as metas definidas no Plano Plurianual para o período 2020-2023;
- c) As metas constantes do Anexo de Metas Fiscais.

Importante ressaltar que, para a composição do orçamento anual, o parágrafo único do artigo 7º, observa que: “As metas fiscais poderão ser alteradas na elaboração da proposta orçamentária de 2021, a ser submetida à Assembleia Legislativa, em decorrência do impacto ocasionado pela pandemia da Covid-19, relacionadas à frustração de arrecadação e ao aumento das despesas”.

⁴ Art. 7º, da Lei n.º 5.543/20 - LDO 2021.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Para as diretrizes específicas do orçamento fiscal, o § 1º do artigo 12 da LDO, estabeleceu o limite global de despesas das instituições abaixo listadas, onde devem ser repassados os seguintes valores:

Tabela 2 - Limites de Despesas por Instituição.

Limites de Despesas por Instituição (R\$)		R\$1,00
Assembleia Legislativa	321.102.200,00	
Tribunal de Contas	304.493.500,00	
Tribunal de Justiça	971.611.000,00	
Ministério Público	449.321.700,00	
Defensoria Pública do Estado	204.841.100,00	
Total	2.251.369.500,00	

Fonte: Lei n.º 5.543/2020 (LDO 2021).

2.5.4. Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual estima receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro. De um lado, permite avaliar as fontes de recursos públicos no universo dos contribuintes e, de outro lado, define quem são os beneficiários desses recursos.

Consta do § 4º do artigo 160 da Constituição Estadual:

Art. 160 (...)

§ 4º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, incluídas as Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

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

III - orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Direta e Indireta, bem como os Fundos e Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

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

§ 6º A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária anual devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal do Estado de Mato Grosso do Sul. (Acrescentado pelo art. 1º, da Emenda Constitucional n.º 70, de 5.4.2016 – DOMS, de 6/4/2016.)

Por seu turno, a Lei Complementar n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, no *caput* do artigo 5º, determina que o projeto de lei orçamentária anual, deve ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as normas desta própria Lei Complementar.

Para o exercício de 2021, a LOA foi aprovada pela Lei Estadual n.º 5.618, de 17 de dezembro de 2020, publicada no diário oficial, estimando a receita e fixando a despesa do Estado em igual valor de R\$ 16.823.704.500,00 (dezesesseis bilhões, oitocentos e vinte e três milhões, setecentos e quatro mil e quinhentos reais), estabelecendo o orçamento fiscal em R\$ 12.206.117.800,00 (doze bilhões, duzentos e seis milhões, cento e dezessete mil e oitocentos reais) e o orçamento da seguridade social em R\$ 4.617.586.700,00 (quatro bilhões, seiscentos e dezessete milhões, quinhentos e oitenta e seis mil e setecentos reais).

Tabela 3 - Distribuição dos Recursos Orçamentários por Conjunto.

DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS POR CONJUNTO		
Orçamento	R\$	%
Orçamento fiscal	12.206.117.800,00	72,55
Orçamento da seguridade social	4.617.586.700,00	27,45
Total	16.823.704.500,00	100,00

Fonte: Lei n.º 5.618/2020 (LOA 2021).

O orçamento de investimentos das sociedades de economia mista, observada a programação anexa a esta lei, foi fixado em R\$ 289.784.200,00 (duzentos e oitenta e nove milhões, setecentos e oitenta e quatro mil e duzentos reais), de acordo com o art. 6º, da LOA.

Outrossim, como apurado pela Unidade Técnica (fls. 4.491-4.492) e pela Auditoria do Corpo Especial (fl. 4.544), não consta na LOA o demonstrativo





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, nos termos do exigido pelo art. 165, § 6º, da CF/88.

Logo, cabe recomendação ao Governador do Estado, no intuito de contemplar tal exigência para as próximas prestações de contas.

2.5.4.1. Estimativa da Receita

Preliminarmente, ressalto relevante a observância do § 6º do artigo 160 da Constituição Estadual, que prevê: “A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária anual devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal do Estado de Mato Grosso do Sul”.

No caso, a estimativa da receita para o exercício de 2021, no montante de R\$ 16.823.704.500,00 (dezesesseis bilhões, oitocentos e vinte e três milhões, setecentos e quatro mil e quinhentos reais), teve um crescimento nominal de 6,08% em relação ao total das receitas estimado para o exercício financeiro anterior - LOA para 2020 R\$ 15.800.400.000,00 (quinze bilhões, oitocentos milhões e quatrocentos mil reais).

Com efeito, observa-se conforme apontamento da Divisão especializada, em consulta ao Manual Técnico de Orçamento do Governo do Estado (fl. 4.491), que:

A metodologia de previsão da receita orçamentária baseia-se na série histórica de arrecadação dos últimos três períodos com a agregação de índices de preços (IPCA/IBGE), de crescimento econômico (PIB/IBGE), de efeito legislação, de desempenho fiscal e de outros fatores relevantes.

Percebe-se que as projeções de receitas, apesar de encontrar um cenário econômico um pouco melhor, mas ainda com muitas incertezas, se traduzem num conservadorismo racional, em convergência com o Plano Plurianual.

A tabela a seguir demonstra a receita prevista para o exercício de 2021, assim como o seu desdobramento:

Tabela 4 - Receitas Estimadas nas LOAS para os Exercícios Financeiros de 2020 e 2021.

RECEITAS ESTIMADAS NAS LOAS PARA OS EXERCÍCIOS FINANCEIROS DE 2020 E 2021		
DESCRIÇÃO DAS RECEITAS	ESTIMADAS	ESTIMADAS
	2020	2021

R\$1,00





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

RECEITAS CORRENTES (I)	17.579.193.800,00	18.924.829.500,00
Receitas Tributárias	11.924.771.200,00	12.230.475.900,00
Receitas de Contribuições	742.510.800,00	770.355.100,00
Receita Patrimonial	108.933.500,00	110.812.700,00
Receita de Serviços	817.495.900,00	876.522.000,00
Transferências Correntes	3.918.224.100,00	4.856.868.900,00
Outras Receitas Correntes	67.258.300,00	79.794.900,00
RECEITAS DE CAPITAL (II)	1.558.974.400,00	1.299.200.500,00
Operações de Crédito	23.625.100,00	24.511.000,00
Alienação de bens	5.188.600,00	5.395.200,00
Amortização de Empréstimos	5.248.000,00	8.150.600,00
Transferências de Capital	900.167.600,00	613.073.700,00
Outras receitas de Capital	624.745.100,00	648.070.000,00
RECEITAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS (III)	1.331.489.100,00	1.382.157.700,00
Receitas de Contribuições Intraorçamentárias	875.448.800,00	908.278.000,00
Receita Patrimonial Intraorçamentária	28.204.400,00	30.000.000,00
Demais Receitas Correntes Intraorçamentárias	427.835.900,00	443.879.700,00
(-) DEDUÇÕES DE VALORES DESTINADOS AO FUNDEB (IV)	-1.848.787.700,00	-1.897.134.100,00
(-) VALORES DAS TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS AOS MUNICÍPIOS (V)	-2.820.469.600,00	-2.885.349.100,00
TOTAIS DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS (VI) = (I + II + III – IV – V)	15.800.400.000,00	16.823.704.500,00

Fonte: Leis n.º 5.489/2019 (LOA 2020) e n.º 5.618/2020 (LOA 2021).

2.5.4.2. Alterações Orçamentárias

A Lei Orçamentária Anual no seu art. 9º, alterado pela Lei n.º 5.766 de 1º de dezembro de 2021, autoriza o Poder Executivo realizar a abertura de créditos suplementares até o **limite de 30%** (trinta por cento) do total da despesa constante dos orçamentos integrantes da Lei, ou seja, R\$ 17,1 bilhões, utilizando como recursos compensatórios as fontes referidas nos incisos de I a IV do § 1º do artigo 43 da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964.

Ainda se presumiu que não seria computada para efeito do limite, a abertura de créditos suplementares para atender despesas com pessoal e com encargos sociais, destinados à cobertura de despesas com precatórios judiciais e para o atendimento das despesas decorrentes da contratação de operações de crédito autorizadas por leis específicas.

Durante o exercício de 2021 foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais no montante de R\$ 5,174 bilhões, utilizando-se como fontes de recursos as fontes derivadas de superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias e o produto de operações de créditos, conforme a tabela abaixo:





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 5 - Tipo de Crédito Adicional.

TIPO DE CRÉDITO ADICIONAL		R\$1,00
Suplementar		9.827.437,46
Superávit Financeiro		2.375.830,58
Excesso de Arrecadação		2.524.400,26
Anulação das Dotações		2.398.934,16
Operações de Crédito		129.338,30
Especial		631.089,71
Superávit Financeiro		36.000,00
Excesso de Arrecadação		108.500,00
Anulação de Dotações		243.294,85
Total		10.458.527,17

Fonte: Decretos Estaduais "O" publicados no exercício de 2021 no Diário Oficial do Poder Executivo do Estado, in Análise da DFCGG, fl. 4493

Os créditos adicionais abertos no exercício apresentam conformidade com a autorização legislativa, contudo, nota-se que no art. 8º da LOA, contem autorização para abertura de crédito especial, a saber:

Art. 8º Autoriza-se o Poder Executivo Estadual a abrir créditos adicionais **especiais** e/ou suplementares, durante o exercício de 2021, destinados as seguintes finalidades: (grifo nosso)

[...]

A Unidade Técnica e a Auditoria do Corpo Especial (fl. 4.546) observaram este ponto, uma vez que tal permissão não poderia constar na citada norma, tendo em vista que os créditos adicionais especiais dependem de autorização legal específica, em razão da vedação disposta nos termos do artigo 165, § 8º, da CF/88, combinado com o art. 7º, I, da Lei Federal n.º 4.320/64.

Os créditos especiais foram abertos por meio de decretos do Executivo e autorizados pelas seguintes Leis Estaduais:

Quadro 1 - Normas e Decretos dos Créditos Especiais.

Norma	Decreto "O"	Ementa
5.580/2020 (art. 9º)	2 (DOE n.º 10369)	Cria o Fundo Estadual de Estruturação e Aperfeiçoamento de Parcerias (FEPP), e dá outras providências.
5.618/2020 (art. 8º, I)	15 (DOE n.º 10391)	Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2021.
5.652/2021 (art. 2º)	47 (DOE n.º 10502)	Acrescenta, altera e revoga dispositivos da Lei nº 4.640, de 24 de dezembro de 2014, que reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

		de Mato Grosso do Sul.
5.688/2021 (art. 7º)	102 (DOE n.º 10630)	Institui, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, o Programa "MS Cultura Cidadã", nos termos que especifica.
5.687/2021 (art. 6º)	104 (DOE n.º 10631)	Institui o Programa Estadual "Incentiva+MS Turismo", com o objetivo de conceder apoio financeiro emergencial a pessoas físicas que desenvolvem atividade de Guia de Turismo, a Microempreendedores Individuais (MEIs) e a Microempresas (MEs), na forma que menciona, afetados pelas adversidades econômicas decorrentes da pandemia da Covid-19.
5.689/2021 (art. 20)	110 (DOE n.º 10643)	Institui, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, o Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado (+CRÉDITO-MS) e o Fundo Estadual de Microcrédito (FEM), nos termos que especifica, e dá outras providências.

Seguidamente, o orçamento no decorrer do exercício apresenta as seguintes alterações, conforme acompanhamento da unidade técnica (fl. 4.495):

Tabela 6 – Alterações ao decorrer do Exercício Financeiro.

R\$1,00						
Mês	Superávit Financeiro (I)	Excesso de Arrecadação (II)	Suplementação (III) (1)	Anulação (IV) (2)	Operação de Crédito (V)	Total (VI) = (I + II + III + IV + V)
Janeiro	26.500,00	119.602,50	785.803,22	-785.803,22	100.000,00	246.102,50
Fevereiro	86.614,00	0,00	85.701,95	-85.701,95	0,00	86.614,00
Março	148.924,63	0,00	466.589,15	-466.589,15	0,00	148.924,63
Abril	72.529,37	700,00	91.999,70	-91.999,70	0,00	73.229,37
Maio	317.096,91	1.750,00	84.933,10	-84.933,10	0,00	318.846,91
Junho	239.472,36	316,77	76.227,64	-76.227,64	0,00	239.789,14
Julho	168.704,01	11.086,20	103.399,80	-103.399,80	0,00	179.790,20
Agosto	517.779,38	33.454,02	474.489,40	-474.489,40	28.602,20	579.835,60
Setembro	323.940,14	165.157,00	96.222,96	-96.222,96	0,00	489.097,14
Outubro	421.729,21	403.893,00	139.252,64	-139.252,64	0,00	825.622,21
Novembro	85.937,09	447.563,36	47.548,62	-47.548,62	736,10	534.236,55
Dezembro	2.603,48	1.449.377,41	190.060,83	-190.060,83	0,00	1.451.980,89
TOTAL	2.411.830,58	2.632.900,26	2.642.229,01	-2.642.229,01	129.338,30	5.174.069,14

Fonte: Decretos Estaduais "O" publicados no exercício de 2021 no Diário Oficial do Poder Executivo do Estado.

(1) A suplementação indicada não se confunde com o tipo de crédito adicional (suplementar)

(2) As operações permutativas de anulação representam a contrapartida de suplementações de mesmos valores.

Assim, da totalidade de créditos adicionais abertos, R\$ 5,174 bilhões foram destinados para atender despesas com pessoal e com encargos sociais, que de acordo com a LOA 2021 não foram computados para efeito do limite. Dessa forma, os créditos adicionais abertos no exercício apresentam conformidade com a autorização legislativa.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.5.5. Comportamento da Execução Orçamentária

A execução orçamentária é o meio pelo qual as estimativas de receitas da Lei Orçamentária Anual se concretizam, é onde podemos observar a qualidade da gestão fiscal prevista pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o acompanhamento e de maneira especial, conforme prevê o art. 8º e art. 9º da LRF, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, assim como, o RREO – Relatório Resumido à Execução Orçamentária e o RGF – Relatório de Gestão Fiscal.

O Balanço Orçamentário, Anexo 12 da Lei Federal n.º 4.320/64, é o demonstrativo contábil que deverá indicar as receitas e as despesas previstas, confrontando-as com as realizadas.

A Norma Brasileira de Contabilidade, NBC SP 13, de 18 de outubro de 2018, que trata sobre a apresentação de informação orçamentária nas demonstrações contábeis, determina que a comparação dos valores orçados com os valores realizados decorrentes da execução do orçamento deve ser incluída nas demonstrações contábeis das entidades que publicam seu orçamento aprovado, obrigatória ou voluntariamente, para fins de cumprimento das obrigações de prestação de contas e responsabilização (accountability) das entidades do setor público.

Assim, apresenta-se a síntese do Balanço Orçamentário do exercício de 2021:

Quadro 2 - Anexo 12 - Balanço Orçamentário - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - Consolidação Geral.

R\$1,00

**Anexo 12 - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO - QUADRO PRINCIPAL - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
Consolidação Geral**

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo d=(c-d)
Receitas Correntes (I)	15.524.504.000,0 0	18.089.841.490,0 0	19.522.249.590,3 6	1.432.408.100,36
Receitas de Capital (II)	1.299.200.500,00 16.823.704.500,0	1.496.101.573,00 19.585.943.063,0	369.255.534,85 19.891.505.125,2	-1.126.846.038,15
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III)=(I+II)	0	0	1	305.562.062,21
Operações de Crédito/Refinanciamento (IV)	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V)	16.823.704.500,0	19.585.943.063,0	19.891.505.125,2	
=	0	0	1	305.562.062,21
Déficit (VI)	0,00	2.411.830.580,43	0,00	-2.411.830.580,43
TOTAL (VII) = (V + VI)	16.823.704.500,0	21.997.773.643,4	19.891.505.125,2	-2.106.268.518,22





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Saldos de Exercício Anteriores	500.000,00	2.411.830.580,43	2.411.830.580,43	0,00
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores	0,00	0,00	0,00	0,00
Superávit Financeiro	0,00	2.411.830.580,43	2.411.830.580,43	0,00
Reabertura de Créditos Adicionais	500.000,00	0,00	0,00	0,00

DESPESAS ORÇAMENTARIAS	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)	Despesas Liquidadas (h)	Despesas Pagas (i)	Saldo (j)=(f-g)
Despesas Correntes (VIII)	14.163.230.300,00	17.732.816.752,22	16.134.644.547,81	15.767.982.979,29	15.668.895.196,13	1.598.172.204,41
Despesa De Capital (IX)	2.526.336.200,00	4.219.742.764,21	2.467.667.334,69	1.885.586.139,72	1.877.497.661,11	1.752.075.429,52
Reserva De Contingência (X)	134.138.000,00	45.214.127,00	0,00	0,00	0,00	45.214.127,00
SUBTOTAL DAS DESPESAS (XI) =	16.823.704.500,00	21.997.773.643,43	18.602.311.882,50	17.653.569.119,01	17.546.392.857,24	3.395.461.760,93
Amortização da Dívida /Refinanciamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO	16.823.704.500,00	21.997.773.643,43	18.602.311.882,50	17.653.569.119,01	17.546.392.857,24	3.395.461.760,93
Superávit (XIV)	0,00	0,00	1.289.193.242,71	0,00	0,00	-1.289.193.242,71
TOTAL (XV) = (XIII + XIV)	16.823.704.500,00	21.997.773.643,43	19.891.505.125,20	17.653.569.119,01	17.546.392.857,24	2.106.268.518,22
Reserva do RPPS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

QUADRO DA EXECUÇÃO DOS RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS - Consolidação Geral						
DESPESAS ORÇAMENTARIAS	Inscritos		Liquidados (c)	Pagos (d)	Cancelados (e)	Saldo a pagar (f)=(a+b-d-e)
	Em exercícios anteriores (a)	Em 31 de dez. de 2020 (b)				
Despesas Correntes	40.071.589,60	190.223.705,08	131.014.584,94	131.014.328,94	57.634.748,71	41.646.217,03
Pessoal e Encargos Sociais	88.503,53	771.048,11	643.482,21	643.482,21	197.557,03	18.512,40
Juros e Encargos Da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	39.983.086,07	189.452.656,97	130.371.102,73	130.370.846,73	57.437.191,68	41.627.704,63
Despesa De Capital	24.647.548,44	90.722.553,86	70.980.667,07	70.980.667,07	23.445.514,58	20.943.920,65
Investimentos	24.647.548,44	90.722.553,86	70.980.667,07	70.980.667,07	23.445.514,58	20.943.920,65
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	64.719.138,04	280.946.258,94	201.995.252,01	201.994.996,01	81.080.263,29	62.590.137,68

QUADRO DA EXECUÇÃO DOS RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS LIQUIDADOS - Consolidação Geral					
Inscritos					
DESPESAS ORÇAMENTARIAS	Em exercícios anteriores (a)	Em 31 de dez. de 2020 (b)	Pagos (c)	Cancelados (d)	Saldo a pagar (e)=(a+b-c-d)
Despesas Correntes	80.682.530,15	310.940.071,55	319.568.227,06	15.126.297,94	56.928.076,70
Pessoal e Encargos Sociais	8.249.763,91	249.354.208,72	249.023.126,16	6.686.517,03	1.894.329,44
Juros e Encargos Da Dívida	0,00	30.000,00	30.000,00	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	72.432.766,24	61.555.862,83	70.515.100,90	8.439.780,91	55.033.747,26
Despesa De Capital	3.422.428,86	3.396.895,23	2.583.417,16	1.885.803,00	2.350.103,93
Investimentos	3.422.428,86	3.274.561,66	2.461.083,59	1.885.803,00	2.350.103,93
Inversões Financeiras	0,00	122.333,57	122.333,57	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	84.104.959,01	314.336.644,78	322.151.644,22	17.012.100,94	59.278.180,63

Fonte: Anexo 12 - Balanço Orçamentário (fls. 16-19).

Verifica-se, portanto, um superávit orçamentário de R\$ 1,289 bilhões, fruto da diferença entre uma receita realizada de R\$ 19,891 bilhões e uma despesa empenhada de R\$ 18,602 bilhões.

2.5.5.1. Receitas Orçamentárias

Receitas orçamentárias são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício, constituindo elemento novo para o patrimônio





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

público e aumentando-lhe o saldo, ou seja, são fontes de recursos por meio das quais se viabiliza a execução das políticas públicas.

Conforme o art. 11 da Lei Federal n.º 4.320/64, as receitas orçamentárias são classificadas por categorias econômicas em receitas correntes e receitas de capital, permitindo analisar o comportamento da arrecadação de cada categoria de forma diferenciada, observando os critérios exigidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei Orçamentária Anual de 2021 estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 16.823.704.500,00 (dezesesseis bilhões, oitocentos e vinte e três milhões, setecentos e quatro mil e quinhentos reais).

As receitas arrecadadas atingiram no exercício, o montante de R\$ 20,260 bilhões, correspondendo a 109,96% da previsão atualizada de R\$ 19,585 bilhões, constatando-se um excesso de arrecadação, muito embora a previsão das receitas de capital não tenha alcançado a previsão inicial, conforme podemos observar:

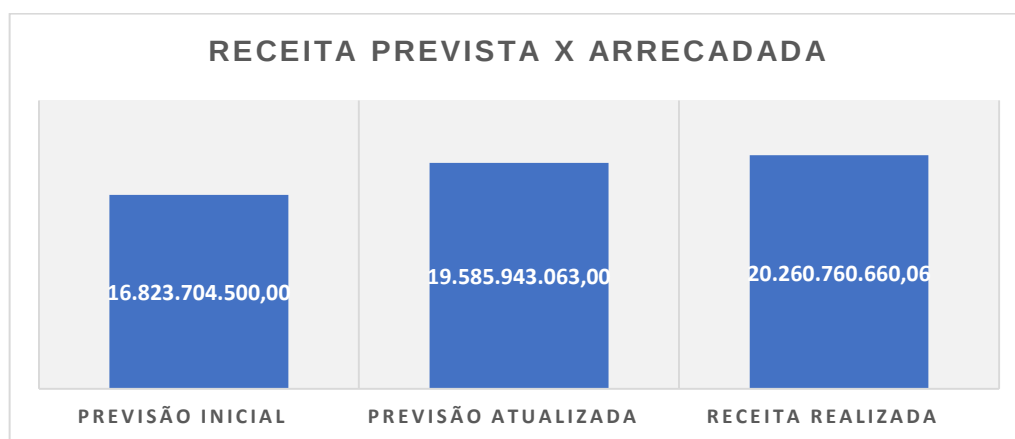
Tabela 7 - Execução Orçamentária da Receita.

R\$1,00

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA					
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão inicial	Previsão Atualizada	Receita Realizada	AH (%)	AV (%)
Receitas Correntes	15.524.504.000,00	18.089.841.490,00	19.891.505.125,21	109,96	98,18
Receitas de Capital	1.299.200.500,00	1.496.101.573,00	369.255.534,85	24,68	1,82
Operações de Crédito / Refinanciamento	0,00	0,00	0,00	0	0
TOTAL	16.823.704.500,00	19.585.943.063,00	20.260.760.660,06	103,45	100%

Fonte: Lei n.º 6.618/2020 – LOA.

Figura 2 - Receita Prevista x Arrecadada.



Fonte: Balanço Orçamentário (fls. 16-19).





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

A quase totalidade da arrecadação constitui-se de receitas correntes (98,18%), sendo que a receita tributária (Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria) é o grande destaque (49,92%), seguida pelas transferências correntes (27,18%) e receita de contribuições (16,32%).

Cabe ressaltar o apontamento feito pela Unidade Técnica (fls. 4.492) sobre a classificação de natureza de receita intraorçamentária inapropriada na LOA (DOE n.º 10.355, suplemento II, p. 42-43, 71), estimativa de arrecadação de R\$ 443,879 milhões referente a “aportes periódicos para amortização de déficit atuarial do RPPS” (código 7.9.9.0.01.0.0.00.00), em desacordo com o art. 2º, da Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163, de 2001, alterada pelas Portarias STN n.º 388, 2018, e n.º 374, de 2020.

Importante recomendar ao Governador do Estado que observe os requisitos da Portaria MPS n.º 746/201122 e da Portaria MF n.º 464/2018 para o equacionamento do déficit atuarial e a devida classificação de receita.

2.5.5.2. Despesas Orçamentárias

Despesa orçamentária é uma despesa pública que depende de autorização legislativa para sua realização, e que não pode ser efetivada sem a existência de crédito orçamentário que a corresponda suficientemente. Trata-se do conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos, tais como despesas de pessoal, custeio, manutenção, investimentos e ampliação dos serviços públicos prestados à sociedade.

Segundo o art. 12 da Lei Federal n.º 4.320/64, a classificação da despesa orçamentária divide-se em despesas correntes e de capital, no mesmo sentido, a Portaria Interministerial n.º 163/2001 (expedida pelos então Secretários do Tesouro Nacional e do Orçamento Federal) dispõe sobre a classificação da despesa segundo a sua natureza, distinguindo-a em categorias econômicas, grupos de natureza e elementos de despesa.

A princípio foi fixada na Lei Orçamentária Anual de 2021 a despesa inicial de R\$ 16,823 bilhões, contudo, no decorrer do exercício foi atualizada para R\$ 21,99 bilhões.

Tabela 8 - Execução Orçamentária da Despesa.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA					
DESPESAS	Dotação Inicial	Dotação Atualizada (a)	Despesa Empenhada (b)	AH (%) (b/a)	AV (%)
Despesa Corrente	14.163.230.300,00	17.732.816.752,22	16.134.644.547,81	-9,01	86,73
Pessoal e Encargos sociais	9.843.959.400,00	11.898.299.695,73	11.395.757.318,82	-4,22	61,26

R\$1,00





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Juros e Encargos da Dívida	530.788.700,00	401.164.837,00	306.558.701,06	-23,58	1,65
Outras Despesas Correntes	3.788.482.200,00	5.433.352.219,49	4.432.328.527,93	-18,42	23,83
Despesa de Capital	2.526.336.200,00	4.219.742.764,21	2.467.667.334,69	-41,52	13,27
Investimentos	1.959.477.700,00	3.577.672.215,21	2.004.105.990,83	-43,98	10,77
Inversões Financeiras	651.100,00	149.103.356,00	104.118.901,13	-30,17	0,56
Amortização da Dívida	566.207.400,00	492.967.193,00	359.442.442,73	-27,09	1,93
Reserva de Contingência	134.138.000,00	45.214.127,00	0,00	-100,00	0
TOTAL	16.823.704.500	21.997.773.643,43	18.602.311.882,50	-15,44	100,00

Fonte: Balanço Orçamentário (fls. 347-348).

Totalizando R\$ 18,602 bilhões, a despesa empenhada apresentou uma economia de (-15,44%), na execução da despesa, em comparação à dotação atualizada.

A despesa pública é classificada por Grupo de Natureza de Despesa (GND), que é a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

Segundo a Portaria Interministerial n.º 163/2001, existem seis grupos de natureza da despesa com os seus respectivos códigos numéricos de identificação, são eles: Pessoal e Encargos sociais, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida.

Na tabela abaixo, podemos observar as despesas executadas e essa classificação:

Tabela 9 - Demonstrativo das Despesas Executadas nos Exercícios de 2020 e 2021.

R\$1,00					
DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS EXECUTADAS NOS EXERCÍCIOS DE 2020 E 2021					
DESPESAS	Executada 2021	AV (%) 2021	Executada 2020	AV (%) 2020	AH (%) 2021/2020
Despesas Corrente	16.134.644.547,81	86,73	14.224.263.865,59	92,57	13,43
Pessoal e Encargos sociais	11.395.757.318,82	61,26	10.569.633.667,03	68,79	7,82
Juros e Encargos da Dívida	306.558.701,06	1,65	106.938.058,62	0,70	186,67
Outras Despesas Correntes	4.432.328.527,93	23,83	3.547.692.139,94	23,09	24,94
Despesas de Capital	2.467.667.334,69	13,27	1.141.210.455,58	7,43	116,23
Investimentos	2.004.105.990,83	10,77	992.198.233,58	6,46	101,99
Inversões Financeiras	104.118.901,13	0,56	4.266.407,60	0,03	2.340,43
Amortização da Dívida	359.442.442,73	1,93	144.745.814,40	0,94	148,33
Reserva de Contingência	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAIS	18.602.311.882,50	100,00	15.365.474.321,17	100,00	21,07

Fonte: Balanço Orçamentário (fls. 347-348).





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Nota-se que da totalidade das despesas, as de Pessoal e Encargos Sociais, ainda são as que mais se destacam (61,26%), porém, percebe-se que sua variação (7,82%) foi contida neste exercício.

Seguidamente, temos a despesa do grupo Outras Despesas Correntes, que teve uma variação positiva (24,94%), e, já no seguimento das Despesas de Capital, houve grande variação positiva nos Investimentos (101,99%), bem como na Amortização da Dívida (148,33%), em comparação com o exercício anterior.

2.5.5.3. Despesas por Funções de Governo

A análise das despesas por função revela quanto o governo gasta em suas áreas de atuação, como educação, saúde, proteção social etc. Essas diferentes funções agregam os gastos de acordo com categorias predefinidas, permitindo comparações das prioridades definidas pelo Estado.

No exercício de 2021, a execução das despesas segundo as Funções de Governo seguiu as seguintes disposições:

Tabela 10 - Demonstrativo das Despesas por Função.

R\$1,00

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR FUNÇÕES					
FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	Despesas Empenhadas 2021	AV (%) 2021	Despesas Empenhadas 2020	AV (%) 2020	AH (%) 2021/2020
01 – Legislativa	520.310.390,70	2,80	519.002.670,99	3,38	0,25
02 – Judiciária	1.116.224.361,49	6,00	1.078.562.245,43	7,02	3,49
03 – Essencial à Justiça	1.182.434.979,36	6,36	1.021.276.379,50	6,65	15,78
04 – Administração	1.344.494.016,08	7,23	977.276.627,56	6,36	37,58
06 – Segurança Pública	1.796.884.779,42	9,66	1.528.200.964,99	9,95	17,58
08 – Assistência Social	183.073.125,55	0,98	186.439.468,12	1,21	-1,81
09 – Previdência Social	3.999.906.188,93	21,51	3.600.947.593,49	23,44	11,08
10 – Saúde	1.962.243.719,24	10,55	1.671.377.356,72	10,88	17,40
11 – Trabalho	15.982.927,82	0,09	10.981.497,07	0,07	45,54
12 – Educação	2.946.238.110,52	15,84	2.394.809.625,07	15,59	23,03
13 – Cultura	68.439.065,30	0,37	57.812.024,60	0,38	18,38
14 – Direitos da Cidadania	402.404.071,52	2,16	337.327.593,14	2,20	19,29
15 – Urbanismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
16 – Habitação	32.781.279,49	0,18	24.209.907,96	0,16	35,40
17 – Saneamento	37.929.626,89	0,20	37.716.394,17	0,25	0,57
18 – Gestão Ambiental	149.831.766,52	0,81	48.736.305,86	0,32	207,43





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

19 - Ciência e Tecnologia	27.872.333,96	0,15	11.753.472,01	0,08	137,14
20 - Agricultura	259.538.588,99	1,40	184.866.671,15	1,20	40,39
21 - Organização Agrária	11.340.629,85	0,06	2.754.833,04	0,02	311,66
22 - Indústria	88.795.961,95	0,48	184.215.774,90	1,20	-51,80
23 - Comércio e Serviços	28.000.801,39	0,15	22.317.325,04	0,15	25,47
24 - Comunicações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
25 - Energia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
26 - Transporte	1.520.600.271,64	8,18	980.254.044,23	6,38	55,12
27 - Desporto e Lazer	21.266.616,16	0,11	9.042.472,07	0,06	135,19
28 - Encargos Especiais	882.107.299,05	4,74	475.185.166,23	3,09	85,63
99 - Reservas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total Geral	18.598.700.911,82	100,00	15.365.066.413,34	100,00	21,05

Fonte: Anexo 9 - Demonstrativo das Despesas por Órgão e Funções (fls. 169-175).

Do total da despesa realizada (18,598 bilhões), constata-se que **85,32%** dos recursos se concentram nas seguintes áreas:

- ✓ Previdência Social, R\$ 3,999 bilhões;
- ✓ Educação, R\$ 2,946 bilhões;
- ✓ Saúde, R\$ 1,962 bilhão;
- ✓ Segurança Pública, R\$ 1,796 bilhão;
- ✓ Transporte, R\$ 1,520 bilhão;
- ✓ Administração, R\$ 1,344 bilhão;
- ✓ Essencial à Justiça, R\$ 1,182 bilhão;
- ✓ Judiciária, R\$ 1,116 bilhão.

As funções Educação (23,03%), Saúde (17,40%) e Segurança Pública (17,58%) tiveram uma variação positiva em comparação ao exercício anterior, porém, áreas que apesar de não comporem o grupo majoritário de despesas apresentaram uma grande variação, como a Organização Agrária (311,66%), a Gestão Ambiental (207,43%) e a Ciência e Tecnologia (137,14%).

Abaixo podemos observar o ranking por função de governo:

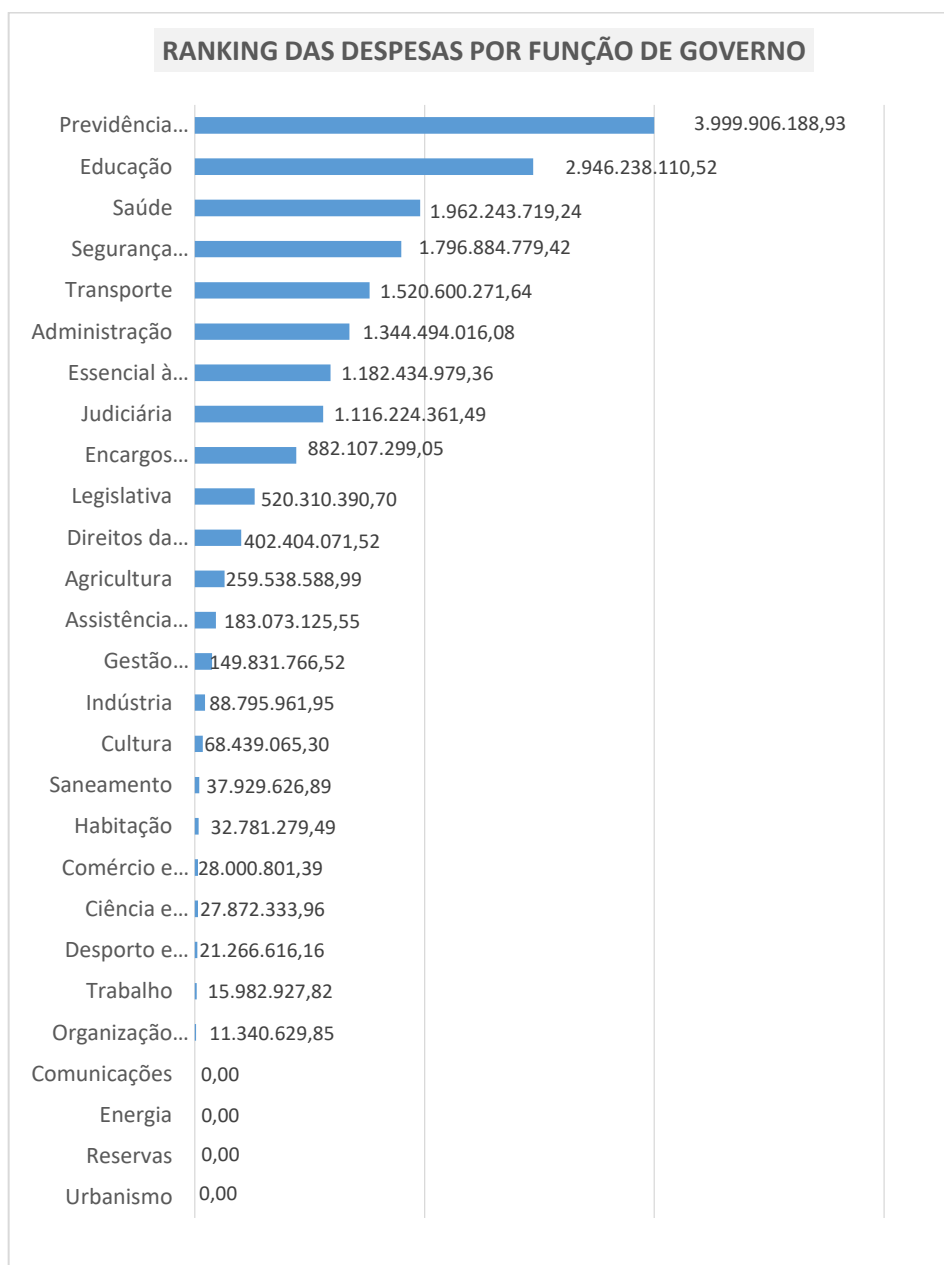




Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Figura 3 - Ranking das Despesas por Função de Governo.



2.6 Gestão Financeira e Patrimonial

A Lei Federal n.º 4.320/1964, a NBC TSP 11 (Norma Brasileira de Contabilidade - Apresentação das Demonstrações Contábeis) e o MCASP (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público), enumeram e apresentam as Demonstrações Contábeis consolidadas, que compõem o Balanço Geral do Estado, objetivando demonstrar a situação patrimonial e orçamentária, os fluxos de caixa, os





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

resultados, os desempenhos das atividades durante o exercício e a conformidade com o orçamento aprovado, sendo eles:

- ✓ Balanço Orçamentário, peça n.º 22;
- ✓ Balanço Financeiro, peça n.º 23;
- ✓ Balanço Patrimonial, peça n.º 24;
- ✓ Demonstração das Variações Patrimoniais, peça n.º 25;
- ✓ Demonstração dos Fluxos de Caixa, peça n.º 30; e
- ✓ Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, peça n.º 31.

As Notas explicativas também integram as demonstrações contábeis, assim como sua publicação, pois são partes integrantes, e devem retratar informação útil, relevante e não suficientemente evidenciada nos demonstrativos contábeis, conforme orientação do MCASP e da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.º 1.133/2008, nos termos do subitem “f” do item 21 da NBC TSP 11 e 8.1 a 8.64 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Com base em pontos de controle das Demonstrações Contábeis, apresentados na análise efetuada pela Divisão de Fiscalização das Contas de Governo e Gestão e no parecer da Auditoria, não foram encontrados fatos que os induzisse a acreditar que as Demonstrações Consolidadas não foram elaboradas em todos os aspectos relevantes, ou seja, encontram-se em conformidade com a estrutura aplicável a estes relatórios contábeis ou que não apresentaram adequadamente a posição orçamentária, financeira e patrimonial do Estado de Mato Grosso do Sul, no referido exercício.

2.6.1. Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro de que trata o art. 103 da Lei Federal n.º 4.320/64, tem por finalidade demonstrar a receita e a despesa orçamentária, bem como os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados aos saldos em espécie, provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

A parte V do MCASP 8ª edição, corrobora com este conceito, afirmando também que o Balanço Financeiro demonstra as receitas e as despesas orçamentárias, bem como os ingressos e os dispêndios extraorçamentários, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Para os fins que lhe são próprios, segue abaixo reproduzido o Balanço Financeiro relativo ao exercício de 2021:

Quadro 3 - Anexo 13 - Balanço Financeiro.

R\$1,00

ANEXO 13 - BALANÇO FINANCEIRO					
INGRESSOS	2021	AV (%)	2020	AV (%)	AH (%) 2021/2020
1. Receita Orçamentária	19.891.505.125,21	29,60	17.556.395.375,42	28,75	13,30
1.1. Ordinária	11.018.821.055,90	16,40	9.840.947.211,82	16,12	11,97
1.2. Vinculada	8.872.684.069,31	13,20	7.715.448.163,60	12,64	15,00
2. Transferências Financeiras Recebidas	14.514.824.274,50	21,60	13.694.085.606,80	22,43	5,99
3. Recebimentos Extraorçamentários	28.935.629.288,95	43,06	27.874.885.097,85	45,65	3,81
4. Saldo do Exercício Anterior	3.851.902.768,58	5,73	1.934.071.653,63	3,17	99,16
5. Total	67.193.861.457,24	100,0	61.059.437.733,70	100	10,05
DISPÊNDIOS	2021	AV (%)	2020	AV (%)	AH(%)
6. Despesa Orçamentária	18.602.311.882,50	27,68	15.365.474.320,97	25,16	21,07
6.1. Ordinária	10.264.306.544,96	15,28	8.207.244.278,97	13,44	25,06
6.2. Vinculada	8.338.005.337,54	12,41	7.158.230.042,00	11,72	16,48
7. Transferências Financeiras Concedidas	14.514.824.274,50	21,60	13.694.085.606,80	22,43	5,99
8. Pagamentos Extraorçamentários	28.515.106.071,34	42,44	28.147.975.037,15	46,10	1,30
9. Saldo para o Exercício Seguinte	5.561.619.228,90	8,28	3.851.902.768,58	6,31	44,39
10. TOTAL	67.193.861.457,24	100	61.059.437.733,50	100	10,05

Fonte: Anexo 13 - Balanço Financeiro, (fls. 20-23).

A receita orçamentária de R\$ 19.891.505.125,20 (dezenove bilhões, oitocentos e noventa e um milhões, quinhentos e cinco mil, cento e vinte e cinco reais e vinte centavos), condiz com o valor apresentado no Balanço Orçamentário, apresentando regularidade, assim como a execução dos restos a pagar processados e não processados, está em conformidade com os demais anexos.

O Saldo para o exercício seguinte, composto pelas Contas de Caixa e Equivalente de Caixa, somado aos depósitos restituíveis e valores vinculados, guarda consonância com os saldos do Balanço Patrimonial e da Demonstração dos Fluxos de Caixa, e encontra-se no montante de R\$ 5.561.619.228,90 (cinco bilhões, quinhentos e sessenta e um milhões, seiscentos e dezenove mil, duzentos e vinte e oito reais e noventa centavos), apontando um resultado financeiro 44,39% maior que no período anterior.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.6.2. Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação, segundo o MCASP.

A Lei Federal n.º 4.320/1964 confere viés orçamentário ao Balanço Patrimonial ao separar o ativo e o passivo em dois grupos, Financeiro e Permanente, em função da dependência ou não de autorização legislativa ou orçamentária para realização dos itens que o compõem.

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.º 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.

A seguir é reproduzido o Balanço Patrimonial do Estado de Mato Grosso do Sul, referente ao exercício de 2021:

Quadro 4 - Anexo 14 - Balanço Patrimonial.

R\$1,00

ANEXO 14 - BALANÇO PATRIMONIAL					
ATIVO	2021	AV (%)	2020	AV (%)	AH (%) 2021/2020
ATIVO CIRCULANTE	7.685.199.927,38		5.518.660.665,06		39,26





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Caixa e Equivalente de Caixa	5.465.036.906,25	71,11	3.673.725.983,79	66,57	48,76
Créditos a Curto Prazo	1.954.752.851,21	25,44	1.632.114.401,43	29,57	19,77
Investimentos Aplicações Temporárias a Curto Prazo	103.422.392,49	1,35	96.064.104,95	1,74	7,66
Estoques	161.683.774,36	2,10	116.510.495,84	2,11	38,77
VPD Pagas Antecipadamente	304.003,07	0,00	245.679,05	0,00	23,74
ATIVO NÃO CIRCULANTE	11.679.733.327,13		8.782.545.047,20		32,99
Realizável a Longo Prazo	3.182.516.481,97	27,25	1.973.702.044,15	22,47	61,25
Créditos a Longo Prazo	3.181.852.877,81	0,00	1.973.038.439,99	0,00	0,00
Investimentos e Aplicações Temporárias a Longo Prazo	322.759,13	0,00	322.759,13	0,00	0,00
Estoques	340.845,03	0,00	340.845,03	0,00	0,00
VPD pagas antecipadamente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Investimentos	1.029.328.151,96	8,81	677.052.787,41	7,71	52,03
Imobilizado	7.410.578.473,97	63,45	6.063.336.956,41	69,04	22,22
Intangível	57.310.219,23	0,49	68.453.259,23	0,78	-16,28
TOTAL DE ATIVO	19.364.933.254,51	100,00	14.301.205.712,26	100,00	35,41

PASSIVO	2021	AV (%)	2020	AV (%)	AH (%)
PASSIVO CIRCULANTE	1.442.133.467,51		2.172.390.792,02		-33,62
Obrigações Trab., Previ. e Assis. a Pagar a Curto Prazo	380.852.213,89	26,41	744.590.338,04	34,28	-48,85
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	402.863.542,60	27,94	407.378.056,46	18,75	-1,11
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	102.697.873,63	7,12	121.136.801,68	5,58	-15,22
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	162.003,99	0,01	354.213,05	0,02	-54,26
Obrigações de Repartição a Outros Entes	141.324.702,60	9,80	184.671.932,11	8,50	-23,47
Provisões a Curto Prazo	18.758.084,35	1,30	0,00	0,00	0,00
Demais Obrigações a Curto Prazo	395.475.046,45	27,42	714.259.450,68	32,88	-44,63
PASSIVO NÃO CIRCULANTE	21.760.126.277,97	100,00	20.073.917.025,36	100,00	8,40
Obrigações Trab., Previ. e Assistenciais a Pagar a Longo Prazo	143.265.940,23	0,66	161.899.649,55	0,81	-11,51
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	8.168.248.849,99	37,54	8.336.517.730,17	41,53	-2,02
Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo	2.830.470.089,02	13,01	182.158.194,11	0,91	1.453,85
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Provisões a Longo Prazo	10.254.540.100,69	47,13	9.069.066.489,32	45,18	13,07
Demais Obrigações a Longo Prazo	363.601.298,04	1,67	2.324.274.962,21	11,58	-84,36
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	-3.837.326.490,97	100,00	-7.945.102.105,12	100,00	-51,70
Patrimônio Social e Capital Social	17.230.097,32	-0,45	17.230.097,32	-0,22	0,00
Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reservas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ajustes de Avaliação Patrimonial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reservas de Lucro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Demais Reservas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resultados Acumulados	-3.854.556.588,29	100,45	-7.962.332.202,44	100,22	-51,59
Superávits ou Déficits Acumulados	-3.854.556.588,29	0,00	-7.962.332.202,44	0,00	-51,59
Superávits ou Déficits do Exercício	4.078.123.886,04	0,00	4.882.566.364,98	0,00	-16,48
Superávits ou Déficits do Exercício Anteriores	-7.962.332.202,44	0,00	12.724.141.599,76	0,00	-37,42
Ajustes de Exercícios Anteriores	29.651.728,11	0,00	-120.756.967,66	0,00	-124,55
Lucros ou Prejuízos Acumulados	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) Ações / Cotas em Tesouraria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL DO PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	19.364.933.254,51	100,00	14.301.205.712,26	100,00	35,41

Fonte: Anexo 14 - Balanço Patrimonial, (fls. 25-28).





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

QUADROS DOS ATIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES		
Especificação	Exercício	Exercício
	2021	2020
Ativo	19.364.933.254,51	11.421.330.912,67
Ativo Financeiro	5.655.932.424,20	2.012.465.189,91
Ativo Permanente	13.709.000.830,31	9.408.865.722,76
Passivo	13.709.000.830,31	24.536.808.729,18
Passivo Financeiro	1.627.764.685,87	1.859.747.273,83
Passivo Permanente	22.585.827.704,78	22.677.061.455,35
Saldo Patrimonial	-4.848.659.136,14	-13.115.477.816,51

CONTAS DE COMPENSAÇÕES					
Especificação	Exercício Atual	Exercício Anterior	Especificação	Exercício Atual	Exercício Anterior
Atos Potenciais Ativos	1.667.361.821,61	1.495.962.211,43	Atos Potenciais Passivos	851.836.209,11	419.174.440,21
Total	1.667.361.821,61	1.495.962.211,43		851.836.209,11	419.174.440,21

O grupo Ativo Circulante é composto pelos numerários em espécie e depósitos bancários disponíveis, além das aplicações financeiras de alta liquidez e estão disponíveis para realização imediata, constatando-se uma variação positiva de crescimento na conta “Caixa e Equivalente de Caixa” de 48,76% em relação ao exercício anterior, passando de R\$ 3,673 bilhões para R\$ 5,465 bilhões.

O Ativo não circulante trata-se dos direitos de longo prazo, ativos que têm expectativa de realização acima de doze meses da data das demonstrações contábeis. Neste grupo nota-se um crescimento de 52,03% na conta Investimentos, que passa de R\$ 677.052.787,41 (seiscentos e setenta e sete milhões, cinquenta e dois mil, setecentos e oitenta e sete reais e quarenta e um centavos) em 2020 para R\$ 1,029 bilhão em 2021, onde estão as participações permanentes em outras sociedades como:

- ✓ Empresa de Serviços Agropecuários (AGROSUL);
- ✓ Companhia de Gás (MSÁS);
- ✓ Empresa de Saneamento (SANESUL);
- ✓ Centrais de Abastecimento (CEASA).

Já o Passivo é o grupo das obrigações do Estado. No Passivo Circulante observa-se uma redução considerável de 33,62% no curto prazo.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

As obrigações do Estado estão concentradas no longo prazo, que compõe o passivo não circulante, cuja diferença entre os exercícios ficou em 8,40%.

Na conta Empréstimos e Financiamentos a longo prazo houve uma redução de 2,02%, fruto do pagamento de parte da dívida conforme pormenorizado no campo específico deste relatório.

Ademais, o Saldo do Patrimônio Líquido Consolidado apresentou regularidade, consoante análise da Auditoria (fl. 4.569), onde a composição dos saldos, ainda que negativos, apresentaram grande redução de 51,59% em comparação ao exercício anterior.

2.6.3. Demonstração das Variações Patrimoniais

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DPV), nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária e indicará o resultado patrimonial do exercício.

No setor público, o resultado patrimonial não é um indicador de desempenho, mas um medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas dos elementos patrimoniais. A DVP permite a análise de como as políticas adotadas provocaram alterações no patrimônio público, considerando-se a finalidade de atender as demandas da sociedade.

As variações patrimoniais do Estado, ocorridas durante o exercício financeiro de 2021, podem ser observadas na seguinte demonstração:

Quadro 5 - Anexo 15 - Demonstrações das Variações Patrimoniais.

R\$1,00

ANEXO 15 - DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS					
Variações Patrimoniais Aumentativas	2021	AV (%)	2020	AV (%)	AH (%) 2021/2020
Impostos, taxas e Contribuições de Melhoria	17.391.726.501,43	36,41	12.987.342.018,27	32,19	33,91
Contribuições	3.039.979.470,05	6,36	2.613.684.504,76	6,48	16,31
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	921.030.194,61	1,93	1.069.161.100,99	2,65	-13,85
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	4.064.354.075,36	8,51	1.541.754.654,17	3,82	163,62
Transferências e Delegações Recebidas	21.325.045.609,09	44,65	19.762.021.296,88	48,98	7,91
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	299.827.019,04	0,63	233.351.812,94	0,58	28,49
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	719.269.077,58	1,51	2.138.233.124,91	5,30	-66,36
Total	47.761.231.947,16	100,00	40.345.548.512,92	100,00	18,38
Variações Patrimoniais Diminutivas	2021	AV (%)	2020	AV (%)	





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Pessoal e Encargos	7.465.478.622,42	17,09	6.886.561.124,32	19,42	8,41
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	4.113.695.917,70	9,42	3.711.889.983,37	10,47	10,82
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	2.457.071.753,36	5,62	1.957.060.113,72	5,52	25,55
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	1.233.014.343,59	2,82	1.111.125.080,17	3,13	10,97
Transferências e Delegações Concedidas	22.532.775.935,73	51,58	19.934.679.175,30	56,21	13,03
Desvalorização e Perdas com Ativos e Incorporação de Passivos	4.030.017.188,39	9,23	1.263.799.384,25	3,56	218,88
Tributárias	151.056.144,35	0,35	126.331.368,12	0,36	19,57
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	1.699.998.155,58	3,89	471.535.918,69	1,33	260,52
Total	43.683.108.061,12	100,00	35.462.982.147,94	100,00	23,18
RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO	4.078.123.886,04		4.882.566.364,98		

Fonte: Anexo 15 - Demonstração das Variações Patrimoniais (fl. 40).

O montante das variações patrimoniais aumentativas de R\$ 47,761 bilhões, e o das variações patrimoniais diminutivas de R\$ 43,683 bilhões, apresentou um superávit patrimonial de R\$ 4,078 bilhões.

2.6.4. Demonstração dos Fluxos de Caixa

A Demonstração dos Fluxos de Caixa apresenta as entradas e saídas de caixa e as classificam em fluxos operacionais, de investimentos e de financiamentos, identificando as fontes de geração dos fluxos de entrada de caixa, os itens de consumo de caixa durante o período das demonstrações contábeis e o saldo do caixa na data das demonstrações contábeis.

Ainda segundo NBC T 16.6 (R1) – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS, a Demonstração dos Fluxos de Caixa permite aos usuários projetar cenários de fluxos futuros de caixa e elaborar análise sobre eventuais mudanças em torno da capacidade de manutenção do regular financiamento dos serviços públicos.

A seguir, apresentamos o quadro principal da demonstração:

Quadro 6 - Anexo 18 - Demonstração dos Fluxos de Caixa.

ANEXO 18 - DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA				R\$1,00
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS	2021	2020	AH (%)	2021/2020
Ingressos	62.210.181.165,99	58.294.550.678,79		6,72
Impostos, taxas e Contribuições de Melhoria	9.745.752.448,92	8.147.709.413,82		19,61
Receita de Contribuições	3.187.823.070,21	2.765.824.049,47		15,26
Receita Patrimonial	281.203.274,85	230.787.937,91		21,84





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Receita Agropecuária	0,00	0,00	0,00
Receita Industrial	0,00	0,00	0,00
Receita de Serviços	834.992.092,16	888.465.798,24	-6,02
Remuneração das Disponibilidades	0,00	0,00	0,00
Transferências Correntes recebidas	5.307.341.139,13	5.124.886.156,81	3,56
Outros ingressos operacionais	42.853.069.140,72	41.136.877.322,54	4,17
Desembolsos	58.951.904.132,74	55.642.488.277,00	5,95
Pessoal e demais despesas	12.532.653.040,30	11.146.618.051,05	12,43
Juros e encargos da dívida	306.588.701,06	106.908.058,62	186,78
Transferências Concedidas	3.395.076.110,47	3.140.881.616,88	8,09
Outros desembolsos operacionais	42.717.586.280,91	41.248.080.550,45	3,56
Fluxo de caixa líquido das atividades operacionais (I)	3.258.277.033,25	2.652.062.401,79	22,86
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES INVESTIMENTOS			
	2021	2020	AH (%) 2021/2020
Ingressos	279.860.575,16	257.018.758,57	8,89
Alienação de bens	8.771.777,41	817.447,40	973,07
Amortização de empréstimos e financiamentos concedidos	10.844.490,18	7.721.882,28	40,44
Outros ingressos de investimentos	260.244.307,57	248.479.428,89	4,73
Desembolsos	1.476.779.202,91	900.279.543,62	64,04
Aquisição de ativo não circulante	1.382.423.139,61	821.781.299,31	68,22
Concessão de empréstimos e financiamentos	0,00	0,00	0,00
Outros desembolsos de investimentos	94.356.063,30	78.498.244,31	20,20
Fluxo de caixa líquido das atividades de investimentos (II)	-1.196.918.627,75	-643.260.785,05	86,07
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES FINANCIAMENTOS			
	2021	2020	AH (%) 2021/2020
Ingressos	89.394.959,69	28.464.213,00	214,06
Operações de créditos	89.394.959,69	28.464.213,00	214,06
Integralização do capital social de empresas dependentes	0,00	0,00	0,00
Outros ingressos de financiamentos	0,00	0,00	0,00
Desembolsos	359.442.474,73	144.745.846,40	148,33
Amortização / refinanciamento da dívida	0,00	0,00	0,00
Outros desembolsos de financiamentos	359.442.442,73	144.745.814,40	148,33
Fluxo de caixa líquido das atividades financiamentos (III)	-270.047.483,04	-116.281.601,40	132,24
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA (I+II+III)	1.791.310.922,46	1.892.520.015,34	-5,35
Caixa e Equivalentes de caixa inicial	3.673.725.983,79	1.781.205.968,45	106,25
Caixa e Equivalente de caixa final	5.465.036.906,25	3.673.725.983,79	48,76

Fonte: Anexo 15 - Demonstração dos Fluxos de Caixa, (fls. 40-41).

No exercício, houve uma geração líquida de caixa de R\$ 1,791 bilhão, muito embora tenha havido uma variação diminutiva em relação ao ano anterior, ainda assim, demonstra regularidade e capacidade de pagamento.

2.7 Atendimento às Normas de Caráter Constitucional e Legal





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.7.1. Educação

A educação é um direito fundamental de todo cidadão para sua formação como pessoa, sendo dever do Estado e assegurado pela Constituição a garantia a todos de uma educação digna, gratuita, pública e de qualidade.

O cumprimento deste princípio constitucional perante a sociedade é primordial para o progresso do país.

A Carta Magna, em seu art. 205, versa:

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.

A Constituição Federal de 1988 aduz ainda em seu art. 211, que a organização de responsabilidades pelo sistema de ensino é dividida da seguinte forma:

Art. 211 (...)

- a) União: é responsável pela organização do sistema federal de ensino e o dos territórios, financiando as instituições públicas federais. Além disso, é responsável pela garantia de padrão mínima de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.
- b) Estados e Distrito Federal: são responsáveis pela atuação prioritária no Ensino Fundamental e Médio.
- c) Municípios: são responsáveis pela atuação prioritária no Ensino Fundamental e Educação Infantil.

2.7.1.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

A Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, regulamentando as práticas para a manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.

O objetivo principal é obter uma educação de qualidade para todos e em seus mais diferentes níveis de ensino, sendo por isso, é imprescindível a vinculação de





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

recursos financeiros por parte de cada esfera de governo.

A Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, em seu art. 198, diz que “a manutenção e o desenvolvimento do ensino do Estado far-se-á mediante a aplicação dos dispositivos contidos na Constituição Federal”. Não confere com o texto.

Em relação à assistência financeira do sistema educacional público, é exigido pela Carta Magna, em seu art. 212, que a União aplique anualmente, no mínimo, dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e, no mínimo, vinte e cinco por cento, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O art. 70, da Lei Federal n.º 9.394/1996 designa que a manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE corresponde a todas as despesas efetuadas com o propósito de cumprir os objetivos básicos das instituições de ensino de todos os níveis, quais sejam: educação infantil, ensino fundamental, médio e superior.

Na esfera da aplicabilidade da manutenção e desenvolvimento do ensino, incluem-se os seguintes dispêndios:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Destaca-se que o art. 71, do mesmo diploma legal, especifica quais despesas não são vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, como citado abaixo:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Partindo dos pressupostos anteriores, conforme demonstrativo abaixo, temos que a receita para a base de cálculo do financiamento do ensino no Estado de Mato Grosso do Sul no exercício de 2021 atingiu o montante de R\$ 13.305.539.748,09 (treze bilhões, trezentos e cinco milhões, quinhentos e trinta e nove mil, setecentos e quarenta e oito reais e nove centavos), deste total, cerca de 29,27%, ou seja, R\$ 3.894.949.967,87 (três bilhões, oitocentos e noventa e quatro milhões, novecentos e quarenta e nove mil, novecentos e sessenta e sete reais e oitenta e sete centavos) foram aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme demonstrado pela metodologia de cálculo utilizada pela Coordenadoria de Contas do Estado em sua Análise “ANA – DFCGG/CCE – 2819/2022”:

Tabela 11 - Apuração da Base de Cálculo da Aplicação em MDE.

R\$1,00	
Especificação	Valor
RECEITA DE IMPOSTOS (I)	15.074.562.841,60

Receitas Resultantes de ICMS (1):





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) (1.1)	12.630.344.995,26
Adicional de 2% do ICMS ao Fundo de Combate à Pobreza (1.2)	98.849.732,54
Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD) (2)	388.116.927,87
Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) (3)	863.540.844,24
Renda e Proventos de Qualquer Natureza Retido em Fonte (IRRF) (4)	1.093.710.341,69
RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (II)	1.855.642.545,84
Cota-parte do FPE (1)	1.714.406.674,83
Cota-parte do IPI-Exportação (2)	141.235.871,01
Cota-parte IOF-Ouro (3)	0,00
Compensações Financeiras Provenientes de Impostos e Transferências Constitucionais (4)	0,00
(-) DEDUÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AOS MUNICÍPIOS (III)	3.624.665.639,35
Parcela Repassada:	
do ICMS (1)	3.157.586.248,95
do IPVA (2)	431.770.422,67
da Cota-Parte do IPI-Exportação (3)	35.308.967,73
TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA RESULTANTE DE IMPOSTOS (IV) = (I + II - III)	13.305.539.748,09
TOTAL DESTINADO AO FUNDEB (V) = 20% DE (I.1 - III.1 + I.2 + I.3 - III.2 + II.1 + II.2 - III.3)	2.442.365.881,28
VALOR MÍNIMO A SER APLICADO ALÉM DO VALOR DESTINADO AO FUNDEB (VI) = 5% DE (V) + 25% DE (I.4 + II.3 + II.4)	884.019.055,74

Fonte: RREO (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - 6º bimestre - publicado no DOE n.º 10.743).

Tabela 12 - Aplicação Realizada em MDE.

R\$1,00	
Especificação	Valor
DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB	1.379.523.265,40
PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	1.314.205.594,84
Ensino Fundamental	525.682.237,94
Ensino Médio	788.523.356,90
OUTRAS DESPESAS	65.317.670,56
Ensino Fundamental	26.127.068,22
Ensino Médio	39.190.602,34
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE - RECEITA DE IMPOSTOS - EXCETO FUNDEB	1.464.285.790,36
Ensino Infantil	0,00
Ensino Fundamental	30.617.673,43
Ensino Médio	1.187.587.386,94
Ensino Superior	245.419.879,02
Ensino Profissional não Integrado ao Ensino Regular	660.850,97
TOTAL DAS DESPESAS DE MDE CUSTEADA COM IMPOSTOS (FUNDEB E RECEITA DE IMPOSTOS)	2.843.809.055,76
RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	-1.054.868.479,19
CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	3.727.567,08





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE	3.894.949.967,87
APLICAÇÃO REALIZADA EM MDE (%)	29,27%
APLICAÇÃO MÍNIMA EM MDE (CF-88, ART. 212)	25,00%

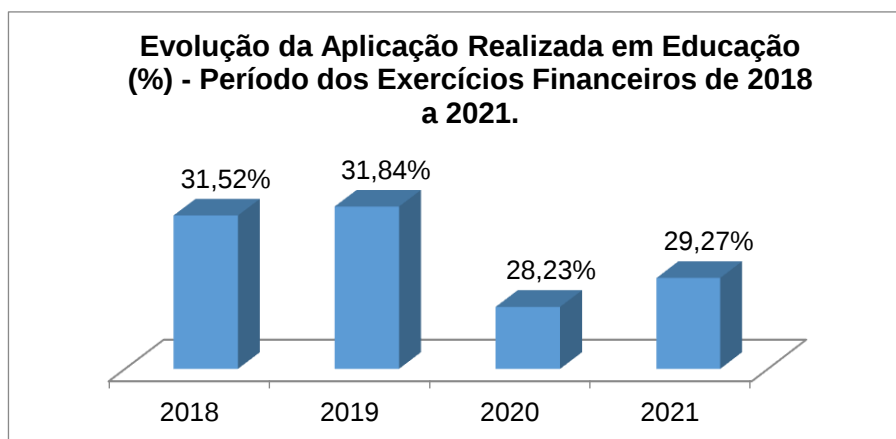
Fonte: RREO (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - 6º bimestre - publicado no DOE n.º 10.743).

Em relação ao saldo negativo do resultado líquido das transferências do FUNDEB, a Análise “ANA – DFCGG/CCE – 2819/2022” diz que este valor é considerado para o cálculo da aplicação realizada em MDE, já que se entende que esses recursos serão aplicados na educação básica, mesmo que em outro ente.

Desse modo, constata-se o cumprimento do determinado pelo art. 212 da Constituição Federal em relação à aplicabilidade de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Pondera-se que em relação ao exercício financeiro do ano de 2020 houve o aumento na aplicação de recursos na área da educação, com tendência de alta, porém, em relação ao período pré-pandemia da COVID-19, especificamente nos exercícios financeiros de 2018 e 2019, ocorreu uma leve redução, entretanto, destaca-se que foi mantida a observância do limite constitucional, conforme visto no gráfico abaixo:

Figura 4 - Evolução da Aplicação Realizada em Educação.



Fonte: Prestações de Contas de Governo do Estado dos Exercícios Financeiros de 2018 a 2021.

2.7.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

O FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil, e de abrangência estadual, composto por recursos vinculados à educação, oriundos de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Seu objetivo é reduzir as desigualdades entre os entes federativos nos diversos níveis da educação básica, provendo um maior investimento federal nesse setor.

Conforme a Emenda Constitucional n.º 108, de 27 de agosto de 2020, regulamentada pela Lei Federal n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública.

As receitas transferidas pelo Estado para compor o FUNDEB são originadas das seguintes arrecadações:

- (a) ICMS: Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação;
- (b) ITCD: Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação;
- (c) IPVA: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores;
- (d) FPE: Fundo de Participação de Estados e Distrito Federal;
- (e) IPI Exportação: Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações.

Em relação ao exercício financeiro do ano de 2021, observa-se que o Estado de Mato Grosso do Sul destinou ao FUNDEB o valor total de R\$ 2.442.365.881,28 (dois bilhões, quatrocentos e quarenta e dois milhões, trezentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e oitenta e um reais e vinte e oito centavos), conforme preconizado pela legislação.

Entretanto, o repasse alocado do FUNDEB ao Estado, considerando os coeficientes de distribuição dos recursos por ente governamental, definido pelo número de matrículas da educação básica e por modalidade de ensino, totalizou a quantia de R\$ 1.393.424.725,68 (um bilhão, trezentos e noventa e três milhões, quatrocentos e vinte e quatro mil, setecentos e vinte e cinco reais e sessenta e oito centavos).

Nesses termos, comparando o montante destinado ao FUNDEB e o montante recebido do fundo, nota-se que ocorreu uma perda líquida para o Estado no valor de R\$ 1.054.868.479,19 (um bilhão, cinquenta e quatro milhões, oitocentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e setenta e nove reais e dezenove centavos), demonstrando que além do Governo cumprir com a obrigatoriedade de destinar 20% das fontes de receita citadas, este contribuiu com mais recursos ao fundo do que a quantidade recebida.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 13 - Resultado Líquido das Transferências entre Estado e FUNDEB.

R\$1,00	
Especificação	Valor
RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	1.393.424.725,68
Transferências de Recursos do FUNDEB	1.393.424.725,68
Principal	1.387.497.402,09
Rendimentos de Aplicação Financeira	5.927.323,59
Complementação da União – VAAF	0,00
Complementação da União – VAAT	0,00
RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS AO FUNDEB	-1.054.868.479,19
Fonte: RREO (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - 6º bimestre - publicado no DOE n.º 10.743).	

A Emenda Constitucional n.º 108/2020 determina que pelo menos 70% dos recursos anuais totais do FUNDEB seja destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em exercício na rede pública de ensino.

A tabela abaixo demonstra o percentual gasto com a remuneração dos profissionais da educação básica por parte do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul durante o exercício financeiro de 2021:

Tabela 14 - Percentual Aplicado do FUNDEB na Remuneração dos Profissionais da Educação Básica.

R\$1,00			
Especificação	Valor Exigido	Valor Aplicado	% Aplicado
INDICADORES - ART. 212-A, XI E § 3, CF-88			
Mínimo de 70% do FUNDEB na Remuneração dos Profissionais da Educação Básica	975.397.307,98	1.314.205.594,84	94,31%
Mínimo de 15% da Complementação da União ao FUNDEB - VAAT em Despesas de Capital	-	-	
Fonte: RREO (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - 6º bimestre - publicado no DOE n.º 10.743).			

Conclui-se, pela análise dos dados elencados acima, que o Governo do Estado cumpriu o determinado no art. 212-A, XI, da Constituição Federal, tendo em vista a destinação de 94,31% de suas receitas do FUNDEB para o pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em exercício na rede pública de ensino, quantia que totaliza o valor de R\$ 1.314.205.594,84 (um bilhão, trezentos e quatorze milhões, duzentos e cinco mil, quinhentos e noventa e quatro reais e oitenta e quatro centavos).





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.7.1.3. Ensino Superior

Em relação ao Ensino Superior, o Estado de Mato Grosso do Sul, no art. 48, do ADCT da Constituição Estadual, criou a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, com sede na cidade de Dourados, visando o desenvolvimento do Estado e inclusão social.

Sua implantação ocorreu por meio da Lei Estadual n.º 1461, de 20 de dezembro de 1993, sendo vinculada à Secretaria de Estado de Educação, gozando de autonomia administrativa, financeira, patrimonial, didática e disciplinar.

No quesito financeiro, conforme art. 8º, da Lei Estadual n.º 1461/1993, suas fontes de recursos são oriundas de:

Art. 8º (...)

- I- dotação consignada, anualmente, no Orçamento do Estado de Mato Grosso do Sul;
- II - auxílios, doações e subvenções federais, estaduais, municipais, de pessoas físicas e jurídicas;
- III - rendas provenientes da aplicação de bens e valores;
- IV - remuneração por serviços prestados a entidades públicas ou particulares, mediante convênio ou contratos específicos;
- V- taxas e emolumentos que forem cobrados pela prestação de serviços educacionais, observadas as normas legais vigentes;
- VI - resultado de operação de crédito e juros bancários;
- VII - receitas eventuais.

No exercício financeiro de 2021, conforme demonstrado pela Auditoria desta Corte de Contas no Parecer “PAR – GACS LLRP – 4002/2022”, presente às fls. 4.582-4.583, a Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul registrou uma despesa orçamentária no valor de R\$ 247.661.184,39 (duzentos e quarenta e sete milhões, seiscentos e sessenta e um mil, cento e oitenta e quatro reais e trinta e nove centavos) e receitas no montante de R\$ 227.062.443,82 (duzentos e vinte e sete milhões, sessenta e dois mil, quatrocentos e quarenta e três reais e oitenta e dois centavos) provenientes de aplicação do Tesouro Estadual e R\$ 5.126.452,60 (cinco milhões, cento e vinte e seis mil, quatrocentos e cinquenta e dois reais e sessenta centavos) de recursos próprios, gerando um déficit de R\$ 15.472.287,97 (quinze milhões, quatrocentos e setenta e dois mil, duzentos e oitenta e sete reais e noventa e sete centavos).





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Portanto, levando em consideração a manifestação da Auditoria e do Ministério Público de Contas, temos que os recursos despendidos pela Fundação atenderam seu objetivo de aplicabilidade na educação, ademais, encontram-se compreendidos dentro do limite orçamentário legalmente autorizado e ordenado de despesas para a Instituição que é o montante de R\$ 281.967.700,00 (duzentos e oitenta e um milhões, novecentos e sessenta e sete mil e setecentos reais).

2.7.2. Saúde

A Constituição Federal em seu art. 196, afirma que todos os cidadãos brasileiros têm direito a saúde e é dever do Estado provê-la, a fim de garantir a redução de risco de doenças e de outros agravos juntamente com o acesso universal e igualitário às ações e serviços.

A Lei Complementar Federal n.º 141, de 13 de janeiro de 2012, regulamentou o § 3º, do art. 198, da Constituição Federal, determinando os valores mínimos de repasses de cada ente governamental a serem aplicados em ações e serviços de saúde.

O art. 6º, da Lei Complementar Federal n.º 141/2012, diz que os Estados e o Distrito Federal devem aplicar no mínimo 12% da arrecadação de impostos referentes ao art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, I, “a” e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzida as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Esta mesma Lei Complementar, no Parágrafo Único do art. 25, especifica que é de competência do Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições verificar a aplicação desses recursos.

No Estado de Mato Grosso do Sul, a Lei n.º 1.149, de 21 de junho de 1991, criou o Fundo Especial de Saúde, sendo gerida pela Secretaria de Estado de Saúde observando a política, planos e programas aprovados pelo Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul.

O Fundo tem por finalidade administrar os recursos do Sistema Único de Saúde - SUS transferidos pela União, bem como a contrapartida do Estado prevista em convênios.

O art. 2º do referido diploma legal diz que as receitas constituintes do Fundo Especial de Saúde, são:

Art. 2º (...)

I - Os recursos recebidos pelo Estado do Ministério da Saúde/INAMPS, em decorrência da prestação de serviços ambulatoriais nas suas unidades públicas de Saúde;





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

II - as transferências oriundas do orçamento do Estado;

III - os auxílios, subvenções, convênios e contribuições de entidades públicas e/ou privadas, nacionais ou estrangeiras, desde que destinados especificamente ao desenvolvimento da política estadual de Saúde;

IV - os recursos provenientes de aplicações financeiras;

V - as doações e legados;

VI - as rendas oriundas de aluguel recebido em razão da locação de cantinas, anfiteatros, restaurantes e outros próprios da Secretaria de Estado de Saúde;

VII - as taxas relativas a concessão ou renovação de alvará de Saúde, multas e outros emolumentos arrecadados em função do desempenho dos serviços de vigilância sanitária pela Secretaria de Estado de Saúde;

VIII - outras rendas eventuais.

Da análise, após verificado o atendimento aos critérios legais, constatou-se que o Estado de Mato Grosso do Sul aplicou 14,31% em Ações e Serviços Públicos de Saúde, considerando o total de despesas empenhadas no exercício, no valor de R\$ 1.904.638.296,23 (um bilhão, novecentos e quatro milhões, seiscentos e trinta e oito mil, duzentos e noventa e seis reais e vinte e três centavos).

Tabela 15 - Aplicação Realizada em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS.

R\$1,00	
Especificação	Valor
DESPESAS COM ASPS (I)	1.904.638.296,23
Função Saúde (código 10) - Subfunções:	
Atenção Básica	60.069.514,00
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	774.087.056,67
Suporte Profilático e Terapêutico	133.613.863,27
Vigilância Sanitária	378.790,56
Vigilância Epidemiológica	77.128.677,73
Alimentação e Nutrição	42.902.881,88
Outras Subfunções	816.457.512,12
(-) DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DO LIMITE CONSTITUCIONAL EM ASPS (II)	0,00
RPNP Inscritos Indevidamente no Exercício sem Disponibilidade Financeira	0,00
Despesas Custeadas com Recursos Vinculados à Parcela do Mínimo Não Aplicada em Exercícios Anteriores	0,00
Despesas Custeadas com Disponibilidade de Caixa Vinculada aos RP Cancelados	0,00
TOTAL DAS DESPESAS COM SAÚDE (III) = (I+II)	1.904.638.296,23





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

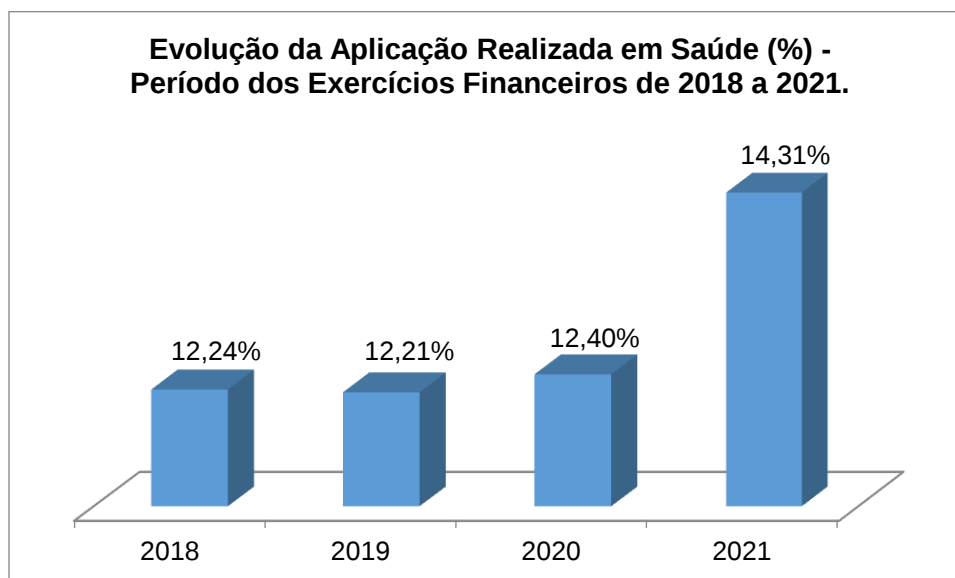
Tribunal Pleno

TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (IV)	13.305.539.748,09
APLICAÇÃO REALIZADA EM ASPS (V) = (III/IV) %	14,31%
APLICAÇÃO MÍNIMA EM ASPS (CF-88, ART. 77, INCISO II DO ADCT)	12,00%

Fonte: RREO (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - 6º bimestre - publicado no DOE n.º 10.743).

Em relação aos 03 últimos exercícios financeiros (2018, 2019 e 2020), verifica-se que o Estado de Mato Grosso do Sul, além de cumprir o limite mínimo constitucional, tem registrado acréscimos nos gastos com ASPS conforme ilustrado abaixo.

Figura 5 - Evolução da Aplicação Realizada em Saúde.



Fonte: Prestações de Contas de Governo do Estado dos Exercícios Financeiros de 2018 a 2021.

Observa-se, portanto, o cumprimento do mandamento constitucional em aplicar no mínimo 12% das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços públicos de saúde.

2.7.3. Ciência e Tecnologia

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 218, § 1º, que a pesquisa científica básica e tecnológica deve receber tratamento prioritário do





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.

No âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, o art. 42 do ADCT da Constituição Estadual, estabelece que deve ser destinado 0,5% da receita tributária em cada exercício financeiro para investimento em ciência e tecnologia, por meio do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia – FUNDECT.

Durante o exercício financeiro de 2021 foi destinado o valor de R\$ 24.681.759,80 (vinte e quatro milhões, seiscentos e oitenta e um mil, setecentos e cinquenta e nove reais e oitenta centavos) no incentivo à pesquisa científica e tecnológica, totalizando um percentual de 0,25% do montante de receitas tributárias.

Tabela 16 - Percentual de Receita Transferida para o FUNDECT.

R\$1,00	
Especificação	Valor
RECEITA TRIBUTÁRIA (I)	9.745.752.448,92
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	9.745.752.448,92
DESTINAÇÃO REALIZADA PARA A FUNDECT (II)	24.681.759,80
Transferências Financeiras Recebidas	24.681.759,80
DESTINAÇÃO REALIZADA PARA A FUNDECT (III) = [(II) / (I)] %	0,25%
DESTINAÇÃO MÍNIMA PARA FUNDECT (CEMS-89, ART. 42 DO ADCT) (R\$)	48.728.762,24
DESTINAÇÃO MÍNIMA PARA FUNDECT (CEMS-89, ART. 42 DO ADCT)	0,50%

Fonte: RREO (Balanço Orçamentário - 6º bimestre - publicado no DOE nº 10.743) e balanço financeiro da FUNDECT (publicado no DOE nº 10.779, p. 453).

Portanto, conclui-se, que não foi atingido o limite mínimo de 0,5% fixado pela Constituição Estadual para investimento no FUNDECT e, conforme demonstrado no gráfico abaixo, nota-se a ocorrência sucessiva do não atingimento do percentual mínimo estipulado pela Constituição Estadual para aplicação em Ciência e Tecnologia nos 4 últimos exercícios financeiros:

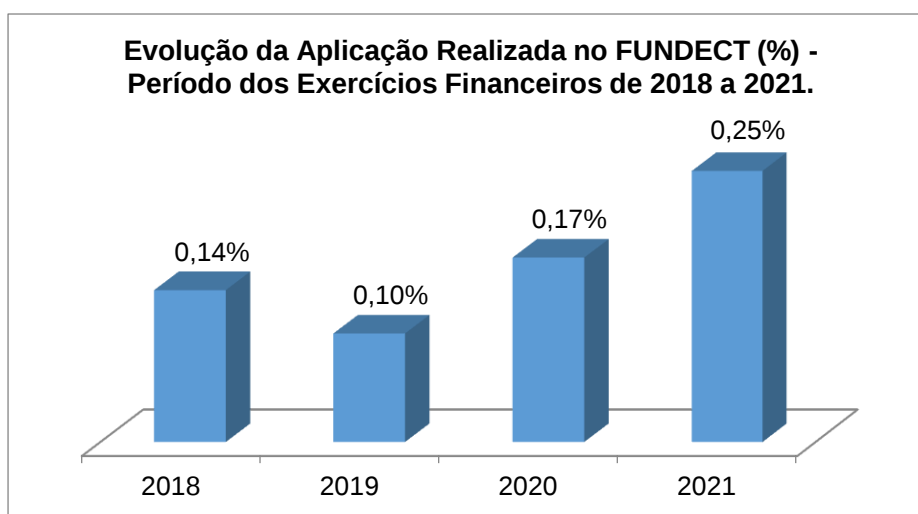




Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Figura 6 - Evolução da Aplicação Realizada no FUNDECT.



Fonte: Prestações de Contas de Governo do Estado dos Exercícios Financeiros de 2018 a 2021.

Com efeito, levando em consideração o entendimento manifestado pelo Ministério Público de Contas e pela Auditoria, conclui-se que cabe a aplicação de recomendação ao Estado de Mato Grosso do Sul para que faça a aplicação correta do percentual mínimo definido na Lei para desenvolvimento do ensino, ciência e tecnologia.

2.7.4. Repasse aos Poderes

A Constituição Federal estabelece em seu art. 168 que:

Art. 168. 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.

O Estado estabeleceu no art. 12, § 1º, I, II, III, IV, V, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, limites de repasses de duodécimos para o Poder Legislativo, Poder Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público Estadual e Defensoria Pública, na forma dos arts. 56, § 1º, 110, § 2º, 130 e 142-A, § 1º, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Destaca-se que o orçamento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul é integrado ao orçamento do Poder Legislativo, cujo montante é fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme preconizado pelo art. 56, § 2º, da Constituição Estadual.

A tabela abaixo demonstra os repasses de duodécimos feitos pelo Governo do Estado durante o exercício financeiro de 2021, observando os limites estabelecidos na LDO:

Tabela 17 - Duodécimos Fixados e Repassados aos Demais Poderes.

R\$1,00

Especificação	Limite Autorizado (I)	Dotação Atualizada (II)	Valor Repassado (III)	Diferença Absoluta IV = (III) - (II)	Diferença V = [(IV) / (I)]
Assembleia Legislativa	321.102.200,00	321.102.200,00	321.540.042,96	437.842,96	0,001
Tribunal de Contas	304.493.500,00	304.493.500,00	292.286.055,68	-12.207.444,32	0,040
Tribunal de Justiça	971.611.000,00	971.611.000,00	954.194.887,28	-17.416.112,72	0,018
Ministério Público	449.321.700,00	449.321.700,00	449.306.865,69	-14.834,31	-
Defensoria Pública	204.841.100,00	204.841.100,00	204.841.100,00	-	-
TOTAL	2.251.369.500,00	2.251.369.500,00	2.222.168.951,61	-29.200.548,39	-0,057

Fonte: art. 12, § 1º, I a V, da Lei Estadual n.º 5.543/2020 (LDO); balanços orçamentários e financeiros publicados (TJMS: Diário da Justiça Eletrônico, edição n.º 4920, de 28/03/2022; MPEMS: Diário Oficial do MPE n.º 2.635, de 28/03/2022; DPEMS: Diário Oficial do Poder Executivo n.º 10.785, de 24/03/2022; TCEMS: Diário Oficial n.º 3090, de 24/03/2022; ALMS: Diário Oficial da Assembleia n.º 2180, de 14/03/2022).

Percebe-se que o valor repassado ao Tribunal de Contas, ao Tribunal de Justiça e ao Ministério Público Estadual encontra-se menor do que o limite autorizado, entretanto, em relação à Assembleia Legislativa ocorreu um repasse levemente maior do que o limite autorizado.

Destaca-se que conforme a Análise “ANA – DFCGG/CCE – 2819/2022”, fl. 4.498, a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 21450/MT, MS 23267/SC, ADPF 339/PI) diz que:

O repasse duodecimal não se sujeita à programação financeiro e ao fluxo da arrecadação, constitui garantia de independência dos Poderes e órgãos autônomos, é imposição constitucional porque o Executivo atua apenas como órgão arrecadador e sua retenção constitui prática indevida por violar a Constituição Federal.

Logo, comprova-se que foi cumprido o limite estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO quanto à destinação de repasses aos Poderes e órgãos autônomos.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.7.5. Habitação

A Constituição Federal no inciso IX do artigo 23 define que é competência comum da União, Estados e Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

No âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul o art. 54, do ADCT, da Constituição Estadual, estipula que no período de 30 anos, ou até que seja eliminado o *déficit* habitacional, sejam destinados no mínimo 1% do valor da arrecadação de impostos, deduzidas as transferências aos municípios, para o Fundo de Habitação de Interesse Social de Mato Grosso do Sul.

Para o exercício financeiro de 2021, temos que o percentual destinado ao Fundo de Habitação foi de 0,0156%, com isso, o percentual mínimo de 1% definido constitucionalmente não foi observado, conforme demonstrado abaixo.

Tabela 18 - Destinação Realizada para o Fundo de Habitação de Interesse Social de Mato Grosso do Sul.

R\$1,00	
Especificação	Valor
RECEITA DE IMPOSTOS (CF-88, arts. 155 e 157) (I)	15.074.562.841,60
Receitas Resultantes de:	
Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS)	12.729.194.727,80
Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	863.540.844,24
Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD)	388.116.927,87
Renda e Proventos de Qualquer Natureza Retido em Fonte (IRRF)	1.093.710.341,69
RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (II)	1.855.642.545,84
Cota-parte do FPE (CF-88, art. 159, I, "a")	1.714.406.674,83
Cota-parte do IPI-Exportação (CF-88, art. 159, II)	141.235.871,01
(-) DEDUÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AOS MUNICÍPIOS (CEMS-89, ADCT, art. 54) (III)	3.624.665.639,35
Parcela Repassada:	
do ICMS	3.157.586.248,95
do IPVA	431.770.422,67
da Cota-Parte do IPI-Exportação	35.308.967,73
TOTAL DA RECEITA (IV) = (I + II + III)	13.305.539.748,09
DESTINAÇÃO MÍNIMA PARA FHIS (CEMS-89, ADCT, art. 54) (%)	1,00%
DESTINAÇÃO MÍNIMA PARA FHIS (CEMS-89, ADCT, art. 54) (R\$)	133.055.397,48
DESTINAÇÃO REALIZADA PARA O FHIS (V)	2.080.315,29
Transferências Financeiras Recebidas	2.080.315,29
DESTINAÇÃO REALIZADA PARA O FHIS (%)	0,0156%

Fonte: RREO (Balanço Orçamentário - 6º bimestre - publicado no DOE n.º 10.743) e balanço financeiro do FEHIS (publicado no DOE n.º 10.779, p. 226).





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Segundo a Coordenadoria de Contas do Estado em sua Análise ANA – DFCGG/CCE – 2819/22 (fls. 4.507-4.508), e o Ministério Público de Contas em seu Parecer PAR - 1ª PRC – 4555/2022 (fl. 4.641), o déficit habitacional projetado no Estado para o ano de 2019 foi de 71.966 domicílios, conforme dados levantados da Fundação João Pinheiro, entidade contratada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

Desse modo, cabe recomendação para que seja destinado ao Fundo de Habitação de Interesse Social do Estado de Mato Grosso do Sul o limite mínimo de 1% da arrecadação dos impostos como previsto pelo art. 54, do ADCT, da Constituição Estadual, objetivando eliminar o *déficit* habitacional e garantir o direito constitucional à moradia digna à parcela mais vulnerável da sociedade.

2.8 Gestão Fiscal

A Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabeleceu, com base no Capítulo II, do Título VI, da Constituição Federal, normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, cujo pressuposto está alicerçado na 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 de resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, seguridade social (esta tratadas em capítulo próprio) e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. Trata-se de lei de caráter nacional, obrigatória para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

2.8.1. Receita Corrente Líquida – RCL

Definida na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Receita Corrente Líquida (RCL) é a principal referência utilizada para fins de verificação dos limites impostos pela própria LRF, especificamente quanto às Despesas de Pessoal, Dívida Pública, Garantias e Contragarantias e das Operações de Crédito e Reserva de Contingência.

A RCL, nos termos do inciso IV do artigo 2º da LRF, é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidas, no caso dos Estados, as parcelas entregues aos Municípios.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Além disso, são também computados no cálculo da RCL os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), e do fundo previsto pelo art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (FUNDEB); a contribuição dos servidores para o plano de previdência, a compensação financeira entre regimes de previdência; e as transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada.

A tabela abaixo demonstra a apuração da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada pela d. Auditoria:

Tabela 19 - Receita Corrente Líquida Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Receita Corrente Líquida Orçamento Fiscal e da Seguridade Social			R\$1,00
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social			
Fundamento	Especificação	R\$	
LRF, art. 2º IV, b, c.	RECEITAS CORRENTES (I)	23.379.016.6 07,10	
	Receita Tributária	15.413.408.286,37	
	· ICMS	12.729.194.727,80	
	· IPVA	863.540.844,24	
	· ITCD	388.116.927,87	
	· IRRF	1.093.710.341,69	
	· Outras Receitas Tributárias	338.845.444,77	
	Receitas de Contribuições	984.388.945,75	
	Receita Patrimonial	281.203.274,85	
	Receita Agropecuária	0,00	
	Receita Industrial	0,00	
	Receitas de Serviços	834.992.092, 16	
	Transferências Correntes	5.709.093.195	
	· Cota-Parte do FPE	1.714.406.674,83	
	· Transferências da LC nº 87/1996	0,00	
	· Transferências da LC nº 61/1989	141.235.871,01	
	· Transferências do FUNDEB	1.387.497.402,09	
	· Outras Transferências Correntes	2.465.953.247,33	
	Outras Receitas Correntes	155.376.220, 71	
	DEDUÇÕES (II)	7.562.978.413,60	
	· Transferências Constitucionais e Legais	4.134.859.869,80	
	· Contribuição Previdenciária do Servidor para RPPS	983.341.687,36	
	· Compensação Financeira entre Regimes de Previdência	2.410.975,48	
	· Dedução de Receita para Formação do FUNDEB	2.442.365.880,99	
	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA = (I – II)	15.816.038.1 93,47	
	(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF/88) (IV)	6.924.249,00	
	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO (V) = (III - IV)	15.809.113.9 44,47	





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

	(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166, § 16, da CF/88) (VI)	12.000.000,00
	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (VII) = (V - VI)	15.797.113.944,47

Fonte: Anexo 3 – RREO 6º Bimestre Publicado no DOE n.º 10.743 de 28/01/2022, e RREO – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, peça n.º 45, fls. 3331/3332.

2.8.2. Resultados Primário e Nominal

Na perspectiva da gestão fiscal responsável e voltada para os bons resultados, a LRF trouxe parâmetros próprios para o controle do endividamento público, tornando obrigatório que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) contenha o Anexo de Metas Fiscais, que fixa metas anuais, em valores correntes, relativas a receitas, despesas e resultados nominal e primário, bem como o montante da dívida pública, para o exercício avaliado e para os dois seguintes.

A LDO de 2021, Lei Estadual n.º 5.543/2020, fixou as metas fiscais com os seguintes valores correntes, com alterações promovidas pelo art. 13, da LOA (Lei Estadual n.º 5.618/2020): Resultado Primário R\$ 958,128 milhões; Resultado Nominal R\$ 427,339 milhões; Dívida Pública Consolidada R\$ 9,071 bilhões e Dívida Consolidada Líquida R\$ 3,383 bilhões.

Objetivo da gestão responsável, o superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. A formação de superávit primário serve para garantir recursos para pagar os juros da dívida pública e reduzir o endividamento.

Assim, no exercício de 2021 as receitas primárias totalizaram R\$ 17,401 bilhões e as despesas, R\$ 15,191 bilhões, resultando em superávit de fluxo de caixa primário no montante de R\$ 2,210 bilhões. Esse resultado superou em 130,67% o valor estipulado na meta fiscal da LDO (R\$ 958,13 milhões).

Em sua análise, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão considerou irregular o fato de não ter sido atingida a Meta de despesa primária de R\$ 14,385 bilhões, em razão de a Despesa primária ter ficado em R\$ 15,191 bilhões (peça 60). Já a d. Auditoria, embora tenha concordado com o apontamento, asseverou que tal evento não comprometeu os resultados das contas, pois o Ente também superou a meta de receita primária, alcançando superávit primário de R\$ 2,210 bilhões (peça 62).

Por sua vez, o Resultado Nominal, apurado pela metodologia acima da linha (comparando receitas e despesas), foi de R\$ 2,115 bilhões, tendo, assim, obedecido e superado fortemente, em mais de 395%, o parâmetro fixado no Anexo de Metas Fiscais da LDO (R\$ 427,34 milhões).





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

As metas projetadas pela LDO em confrontação com aquelas realizadas ao longo do exercício de 2021 podem ser constadas na tabela abaixo:

Tabela 20 - Meta Fiscal x Meta Realizada.

R\$1,00

Especificação	Meta Fiscal	Meta Realizada
Receita Total	16.823.704.500,00	19.891.505.125,21
Receitas Primárias (I)	15.343.278.000,00	17.401.424.771,14
Despesa Total	16.823.704.500,00	18.602.311.882,50
Despesas Primárias (II)	14.385.150.000,00	15.191.307.735,44
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I – II)	958.128.000,00	2.210.117.035,70
Juros e Encargos Ativos (IV)	0,00	278.685.620,20
Juros e Encargos Passivos (V)	0,00	372.89.889,69
RESULTADO NOMINAL (VI) = (III + IV – V)	427.339.100,00	2.115.911.766,21
Dívida Pública Consolidada	10.213.477.000,00	9.071.829.886,86
Dívida Consolidada Líquida	8.309.703.000,00	3.383.342.191,60

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Estadual n.º 5.543/2020), Lei Orçamentária (Lei Estadual n.º 5.618/2020, art. 13) e RREO (Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal - 6º bimestre - publicado no DOE n.º 10.743).

2.8.3. Despesas Correntes e Receitas Correntes

A Emenda Constitucional n.º 109/2021 trouxe, com o art. 167-A, nova regra fiscal a ser seguida por todos os entes, estabelecendo que ao ser “apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação...” de várias despesas, entre as quais as de pessoal, as obrigatórias, inclusive de reajuste destas acima da inflação, as de criação ou expansão de programas e as decorrentes de incentivos ou benefícios tributários (grifos nossos).

O Estado de Mato Grosso do Sul teve no exercício passado despesas correntes equivalentes a 85,63% das receitas correntes, fixando, portando, abaixo do limite de 95% fixado pelo art. 167-A, conforme se vê no quadro abaixo formulado pela Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, tendo como referência a orientação da Nota Técnica SEI n.º 34054/2021/ME, do Ministério da Economia:





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 21 - Relação entre Despesa e Receita.

R\$1,00

Especificação	Valor
RECEITAS CORRENTES REALIZADAS (I)	19.522.249.590,36
DESPESAS CORRENTES REALIZADAS (II) = (II.1 + II.2)	16.716.725.742,78
Despesas Liquidadas nos últimos 12 meses (II.1)	15.767.982.979,29
Inscritas em Restos a Pagar Não Processados (II.2)	948.742.763,49
RESULTADO PARA APURAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE DESPESA E RECEITA (III) = [(II) / (I)] %	85,63%
RELAÇÃO MÁXIMA (art. 167-A, caput)	95,00%

Fonte: Balanços Orçamentário e Financeiro (fls. 16-17 e 20).

2.8.4. Operações de Crédito e Despesas de Capital

A chamada “*regra de ouro*” das *finanças públicas* é um princípio que limita o endividamento do setor público aos investimentos, salvo o autorizado mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, nos termos do art. 167, III, da CF/88.

Essa limitação constitucional tem a finalidade de assegurar que as receitas oriundas de operações de crédito não ultrapassem as despesas de capital, que são as que geram o aumento do patrimônio do Estado. De olho na sustentabilidade das contas públicas, a regra impede que as despesas correntes sejam financiadas por receitas geradoras de dívidas.

Veja no Demonstrativo abaixo a relação entre as receitas de operações de crédito e despesas de capital:

Tabela 22 - Demonstrativo entre as Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital.

R\$1,00

Receitas	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo não Realizado (c) = (a – b)
RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO (I)	153.849.300,00	89.394.959,69	64.454.340,31
Despesas	Dotação Atualizada (d)	Despesas Empenhadas (e)	Saldo não Executado (f) = (d – e)
Despesas de Capital	4.219.742.764,21	2.467.667.334,69	1.752.075.429,52
(-) Incentivos Fiscais a Contribuinte	0,00	0,00	0,00
(-) Incentivos Fiscais a Contribuinte por Instituições Financeiras	0,00	0,00	0,00
DESPESAS DE CAPITAL LÍQUIDA (II)	4.219.742.764,21	2.467.667.334,69	1.752.075.429,52





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Descrição	(d – a)	(e – b)	(f – c)
RESULTADO PARA APURAÇÃO DA REGRA DE OURO (III) = (I – II)	4.065.893.464,21	2.378.272.375,00	1.687.621.089,21
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO (RCL)		15.809.113.944,47	
% OPERAÇÕES DE CRÉDITO SOBRE RCL (V) = (Ib) / (RCL)		0,57%	
LIMITE RESOLUÇÃO SENADO FEDERAL (inciso VII do art. 52 da CF-88)		16,00%	

Fonte: RREO (Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital - 6º bimestre - publicado no DOE 10.743) e RGF (Demonstrativo das Operações de Crédito - 3º quadrimestre - consolidado - publicado no DOE 10.743).

Portanto, como se vê, a “regra de ouro” tem sido respeitada pelo Estado, posto que o total das Operações de Crédito vem sendo inferior às Despesas de Capital. No exercício de 2021, o total do endividamento representou somente 0,57% do total dos investimentos (R\$ 2, 378 bilhões), muito abaixo do limite de 16% sobre a RCL.

No ano fiscal anterior essa relação tinha sido de 2,49% da Despesa de Capital.

2.8.5. Dívida Consolidada Líquida

A Resolução n.º 40/2001, do Senado Federal, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabeleceu no art. 3º, I, o limite de endividamento dos Estados, como se vê a seguir:

Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

O Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, relativo ao 3º quadrimestre de 2021, revela que a Dívida Consolidada ficou em R\$ 9,071 bilhões, enquanto a Dívida Consolidada Líquida, em R\$ 3,383 bilhões, conforme se vê no quadro abaixo:





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tabela 23 - Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.

R\$1,00

Especificação	Saldo do Exercício Anterior	Saldo do Exercício (até o 3º quadrimestre)
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	9.352.844.933,21	9.071.829.886,86
Dívida Mobiliária	0,00	0,00
Dívida Contratual	8.861.191.887,70	8.663.652.527,87
Empréstimos	2.309.670.115,12	2.295.117.578,66
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	6.434.195.671,51	6.275.994.813,93
Financiamentos	30.000,00	0,00
Parcelamento e Renegociação de Dívidas:	117.296.101,07	92.540.135,28
De Tributos	0,00	0,00
De Contribuições Previdenciárias	18.634.613,60	10.060.515,66
De Demais Contribuições Sociais	98.661.487,47	82.479.619,62
Do FGTS	0,00	0,00
Com Instituição Não Financeira	0,00	0,00
Demais Dívidas Contratuais	0,00	0,00
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (inclusive) - Vencidos e não Pagos	491.653.045,51	408.177.358,99
Outras Dívidas	0,00	0,00
DEDUÇÕES (II)	3.609.284.331,33	5.688.487.695,26
Disponibilidade de Caixa	3.285.610.223,12	5.331.575.745,34
Disponibilidade de Caixa Bruta	3.595.662.492,11	5.459.843.836,99
(-) Restos a Pagar Processados	-310.052.268,99	-128.268.091,65
Demais Haveres Financeiros	323.674.108,21	356.911.949,92
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA - DCL (III) = (I - II)	5.743.560.601,88	3.383.342.191,60
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO (RCL)	14.069.642.720,69	15.809.113.944,47
% DC SOBRE RCL Ajustada (IV) = (I) / (RCL Ajustada)	66,48%	57,38%
% DCL SOBRE RCL Ajustada (V) = (III) / (RCL Ajustada)	40,82%	21,40%
LIMITE RESOLUÇÃO SENADO FEDERAL (inciso I do art. 30 da LRF)		200,00%
LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)		180,00%

Fonte: RGF (Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida - 3º quadrimestre - consolidado - publicado no DOE 10.767).

O índice apurado de 2021 da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida ficou em 21,40%, muito inferior, portanto, ao limite fixado pela Resolução do Senado Federal n.º 40/2001 (200%). Em comparação com o exercício anterior, o índice caiu quase pela metade, posto que foi de 40,82%.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.8.6. Operações de Crédito

A Lei de Responsabilidade Fiscal define operação de crédito como compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (art. 29, III), equiparando-a ainda à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação (§ 1º do artigo 29).

No quadro abaixo, elaborado pela d. Auditoria (fls. 4.552-4.553), se vê a composição das operações de crédito do Estado, cujos limites e condições de concessão são analisados pelo Ministério da Fazenda:

Tabela 24 - Demonstrativo das Operações de Crédito Consolidadas.

Demonstrativo das Operações de Crédito Consolidadas				R\$1,00
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social				
Fundamento	Operações De Créditos	Valor Realizado		
		No Quadrimestre de Referência	Até o Quadrimestre de Referência (a)	
LRF (art. 55, I, "d" e III, "c").	Mobiliária	0,00	0,00	
	Interna	0,00	0,00	
	Externa	0,00	0,00	
	Contratual	0,00	89.394.959,69	
	Interna	0,00	50.000.000,00	
	Empréstimos	0,00	50.000.000,00	
	Aquisição Financiada de Bens e Arrendamento Mercantil Financeiro	0,00	0,00	
	Antecipação de Receita pela Venda a Termo de Bens e Serviços	0,00	0,00	
	Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º)	0,00	0,00	
	Operações de crédito não sujeitas ao limite para fins de contratação ¹ (I)	0,00	0,00	
	Externa	0,00	39.394.960	
	Empréstimos	0,00	39.394.960	
	Aquisição Financiada de Bens e Arrendamento Mercantil Financeiro	0,00	0,00	
	Antecipação de Receita pela Venda a Termo de Bens e Serviços	0,00	0,00	
	Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º)	0,00	0,00	
	Operações de crédito não sujeitas ao limite para fins de contratação (II)	0,00	0,00	
	Total (III)	0,00	89.394.960	





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Apuração do Cumprimento dos Limites	Valor	% Sobre a RCL
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)	15.816.038.193	100,00
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (§ 1º, art. 166-A da CF) (V)	6.924.249	0,04
Receita Corrente Líquida Ajustada para Cálculo dos Limites de Endividamento (VI) = (IV - V)	15.809.113.944	99,96
Operações Vedadas (VII)	0,00	0,00
Total Considerado Para Fins da Apuração do Cumprimento do Limite (VIII) = (III a + VII - I a - II a)	89.394.960	0,57
Limite Geral Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito Internas e Externas	2.529.458.231	16,00
Limite de Alerta (inciso III do § 1º do art. 59 da LRF) – %	2.276.512.408	14,40
Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária	0,00	0,00
Limite Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária	1.106.637.976	7,00
Resultado do Exame		Regular

Fonte: Anexo 4 – RGF 3º Quadrimestre Publicado no DOE n.º 10.743, de 28/01/2022.

2.8.7. Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Essas operações geram receitas de natureza extraorçamentárias e são realizadas para suprir insuficiências de caixa ou de tesouraria.

Como já tinha acontecido no exercício anterior, restou demonstrado nestas Contas de Governo que o Estado de Mato Grosso do Sul não realizou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária no ano de 2021.

Essas operações só adquirem relevância quando a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassa o respectivo limite ao final de um quadrimestre, sendo então proibida a contratação de empréstimos internos ou externos, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as necessárias para pagamento de dívidas mobiliárias, consoante o art. 31, § 1º, I, da LRF.

2.8.8. Garantias e Contragarantias de Valores

As garantias em operações de crédito internas ou externas podem ser concedidas pelos integrantes da Federação, desde que haja o oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e a





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas.

No exercício sob exame, conforme a Divisão de Fiscalização, o Estado realizou-a da seguinte forma:

Tabela 25 - Garantias Concedidas.

R\$1,00

Garantias Concedidas	Saldo do Exercício Anterior	Saldo do Exercício (até o 3º quadrimestre)
AOS ESTADOS (I)	0,00	0,00
Em Operações de Crédito Externas	0,00	0,00
Em Operações de Crédito Internas	0,00	0,00
AOS MUNICÍPIOS (II)	0,00	0,00
Em Operações de Crédito Externas	0,00	0,00
Em Operações de Crédito Internas	0,00	0,00
ÀS ENTIDADES CONTROLADAS (III)	0,00	0,00
Em Operações de Crédito Externas	0,00	0,00
Em Operações de Crédito Internas	0,00	0,00
POR MEIO DE FUNDOS E PROGRAMAS (IV)	0,00	0,00
TOTAL DAS GARANTIAS CONCEDIDAS (V) = (I + II + III + IV)	0,00	0
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO (RCL)	14.069.642.720,69	15.809.113.944,47
% GARANTIAS CONCEDIDAS SOBRE RCL (VI) = (V) / RCL	0,00%	0,00%
LIMITE RESOLUÇÃO SENADO FEDERAL (art. 9º da Resolução nº 43/2011)		22%
Contragarantias Recebidas	Saldo do Exercício Anterior	Saldo do Exercício (até o 3º quadrimestre)
TOTAL DAS CONTRAGARANTIAS GARANTIAS RECEBIDAS	0,00	0,00

Fonte: RGF (Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores - 3º quadrimestre - consolidado - publicado no DOE 10.743).

Vê-se, portanto, que não ocorreu no exercício de 2021 a concessão de garantias ou recebimento de contragarantias, embora houvesse permissão legal para concessão de garantia de até 22% da RCL ajustada.

2.8.9. Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e Restos a Pagar

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar revela se há ou não equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade financeira, considerando a inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas (RPNP). Em cada exercício financeiro, os RPNP são limitados pela disponibilidade





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

de caixa líquida por vinculação de recursos, que buscam destinação de verbas a aplicações finalísticas definidas na legislação.

A Lei n.º 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro, no art. 36, define Restos a Pagar como as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Para a determinação das disponibilidades de caixa, que inclui dinheiro, cheque, carta de crédito, aplicação financeira, poupança e outros ativos, são considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. É o cálculo da disponibilidade que demonstra se o Estado possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

No Balanço Patrimonial, o Ativo revela as contas dispostas em ordem decrescente de grau de liquidez. As contas de Disponibilidades são as primeiras a serem apresentadas no Balanço, dentro do Ativo Circulante.

A composição da disponibilidade de caixa bruta é constituída de ativos de alta liquidez, cujas destinações são correlacionadas a aplicações de recursos vinculados (aplicações em atendimentos às finalidades específicas estabelecidas em normas) e ordinários (alocação livre entre origem e a aplicação de recursos, para atender quaisquer finalidades).

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo revela a seguinte situação:

Tabela 26 – Demonstrativo Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo.

R\$1,00				
Identificação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta	Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida	Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (II)	3.478.602.268,82	498.775.073,80	2.979.827.195,02	497.375.105,63
Recursos Ordinários	3.478.602.268,82	498.775.073,80	2.979.827.195,02	497.375.105,63
Outros Recursos não Vinculados	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (I)	1.606.266.687,00	114.365.262,37	1.491.901.424,63	380.433.589,48
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências do FUNDEB	71.666.535,22	65.813,22	71.600.722,00	43.075.240,45
Outros Recursos Vinculados à Educação	7.033.520,57	217.534,75	6.815.985,82	5.640.145,74
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	222.443.987,37	616.442,02	221.827.545,35	56.062.976,42
Outros Recursos Vinculados à Saúde	0,00	0,00	0,00	0,00
Recursos Vinculados à Assistência Social	25.608.432,38	25.608.432,38	0,00	0,00
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário	0,00	0,00	0,00	0,00





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Financeiro	95.575.909,78	0,00	95.575.909,78	13.273.765,25
Recursos de Operações de Crédito (exceto vinculados à Educação e à Saúde)	10.327.968,17	153.845,00	10.174.123,17	0,00
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	1.173.610.333,51	87.703.195,00	1.085.907.138,51	262.381.461,62
Outros Recursos Vinculados	1.173,61	87,7	1.085,91	262,38
TOTAL (III) = (I + II)	5.084,87	613,14	4.471,73	877,81

Fonte: RGF (Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar - 3º quadrimestre - consolidado - publicado no DOE n.º 10.743).

O Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre das contas do Poder Executivo, publicado no Diário Oficial do Estado n.º 10.743, evidencia, portanto, que ao término do exercício havia disponibilidade de caixa suficiente para inscrição de restos a pagar processados e não processados nos termos do que dispõe o art. 55, III, b, 3, da LCF n.º 101/2000 – LRF. A disponibilidade de caixa líquida foi de R\$ 4,471 bilhões, enquanto as obrigações financeiras somaram R\$ 613,14 milhões.

2.8.10. Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais do Poder Executivo

O art. 164, § 3º, da CF/88, determina que as disponibilidades de caixa da União devem ser depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por eles controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Essa obrigatoriedade é reafirmada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 43, que também traz vedação quanto à aplicação desses recursos.

No caso do Estado de Mato Grosso do Sul esse mandamento constitucional e legal foi observado, consoante comprovam os extratos bancários (peça 42, fls. 3.226-3.286).

2.8.11. Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso

O art. 8ª, da LRF, estabelece que em até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Tais providências têm a finalidade de reduzir o risco de contingenciamento de créditos orçamentários.

Ao analisar a programação financeira de desembolso para 2021, definida pelo





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Decreto Estadual n.º 15.610/2021, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão apontou dois achados, como se vê a seguir:

a) A programação financeira (art. 1º, caput) contemplou apenas os desembolsos ligados à fonte de recursos 00 (recursos ordinários do Tesouro), em não conformidade com o art. 8º da LRF. A previsão legal não fez diferenciação quanto à fonte de recursos a ser programada e destaca que recursos vinculados impactam o fluxo financeiro do exercício (parágrafo único daquele artigo).

b) Os recursos a programar do anexo I do decreto incluíram somente as dotações fixadas na natureza de despesa “outras despesas correntes” da LOA, já deduzidas de transferências constitucionais e legais, não levando em consideração os restos a pagar de exercícios anteriores, em prejuízo ao equilíbrio financeiro (arts. 1º, § 1º, c/c 8º da LRF) e ao equilíbrio entre ativos e passivos financeiros (art. 43, § 2º, da Lei nº 4.320/1964). Os restos a pagar representam potenciais saídas financeiras de despesas empenhadas em exercícios anteriores, isto é, fluxos extraorçamentários do exercício nos quais forem pagos, segundo a parte I, item 4.2.5, do MCASP, 8ª edição.

Quanto a esses apontamentos, a Auditoria acompanhou a posição da Divisão, pontuando, porém, que tais fatos não comprometeram os resultados das contas, sugerindo recomendação ao Governador para alertar a Superintendência de Contabilidade Geral do Estado no sentido de observar que a programação financeira e o cronograma de execução mensal devem contemplar todos os desembolsos previstos.

O demonstrativo a seguir revela a Programação financeira de desembolso para 2021 do Executivo Estadual:

Tabela 27 - Programação Financeira de Desembolso para 2021.

R\$1,00	
Especificação	Valor
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	ORÇAMENTO A PROGRAMAR R\$
Secretaria de Estado de Fazenda	163.903.400,00
Procuradoria-Geral do Estado	25.106.600,00
Secretaria de Estado de Saúde /FESA	533.791.500,00
Secretaria de Estado de Educação	275.648.300,00
Fundação Universidade Estadual de MS	40.220.600,00
Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública	24.875.200,00
Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário	154.780.400,00





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Fundo Especial de Reequipamento da Secretaria de Estado de	
Justiça e Segurança Pública de MS	2.297.400,00
Encargos Gerais Financeiros do Estado	114.842.400,00
Encargos Gerais de RH e Patrimônio do Estado	1.638.200,00
Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica	71.265.100,00
Fundação de Desporto e Lazer de MS	36.200,00
Fundação de Cultura de MS	10.329.600,00
Fundação Estadual Jornalista Luiz Chagas de Rádio e TV Educativa de MS	396.500,00
Fundo de Investimentos Esportivos	3.810.400,00
Fundo de Investimentos Culturais do Estado de MS	16.500,00
Controladoria-Geral do Estado	575.600,00
Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização	11.813.100,00
Secretaria de Estado de Infraestrutura	919.200,00
Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos	4.158.800,00
Agência de Habitação Popular de MS	5.422.400,00
Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho	12.627.200,00
Fundação do Trabalho de MS	2.222.400,00
Fundo Estadual de Assistência Social	51.300,00
Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento	
Econômico, Produção e Agricultura Familiar	245.500,00
Empresa de Gestão de Recursos Minerais	35.800,00
Agência Estadual de Defesa Sanitária, Animal e Vegetal	332.200,00
Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural	562.300,00
Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do	
Estado de MS	30.676.600,00
Fundação de Turismo de MS	1.915.700,00
Fundo Para o desenvolvimento do Turismo de MS	1.142.400,00
	1.495.658.800,00

Fonte: Programação financeira de desembolso para 2021 (Decreto Estadual n.º 15.610/2021, anexo I, publicado no DOE n.º 10.416/2021).

2.8.12. Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos

Patrimônio público é o conjunto de bens que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais, sejam estes corpóreos ou incorpóreos, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que em última instância são de todo o povo.

Há vedação expressa no art. 44, da Lei de Responsabilidade Fiscal, à destinação de recursos decorrentes da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para financiamento de despesas correntes, exceto aos que se destinem, por lei, aos regimes de previdência social, seja geral ou próprio dos servidores públicos. Eis o dispositivo legal:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Conforme a d. Auditoria (peça 62), ficou demonstrado que o Estado alienou bens móveis e imóveis no exercício de 2021, inclusive rendimentos de aplicações financeiras, no valor total de R\$ 8,77 milhões, que deduzidos da previsão inicial, geraram um saldo a realizar de R\$ 3,37 milhões. No total, o saldo atual acumulado foi de R\$ 11,77 milhões, já que o saldo do exercício de 2020 era de R\$ 3 milhões.

A Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão observou que no exercício de 2021 não foram aplicados os recursos gerados com a alienação de ativos, embora tenha havido um incremento de 292,11% nessa verba (peça 60).

2.8.13. Desempenho da Arrecadação em Relação à Previsão e às Ações de Recuperação de Créditos

A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, às ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições. Essa é a determinação literal do art. 58, da LRF.

Nestas Contas, ficou demonstrado que a arrecadação das receitas próprias no exercício de 2021, superou a previsão inicial conforme abaixo:

Tabela 28 - Desempenho da Arrecadação em Relação à Previsão e Destaque das Ações de Recuperação de Créditos.

R\$1,00				
Desempenho da arrecadação em relação à previsão e destaque das ações de recuperação de créditos				
Fundamento	Receita	Previsão	Arrecadação	Diferença
LRF, art. 58.	Receita Tributária, Inclusive Multas, juros e Dívida Ativa	R\$	R\$	R\$
	Impostos	7.480.536.900,00	9.406.907.004,15	1.926.370.104,15
	Taxas	270.209.000,00	338.845.444,77	68.636.444,77
	Contribuições de Melhoria	0,00	0,00	0,00
	Total	7.750.745.900,00	9.745.752.448,92	1.995.066.548,92

Fonte: Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada Consolidado, peça n.º 16, fls. 176/195.

Assim, a eficiente cobrança de créditos pelo Estado levou a arrecadação tributária ao patamar de R\$ 9,750 bilhões, superior à estimativa orçamentária de R\$ 7,750 bilhões.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

O melhor resultado foi de impostos que gerou um saldo positivo de R\$ 1,926 bilhão entre a receita prevista e a efetivamente arrecadada. A receita arrecadada total superou a estimada em R\$ 1,995 bilhão.

Resta apontar que o Estado exerceu em plenitude sua competência tributária, como demonstrado na tabela acima, na LOA do exercício examinado e na Lei Estadual n.º 1.810, de 1997, que dispôs sobre os tributos de sua competência (ICMS, ITCD, IPVA). Cumprida, portanto, a regra fiscal do art. 11, parágrafo único, da LRF.

2.8.14. Despesas com Pessoal

O art. 169, da Constituição Federal, estabelece que a despesa com pessoal ativo, inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Regulamentando a norma constitucional de eficácia limitada, a Lei Complementar 101/2000 (LRF), em seus arts. 18 a 23, determinou limites e regras de controle para a despesa com pessoal e encargos.

A LRF fixa em 60% o limite total de gasto com pessoal para os Estados, tendo como parâmetro a Receita Corrente Líquida, assim distribuído: 49% para o Executivo, 6% para o Judiciário, 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, e 2% para o Ministério Público Estadual.

O Demonstrativo da Despesa com Pessoal, constante do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre, revela que a Despesa Total com Pessoal – DTP atingiu R\$ 7,735 bilhões em 2021, correspondente a 48,97% da Receita Corrente Líquida Ajustada, abaixo, portanto, do limite máximo de 60%.

Considerando os gastos de pessoal do Poder Executivo, a despesa foi de R\$ 6,415 bilhões, equivalendo a 40,62%, bem aquém do limite máximo de 49% e dos limites prudencial (95%) e de alerta (90%). Em cotejo com o ano anterior, o gasto foi nominalmente um pouco maior e proporcionalmente menor, posto que ficou em R\$ 5,891 bilhões ou 41,87% da RCL Ajustada naquele exercício.

Num panorama de longo prazo, nota-se que houve, no período de 2017 a 2020, uma queda nas despesas de pessoal, demonstrando que o Governo do Estado se empenhou em cumprir o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal 16ª revisão. O mesmo aconteceu em 2021, posto que o percentual de gasto caiu de 41,87% para 40,62%.

Além disso, essa tendência foi mantida em razão da crise desencadeada pela pandemia da COVID-19, que levou a União a editar a Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020, que socorreu as unidades federadas e impôs como contrapartida a proibição de se conceder, a qualquer título, vantagem, aumento,





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

reajuste ou adequação de remuneração dos agentes públicos; de criação de cargo, emprego ou função ou mesmo alterar estrutura de carreira, que implique aumento de despesa; e de realização de concurso público; entre outras medidas, ressalvadas as exceções também constantes do art. 8º da norma.

A realização da despesa líquida com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo, em 2021, deu-se da seguinte forma, segundo o demonstrativo:

Tabela 29 - Despesa Líquida com Pessoal e Encargos Sociais do Poder Executivo.

R\$1,00

Especificação	2021	2020
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	9.602.029.718,29	8.789.805.617,71
Pessoal Ativo	6.045.733.880,21	5.623.581.865,21
Pessoal Inativo e Pensionistas	3.556.295.838,08	3.166.223.752,50
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização	0,00	0,00
Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente	0,00	0,00
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II)	3.186.170.922,67	2.898.724.552,20
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	20.928.220,71	40.717.642,93
Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração	314.246.160,21	221.536.400,54
Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração	45.280.115,80	28.328.494,61
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	2.805.716.425,95	2.608.142.014,12
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I – II) - Últimos 12 Meses + RPNP	6.415.858.795,62	5.891.081.065,51
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (IV)	15.816.038.193,47	14.070.824.317,81
(-) Transferências Obrigatórias da União relativas às Emendas Individuais (V)	6.924.249,00	1.181.597,12
(-) Transferências Obrigatórias da União relativas às Emendas de Bancada (VI)	12.000.000,00	0,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (VII) = (IV - V - VI)	15.816.038.193,47	14.070.824.317,81
% DESPESA TOTAL COM PESSOAL SOBRE RCL (VIII) = (III) / (VII)	40,62%	41,87%
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III do art. 20 da LRF)		49,00%
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art. 22 da LRF)		46,55%
LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)		44,10%

Fonte: RGF/2021 (Demonstrativo da Despesa com Pessoal - publicado no DOE n.º 10.743) e RGF/2020 (Demonstrativo da Despesa com Pessoal - publicado no DOE n.º 10.391).

Demonstrado, ainda, com base no Anexo I, do RGF (Relatório de Gestão Fiscal), 3º Quadrimestre de 2021 (DOE n.º 10.767), o cumprimento do limite imposto pela LRF na despesa com pessoal do Estado (60%), visto que a DTP consolidada foi de 48,7% da RCL.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.9 Gestão do Regime Próprio de Previdência Social

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é assegurado regime próprio de previdência social, o qual, consoante dispõe o art. 40 da Constituição Federal (com redação dada pela EC n.º 103/2019): “terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

No Mato Grosso do Sul, até o advento da Constituição Federal de 1988, a Lei Estadual n.º 204/1980 disciplinava a Previdência Social dos Servidores Cíveis e Militares do Mato Grosso do Sul. Após a CF/88, a Lei Estadual n.º 2.207/2000 instituiu o Regime de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul e criou o Fundo de Previdência Social de Mato Grosso do Sul – MSPREV, com alterações promovidas pela Lei Estadual n.º 3.105, de 22 de dezembro de 2005.

A Lei Estadual n.º 3.545, de 17 de julho de 2008, implantou a Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul (AGEPREV), a gestora única do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul (MSPREV).

Visando o equacionamento do déficit atuarial crescente do RPPS dos Estados, inclusive de Mato Grosso do Sul, a Lei n.º 4.213, em 28 de junho de 2012, promoveu a segregação da massa de segurados do Regime Próprio de Previdência Social de Mato Grosso do Sul, dividindo-a em dois grupos distintos.

Um deles foi denominado “Plano Financeiro”, destinado ao pagamento dos benefícios previdenciários aos segurados vinculados ao RPPS e aos seus dependentes, que haviam ingressado no serviço público do Estado de Mato Grosso do Sul em data anterior ao da publicação da referida Lei. O Plano Financeiro, segundo o art. 4º, da Lei 4.213, de 2012, objetivava acumulação de recursos, como se vê a seguir:

Sistema estruturado pelas contribuições a serem pagas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública do Estado, pelas autarquias e pelas fundações públicas, pelos servidores efetivos civis e militares ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados ao RPPS, fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente.

Já o outro grupo segregado, intitulado “Plano Previdenciário”, era definido como:





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Sistema estruturado das contribuições a serem pagas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública do Estado, pelas autarquias e pelas fundações públicas, pelos servidores efetivos civis e militares ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados, fixadas com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do Regime Próprio de Previdência Social, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente.

Em seguida, a Lei Estadual n.º 5.101, de 1º de dezembro de 2017, extinguiu a segregação da massa de segurados (instituída pela Lei Estadual n.º 4.213/2012), reunindo os segurados pertencentes aos dois planos (financeiro e previdenciário) em um único grupo, fato reiteradamente destacado pela equipe da DFCGG/CCE e pela Auditoria, ao discorrer sobre o apontamento da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS), integrante da Secretaria de Previdência (SPREV), como fator de descumprimento da regra do art. 40, da CF/88, da Lei Federal n.º 9.717/1998, e o art. 22, da Portaria n.º 403/2008, do Ministério da Previdência Social (processo SEI n.º 10133.102630/2017-12).

A Emenda Constitucional Estadual n.º 82/2019, que sedimentou na Constituição de Mato Grosso do Sul as principais normas previdenciárias implementadas pela Emenda Constitucional Federal n.º 103/2019, estabeleceu para os servidores efetivos daqui o mesmo tratamento que foi atribuído aos da União quanto às regras de concessão de aposentadoria e de pensão por morte, fixação do valor de benefício e de acumulação desses benefícios.

A Lei Complementar Estadual n.º 274/2020 regulamentou as alterações promovidas pela Emenda Constitucional Estadual n.º 82/2019, mas também estabeleceu a exclusão de militares do acesso ao RPPS e mudanças na base de cálculo e nas alíquotas de contribuição previdenciária, previstos na Lei Estadual n.º 3.150/2005.

A Lei Complementar Estadual n.º 53/1990, disciplinou o Sistema de Proteção Social dos Militares. Já a Lei Complementar Estadual n.º 261/2018 instituiu o Regime de Previdência Complementar.

Essa Reforma da Previdência Estadual visou reduzir as despesas previdenciárias que sobrecarregam as contas do Estado e o quadro de desequilíbrio atuarial, conforme evidenciou a Avaliação Atuarial, fl. 961 do TC/3931/2022 (Contas de Gestão da AGEPREV).

Descrito o marco legal previdenciário do Estado, verificaremos a seguir os dados da presente prestação de contas, enfatizando, desde já, que o Estado de Mato Grosso do Sul está regular em relação ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), posto que vem cumprindo as exigências da Lei Federal n.º





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

9.717/98 quanto à organização e funcionamento do RPPS (fl. 1.040, do TC/3931/2022). O CRP foi emitido em 11/12/2021 e é válido até 09/06/2022.

2.9.1. Equilíbrio Financeiro e Atuarial do Plano Previdenciário

A avaliação financeira do Regime Próprio de Previdência Social, através de Demonstrativos das Receitas e Despesas, e a Projeção Atuarial têm a finalidade de garantir a transparência dessas contas públicas, os primeiros em relação ao exercício financeiro e a segunda considerando os prognósticos para longo prazo.

No exercício de 2021, o Regime Próprio de Previdência Social de Mato Grosso do Sul apresentou receitas previdenciárias que totalizaram R\$ 3,104 bilhões, enquanto as despesas somaram R\$ 3,167 bilhões, gerando um déficit de R\$ 63 milhões.

Esse desequilíbrio financeiro contrapõe-se à regra do art. 69, da LRF, embora tenham sido aportados R\$ 223,421 milhões por meio do Fundo de Capitalização do RPPS. Essa situação está detalhada no Demonstrativo abaixo elaborado pela d. Auditoria:

Tabela 30 - Demonstrativo das Receitas Previdenciárias - RPPS Fundo de Capitalização.

		R\$1,00
Fundamento	Receitas Previdenciárias – RPPS Fundo de Capitalização	R\$
LRF, art. 53, II.	1. Receitas Correntes	3.104.639.262,82
	1.1. Receita de Contribuições dos Segurados	863.891.776,76
	1.2. Receita de Contribuições Patronais	2.202.867.663,77
	1.3. Receita Patrimonial	924.439,85
	Outras Receitas Correntes	36.955.382,44
	2. Receitas de Capital	0,00
	3. Total das Receitas do Fundo em Capitalização = (1 + 2)	3.104.639.262,82
	4. Despesas Previdenciárias – RPPS Fundo de Capitalização	3.144.791.868,28
	4.1. Benefícios	3.144.791.868,28
	4.2. Outras Despesas Previdenciárias	22.843.534,91
	5. Total Despesas Previdenciárias – RPPS Fundo de Capitalização	3.167.635.403,19
	6. Resultado Previdenciário – Fundo em Capitalização = (3 - 5)	-62.996.140,37
	7. Reserva Orçamentária do RPPS – Previsão	134.138.000,00
	8. Aportes de Recursos para o Fundo em Capitalização do RPPS	223.420.615,49
	8.1. Outros Aportes para o RPPS	67.514.113,80
	8.2. Recursos para Cobertura de Deficit Financeiro	155.906.501,69
	9. Total dos Recursos para Cobertura de Deficit Financeiro	223.420.615,49
	10. Bens e Direitos do RPPS Fundo em Capitalização	191.509.694,40
	10.1. Caixa e Equivalência de Caixa	25.608.432,38





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

10.2. Investimentos e Aplicações	103.422.392,40
10.3. Outros Bens e Direitos	62.478.869,62
11. Total dos Bens e Direitos do RPPS Fundo em Capitalização	191.509.694,40
12. Receitas Previdenciárias – RPPS Fundo em Repartição	0,00
12.1. Receitas Correntes	0,00
12.2. Receitas de Capital	0,00
13. Total das Receitas Previdenciárias – RPPS Fundo em Repartição	0,00
14. Despesas Previdenciárias – RPPS Fundo em Repartição	0,00
14.1. Benefícios	0,00
14.2. Outras Despesas Previdenciárias	0,00
15. Total das Despesas Previdenciárias – RPPS Fundo em Repartição	0,00
16. Resultado Previdenciário – Fundo em Repartição	0,00
17. Aportes de Recursos para o Fundo em Repartição	0,00
18. Receitas da Administrativa – RPPS	0,00
19. Despesas da Administração – RPPS	20.438.844,01
19.1. Despesas Correntes	20.376.513,01
19.1.1. Pessoal e Encargos Sociais	3.777.917,73
19.1.2. Demais Despesas Correntes	16.598.595,28
19.2. Despesas de Capital	62.331,00
20. Total das Despesas da Administração – RPPS	20.438.844,01
21. Resultado da Administração – RPPS	-20.438.844,01
22. Receitas Previdenciárias – Benefícios Mantidos pelo Tesouro	0,00
23. Despesas Previdenciárias – Benefícios Mantidos pelo Tesouro	750.579.412,13
23.1. Aposentadorias	668.010.956,20
23.2. Pensões	82.568.455,93
23.3. Outras Despesas Previdenciárias	0,00
24. Total das Despesas Previdenciárias – Benefícios Mantidos pelo Tesouro	750.579.412,13
25. Resultado dos Benefícios Mantidos pelo Tesouro	-750.579.412,13
26. Resultado Associado às Pensões e os Inativos Militares	2.256.532,23

Fonte: Anexo 4 RREO 6º Bimestre Publicado no DOE n.º 10.743 de 28/01/2022.

A projeção atuarial continua indicando a necessidade de financiamento do regime previdenciário instituído pelo Estado de Mato Grosso do Sul, tendo em vista que os saldos financeiros consubstanciam profundo desequilíbrio atuarial.

A Divisão de Fiscalização consignou como irregularidade a não adoção de medidas necessárias para equacionar o déficit atuarial, conforme preconizado pelo art. 53, da Portaria MPS n.º 464/2018.

Essa inércia, que contraria os arts. 40, da CF/88 e 31-B da CE/89, gerou os seguintes apontamentos pela Divisão:

- ✓ Tanto a manutenção do desfazimento da segregação da massa, implementada pela Lei Estadual n.º 5.101, de 2017, quanto a alteração





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

no plano previdenciário, promovida pela Lei Complementar nº 274, 2020, foram reprovados pela Coordenação-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos da Secretaria de Previdência, órgão integrante do Ministério da Fazenda, no âmbito do processo nº 10133.102630/2017-1274;

- ✓ O Estado não possui plano de equacionamento implementado (fls. 915-917/929 do TC/3931/2022); e
- ✓ As ações visando ao aporte de bens imóveis à AGEPREV, obrigação prevista no art. 10 da Lei Estadual nº 5.101, de 2017, estaria em fase de implementação, segundo o relatório de fiscalização do TC/8590/2020 (fls. 168-171).

Outro achado, desta vez apontado pela Auditoria (fl. 4.594), dá conta de que o RPPS realizou despesa com sua administração no valor de R\$ 20,438 milhões, “paga diretamente pelo Tesouro do Estado, porquanto da inexistência no exercício de 2021 da Lei específica que trata da taxa de administração, tal e qual teve Despesas Previdenciárias - Benefícios Mantidos, pagas pelo Tesouro do Estado de R\$ 750,579 milhões.”

A despesa com pagamento de benefícios previdenciários do Estado de Mato Grosso do Sul é maior do que a relativa à folha dos servidores ativos. Além disso, nos quatro anos antes desta prestação de contas, entre 2018 e 2020, a contribuição do Estado para o Regime representou mais 70% do total da receita arrecadada pelo RPPS.

O déficit previdenciário do RPPS de Mato Grosso do Sul continua num ritmo crescente. A redução de R\$ 1,1 bilhão, em 2018, foi ocasionada, a princípio, pelo fim da segregação da massa e consequentemente com sua utilização como recurso previdenciário no plano previdenciário.

As insuficiências financeiras do Regime Próprio de Previdência devem ficar a cargo do ente federativo instituidor, nos termos da Lei 9.717/98 e da Portaria MPS 464/2018.

Houve um crescimento significativo de 129% no aporte financeiro em 2020 (R\$ 675.467.992,01), se comparado com o ano anterior (R\$ 294.508.087,75). No exercício de 2021, porém, como demonstrado alhures, esse aporte caiu para R\$ 223,421 milhões.

Como é sabido, a mais expressiva fatia do orçamento estadual é destinada a gastos constitucional ou legalmente vinculados, como saúde, educação, transferências a poderes e aos municípios e ainda as despesas com folha do funcionalismo e encargos. Recursos para investimentos e outras aplicações são





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

escassos.

Essa restrita margem para a cobertura do déficit previdenciário deve ser preocupação constante e objeto de Acompanhamento por parte desta Corte de Contas (art. 31, da LO-TCE/MS).

2.10 Transparência Governamental

A necessidade da transparência nos atos administrativos advém da complexidade das estruturas político-sociais de um ente federado e do próprio país, assim como com os casos de corrupção e má aplicação das verbas públicas ocorridas nas últimas décadas.

Assim, a ideia de transparência na administração pública nos remete diretamente à necessidade de controle, considerando que o Administrador público está agindo em nome do povo e cuidando da res publica.

Dessa forma, o controle da administração pública não deve ficar restrito aos controles institucionais, apresentando-se essencial a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no monitoramento do gasto público, avaliando constantemente as ações governamentais e reivindicando a adequada aplicação dos recursos públicos.

A finalidade, portanto, do controle é garantir que a administração funcione atendendo aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, pois, o processo de fiscalização das contas públicas vinculado ao controle popular garante uma participação mais direta, assegurando que os recursos públicos sejam realmente utilizados em prol da sociedade.

Pela Constituição Federal, temos dois tipos de controle da Administração Pública, o controle externo e o controle interno, conforme consta no art. 70, da Constituição Federal:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Dentro do controle externo temos a atuação de órgãos institucionais, como os Tribunais de Contas e a ação da sociedade, por meio do controle social, que também está assegurado na Constituição Federal, sendo que o acesso à informação encontra-se no rol dos direitos fundamentais, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Além disso, a publicidade dos atos administrativos foi consagrada como um princípio, estabelecido no art. 37, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Assim, por meio do controle social é permitido a cada cidadão maior vigilância sobre a ação estatal e, conseqüentemente, entender que por meio deste mecanismo de cidadania seja possível reduzir os níveis de corrupção na Administração Pública, possibilitando transparência e seriedade no trato com os atos de gestão e com a res





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

pública.

Para tanto, o exercício do controle social requer o uso de dispositivos formais, ágeis e amplamente conhecidos que tornem possível a atuação da sociedade.

Faz-se necessário a disponibilização, por parte da administração, de instrumentos de divulgação das informações que possibilitem a transmissão dos dados e parâmetros técnicos pertinentes para toda a sociedade, assim como de instrumentos que possibilitem a interação com a população, seja por meio do recebimento de demandas de esclarecimento ou avaliação ou, ainda, de sugestões de alterações nos processos decisórios.

Nesses termos, coube ao legislador infraconstitucional regulamentar e ampliar a garantia da população na participação da atuação governamental e, por conseguinte, a transparência na atuação do gestor público.

Buscando tornar o controle mais efetivo, a Lei de Responsabilidade Fiscal⁵, alterada pela Lei Complementar n.º 131/2009, determinou o fomento “...à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos plurianuais, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

Além disso, “...obriga a disponibilidade, durante todo o exercício, das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, no respectivo Poder Legislativo e no órgão responsável pela sua elaboração...”, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Mais recente, foi editada a Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, que veio regulamentar o direito constitucional de acesso às informações públicas.

A norma, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa física ou jurídica, sem obrigação de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades governamentais.

Partindo para um exame pontual do nosso Estado de Mato Grosso do Sul, temos a Lei Estadual 4.416/2013 e o Decreto Estadual n.º 14.471/2016, por meio dos quais o acesso à informação está garantido à população.

Em abril de 2021 foi editado o Decreto n.º 15.658, que dispõe sobre a criação, organização e funcionamento, no âmbito do Poder Executivo Estadual, do Conselho de Usuários de Serviços Públicos, de que trata a Lei Federal n.º 13.460, de 26 de junho de 2017, e dá outras providências.

Com relação ao cumprimento das disposições legais referentes à

⁵ Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48, § 1º, I, e art. 48-A, I





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

transparência nas ações governamentais, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, em sua Análise, detalhou a atuação no período, conforme se verifica do quadro abaixo:

Quadro 7 - Cumprimento das Disposições Legais Referentes à Transparência nas Ações Governamentais.

Critério	Situação encontrada	Resultado
Publicação das DCASP e respectivas notas explicativas (arts. 37, caput, c/c art. 101 da Lei 4.320/1964, c/c art. 48, caput, da LRF, c/c MCASP-8ª edição, parte V, 1)	Publicação das DCASP e notas explicativas às fls. 15-94.	Conformidade
Divulgação das prestações de contas consolidada e por unidade gestora de exercícios anteriores (art. 48, caput, da LRF, c/c art. 7º Lei Estadual nº 4.416/2013)	Disponibilização das demonstrações contábeis, publicadas no DOE, no Portal da Transparência (seção Responsabilidade Fiscal - http://www.transparencia.ms.gov.br/ e https://www.scge.ms.gov.br/balancos-anuais-2/).	Conformidade
Divulgação dos instrumentos de planejamento (art. 48, caput, da LRF)	Disponibilização de PPA, LDO e LOA no Portal da Transparência (seção Orçamento - http://www.transparencia.ms.gov.br/).	Conformidade
Divulgação e publicação dos RREO e RGF (arts. 48, caput, 52 e 54, § 2º)	Publicação nos prazos normativos (fls. 35-64, 211-250, 396-427, 652-691, 946-977, 1252-1296 do TC/3747/2021 e fls. 16-55, 189-228, 445-489 do TC/9077/2021). Divulgação de RREO e RGF no Portal da Transparência (seção Responsabilidade Fiscal - http://www.transparencia.ms.gov.br/)	Conformidade
Realização de audiências públicas quadrimestrais de acompanhamento da LDO (art. 48, § 1º, I)	Não realização de audiências mediante ato declaratório (fls. 169, 415, 598 do TC/9077/2021).	Irregularidade
Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle (art. 48, §§ 1º, III, e 6º)	Não realização de audiências mediante ato declaratório (fls. 169, 415, 598 do TC/9077/2021).	Conformidade
Disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais no Siconfi (art. 48, § 2º, c/c Portaria STN nº 642/20)	Envio da Declaração das Contas Anuais (DCA), Demonstrativos Fiscais (RREO e RGF) e Matrizes de Saldos Contábeis (MSC) de janeiro a dezembro de 2020. Consulta ao sítio: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf	Conformidade
Informações sobre despesa e receita em meios eletrônicos de acesso público (arts. 48, § 1º, II, e 48-A)	Disponibilização de informações sobre natureza de receita e despesa por unidade gestora no Portal da Transparência (http://www.transparencia.ms.gov.br/) e no Portal de Dados Abertos (http://www.dados.ms.gov.br/), estruturados em formato aberto e sob licença aberta.	Conformidade

Fonte: ANA – DFCGG/CCE – 2819/2022, fl. 4.524.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Destaca-se que no ranking elaborado pela Open Knowledge Brasil (OKBR), que mede o índice de Transparência da Covid-19, criado para avaliar a qualidade dos dados e informações relativos à pandemia do novo coronavírus publicados em portais oficiais pela União, pelos estados brasileiros e pelas suas capitais, no período compreendido entre 19 de agosto a 13 de outubro de 2021, o Estado de Mato Grosso do Sul ocupa a 10ª posição, obtendo nível alto, consoante demonstrado abaixo:

Quadro 8 - Ranking da Avaliação da Qualidade dos Dados e Informações Relativos à Pandemia do Novo Coronavírus.

Estado	Pontuação	Variação	Nível
1º Espírito Santo (ES)	100	↑+7	ALTO
2º Minas Gerais (MG)	96	↑+10	ALTO
3º Amazonas (AM)	91	↑+19	ALTO
4º Pernambuco (PE)	90	↑+18	ALTO
5º Sergipe (SE)	88	↑+8	ALTO
6º Distrito Federal (DF)	87	↓-4	ALTO
7º Paraná (PR)	86	↑+6	ALTO
7º Rio Grande do Sul (RS)	86	↓-2	ALTO
8º Amapá (AP)	84	↑+18	ALTO
8º Ceará (CE)	84	↑+19	ALTO
9º Acre (AC)	82	↑+1	ALTO
10º Goiás (GO)	80	↑+1	ALTO
10º Mato Grosso do Sul (MS)	80	↑+1	ALTO

Fonte: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/>.

Assim, considerando os documentos juntados aos autos e subsidiado pela Análise realizada pela Divisão Técnica deste Tribunal, conclui-se que o Poder Executivo estadual observou, no último exercício, praticamente todas as diretrizes apresentadas pela legislação quanto à transparência na gestão.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

2.11 Recomendações do Exercício Anterior

Com relação à Prestação de Contas Anual de Governo referente ao exercício financeiro de 2020, foram autuadas no Processo TC/3179/2021, sob a relatoria do Conselheiro Ronaldo Chadid, resultando no PARECER – PA00 – 21/2021, aprovado na 1ª Sessão Ordinária Anual Específica Semi Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 28 de maio de 2021, em que os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator votaram pela **emissão de parecer prévio favorável à aprovação, com as seguintes ressalvas e recomendações:**

Ressalvas:

a) Não conformidade com a determinação do art. 42, do ADCT, da CE/MS-89, tendo em vista a não destinação integral de 0,5% da receita tributária estadual, na forma de duodécimos, à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia;

b) Não conformidade com a disposição do art. 54, do ADCT, da CE/MS-89, em relação à destinação mínima de 1% (um por cento) da receita de impostos e transferências constitucionais (percentual apurado de 0,005%), líquidas das transferências a Municípios, para o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FHIS);

c) Repasse duodecimal ao Ministério Público em valor superior ao fixado na Lei Orçamentária Anual – LOA;

d) Desequilíbrio financeiro na execução de receitas e despesas atreladas ao regime de previdência estadual (déficit de R\$ 933,31 milhões), e desequilíbrio atuarial do plano de custeio e benefícios do regime de previdência estadual (déficit projetado de R\$ 288,218 milhões já no ano de 2022);

e) Distorção de apresentação na demonstração dos fluxos de caixa publicada (DFC) a qual utilizou estrutura incompatível com a exigida pela parte V, item 6.4, do MCASP – 8ª edição, aprovado pela Portaria STN n.º 877/2018;

f) Impossibilidade de verificação das disposições do art. 16 e do art. 17, caput, da Lei Federal n.º 11.494/2007 pela não segregação de contas específicas do FUNDEB.

Recomendações:

a) Que observe e aplique os índices pertinentes à legislação própria em relação à destinação integral de 0,5% da receita tributária estadual, na forma de duodécimos, à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Tecnologia e destinação mínima de 1% (um por cento) da receita de impostos e transferências constitucionais, para o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FHIS);

b) Que os recursos destinados à área da saúde sejam aplicados exclusivamente por meio do Fundo de Saúde;

c) Que de celeridade ao processo de conversão dos bens de titularidade do Estado em benefício do Regime Próprio de Previdência, dando efetividade ao disposto da Lei Estadual n.º 5.101/2017, art. 10;

d) Que observe integralmente as normas contábeis vigentes, visando à correção dos apontamentos apresentados na análise e nos pareceres em relação às peças contábeis (Balanço Orçamentário, Fluxo de Caixa e Notas Explicativas), e Relatórios Fiscais (RREO, RGF);

e) Que observe quanto ao repasse do duodécimo ao Ministério Público os limites máximos autorizados na Lei Orçamentária Anual.

Sobre as ressalvas e recomendações destacadas, foi autuado o Processo de Monitoramento TC/10494/2021, conforme determinação do Relator e com fundamento no art. 31, da Lei Complementar n.º 160/2012, cuja situação processual encontra-se em arquivamento, consoante informado pela Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e Gestão, na Análise ANA – DFCGG/CCE – 2819/2022, fl. 4.487.

Acrescenta-se que ao ser designado como Relator deste Processo de Contas de Governo do exercício financeiro de 2021, este Conselheiro em respeito ao princípio constitucional da ampla defesa, enviou em 27 de janeiro de 2022, o Ofício n.º 01/2022/GAB ao Secretário de Estado de Governo e Gestão Estratégica de Mato Grosso do Sul, para, querendo, apresentar esclarecimentos e informações sobre as ressalvas apresentadas no PARECER – PA00 -27/2021, conforme consta do documento juntado à Peça n.º 66, fls. 4689-4690.

Em resposta, o Secretário de Estado informou que estão promovendo as mudanças essenciais na Previdência Estadual, além dos aportes anuais como determina o art. 117 da Lei Estadual n.º 3.150/2005, demonstrando o avanço da receita no exercício de 2021, ainda que o déficit continue, mas em percentual menor.

Relativo à área da saúde, esclareceu a forma como é realizada a destinação das receitas e a aplicação de percentuais mínimos, além de juntar documentos subsidiando as alegações, segundo se verifica na Peça n.º 67, fls. 4.691-4.704, destacando que o acompanhamento das receitas e despesas com ações e serviços em saúde tem sido ponto fundamental de atenção da gestão do Estado.

Quanto aos repasses abaixo do limite constitucional à FUNDECT, o Governo do Estado esclareceu por meio da NOTA TÉCNICA CONJUNTA - SEFAZ/SUORC/SCGE/STENº. 002/2022, que:





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Observada a recomendação para o cumprimento do art. 42 do ADCGT, para a aplicação de 0,5% da receita tributária no desenvolvimento da ciência e tecnologia, destacamos que a Emenda à Constituição Federal nº 93 de 8 de setembro de 2016, fixou a desvinculação de 30% (trinta por cento) das receitas relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes a partir de 1º de janeiro de 2016 até 31 de dezembro de 2023, reduzindo durante esse período a vinculação da receita tributária, destinada à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (Fundect), para 0,35%.

Cumpramos ressaltar que em observância aos Pareceres Prévios realizados por este Tribunal de Contas nos últimos quatro anos, a maior parte das ressalvas e recomendações foram atendidas nos anos subsequentes, sendo apenas com relação ao FUNDECT que se repetiu em todos os exercícios, todavia, como observado acima, houve avanço considerável durante este exercício financeiro, demonstrando o empenho do Estado para atender a disposição constitucional.

2.12 Considerações Finais

Por fim, diante dos resultados da análise técnica da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão e dos pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas, que expuseram uma visão geral sobre o desempenho da atuação do Exmo. Governador do Estado de Mato Grosso do Sul neste período, o Balanço Geral Consolidado foi apreciado sob suas posições orçamentárias, financeiras e patrimoniais e, no seu conjunto, conclui-se que foram respeitados os princípios de contabilidade aplicados à Administração Pública e aos normativos legais.

Constatam-se pontos positivos tais como a execução do orçamento estadual superavitária, as disponibilidades financeiras positivas, a observância aos limites constitucionais e legais da LDO e da LRF e a boa gestão dos recursos e ações de enfrentamento da Pandemia, sendo que, dessa maneira, a Prestação de Contas do Governador referente ao exercício 2021 reúne condições técnicas à emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação.

Entretanto, houve manifestações dos órgãos técnicos de apoio que também revelaram algumas impropriedades merecedoras de maior atenção, as quais são passíveis de ressalvas e recomendações à Administração Pública Estadual, sendo necessária adoção de providências para aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos.

Cabe ressaltar que eventuais ressalvas e recomendações sugeridas pelos





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

órgãos de apoio, e que porventura não estejam contempladas no dispositivo deste voto, deverão ser levadas em consideração pelo Chefe do Poder Executivo como forma de contribuição para a melhoria da gestão e controle das contas públicas.

Do mesmo modo, convém esclarecer que possíveis divergências observadas nas tabelas e cálculos apresentados tanto pela Divisão Especializada quanto pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas podem ser atribuídas à metodologia empregada por cada um desses órgãos na elaboração das contas.

Esclarece-se que tais diferenças não impedem a conclusão do feito, na medida em que todos esses órgãos manifestaram-se favoravelmente à aprovação das contas, demonstrando que a execução da receita e da despesa pública foi realizada de maneira adequada no exercício de 2021, e que alguns setores sempre vão demandar especial atenção do Estado pelo cuidado com seus limites constitucionais ou exigências legais.

Oportuno destacar que o Secretário de Estado de Governo e Gestão Estratégica após o envio, no prazo legal, das Contas de Governo protocolou neste Tribunal documentos referentes às Contas que não havia sido encaminhados anteriormente, conforme se verifica das peças processuais n.º 69, 70, 71, 72, 73 e 74.

Ainda que as referidas informações tenham sido remetidas separadamente das Contas iniciais, este Conselheiro Relator as recebeu e considerou o teor ao elaborar o presente Parecer Prévio, levando em conta que não há prejuízo, pelo contrário, serve para subsidiar o entendimento na busca pela verdade material dos fatos, além de assegurar a observância do princípio constitucional da ampla defesa.

Dentre os documentos encaminhados, constam os extratos dos credores da dívida fundada: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (fls. 4.717-4.720), Receita Federal do Brasil - RFB (fls. 4.723-4.725), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD (fls. 4.715-4.716) e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (fls. 4.711-4.716 e 4.726-4.729), em atenção ao Anexo II, item 1.4.1, subitem 25 da Resolução TCE/MS n.º 88/2018 c/c art. 98, parágrafo único, da Lei n.º 4.320/1964, no sentido de observar o Manual de peças obrigatórias.

Foi encaminhada, também, uma planilha que trata da relação de obras paralisadas pelo Estado (fls. 4730-4731), contudo, o documento foi elaborado sem observância das técnicas formais, precisando adequar-se ao detalhamento de obras em andamento/paralisadas (seção G2) no “quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo em termos de realização de obras e de prestação de serviços”, cumprindo, portanto, parcialmente a regra do anexo II, item 1.4.1, subitem 52, da Resolução TCE/MS n.º 88/2018 c/c art. 2º, § 2º, III, da Lei n.º 4.320/1964, cabendo recomendação nesse aspecto.

Com relação à Previdência, foi enviada cópia da capa do Processo Administrativo n.º 55/000900/2018, em tramitação no Poder Executivo, o qual trata





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

da doação de imóveis de propriedade do Estado em favor da AGEPREV/MS, em atendimento inicial às exigências do art. 10 da Lei Estadual n.º 5.101/2017, demonstrando a promoção de ações efetivas para equilibrar o déficit financeiro e atuarial previdenciário, assim como outras medidas, tais como, as modificações de alíquotas e base de cálculos contributivos e alterações legislativas (fl. 4.708).

Referente à ausência do Demonstrativo da Renúncia de Receita, conforme informações prestadas pela SEFAZ no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2023, as renúncias estarão relacionadas por modalidade, setor e valor.

Finalmente, no tocante à ausência de Audiência Pública (quadrimestral) para o acompanhamento do relatório de gestão fiscal, o ofício informa que⁶:

(...) em decorrência da situação de pandemia, a apresentação das reuniões havia sido suspensa pela Assembleia Legislativa do Estado, haja vista a publicação do Decreto (Estadual) nº 15.396, de 19 de março de 2020, que declara, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, situação de emergência em razão da pandemia por Doenças Infecciosas Virais - COVID-19, sendo que a última audiência pública para o acompanhamento do relatório de gestão fiscal se deu no segundo quadrimestre de 2019, no mês de outubro.

Acrescentou-se ainda, sobre esse ponto, a cópia do Ofício n.º 0033/2022 e da Ata da Reunião de Prestação de Contas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (2020 e 2021) na Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul (fls. 4.734-4.751), sendo pertinentes os esclarecimentos para sanar a impropriedade destacada.

Em conclusão, após análise dos referidos documentos, constata-se que são relevantes e devem ser considerados na elaboração do presente Parecer Prévio, sanando algumas impropriedades apresentadas anteriormente pelos órgãos instrutivos.

Além da natureza técnica deste Parecer, é importante ressaltar que os Tribunais de Contas possuem a função pedagógica e orientadora, adequando-se ao atual modelo de “Estado Gerencial”, em que se busca a eficiência das ações governamentais, o que possibilita a inclusão de ideias ao gestor para melhor aplicação dos recursos e efetivação das políticas públicas.

Conforme ressaltado acima, percebe-se que a pendência que vem se repetindo nos últimos pareceres desta Corte refere-se ao não alcance do limite constitucional mínimo de 0,5% de aplicação das receitas tributárias estaduais ao FUNDECT.

⁶ Fls. 4707





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Assim, considerando o cenário econômico do nosso Estado e o papel do Tribunal de Contas em atuar de forma conjunta aos entes da administração pública na busca pela eficácia nos resultados da gestão em solucionar problemas da sociedade, sem interferir na gestão do governo, apresenta-se como possibilidades de resolver o problema da FUDECT a utilização de verbas em projetos e programas de incentivos em bolsas de especialização, mestrado, doutorado e pós-doutorado em setores como o agronegócio, o meio ambiente e a sustentabilidade regional, bem como ações direcionadas às pesquisas científicas voltadas para o desenvolvimento de vacinas e medicamentos e, ainda, atuação voltada à capacitação de pessoas na área da administração pública.

Conclui-se, portanto, que as sugestões aqui tratadas buscam apresentar alternativas no sentido de auxiliar o gestor na melhoria dos resultados das ações governamentais e, por conseguinte, beneficiando diretamente a sociedade, haja vista que o Estado deve aplicar recursos mínimos na área de ciência e tecnologia.

É o relatório.

DISPOSITIVO

3. DISPOSITIVO DO VOTO

Diante do exposto, considerando as razões fáticas e jurídicas destacadas e, nos termos das disposições do art. 77, I, da Constituição Estadual c/c art. 32, §§ 1º e 3º, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 e fundamentos do art. 115, I, do Regimento Interno, Resolução TCE/MS n.º 98, de 5 de dezembro de 2018, e ainda:

CONSIDERANDO que a prestação de contas anual de governo foi apresentada dentro do prazo estabelecido no art. 32 da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012;

CONSIDERANDO que os Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário, e demais demonstrativos que integram a presente prestação de contas foram elaborados em consonância com as normas e princípios da contabilidade aplicados à Administração Pública;

CONSIDERANDO que as manifestações da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, da Auditoria e do Ministério Público de Contas, a despeito das ressalvas e recomendações sugeridas, foram uníssonas no sentido de que as contas possuem condições técnicas de receber Parecer Prévio favorável à aprovação;

CONSIDERANDO que as ressalvas e recomendações adiante propostas têm por finalidade contribuir para o aprimoramento e a eficiência da gestão dos recursos públicos, assim como para dar transparência aos atos praticados pelo Chefe do Executivo Estadual;





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

CONSIDERANDO que as impropriedades identificadas neste Relatório não são suficientes para fundamentar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação desta prestação de contas;

CONSIDERANDO que a deliberação a respeito destas contas não obsta a apreciação e julgamento, por este Tribunal, dos atos de gestão praticados pelos dirigentes ou servidores dos demais Poderes do Estado, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e dos órgãos e das entidades da Administração direta, indireta ou fundacional, inclusive em relação aos seus respectivos Fundos;

CONSIDERANDO, finalmente, que este Relatório visa subsidiar a emissão do Parecer Prévio, a ser encaminhado à Assembleia Legislativa para fim de julgamento da prestação de contas, nos termos dos arts. 63, IX, e 77, I, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012, **VOTO**:

I - Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, referente ao exercício financeiro de 2021, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Reinaldo Azambuja Silva, em conformidade com o disposto no art. 77, I, da Constituição Estadual, e artigos 21, I, 59, II, e § 3º, todos da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012, com as seguintes ressalvas e recomendações:

I.I - DAS RESSALVAS:

RESSALVA 1: pela não apresentação do “demonstrativo do efeito sobre a receita e despesa decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” no projeto de lei orçamentária (PL n.º 189/2020) e na LOA (Lei Estadual n.º 5.618/2020), em desconformidade com o art. 165, § 6º, da CF/88; e pela não evidenciação de informações de renúncia de receita no Demonstrativo 7 (estimativa e compensação da renúncia de receita) da LDO (Lei Estadual n.º 5.543/2020), em desconformidade com o art. 4º, § 2º, V, da LRF, no sentido de observar as normas constitucionais e legais;

RESSALVA 2: pela não destinação e aplicação integral de 0,5% da receita tributária estadual na forma de duodécimos à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia (FUNDECT), em ofensa ao art. 42 do ADCT da CE/89 e no art. 5º da Lei Estadual n.º 1.860/98;

RESSALVA 3: pela não destinação mínima de 1% da receita de impostos e transferências constitucionais, líquidas das transferências a Municípios, para o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FHIS), em ofensa ao art. 54 da ADCT da CE/89;





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

RESSALVA 4: pelo desequilíbrio financeiro e atuarial do plano de custeio e benefícios do RPPS, em decorrência da adoção parcial de medidas para manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário estadual (fls. 915/917 do TC/3931/2022 e Despacho n.º 4087192 do processo SEI n.º 10133.102630/2017-12), em desacordo com o art. 40 da CF/88 c/c art. 31-B da CE/89 e com o art. 53 da Portaria MPS n.º 464/2018, no sentido do cumprimento das mencionas normas;

I.II - DAS RECOMENDAÇÕES:

RECOMENDAÇÃO 1: para que observe a remessa do “demonstrativo do efeito sobre a receita e despesa decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” no projeto de lei orçamentária e na LOA e a evidenciação de informações de renúncia de receita no Demonstrativo 7 (estimativa e compensação da renúncia de receita) da LDO, em atendimento aos normativos legais;

RECOMENDAÇÃO 2: para que observe e aplique o índice descrito na legislação própria em relação à destinação integral de 0,5% da receita tributária estadual à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia (FUNDECT), para o emprego em ensino e desenvolvimento científico e tecnológico;

RECOMENDAÇÃO 3: para que observe e aplique o mínimo de 1% da receita de impostos e transferências constitucionais, líquidas das transferências a Municípios, para o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FHIS);

RECOMENDAÇÃO 4: para que observe quanto ao desequilíbrio financeiro e atuarial do plano de custeio e benefícios do Regime Próprio de Previdência, no sentido de atender com maior celeridade a exigências legais pertinentes;

RECOMENDAÇÃO 5: para que observe, quanto à remessa de documento sobre as obras públicas, elaborando de maneira mais condizente o detalhamento de obras em andamento/paralisadas (seção G2) no “quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo em termos de realização de obras e de prestação de serviços”;

RECOMENDAÇÃO 6: para que observe integralmente as normas contábeis vigentes, visando a correção dos apontamentos dos órgãos de apoio, no sentido de aplicar os requisitos das Portarias MPS n.º 746/2011 e MF n.º 464/2018, para os lançamentos relacionados ao equacionamento do déficit atuarial; e





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

RECOMENDAÇÃO 7: para que a Administração Estadual, ao elaborar o projeto da LOA, se abstenha de incluir em seu texto a autorização para abertura de créditos adicionais especiais, em observância ao princípio da exclusividade.

II - Pela REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO na modalidade de **MONITORAMENTO**, para o fim de verificar o implemento das recomendações acima propostas e os resultados delas advindos, com fundamento no art. 31 da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 e nas disposições contidas na Resolução TCE-MS n.º 109/2019, que aprovou o Manual de Monitoramento da Corte de Contas;

III - Pela INTIMAÇÃO às autoridades competentes, nos termos do art. 50 da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012;

IV - Para que, após o trânsito em julgado, seja **ENCAMINHADO** o presente Parecer Prévio à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul para subsidiar o julgamento da Prestação de Contas, nos termos dos artigos 77, I, da Constituição Estadual e 119, § 4º, do Regimento Interno do TCE/MS.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi unânime, nos termos do voto do relator, pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação com ressalvas e recomendações das Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, referente ao exercício financeiro de 2021, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Reinaldo Azambuja Silva; pela realização de fiscalização na modalidade de monitoramento; pela intimação às autoridades competentes; e para que, após o trânsito em julgado, seja encaminhado o Parecer Prévio à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul para subsidiar o julgamento da Prestação de Contas.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Marcio Campos Monteiro.

Presente, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 18 de maio de 2022.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

