

PARECER : PAR-MPC - GAB.1 DR.JOSÉ AEDO CAMILO/PROCURADOR GERAL-6045/2013
PROCESSO TC/MS : TC/5200/2013
PROTOCOLO : 1414559
ÓRGÃO : GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
RESPONSÁVEL : ANDRÉ PUCCINELLI
CARGO DO RESPONSÁVEL : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
ASSUNTO DO PROCESSO : BALANÇO GERAL CONTAS GOVERNADOR – 2012
RELATOR : CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. EXERCÍCIO DE 2012. REMESSA TEMPESTIVA. OBJETO DE EXAME DESTES BALANÇO GERAL: INSTRUÇÃO PROCESSUAL QUE INDICA A REGULARIDADE DA ESCRITURAÇÃO E A EXATIDÃO DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS. EQUILÍBRIO ENTRE RECEITAS E DESPESAS REALIZADAS NO DECORRER DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DA GESTÃO FISCAL.

MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL: PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS PRESTADAS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. DETERMINAÇÃO DE MONITORAMENTO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO ESPECIFICADAS, NOS TERMOS DO ARTIGO 30, INCISOS I e II DA LEI COMPLEMENTAR Nº 160/2012.

Para exame e Parecer deste Ministério Público de Contas, o processo em epígrafe, que versa sobre a Prestação de Contas Anual do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul - Balanço Geral referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador ANDRÉ PUCCINELLI.

A matéria foi trazida à consideração do Agente Ministerial signatário, em cumprimento ao estatuído no artigo 11, inciso III, da Lei Complementar nº 148/2010. A competência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul para a análise e emissão de Parecer Prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado tem suporte no artigo 77, inciso I da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, artigo 114 do Regimento Interno TC/MS (Resolução Normativa TC/MS nº 057/2006) e artigo 21, inciso I da Lei Complementar nº 160/2012.

Por meio da Portaria MPC-MS nº 01/2013, publicada em 12/03/2012, foi nomeada a Comissão de Assessoramento na Análise e Elaboração de Parecer das Contas Anuais do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul – Balanço Geral-2012, composta pelos seguintes servidores: Enio Martins Murad, Presidente, Reinaldo Guimarães de Campos, Supervisor Técnico e Ana Claudia Ludvig de Souza Azevedo, Relatora.

O Balanço Geral de 2012 foi recebido nesta Corte de Contas em 04/04/2013, ou seja, dentro do prazo previsto no artigo 32 da Lei Complementar nº 160/2012, devidamente instruído pelos demonstrativos contábeis exigidos pela Lei de Finanças Públicas (Lei nº 4.320/64), dos relatórios previstos na Lei Complementar nº 101/2000 e dos documentos elencados no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Instrução Normativa TC/MS nº 035/2011.

Foram apensados a este Balanço Geral, referente ao exercício de 2012, os seguintes processos:

- 1-TC-MSnº 00905/2012 - Orçamento-Programa-2012;
- 2-TC-MSnº 21292/2012 – Relatório de Gestão Fiscal (1º Quadrimestre);
- 3-TC-MSnº 117079/2012– Relatório de Gestão Fiscal (2º Quadrimestre);
- 4-TC-MSnº 2816/2013 – Relatório de Gestão Fiscal (3º Quadrimestre);
- 5-TC-MSnº03380/2012–Relatório Resum. de Exec.Orçam.(1º Bimestre);
- 6-TC-MSnº19753/2012–Relatório Resum. de Exec.Orçam.(2º Bimestre);
- 7-TC-MSnº115405/2012–Relat. Resum.de Exec.Orçam.(3º Bimestre);
- 8-TC-MSnº117081/2012–Relat. Resum.de Exec.Orçam.(4º Bimestre);
- 9-TC-MSnº120163/2012-Relat. Resum. de Exec.Orçam.(5º Bimestre);
- 10-TC-MSnº2814/2013–Relat. Resum. de Exec.Orçam.(6º Bimestre);

O presente Balanço foi submetido à análise da Equipe Técnica da 3ª ICE assim como da Auditoria, as quais no desempenho de suas funções realizaram ampla análise dos registros contábeis referentes ao exercício de 2012, e apresentaram valoroso trabalho para subsidiar a emissão do Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul – exercício 2012.

Cabe observar que primeiramente foi expedida pela 3ª ICE a Análise Conclusiva nº 4292/2013 (peça nº 22), ressaltando a existência de irregularidades em alguns pontos desta Prestação de Contas, e por essa razão se concluiu que o Balanço, na forma apresentada, não oferecia condições de receber Parecer Prévio Favorável à Aprovação. Diante disso foi requerida por este Ministério Público de Contas a notificação do responsável para a apresentação dos documentos faltantes e respectivas justificativas.

Após diligência, o responsável carrou aos autos novos documentos e esclarecimentos, os quais culminaram na retificação do entendimento anteriormente adotado pelo Corpo Técnico, o qual por meio da Análise Conclusiva nº 5798/2013 (peça nº 42) concluiu pela emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação, com a indicação de ressalvas.

Cumpra registrar que a Auditoria exarou seu Parecer nº 4277/2013 (peça nº 34) pela emissão de Parecer Prévio Favorável com apontamento de observações sobre as irregularidades levantadas pela 3ª ICE. Após as justificativas apresentadas a Auditoria exarou novo Parecer (peça nº 44) ratificando seu posicionamento anterior pela emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação, mas mantendo as observações sobre as falhas existentes.

É a síntese dos autos.

I. PREÂMBULO

No desempenho de sua competência constitucional o Ministério Público de Contas passa a analisar os pontos de controle já fixados sobre as Contas do Governo-MS/2012, a fim de se apurar o devido cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais durante a gestão dos recursos públicos no decorrer do exercício de 2012 assim como o cumprimento de metas e programas.

O dever de prestar contas funda-se em preceito insculpido na Constituição Federal artigo 70, parágrafo único, que assim dispõe:

“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”.

No âmbito estadual o dever de prestar contas também vem previsto no texto constitucional, nos seguintes termos:

“Art. 76/Constituição Estadual de MS - Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado responda ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

Dessa forma, o Administrador Público, no exercício das suas funções deve agir em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública, sujeitando-se à prestação de contas perante a sociedade, com vistas a garantir que os bens e rendas públicas sejam utilizados segundo sua destinação.

A titularidade do controle externo, na forma do art. 71 da Constituição Federal, pertence ao Poder Legislativo que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas.

Na análise das contas anuais prestadas pelo Governador verifica-se a sua conduta no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, significa dizer, as contas de governo propiciam uma ampla avaliação das ações governamentais, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do ente político.

Nesse sentido o julgado do Colendo Superior Tribunal de Justiça - STJ, tendo como Relatora a Exma. Ministra Laurita Vaz, 16/04/2002:

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (união, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gastos mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71 I, c.c. 49, IX da CF/88) (RMS 11060/GO, 2ªT., Min. Rel. Laurita Vaz, 16/04/2002).

Conclui-se, portanto, que se trata de um sistema especial em que o Governador não presta as contas unicamente como chefe do Poder Executivo, mas como responsável geral pela execução orçamentária do Estado.

II – DA OBRIGATORIEDADE DA AUDIÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

O Ministério Público de Contas, anteriormente denominado de Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, é uma instituição centenária que tem sede no art. 130 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Seus veios mais profundos remontam ao Decreto n. 1166, de 17 de outubro de 1892, que disciplinava a estrutura do Tribunal de Contas da União. Desde então, o *parquet* especializado se faz presente como ramo autônomo do Ministério Público, porém integrante da estrutura da Corte de Contas.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 789, confirmou a distinção do Ministério Público de Contas em face de suas peculiaridades e atribuições, reafirmando os traços de sua fisionomia decorrentes da independência hierárquica e funcional de seus membros.

A Lei Complementar n. 148, de 11 de agosto de 2010 (Lei Orgânica do Ministério Público de Contas) dispõe em seu artigo 1º que o Ministério Público de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul é instituição permanente, essencial à atividade de controle externo da administração pública, com atuação junto ao Tribunal de Contas.

Por sua vez o artigo 11 da mencionada lei estabelece em seus incisos as funções atribuídas aos Procuradores de Contas, valendo ressaltar que o inciso III dispõe sobre a obrigatoriedade da manifestação do Ministério Público de Contas, de forma verbal ou escrita, em todos os processos sujeitos à decisão do Tribunal.

Resta claro, portanto, que o Ministério Público de Contas tem presença participativa e obrigatória em todos os feitos que tramitam junto ao Tribunal de Contas, o que alcança as prestações de contas anuais prestadas pelos gestores que são responsáveis pela aplicação dos recursos públicos e também a Prestação de Contas do Poder Executivo Estadual que ora se analisa.

III. ANÁLISE AOS PONTOS DE CONTROLE

1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO PROGRAMA – PPA, LDO E LOA

1.1 - O orçamento na Administração Pública representa um dos mais antigos instrumentos de planejamento e execução das finanças públicas. Mesmo de forma rudimentar, o planejamento sempre se fez presente na história da humanidade a partir do momento em que o homem passou a viver em sociedade.

Na lição de Deusvaldo Carvalho - Orçamento e Contabilidade Pública – Editora Campus – Capítulo 1 - a Administração Pública brasileira, em seu processo histórico, acompanhou a tendência mundial, prevendo em suas normas a elaboração de planejamento ou orçamentos. Analisando as legislações passadas e atuais, podemos verificar que o processo orçamentário esteve em constante evolução.

No Brasil, poderíamos fazer uma análise histórica do orçamento público a partir da Lei nº 4.320/64. Essa lei representou um marco decisivo e norteador dos orçamentos e planejamentos públicos, porém, ainda incompleto.

Em 04 de maio de 2000, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF – Lei Complementar nº 101/00. A LRF e a Lei nº 4320/64 se complementam a respeito de normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços das administrações públicas federal, estadual, municipal e distrital.

A partir de 1964, com a edição da Lei nº 4.320/64 – marco divisor entre os *orçamentos tradicionais ou clássicos* e os *orçamentos de desempenho ou realizações*, o governo brasileiro começa a utilizar o orçamento-programa, que tem como característica principal o sistema de planejamento com base nas necessidades de cada órgão ou unidade orçamentária.

O *orçamento-programa* caracteriza-se pelo fato da elaboração orçamentária ser feita em função daquilo que se pretende realizar no futuro, ou seja, é um moderno instrumento de planejamento que permite identificar os programas de trabalho dos governos, seus projetos e atividades a serem realizados e ainda estabelecer os objetivos, as metas objetivadas, os custos e os resultados alcançados, avaliando-os e divulgando seus resultados com a maior transparência possível. Esse tipo de orçamento contrasta-se com o tradicional ou clássico, o qual se baseava naquilo que já fora realizado, e também por representar um instrumento de operacionalização das ações futuras do governo. O Orçamento-programa, planejado para um determinado exercício, pormenoriza as etapas do *plano plurianual* para o exercício subsequente, ou seja, é o cumprimento ano a ano das diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no plano plurianual.

Diante do exposto, pode-se concluir que o orçamento-programa deve estabelecer:

- **AS DIRETRIZES:** conjunto de critérios técnicos de ação e decisão que deverá disciplinar e orientar a execução do planejamento;
- **OS OBJETIVOS:** indicam os resultados a serem alcançados pela administração pública quando da execução orçamentária;

- **AS METAS:** especificar e quantificar fisicamente os objetivos estabelecidos;
- **OS PROGRAMAS:** são as ações que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade.

1.2 – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 menciona em seu art. 165 que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão os seguintes instrumentos legais de planejamento:

- **O Plano Plurianual – PPA;**
- **A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e;**
- **A Lei de Orçamento Anual – LOA.**

O PPA, a LDO e a LOA, instrumentos já implementados, representam os pilares básicos do planejamento na Administração Pública brasileira dos entes da federação e seus respectivos poderes.

1.2.1 – Plano Plurianual – PPA

O PPA é doutrinariamente conhecido como o *planejamento estratégico* de médio prazo da Administração Pública brasileira. Estabelece de forma regionalizada as *diretrizes*, os *objetivos* e *metas (DOM)* da Administração Pública.

Os princípios básicos que norteiam o Plano Plurianual são:

- **Identificação clara dos objetivos e prioridades do Governo;**
- **Integração do planejamento e do orçamento;**
- **Promoção da gestão empreendedora;**
- **Garantia da transparência;**
- **Estímulo às parcerias;**
- **Gestão orientada para resultados; e**
- **Organização das ações de Governo em programas.**

1.2.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A LDO é doutrinariamente conhecida como *planejamento operacional* da Administração Pública.

A LDO foi instituída pela Constituição Federal de 1988 – artigo 165 § 2º - e é o instrumento norteador da elaboração da LOA. Compreende as metas e prioridades (**MP**) da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Orienta a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – a Lei de Diretrizes Orçamentárias passou a ter mais relevância. O parágrafo primeiro do artigo 4º da LRF determina que integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o **Anexo de Metas Fiscais**, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

A LRF prevê ainda que a lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, no qual serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

1.2.3 – Lei Orçamentária Anual – LOA

Tem por finalidade a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no Plano Plurianual. É o orçamento propriamente dito. É um processo contínuo, dinâmico flexível traduz em termos financeiros para determinado período, os planos e programas de trabalho do governo. É o cumprimento ano a ano das etapas do PPA, em consonância com a LDO e a LRF.

A LOA, conforme previsto no art. 2º da Lei nº 4.320/64, conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica e financeira e o programa de governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. O instrumento norteador da elaboração da Lei Orçamentária é a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Conforme apontamentos da Unidade da 3ª Inspeção de Controle Externo os documentos que compõem a Prestação de Contas de gestão do Governo Estadual referente ao exercício de 2012 comprovam o cumprimento aos dispositivos

constitucionais no que se refere ao planejamento, uma vez que foram instituídas as leis estabelecendo o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias assim como a Lei Orçamentária Anual – LOA.

- A Lei Estadual nº 4.145/2011 dispõe sobre o **Plano Plurianual – PPA – 2012/2015**, conforme disposto no § 1º do artigo 165 da Constituição Federal, definindo os programas, com metas físicas e valores orçados, no período de 04 anos e os resultados pretendidos são apontados por indicadores finalísticos, estabelecendo prioridades.

- A Lei Estadual nº 4.059/2011 – **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO** estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Mato Grosso do Sul para 2012, de acordo com o disposto no § 2º do artigo 165 da Constituição Federal e artigo 4º a Lei Complementar nº 101/2000. O § 1º do art. 11 da Lei Estadual nº 4.059/2011 estabeleceu os índices globais dos percentuais da receita corrente líquida para os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública-Geral, na seguinte proporção:

| ÓRGÃO | LEI ESTADUAL Nº 4.059/11 |
|------------------------|---------------------------------|
| Assembleia Legislativa | 2,70% |
| Tribunal de Contas | 2,00% |
| Tribunal de Justiça | 6,80% |
| Ministério Público | 3,70% |
| Defensoria Pública | 1,50% |

- A Lei Estadual nº 4.150/2011 – **Lei Orçamentária Anual – LOA** estabeleceu o Orçamento Anual do Estado de Mato Grosso do Sul, estimando a receita e fixando a despesa em igual valor, equivalente a R\$ 9.857.787.000,00.

O art. 9º da LOA – Lei nº 4.150/2011 autorizou o Poder Executivo, durante o exercício de 2012, a abrir créditos suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total da despesa constante dos orçamentos que integram referida Lei.

Conforme determina o § 5º, do artigo 165 da Constituição Federal e § 4º do artigo 160 da Constituição Estadual a Lei Orçamentária Anual compõe-se de três orçamentos distintos: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimentos das Empresas, devidamente especificados.

Como informado pelo Corpo Técnico a Lei Orçamentária Anual foi autuada neste Tribunal de Contas sob o nº TC/MS 00905/2012 (Orçamento-Programa/2012), e após análise foi constatado o atendimento aos fundamentos constitucionais, assim como da Lei Complementar nº 101/2000 e da Lei Federal nº 4.320/64.

Em atendimento aos dispositivos regimentais no mencionado processo foram analisados o Plano Plurianual – Lei nº 4.145/2011(período 2012/2015), Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – Lei nº 4.059/2011 e a Lei Orçamentária Anual – Lei nº 4.150/2011, oportunidade em que foi atestada a consonância entre os referidos instrumentos de planejamento atinentes ao exercício de 2012.

Após análise e pronunciamento sobre os pontos relevantes na formalização do Orçamento-Programa/2012, foi ressaltado tanto pela Equipe Técnica como pela Auditoria que restou demonstrada a regularidade em sua formalização, estando a LOA – Lei Orçamentária de acordo com as disposições constantes na Lei Estadual nº 4.059/2011 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, sendo observados os mandamentos constitucionais assim como os dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.

Por outro lado, quanto à abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 2.047.440.862,00 tendo como fonte de recursos para a sua cobertura os recursos provenientes do excesso de arrecadação, ficou consignado pela Unidade da 3ª ICE que no exercício de 2012 não ocorreu excesso de arrecadação, no entanto tal valor foi utilizado para a abertura de créditos suplementares, sem a devida comprovação da existência de disponibilidade no final do exercício e sem a apresentação da metodologia do cálculo utilizado.

Tal fato foi alvo de questionamento pelo Corpo Técnico, e após notificação, o responsável apresentou justificativas no sentido de que “(...) a referida abertura de créditos adicionais, foi concedida com a expectativa da efetivação dos parâmetros de crescimento da receita, ocorrida em exercícios anteriores e no esfor-

ção de arrecadação da dívida ativa, cuja previsão de excesso não se materializou ao final do exercício.”

Diante da justificativa apresentada a 3ª ICE ressaltou que o saldo das dotações não utilizadas foi superior ao valor suplementado com indicação de recursos de excesso de arrecadação, no entanto, considerou que diante dos termos do § 3º, do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64, o qual permite considerar a tendência do exercício, para o cálculo do excesso de arrecadação, a ocorrência pode ser considerada dentro da normalidade.

Cabe ressaltar que o Estado deverá observar com rigor o limite autorizado pela Lei Orçamentária Anual – LOA para a abertura de créditos suplementares, garantindo assim a regular gestão dos recursos públicos, dentro das metas e planejamentos orçamentários.

2. Execução Orçamentária dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas

A documentação que instrui esta Prestação de Contas indica o repasse realizado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, Tribunal de Contas, Poder Judiciário e Ministério Público, atendendo a previsão contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA.

Ademais, conforme índices disponibilizados na análise expedida pelo Corpo Técnico a gestão dos valores ocorreu dentro dos parâmetros legais, demonstrando o equilíbrio na execução orçamentária.

2.1 - Balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial do exercício de 2012

Conforme exame dos valores registrados nos anexos apresentados, restou comprovada a consistência das demonstrações contábeis referentes ao Balanço Orçamentário, em atendimento aos dispositivos da Lei Federal nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/2000, nada sendo encontrado de irregular.

O Balanço Financeiro indica consistência nos dados contábeis apresentados nada sendo encontrado de irregular, apresentando disponibilidade financeira de acordo com os levantamentos da D. Auditoria e atendendo o artigo 103 da Lei Federal nº 4.320/64.

O Balanço Patrimonial foi apresentado de acordo com o artigo 105 da Lei Federal nº 4.320/64, demonstrando a posição patrimonial do Estado no final do exercício, constatada a consistência dos registros contábeis a ele correspondentes, culminado, ao final saldo patrimonial-2012 – Passivo Real a Descoberto equivalente a R\$ 44.990.243.901,43, conforme indicado pela D.Inspetoria.

3. Aplicação dos recursos vinculados

3.1 - Educação – art. 212 da CF – Lei Federal nº 11.494/2007 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), FUNDEB, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEB, Ensino Superior, Salário-Educação

Nos termos do artigo 205 da Constituição Federal/88, dentre os direitos constitucionais assegurados a todos, está a educação, dever do Estado e da família, 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, constituindo-se no verdadeiro caminho para a inclusão social.

Na apuração dos valores destinados à educação, impõe-se a observância do disposto no artigo 212 da Constituição Federal que assim determina:

“Art. 212 CF/88 – A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

A Constituição de 1989 do Estado de Mato Grosso do Sul, por sua vez, estabelece em seu artigo 198 que a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) de fará mediante a aplicação do disposto na Constituição Federal de 1988.

Verifica-se que o legislador constituinte assegurou o percentual mínimo a ser aplicado anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, preocupação justificada pela importância do tema que refletirá no futuro desenvolvimento no país, objetivando que o crescimento da nação se faça com atenção à formação intelectual de seu povo, pois os investimentos na área da educação certamente surtirão reflexos positivos para a cultura e também capacitação para o mercado de trabalho dos cidadãos brasileiros.

A fim de assegurar o cumprimento do limite estabelecido para aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como nas ações e serviços da saúde a Constituição Federal em seu artigo 35 trouxe a previsão de medida intervencionista para o caso de não cumprimento dos percentuais estabelecidos, senão vejamos:

“Artigo 35 CF/88 – O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quanto:

I – (...)

II – (...)

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;”

A população tem o direito de usufruir dos serviços públicos de maneira satisfatória e eficaz, devendo o Poder Público obrigatoriamente zelar pela sua execução tal como versam os dispositivos constitucionais.

Ao estabelecer constitucionalmente percentuais mínimos de aplicação de recursos nas áreas da saúde e da educação – alocados através dos respectivos fundos – o legislador representante legítimo da vontade popular, quis garantir a dignidade da pessoa humana, pois, a saúde é corolário do direito à vida, e a persecução do ideal democrático passa obrigatoriamente por um processo educacional de qualidade.

Com essas considerações ressalta-se que no presente Balanço Geral ficou evidenciada que a aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino atingiu o percentual de 31,05%, cumprindo dessa forma o mandamento constitucional.

3.1.2 – FUNDEB

Ainda com o intuito de valorizar os profissionais atuantes na nobre missão de educar e, via de consequência, melhorar os níveis do ensino público o artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006, determina que parte dos

recursos mencionados no artigo 212 será destinada para esse fim, mediante a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, regulamentado por meio da Lei Federal nº 11.494/2007.

Em Mato Grosso do Sul o FUNDEB e seu Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social foram instituídos pela Lei Estadual nº 3.368/2007.

Conforme determinação contida no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/2007, os recursos do FUNDEB, no âmbito estadual, devem ser compostos pelo recebimento de 20% (vinte por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem os recursos a que se referem os incisos I a IX do “*caput*” e o § 1º do artigo 3º da referida lei.

Após análise dos demonstrativos contábeis que apontam para os recursos do FUNDEB a Unidade da 3ª Inspeção concluiu que o Governo do Estado aplicou, no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.757.646.576,87, equivalente a 113,56% dos recursos recebidos do FUNDEB.

Já em relação à remuneração dos profissionais do magistério, foi apurado que o Estado aplicou na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública, o equivalente a R\$ 730.585.995,02, o que corresponde a 61,99% dos recursos recebidos, comprovando o cumprimento do disposto no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/2007.

A Unidade da 3ª ICE apontou em sua primeira análise a ausência de detalhamento que permitisse a verificação da movimentação dos recursos do FUNDEB. Após notificação para esclarecimentos, o responsável apresentou justificativas, as quais foram acatadas pelo Corpo Técnico.

3.1.3 – IDEB

A fiel observância aos limites estabelecidos para os recursos que devem ser destinados à educação se traduz em avanços neste segmento, especialmente no que se refere à qualidade do ensino, fazendo com que as avaliações indiquem um progresso no desempenho dos alunos de Mato Grosso do Sul.

De acordo com inciso VII do artigo 206 da Constituição Federal/88 o

ensino será ministrado com base no princípio da garantia de padrão de qualidade.

Importa anotar que no processo de apuração da qualidade do ensino que vem sendo oferecido aos nossos alunos, a avaliação se apresenta como mecanismo de grande valia, pois dessa forma se demonstrará o real retorno dos recursos aplicados na educação.

Para aferição da qualidade do ensino foram criados vários programas de avaliação, e por meio deles se pretende monitorar a efetividade da aplicação dos recursos na área de educação e seus reflexos no melhor desempenho escolar dos alunos, frente às melhores condições que lhes são proporcionadas.

O **IDEB** (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) é a “nota” do ensino básico no país e é divulgada a cada dois anos. Numa escala que vai de 0 a 10, o MEC (Ministério da Educação) fixou a média de 6, como objetivo para o país a ser alcançado até 2021.

O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar (ou seja, com informações enviadas pelas escolas e redes), e médias de desempenho nas avaliações do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), o Saeb – para os Estados e o Distrito Federal, e a Prova Brasil para os municípios.

Criado em 2007, o IDEB serve tanto como diagnóstico da qualidade do ensino brasileiro, como baliza para as políticas de distribuição de recursos (financeiros, tecnológicos e pedagógicos) do MEC. Se uma rede municipal, por exemplo, obtiver uma nota muito ruim, ela terá prioridade de recursos.

O objetivo do MEC é que o Brasil atinja a nota 6 nas avaliações de 2021, sendo programada a divulgação para 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil.

O Estado de Mato Grosso do Sul vem obtendo melhora nas notas registradas nas provas de avaliação, culminando assim num aumento do IDEB, como se verifica pelos índices divulgados pelo MEC, o que se traduz como um reflexo do crescente investimento do Estado nesta área, cumprindo assim os limites constitucionais para ao final aprimorar as condições culturais e intelectuais de sua população, o que futuramente se traduzirá em profissionais com melhor capacitação e maior facilidade para colocação no mercado de trabalho.

Relevante destacar recente trabalho de iniciativa da Excelentíssima

Senhora Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano, publicado por esta Corte de Contas-MS, denominado: IDEB Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e Gastos em Educação – Contribuições para análise das contas municipais do Estado de Mato Grosso do Sul.

Conforme destacado a disponibilização de dados e indicadores permitem ao Tribunal de Contas-MS avaliar os resultados de um programa governamental, especialmente sob o ponto de vista da economia, eficiência, eficácia e efetividade. Restou demonstrado que nem sempre o município com maior investimento por aluno terá a melhor avaliação na nota do IDEB, comprovando que o maior aproveitamento escolar não dependerá, necessária e exclusivamente, dos maiores investimentos.

Dentre as várias informações importantes contidas na publicação, destaque para a indicação do gasto aluno/ano 2011 nos 78 municípios de Mato Grosso do Sul, e ainda, a indicação das notas do IDEB Anos Iniciais e Anos Finais, assim como o número de alunos matriculados na rede municipal.

Sem dúvida uma obra de grande valia para subsidiar a análise dos processos que tramitam por este Tribunal de Contas, possibilitando não só se apurar se os índices referentes aos recursos da educação foram cumpridos, mas como foram aplicados, a eficiência e eficácia na aplicação destes recursos, e a resposta sobre a qualidade do ensino, que será verificada pela nota do IDEB e pela menor evasão escolar.

Conforme divulgado no Portal da Secretaria Estadual de Educação, Mato Grosso do Sul tem o primeiro lugar no Brasil em investimentos proporcionais na Educação, de acordo com recentes números do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A liderança de Mato Grosso do Sul nos investimentos em educação tem apresentado como um dos principais resultados o aumento do índice que avalia o aprendizado na educação básica, o IDEB, pois as médias dos alunos têm crescido e as escolas melhorado seu desempenho.

Conforme informado pela Secretaria de Estado há também a preocupação na melhoria das instalações escolares, já tendo ocorrido a reforma de grande parte das escolas da rede estadual, sendo que outras foram construídas e ampliadas.

É sabido, no entanto, que há muito ainda a fazer, devendo ser dada

continuidade nas ações referentes à educação, as quais devem ser classificadas como prioritárias na administração estadual.

A título de demonstração, seguem algumas médias do IDEB alcançadas por municípios de Mato Grosso do Sul, conforme constou no trabalho publicado por este Tribunal de Contas-MS, na forma acima referida:

| ANO | Maracaju | Dourados | Sidrolândia | Ponta Porã | Eldorado | Rio Brilhante |
|------|----------|----------|-------------|------------|----------|---------------|
| 2005 | 3,8 | 3,6 | 3,7 | 3,3 | 2,1 | 3,3 |
| 2007 | 4,2 | 4,1 | 4,0 | 4,0 | 3,0 | 3,8 |
| 2009 | 4,2 | 4,0 | 4,1 | 4,6 | 3,4 | 4,3 |
| 2011 | 5,1 | 4,6 | 4,6 | 4,9 | 3,6 | 4,5 |

3.1.4 – Salário-educação e Ensino Superior

Restou comprovada nos apontamentos contábeis a regularidade quanto à aplicação dos recursos provenientes do Salário-Educação, que representa uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a Educação Básica Pública. Trata-se de fonte adicional de financiamento a contribuição do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei, e nos termos do artigo 212, § 5º da Constituição Federal.

Da mesma forma ficou demonstrada a aplicação de recursos no ensino superior. Por determinação da Lei Estadual nº 2.583/2002 deve constar, obrigatoriamente, em rubrica própria no Orçamento do Estado os recursos orçamentários e financeiros destinados à Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS. Tal demonstração foi realizada sendo apurado que a realização das despesas no exercício de 2012 representou 89,14% da despesa autorizada.

3.1.5 - Obrigações Constitucionais – Aplicação de Recursos no Desenvolvimento do Ensino Científico e Tecnológico.

Quanto à exigência contida no art. 42 do ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 13/99 de 23/06/99, os registros contábeis indicam que o mínimo de 0,5% (meio por cento) estabelecido da receita tributária para aplicação em desenvolvimento científico e tecnológico não foi alcançado.

Importante citar que a insuficiência na aplicação dos índices

determinados no texto constitucional em prol do desenvolvimento científico e tecnológico já foi objeto de recomendação no Parecer Prévio emitido por esta Corte de Contas no exercício de 2011, no entanto, a sistemática adotada persiste uma vez que no exercício de 2012 o total de despesas realizadas foi equivalente a 0,12%, de acordo com os levantamentos do Corpo Técnico.

Ao apresentar justificativas sobre esse tópico o responsável pontuou ações do governo que seriam correlatas à aplicação dos recursos aqui abordados asseverando que: *“aplicou R\$ 87.127.221,90 para ações de educação superior e CT&I e do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul – IMASUL com a construção do Centro de Pesquisa – Aquário do Pantanal, com a aplicação de R\$ 24.995.677,14.”* Acrescentou que a partir deste exercício a administração estadual *“agregará no seu orçamento parte dos recursos destinados a CT&I atualmente executados nos órgãos e entidades do Estado”*.

Não obstante as justificativas apresentadas, entende-se que a aplicação dos recursos deverá ser efetuada pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia, a fim de atender ao dispositivo constitucional, conforme recomendações anteriores.

3.2 Saúde – Ato das Disposições Transitórias, art. 77, inciso II e § 1º (Emenda Constitucional nº 29/2000).

O artigo 196 da Constituição Federal dispõe:

“Artigo 196-CF/88 – A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção.”

Por determinação constitucional o Estado deve aplicar nas ações e serviços públicos da saúde, o equivalente a 12% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 155 e dos recursos de que tratam os artigos 157 e 159, inciso I, alínea “a” e inciso II, da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que foram transferidas aos respectivos municípios, na forma do inciso II e § 1º do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29 de 13 de setembro de 2000.

Despesas consideradas como ações e serviços públicos de saúde – Para efeito da aplicação da Emenda Constitucional nº 29, consideram-se despesas com saúde e serviços públicos de saúde aquelas com pessoal ativo e outras despesas de custeio e de capital. Financiadas pelas três esferas de governo, conforme o disposto nos artigos 196 e 198, § 2º da Constituição Federal e na Lei nº 8.080/90, relacionadas a programas finalísticos e de apoio, inclusive administrativos, dentro dos critérios estabelecidos.

Foi apurado que o Estado de Mato Grosso do Sul, no exercício de 2012, aplicou em ações e serviços públicos da saúde o equivalente a 11,58% do produto da arrecadação dos impostos específicos, faltando o equivalente a 0,42% para alcançar o limite estabelecido constitucionalmente.

No entendimento defendido tanto pela Unidade da 3ª ICE como pela D. Auditoria, com o advento da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, o Estado deverá aplicar a diferença existente no exercício de 2012 (valor a menor) no exercício subsequente, nos termos do artigo 25.

4. Segurança Pública, Transporte e Infraestrutura (Obras - aspectos gerais)

A análise sobre a execução de obras públicas do Governo do Estado não foi objeto de exame do Corpo Técnico, uma vez que esses programas serão apreciados nas respectivas prestações de contas individualizadas e nas inspeções e auditorias promovidas pelo Tribunal de Contas em face das peculiaridades dessa função governamental.

5. Previdência e Seguridade Social

Quanto aos registros contábeis referentes à AGEPREV – Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul, criada pela Lei nº 3.545/2008, e que representa a unidade gestora única de Previdência Social de Mato Grosso do Sul, apurou-se que o recolhimento a título de Receitas de Contribuição apresentaram valores relevantes, propiciando receitas equivalentes a 38,03% do total arrecadado pelo regime próprio de previdência do Estado. Já as maiores despesas se referem ao pagamento de aposentadorias, pensões e reformas.

Todavia, a receita arrecadada foi inferior à despesa, culminando em Resultado Previdenciário negativo equivalente a R\$ 399.586.214,37.

6. Comparativo da evolução fiscal nos últimos exercícios.

| Exercício | Receita Prevista | Evolução Anual | Receita Arrecada | Evolução Anual |
|------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
| 2003 | 2.947.358.700,00 | Base | 3.157.029.339,77 | Base |
| 2004 | 3.461.260.700,00 | 17,44% | 3.853.685.428,98 | 22,07% |
| 2005 | 4.125.969.700,00 | 19,20% | 3.960.339.147,11 | 2,77% |
| 2006 | 5.159.173.100,00 | 25,04% | 4.538.945.566,03 | 14,61% |
| 2007 | 5.456.491.000,00 | 5,76% | 5.630.529.776,91 | 24,04% |
| 2008 | 6.604.284.100,00 | 21,04% | 6.963.832.723,81 | 23,68% |
| 2009 | 7.642.258.000,00 | 15,72% | 7.107.836.238,57 | 2,07% |
| 2010 | 8.988.871.400,00 | 17,62% | 7.977.306.405,79 | 12,23% |
| 2011 | 9.755.666.900,00 | 8,53% | 9.485.341.973,87 | 18,90% |
| 2012 | 10.537.934.200,00 | 10,81% | 10.027.286.151,57 | 10,58% |

Os indicativos numéricos trazidos pela Unidade da 3ª ICE indicam a crescente arrecadação de receita pelo Estado de Mato Grosso do Sul.

O cenário economicamente favorável que vem se desenhando ao longo dos últimos anos no Estado de Mato Grosso do Sul recebeu destaque no bem elaborado Parecer exarado pela D.Auditoria que assim se manifestou sobre o tema:

“Em termos de crescimento real do PIB/MS de 2010, de acordo com a série 2002/2010 da tabela supra, o Estado se mantém com um desempenho crescente de 19,65% em relação a 2009, portanto superior ao comportamento do PIB nacional que no mesmo período teve um crescimento de 16,38%.

O somatório das riquezas e serviços da Região Centro-Oeste alcançou uma evolução do Produto Interno Bruto avaliado em 350,6 bilhões de reais no ano de 2010, onde a economia de

Mato Grosso do Sul teve uma contribuição de 12,41% contra 11,70% em 2009 na composição da riqueza regional.”

7. Despesa com pessoal nos termos da LRF. Da observância aos dispositivos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 e Lei Federal nº 4.320/64).

Em cumprimento ao disposto nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal c/c artigo 169 da Constituição Federal foram aferidas as despesas com pessoal, ficando comprovado que houve a observância aos limites legais, nos seguintes termos:

| | Limite legal | Limite aplicado |
|--------------------|--------------|-----------------|
| Poder Executivo | 49% | 40,36% |
| Poder Legislativo | 3% | 2,66% |
| Poder Judiciário | 6% | 4,35% |
| Ministério Público | 2% | 1,55% |

8. Precatórios

Quanto ao pagamento da dívida do Poder Público por meio de Precatórios a Unidade da 3ª ICE após exame dos demonstrativos contábeis constatou o empenho de despesas relativas a Precatórios Judiciais, contabilizados sob o título de Sentenças Judiciais na ordem de R\$ 119.977.740,48, dos quais foram pagos R\$ 60.709.780,12.

Ficou consignado, no entanto, que não foi possível averiguar o cumprimento da norma legal e constitucional, pois a prestação de contas não trouxe nenhum anexo contendo tais informações, ficando assim ressalvada qualquer ilegalidade porventura existente no pagamento de tais sentenças judiciais, especialmente quanto à ordem cronológica mencionada pelo artigo 100 da Constituição Federal.

Após notificação o responsável trouxe justificativas, esclarecendo que: *“O Estado de Mato Grosso do Sul aderiu ao Regime Especial de Pagamentos de Precatórios previsto no art. 97, § 2º do ADCT e instituído pela Emenda Constitucional nº 062/2009. O Estado optou pelo pagamento de seus precatórios vencidos e a vencer mediante depósito mensal equivalente a 1,5% de 1/12 da Receita Corrente*

Líquida (RCL), conforme Decreto Estadual nº 12.941, de 8/3/2010. Cumpre destacar que, para cumprimento dos mandamentos da EC 62/2009, os pagamentos de precatórios não são realizados diretamente pelo Poder Executivo. De fato, os recursos correspondentes a 1,5% da RCL são repassados ao Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS), que efetua os pagamentos.

Nesse contexto, cabe ainda explicar que a relação de credores de precatórios, com o pagamento correspondente, é divulgada em sítio eletrônico mantido pelo TJMS.

Essa relação serve de referência para o controle da correspondência entre a execução orçamentário-financeira e a ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição Federal c/c o art. 10 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A relação nominal dos pagamentos de precatórios realizados entre janeiro e dezembro de 2012 é apresentada no ANEXO I.”

Diante dos esclarecimentos apresentados a Unidade da 3ª ICE efetuou verificação no site do TJMS www.tjms.jus.br acessando a relação nominal dos pagamentos de precatórios, e informando que esta confere com a enviada a esta Corte de Contas, sendo possível a verificação da ordem cronológica determinada pelo art. 100 da Constituição Federal c/c o art. 10 da Lei de Responsabilidade Fiscal, havendo assim a regularização deste item.

Houve importante interesse do legislador constituinte quanto às disposições que se referem ao pagamento de precatórios, senão vejamos:

“Artigo 100 CF/88 – Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.” (grifo nosso)

“§ 1º - Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.”

§ 2º - Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.”

Da mesma forma a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) assim dispõe sobre o tema:

“Artigo 10 (LRF) – A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.”

“Artigo 30 (LRF) – (...)

- § 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.”

Como é sabido a execução contra a Fazenda Pública segue procedimento especial, tendo em vista a impenhorabilidade dos bens públicos, conforme normas estabelecidas nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil.

No entanto, existe a preocupação de garantir aos credores do Poder Público a efetividade do recebimento de seus créditos, e por assim ser, tanto o constituinte como o legislador infraconstitucional estabeleceu normas que garantem a obediência à ordem cronológica de apresentação dos precatórios, e ainda, preferência de recebimento para as pessoas que atenderem as hipóteses previstas no § 1º e § 2º do artigo 100 da Carta Magna de 1988.

Evidentemente as normas editadas buscam coordenar da melhor forma possível a sequência de pagamentos, o que por si só não evita a morosidade nos recebimentos, tendo em vista o grande volume de credores, mas objetiva tornar o mais célere possível o procedimento para todos os credores, com prioridade para

aqueles que se encontram nas situações que autorizam a preferência na forma especificada pela Carta Magna.

De acordo com o § 4º do artigo 103-B da Constituição Federal ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ – compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, aquelas elencadas nos incisos I a VI do referido artigo constitucional.

No desempenho de suas atribuições o Conselho Nacional de Justiça vem desenvolvendo ações que objetivam a reestruturação dos precatórios. No intuito de garantir o pagamento das dívidas do Poder Público a pessoas que buscam por esse direito no Judiciário, a Corregedoria Nacional de Justiça está estruturando o setor responsável pelos precatórios nos tribunais. A iniciativa tem o objetivo de organizar e padronizar a gestão dessas dívidas judiciais.

Para tanto foi editada a Resolução nº 115 de 29/06/2010 (Portal CNJ) que dispõe sobre a gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário. Dentre as considerações que motivaram a referida resolução, destaque ao cumprimento do Princípio Constitucional da Razoável duração do processo judicial e administrativo (art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal) e à necessidade de um maior controle dos precatórios expedidos e de tornar mais efetivos os instrumentos de cobrança dos créditos judiciais em desfavor do Poder Público.

Ficam evidenciados os esforços empreendidos para que haja maior organização na gestão de Precatórios culminando em maior celeridade em seus pagamentos, tendo em vista que os mesmos decorrem de direito já reconhecido pelo Poder Judiciário, por intermédio de demandas que, via de regra, se alongaram por muito tempo.

9. Dívida Ativa – recuperação dos créditos fiscais (ações implantadas para o combate à sonegação e a efetiva recuperação dos créditos). Art. 58 da LRF

Conforme apontamentos da Equipe Técnica o Balanço Patrimonial indica que o Estado dispõe de uma Dívida Ativa Tributária e Não Tributária equivalente a R\$ 3.875.427.093,42, a qual durante o exercício de 2012 assim se posicionou:

| | |
|-------------------------------------|--------------------|
| - Inscrição no exercício..... | R\$ 368.409.714,41 |
| - Recebimento no exercício..... | R\$ 13.975.863,45 |
| - Cancelamento da Dívida Ativa..... | R\$ 107.207.173,26 |

Com esses lançamentos numéricos concluiu-se que o Saldo da Dívida Ativa alcançou o montante de R\$ 4.470.007.711,86, sendo certo que o valor recebido (R\$ 13.975.863,45) representa apenas 0,14% do total da Receita Orçamentária Arrecadada no exercício de 2012.

A Equipe Técnica consignou ainda os seguintes percentuais: o saldo da Dívida Ativa do Estado no encerramento do exercício de 2012, corresponde a 44,58% do total da receita arrecadada no exercício. Já as inscrições no exercício equivalem a 3,68% do total da receita arrecadada no exercício.

Diante desses resultados o responsável foi notificado para apresentar esclarecimentos, e em atendimento trouxe justificativas, as quais foram acatadas pela Equipe Técnica, que concluiu que o Estado vem acompanhando e tomando providências para o incremento da arrecadação prevista, combate à sonegação, ações para recuperação de créditos. No entanto, são reconhecidas várias barreiras para o maior incremento destes recebimentos, sendo muitas vezes decorrentes da ausência de bens dos devedores para garantir o pagamento, assim como pela ocorrência da prescrição.

A recuperação dos créditos inscritos na dívida ativa deve ser prioridade do Estado, pois além de representar aumento dos recolhimentos aos cofres públicos, representa a efetivação do seu direito de exigir seu crédito em face dos devedores, sob pena de se caracterizar conduta reprovável representada pela renúncia de receita,

É sabido que a recuperação da dívida ativa tem merecido atenção especial por esta Corte de Contas como se vê na Prestação de Contas do Governo dos exercícios anteriores.

Tão verdade é que essa matéria foi alvo de recomendação por este Tribunal de Contas quando da análise do Balanço do Governo referente ao exercício anterior (2011), tendo constado expressamente no voto do Exmo. Conselheiro-Relator o seguinte:

“22.3.1 – DÍVIDA ATIVA – Apresentação de projetos à Assembleia Legislativa contemplando políticas de recuperação de créditos, mediante, mediante incentivos que se ajustem aos interesses dos devedores, sem prejuízo ao Erário, tendo como objetivo maior alcançar a realidade mediante o ajuste dos créditos à sua real capacidade de realização.”

Também foi alvo de providência administrativa por este Tribunal de Contas ao expedir a Portaria nº 16/2011 - designando uma Comissão Especial para acompanhar a movimentação da dívida ativa do Estado de Mato Grosso do Sul.

Importante sempre recomendar que sejam implementadas medidas efetivas da recuperação da dívida ativa, uma vez que a ausência de tal providência gera elevado valor do realizável, sem representar recolhimento efetivo desses créditos aos cofres públicos.

Não cabe inércia nas ações de gestão quanto a este tema, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 foi incisiva neste ponto ao dispor:

“Artigo 58 – 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, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativas e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.”

Com essas considerações este Ministério Público de Contas entende que a recuperação da dívida ativa deva ser objeto de monitoramento por esta Corte de Contas, nos termos do artigo 30, inciso II da Lei Complementar nº 160/2012 que assim reza:

“Artigo 30 – Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – (...)

II – avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.”

10. Pontos a serem indicados como alvos de Monitoramento (art. 30 da LC nº 160/2012).

Tendo em vista as ressalvas promovidas pela Unidade da 3ª ICE em sua Análise Conclusiva, assim como as observações tecidas no Parecer exarado pela D.Auditoria, cumpre destacar os pontos que devem ser alvo de monitoramento por esta Corte de Contas, a fim de que ao longo de um período se verifique a adequação da conduta da administração estadual frente aos pontos aqui estabelecidos, fazendo com que de forma gradual e efetiva sejam corrigidas imperfeições que afetam a boa gestão e o cumprimento de metas e programas governamentais:

- Ações voltadas para maior recuperação da Dívida Ativa do Estado;
- Cumprimento da aplicação de recursos no montante de 0,5% (meio por cento) sobre a receita tributária em Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia, nos termos do art. 42 do ADCT da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul;
- Aplicação do limite mínimo constitucional de 12% em ações e serviços na área de saúde, devendo o índice aplicado a menor no exercício de 2012 ser adicionado ao percentual dos exercícios subsequentes, nos termos do artigo 25 da Lei Complementar nº 141/2012, cumprindo também o disposto no § 3º do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devendo os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde serem aplicados por meio do Fundo de Saúde;

IV – CONCLUSÃO:

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 2012, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador ANDRÉ PUCCINELLI, nos termos do artigo 77, inciso I da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c artigo 21, inciso I e artigo 59, inciso I da Lei Complementar 160/2012;

II – Com fulcro no artigo 26 e 30 da Lei Complementar nº 160/2012 **DETERMINAR O MONITORAMENTO** sobre as providências tomadas pela Administração Pública Estadual em relação aos seguintes pontos:

- Ações voltadas para maior recuperação da Dívida Ativa do Estado;
- Cumprimento da aplicação de recursos no montante de 0,5% (meio por cento) sobre a receita tributária em Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia, nos termos do art. 42 do ADCT da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul;
- Aplicação do limite mínimo constitucional de 12% em ações e serviços na área de saúde, devendo o índice aplicado a menor no exercício de 2012 ser adicionado ao percentual dos exercícios subsequentes, nos termos do artigo 25 da Lei Complementar nº 141/2012, cumprindo também o disposto no § 3º do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devendo os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde serem aplicados por meio do Fundo de Saúde;

III – **COMUNIQUE** o resultado aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.

É o nosso Parecer.

Em 23 de maio de 2013.

JOSÉ AÉDO CAMILO
Procurador



**Tribunal de Contas do
Estado de Mato Grosso do Sul**



Assinado Digitalmente Por: JOSE AEDO CAMILO
Data: 23/05/2013 16:22:06
Local: Campo Grande-MS