

PARECER : PAR-MPC - GAB.1 DR.JAC/PROCURADOR GERAL-4499/2014
PROCESSO TC/MS : TC/2411/2014
PROTOCOLO : 1488801
ÓRGÃO : GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
RESPONSÁVEL : ANDRÉ PUCCINELLI
CARGO DO RESPONSÁVEL : GOVERNADOR DO ESTADO
ASSUNTO DO PROCESSO : BALANÇO GERAL DO ESTADO DE MS - 2013
RELATORA : CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. EXERCÍCIO DE 2013. REMESSA TEMPESTIVA. OBJETO DE EXAME DESTES BALANÇO GERAL: INSTRUÇÃO PROCESSUAL QUE INDICA A REGULARIDADE DA ESCRITURAÇÃO E A EXATIDÃO DOS REGISTROS 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.

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 2013, 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 21, inciso I da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 114 do Regimento Interno TC/MS (Resolução Normativa TC/MS nº 076/2013).



O Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, por meio da Portaria MPC-MS nº 04/2013, publicada em 04/06/2013, nomeou uma Comissão composta pelos servidores: Enio Martins Murad, Reinaldo Guimarães de Campos e Ana Claudia Ludvig de Souza Azevedo, para atuar no monitoramento da execução orçamentária das Contas do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, referente ao exercício de 2013.

O Balanço Geral de 2013 foi recebido nesta Corte de Contas em 02/04/2014, 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 com as alterações promovidas pela Instrução Normativa TC/MS nº 36/2012.

Foram apensados a este Balanço Geral, referente ao exercício de 2013, os seguintes processos:

- 1-TC-MS nº 335/2013 - Orçamento-Programa-2013;
- 2-TC-MS nº 7675/2013 - Rel. Resum. de Exec.Orçam. (1º Bimestre);
- 3-TC-MS nº 10575/2013 - Rel. Resum. de Exec.Orçam. (2º Bimestre);
- 4-TC-MS nº 13322/2013 - Rel. Resum.de Exec.Orçam. (3º Bimestre);
- 5-TC-MS nº 16414/2013 - Rel. Resum. de Exec.Orçam. (4º Bimestre);
- 6-TC-MS nº 18306/2013 - Rel. Resum. de Exec.Orçam. (5º Bimestre);
- 7- TC-MS nº19704/2014 - Rel. Resum. de Exec.Orçam. (6º Bimestre);
- 8 -TC-MS nº 10572/2013 - Rel. de Gestão Fiscal - (1º Quadrimestre);
- 9- TC-MS nº 16418/2013 - Rel. de Gestão Fiscal - (2º Quadrimestre);
- 10- TC-MS nº 19702/2014 - Rel. de Gestão Fiscal - (3º Quadrimestre);

A prestação de contas anual do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, devidamente instruída pelos relatórios e demais documentos especificados pela Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/2000 e Instrução Normativa TC/MS nº 035/2011 com as alterações promovidas pela Instrução Normativa TC/MS nº 36/2012, foi analisada pelo Corpo Técnico deste Tribunal de Contas, sendo que após uma apreciação prévia dos autos, foi expedida a Análise nº 2685/2014 às f. 2079/2083, a qual indicou a necessidade de se expedir intimação ao Excelentíssimo Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, para que este se manifestasse sobre pontos abordados pela Equipe Técnica, os quais demandavam alguns esclarecimentos imprescindíveis para subsidiar os trabalhos de aferição sobre a gestão orçamentária do exercício de 2013.

Atendendo a diligência desta Corte de Contas, foram trazidos aos autos os esclarecimentos e documentos solicitados, como se vê às f. 2090/2101.

Novamente o Balanço Geral/2013 foi submetido à análise da Equipe Técnica, onde foram considerados todos os demonstrativos contábeis que refletem a execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício de 2013, assim como os demais fatores preponderantes na gestão, incluindo o teor das justificativas apresentadas em resposta à intimação enviada por esse Tribunal. Ao final dos trabalhos foi expedida a Análise nº 3605/2014 às f. 2103/2195 com a seguinte conclusão:

Em função da análise procedida nos demonstrativos contábeis, concluímos que a Prestação de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, relativa ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador André Puccinelli, representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial no encerramento do exercício, bem como foram observados os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, à exceção dos fatos destacados acima, estando assim, em condições de receber **parecer prévio favorável à sua aprovação com ressalva.**

Cumpre registrar que a Auditoria, após detalhada apreciação deste Balanço, exarou o Parecer nº 3769/2014 às f. 2207/2352, que assim concluiu:

Considerando tudo que consta dos autos do processo e com fundamento nos princípios constitucionais e normas legais aplicáveis à espécie, com suporte nos princípios contábeis geralmente aceitos, nas normas brasileira de contabilidade aplicáveis à Administração Pública Estadual, nas normas usuais de auditoria e finanças públicas e com base ainda nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatui o **inciso I do art. 14** da LCE nº 160/2012, de 02.01.2012 esta Auditoria **opina:**

Que o Tribunal Pleno com arrimo no **inciso I do art. 21** da LCE nº 160, de 02.01.2012, emita **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO** do **ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – MS**, inerente ao exercício financeiro de **2013**, de responsabilidade do Excelentíssimo **SENHOR GOVERNADOR ANDRÉ PUCCINELLI**, com as devidas observações e sugestões de recomendações, expostas a seguir:

Destaque e o reconhecimento deste Ministério Público de Contas ao elevado nível dos trabalhos desenvolvidos pela Equipe Técnica e pela Auditoria deste Tribunal na apreciação da Prestação de Contas/2013 do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, devendo ser enfatizado que as conclusões apresentadas tiveram como base profunda apreciação do material apresentado contendo registros e dados contábeis referentes ao exercício de 2013, culminando na elaboração de valioso trabalho para subsidiar a emissão do respectivo Parecer Prévio.

É a síntese dos autos.

I. PREÂMBULO

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E DO TRIBUNAL DE CONTAS DIANTE DO DEVER DE PRESTAR CONTAS POR PARTE DOS GESTORES DE RECURSOS PÚBLICOS.

I.a - Antes da abordagem sobre a exatidão dos registros contábeis apresentados, bem como da aferição sobre a observância dos mandamentos constitucionais, no que concerne aos limites estabelecidos para a aplicação dos recursos públicos no decorrer do exercício de 2013, importante ressaltar os avanços obtidos, ao longo do tempo, sobre o conceito do dever de prestar contas pelos responsáveis na gerência dos recursos públicos.

A ideia de prestar contas remonta à Roma Antiga, época em que o tesouro romano era guardado, protegido e fiscalizado no Templo de Saturno. Entretanto, foi na Grécia, com a implantação da República, que floresceu o pensamento de controle financeiro. Contudo, no decorrer de anos, exigiu-se uma atividade de controle mais técnica e especializada.

Voltando-se para o Brasil, convém ressaltar que na época do Império não havia controle sobre as contas do Imperador, pois a sua vontade era soberana. Dessa forma, somente com a implantação da República é que se cogitou numa instituição de controle. Em 1890, o Ministro da Fazenda Rui Barbosa propugnou pela instituição do Tribunal de Contas como auxiliar do Legislativo e do Executivo, sendo editado o Decreto nº 966-A. Porém, o órgão ainda não existia de fato.

Somente a partir da Constituição Federal de 1891 é que foi disciplinada sua criação e sua instalação. A Corte de Contas tinha atribuições de liquidar os gastos públicos e verificar a legalidade dos mesmos, antes de serem enviados ao Congresso. Desde então, a figura do Tribunal de Contas fez-se presente em todas as Constituições.

Quanto à atuação do Ministério Público de Contas nos processos que tramitam pela Corte de Contas, importante destacar que esta instituição centenária tem sede no art. 130 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Detentor de relevante atuação dentro dos Tribunais de Contas, o Ministério Público de Contas, embora sendo órgão de natureza especial, tendo em vista a especificidade do próprio Tribunal de Contas, qual seja, a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial da administração pública dos entes federados, conforme o caso, possui em sua essência, função idêntica a dos demais órgãos do Ministério Público do Estado e da União – guarda da lei e fiscal de sua



execução, mas com atribuições diversas, tendo sua natureza institucional consagrada no art. 130 da Constituição Federal como acima referido.

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.

Importante ressaltar aqui o entendimento firmado, por unanimidade, pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que em resposta à Consulta nº 000843/2013-39 - Conselheira-Relatora Taís Schilling Ferraz - formulada pela Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON, onde se questionou a identificação do MPC como um dos órgãos abrangidos pelo Ministério Público e, portanto, passível de submissão ao controle externo que incumbe ao Conselho Nacional do Ministério Público, por força do art. 130-A, § 2º, da Constituição Federal, assim se posicionou:

EMENTA

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS. CONSULTA. CONTROLE EXTERNO PELO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. NATUREZA JURÍDICA. FUNÇÕES INSTITUCIONAIS. GARANTIAS E VEDAÇÕES DOS MEMBROS. AUTONOMIA FUNCIONAL JÁ RECONHECIDA. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA EM PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO. CONSULTA RESPONDIDA POSITIVAMENTE.

1. Considerando que as funções institucionais reservadas ao Ministério Público de Contas – MPC identificam-se plenamente às previstas no art. 127 da Constituição Federal, e que seus membros foram contemplados com as mesmas garantias e vedações relativas aos membros das demais unidades e ramos do Ministério Público (CF, art. 130), impõe-se reconhecer ao MPC a natureza jurídica de órgão do Ministério Público brasileiro.

2. A característica extrajudicial da atuação do MPC não o desnatura, apenas o identifica como órgão extremamente especializado. Outros ramos do MP brasileiro são especializados e todos exercem atribuição extrajudicial ao lado das funções perante o Poder Judiciário.

3. A já reconhecida autonomia funcional dos membros do MPC, em sucessivos precedentes do Supremo Tribunal Federal deve ser acompanhada da gradual aquisição da autonomia administrativa e financeira das unidades, de forma a ter garantido o pleno e independente exercício de sua missão constitucional.

4. A carência da plena autonomia administrativa e financeira não é óbice ao reconhecimento da natureza jurídica ministerial do MPC, antes é fator determinante da necessidade do exercício, por este Conselho Nacional, de uma de suas funções institucionais (CF, art. 130-A, § 2º, I), zelando “pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência ou recomendar providências”. Esta atual carência é consequência de um histórico de vinculação, a ser superado, e não pode ser trazida como a causa para negar-se ao MPC a condição de órgão do MP brasileiro. Conclusão diferente levaria ao questionamento da natureza jurídica do MP Eleitoral, que, como amplamente sabido, além de não figurar no art. 128 da Constituição Federal, não dispõe de estrutura, sequer de um quadro permanente de membros.

5. Situação de gradual aquisição de autonomia já vivenciada pelos demais órgãos do Ministério Público que, historicamente, dependeram, em maior ou menor medida, das estruturas dos tribunais e nunca tiveram, por essa razão, sua condição de Ministério Público questionada.

Consulta respondida positivamente para reconhecer ao Ministério Público de Contas a natureza jurídica de órgão do Ministério Público brasileiro e, em consequência, a competência do CNMP para zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos respectivos membros e pela garantia da autonomia administrativa e financeira das unidades, controlando os atos já praticados de forma independente em seu âmbito, e adotando medidas tendentes a consolidar a parcela de autonomia de que ainda carecem tais órgãos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos, acordam os Conselheiros do Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, por unanimidade, em conhecer e dar provimento à consulta, nos termos do voto da relatora.

Como Curador da lei, o Ministério Público de Contas deve opinar em todos os processos em trâmite e sujeitos à decisão nos Tribunais de Contas, fiscalizando a legalidade e formalidade dos mesmos, inclusive comparecendo à totalidade das sessões de julgamento, seja do Tribunal Pleno ou de uma das Câmaras do Tribunal. É detentor também da legitimidade para apresentar recursos, objetivando a reforma de decisões proferidas dentro dos processos sob a tutela administrativa e controladora do Tribunal de Contas.



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.

Destarte, é por meio de tais atribuições que o MPC visa à obtenção da justiça social, buscando imprimir com o seu mister opinativo a maior lisura, probidade e transparência aos atos de governo e de gestão das administrações de todos os entes federativos.

É nesse diapasão que se dá o processo de construção do Ministério Público de Contas, o qual, por desempenhar uma atividade de inegável interesse público, não pode se afastar jamais dos ideais éticos e morais consolidados, seja qual for o método cognitivo a ser utilizado pelo Procurador de Contas na observância e análise dos fatos que lhes são postos, quando da materialização do Parecer Ministerial.

I.b- A Constituição Federal de 1988 menciona em seu artigo 71 que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.

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 da 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.”

No ensinamento de Fernanda Marinela (2013, p. 1017): “O controle externo é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado, criado por lei ou pela Constituição Federal e destinado a tal tarefa.”

Portanto, em matéria financeira, o controle externo de todos os Poderes será feito pelo Legislativo e pelo Tribunal de Contas. Ao analisar a expressão “auxiliado pelo Tribunal de Contas”, não se deve entender que tal instituição goza de inferioridade hierárquica, é funcionalmente subalterno ou age no mero campo da auxiliabilidade. Sua existência é indispensável ao controle das contas públicas, assim como o Poder Legislativo.

Marília Soares de Avelar Monteiro (2009, p. 29) ensina:

Os Tribunais de Contas têm natureza de órgãos constitucionais dotados de autonomia administrativa e financeira sem qualquer relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tendo em vista que eles agem ora em colaboração com o Poder Legislativo, ora no exercício de competências próprias.

O terreno das políticas de controle tem sido explorado sucessivamente nos últimos anos. Tanto que a sociedade começa a reconhecer que os agentes públicos devem ser responsabilizados por suas atividades e prestar contas de seus atos aos cidadãos ou a instituições especializadas. Isso constitui uma característica fundamental dos sistemas democráticos, nos quais os mecanismos de controle se situam.

Essa inquietação moderna sobre a gestão pública levou o legislador brasileiro a adotar, no mundo jurídico, as bases para o atual Estado Democrático de Direito da Constituição Federal de 1988, modificando a estrutura das relações entre a Administração Pública e os administrados.

O legislador brasileiro criou um sistema de acompanhamento das atividades administrativas vinculado ao Poder Legislativo com a função precípua de fiscalizar as ações do Poder Executivo na aplicação dos recursos públicos. Nesse sistema incluem-se os Tribunais de Contas, órgãos especializados na fiscalização contábil, financeira e orçamentária, como auxiliares do Poder Legislativo.

Para se adequar aos reclames sociais na prestação de contas, na exigência de transparência administrativa e no profissionalismo dos serviços, a Administração Pública brasileira vem desenvolvendo um processo de gerenciamento voltado para resultados, que impõe ao executor do controle externo mais dinamicidade e maior interação social.

Doutrinariamente, usando dos conceitos da Ciência da Administração, o controle é reconhecido entre as funções administrativas essenciais, a saber: planejamento, organização, direção e controle. Planejamento e controle devem estar em sintonia, pois o planejamento sem controle da execução dificilmente obterá sucesso, assim como o controle sem padrões e objetivos previamente estabelecidos não atuará por falta de objeto (CHIAVENATO, 2000).

Nesse sentido, o controle exerce um papel fundamental no desempenho eficaz de qualquer entidade, no que diz respeito à possibilidade da adoção de medidas corretivas para que o processo se reorganize na direção dos objetivos traçados pela organização.

A função controle tem especial aplicação nas entidades públicas, tornando-se mecanismo imprescindível para a consecução dos fins a que se destinam, tendo em vista que os bens e recursos por elas geridos pertencem a toda a sociedade, a qual fez um investimento de forma compulsória e isso faz maior a exigência de resultados satisfatórios às demandas sociais.

Assim Guerra ensina:

Controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados anteriormente planejados gerando uma aferição sistemática (GUERRA, 2003, p.23)

Na definição de Meirelles (2004, p. 639) “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.” Assim, impedindo o abuso de poder por parte da autoridade administrativa e fazendo com que esta pautar a sua atuação em defesa do interesse coletivo, mediante a fiscalização orientadora, corretiva e até mesmo punitiva.

Essa fiscalização administrativa, orientada na defesa do interesse público, visa coibir e corrigir distorções administrativas, conforme ensina Di Pietro (2000, p. 575):

A finalidade do controle é assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o chamado contro-



le de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele na medida em que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo.

O Legislador Constitucional criou normas para dar visibilidade à aplicação dos recursos públicos e atribuiu ao Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, a verificação técnica dos números que compõem os relatórios administrativos de prestação de contas pelos agentes públicos.

Note-se que ao imaginar transparência administrativa a ideia liminar que vem à tona é a publicidade veiculada nos meios de comunicação. No entanto, numa análise mais apurada do tema, percebe-se que não é só isso, requer conhecer sua estrutura e seu conteúdo. Nessa lógica, não se permite compreender transparência como simples divulgação dos atos administrativos.

No mesmo raciocínio, não se pode entender controle externo como simples análise dos relatórios apresentados pelos agentes públicos para justificarem os gastos da administração. É necessária uma compreensão maior, com vistas à finalidade que propôs o legislador ao instituir o sistema de controle.

Estas funções normatizadas pelo constituinte originário constituem-se basicamente para o Tribunal de Contas da União, entretanto, pelo princípio da simetria federativa as mesmas aplicam-se também para os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. Portanto, o Tribunal de Contas do Estado possui os mesmos deveres constitucionais de defesa das contas públicas, no limite da sua competência.

Com essas considerações conclui-se que o Tribunal de Contas, órgão de natureza singular, está presente na legislação do nosso País desde a Constituição Federal de 1891. Sua atribuição básica, conforme o artigo 70 da Lei Magna de 1988, é a de auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo através de duas funções presentes nos incisos do artigo 71 da mesma: a apreciação de contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por valores e bens ligados ao Poder Público.

II. DA NATUREZA DO PARECER PRÉVIO EMITIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS NA APRECIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO NOS MOLDES DO ARTIGO 71, INCISOS I e II da CONSTITUIÇÃO FEDERAL .

Analisando as competências conferidas ao Tribunal de Contas, vislumbra-se uma inegável distinção em sua atuação quando da análise da prestação de contas feita pelo chefe do Poder Executivo, comparando-se aos demais procedimentos que tramitam por esta Corte.

Em se tratando da apreciação das contas do Poder Executivo, a análise deve ter como parâmetros as características inerentes ao controle externo, função reservada, de forma expressa, pela Constituição da República ao Poder Legislativo, que será auxiliado nesse mister pelo Tribunal de Contas.

A matéria relacionada à obrigatoriedade, apreciação e ao julgamento das contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo é tratada pela Constituição da República de 1988, notadamente nos arts. 70 e 71, inciso I, e, especialmente para os municípios, no art. 31, § 1º e 2º, devendo essas prescrições serem simetricamente observadas pelas Constituições dos Estado e Leis Orgânicas dos municípios.

A sinopse constitucional acerca da matéria, portanto, é bastante clara e precisa, pois, segundo a Constituição Federal, compete ao Legislativo, e somente a esse Poder constituído, julgar as contas de governo do chefe do Poder Executivo, depois da necessária e indispensável atuação do Tribunal mediante a emissão de parecer prévio sobre tais contas.

Essa competência, decerto, não poderia ter sido outorgada a outro Poder constituído da República, uma vez que o Legislativo representa o povo, fonte primária e titular dos recursos dos recursos e bens públicos.

Na espécie, a deliberação das Cortes de Contas, embora seja conclusiva, não tem conteúdo decisório, pois o parecer prévio constitui peça técnico-jurídica de natureza opinativa, cuja função é subsidiar, frise-se, o julgamento das contas que é de competência exclusiva do Legislativo.

Em verdade, a Constituição Federal, ao prescrever que se observe procedimento complexo para o julgamento das contas anuais de governo prestadas pelo chefe do Poder Executivo (participação do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo), almeja que a decisão sobre tais contas, de cunho político-administrativo, não tenha apenas valoração política, mas também fundamentação técnico-jurídica consubstanciada no Parecer Prévio do Tribunal de Contas. Isso porque nessas contas são analisados os planos de governo e respectiva execução, sob os enfoques

orçamentário e financeiro, aspectos contábeis e patrimônias da gestão, bem assim o cumprimento de limites constitucionais e legais (gastos com ensino, saúde, pessoal).

A propósito, o Supremo Tribunal Federal, guarda e intérprete maior da Constituição, reconheceu, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 261-9, a imprescindibilidade do Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas de governo do chefe do Poder Executivo municipal, não podendo diploma inferior à Carta Federal alterar, de forma significativa, o sistema de controle externo estabelecido pela Constituição da República.

A natureza que reveste o Parecer Prévio se distancia substancialmente dos demais procedimentos submetidos ao crivo da Corte de Contas, pois nesses se desenvolve a atividade fiscalizadora e julgadora em relação às contas dos administradores e demais gestores por dinheiros, bens e valores públicos da administração, de responsabilidade de seus jurisdicionados.

Neste último caso o Tribunal de Contas profere decisões que se des- pem da função meramente opinativa e passam a julgar a prestação de contas de seus outros jurisdicionados que foram responsáveis pela gestão de recursos públicos, sendo certo que na constatação de qualquer irregularidade terá a competência de julgar, inclusive com cominação de sanções, tais como multa ou impugnação de valores.

O tema foi bem abordado em artigo publicado pela Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 77 – n. 4 ano XXVIII, dezembro/2010, nos seguintes termos:

O termo genérico *parecer*, conforme a doutrina sobre Direito Administrativo da obra de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 434), significa “manifestação opinativa de um órgão consultivo expendendo sua apreciação técnica sobre o que lhe é submetido.” De forma similar, Hely Lopes Meirelles (2006, p. 176) define *pareceres administrativos* como “manifestações de órgão técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração.” Em ambas as definições é possível perceber a enfática presença do caráter técnico que é atribuído ao termo genérico *parecer*, caráter este também presente no termo específico *Parecer Prévio*.

Sobre o termo *prévio*, este traduz a ideia de que o Parecer Prévio é emitido antes do julgamento, pelo Poder Legislativo, das contas prestadas anualmente pelo Poder Executivo (SILVA, 2003).

Especificamente sobre a natureza técnica do Parecer Prévio, José Barros de Santana Júnior (2008, p. 54) assevera que:

Verifica-se a importância do Parecer Prévio como fonte de informação mais independente, elaborada por um órgão técnico e autônomo, que tem como incumbência auxiliar o Poder Legislativo na tarefa de controle externo, visando à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público.

A formalidade da análise realizada, em sede de Parecer Prévio, pelos Tribunais de Contas, reside no fato de que o objeto principal dessa análise é a maneira como as informações são fornecidas pelos próprios chefes dos Poderes Executivos. O exame formal parte do pressuposto de que os valores das contas informados pelos chefes dos Poderes Executivos estão corretos, ou seja, a princípio, a integridade material dessas informações não passa por questionamentos ou investigações mais profundas.

Por fim, vale dizer que a emissão do Parecer Prévio ocorre apenas para as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, conforme informações constantes do site do TCU que disponibiliza a apreciação, por meio de relatório e Parecer Prévio, das contas do governo federal relativas ao exercício de 2009:

Registro que o TCU emite Parecer Prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, ao contrário, em vez de serem objeto de pareceres prévios individuais, são efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com a Decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/08/2007, ao deferir Medida Cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 2.238-5/DF. O Relatório sobre as Contas do Governo da República contempla, também, informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo assim todo um panorama da Administração Pública.

Como bem pontuado em decisão proferida pelo STF sobre a matéria em comento, o órgão competente para apreciar as contas públicas do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos Municipais, por definição constitucional – artigos 71, inciso I, 75 “caput” e 31, parágrafos 1º e 2º - é o Poder Legislativo, a quem foi deferida a atribuição de efetuar, com o auxílio opinativo do Tribunal de Contas correspondentes, o controle externo em matéria financeira e orçamentária.

As contas públicas dos Chefes do Executivo devem sofrer o julgamento – final e definitivo – da instituição parlamentar, cuja atuação, no plano de controle



externo da legalidade e regularidade da atividade financeira do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos Municipais, é desempenhada com a intervenção “*ad coadjuvandum*” do Tribunal de Contas.

Há uma dualidade de regimes jurídicos a que os agentes públicos estão sujeitos no procedimento de prestação e julgamento de suas contas. Essa diversidade de tratamento jurídico, estipulada, “*ratione muneris*” pelo ordenamento constitucional, põe em relevo a condição político-administrativa do Chefe do Poder Executivo.

O eminente Ministro Marco Aurélio, em passagem expressiva de seu douto voto proferido no julgamento do **RE 132.747/DF**, do qual foi Relator, assinalou, com inteira propriedade, essa dualidade de situações, dando adequada interpretação às normas inscritas nos incisos I e II do art.71 da Constituição Federal:

Nota-se, mediante leitura dos incisos I e II do artigo 71 em comentário, a existência de tratamento diferenciado, consideradas as contas do Chefe do Poder Executivo da União e dos administradores em geral. Dá-se, sob tal ângulo, nítida dualidade de competência, ante a atuação do Tribunal de Contas, Este aprecia as contas prestadas pelo Presidente da República e, em relação a elas, limita-se a exarar parecer, não chegando, portanto a emitir julgamento.

Já em relação às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e às contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o erário, a atuação do Tribunal de Contas não se faz apenas no campo opinativo. Extravasa-o, para alcançar o do julgamento. Isto está evidenciado não só pelo emprego, nos dois incisos, de verbos distintos – apreciar e julgar – como também pelo desdobramento da matéria, explicitando-se, quanto às contas do Presidente da República, que o exame se faz mediante parecer prévio a ser emitido, como exsurge com clareza solar, pelo Tribunal de Contas.

Diante do exposto mostra-se inquestionável a existência de significativa diferença no modo de proceder da Corte de Contas, quando se trata da apreciação das contas do chefe do Poder Executivo, no entanto, ainda que de caráter opinativo, a essencialidade e importância de sua atuação são reconhecidas inclusive constitucionalmente, sendo imprescindível o Parecer do Tribunal de Contas para subsidiar o efetivo julgamento das contas que é de competência do Poder Legislativo.



Na apreciação e emissão de Parecer Prévio nas contas do Poder Executivo, a Corte de Contas exerce, na sua essência, a função de auxílio ao Poder Legislativo, conforme preconiza o artigo 70 da Lei Magna de 1988.

III. ANÁLISE AOS PONTOS DE CONTROLE

Estando o Balanço/2013 do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul devidamente instruído, com os relatórios e informações de ordem orçamentária, financeira e contábil exigidos na legislação pertinente, e diante das análises já exaradas pela Equipe Técnica e Auditoria desta Corte de Contas, este Representante do Ministério Público de Contas passa à abordagem dos pontos de controle.

III.a – ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO

Como informado na análise formulada pela Equipe Técnica, em 31 de dezembro de 2013, a estrutura administrativa do Estado de Mato Grosso do Sul, englobando Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e Ministério Público, estava constituída pela Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça, Procuradoria-Geral do Estado, Defensoria Pública do Estado, 02 Encargos Gerais do Estado, 11 Secretarias Estaduais, 12 Autarquias, 11 Fundações, 26 Fundos Estaduais, 02 Empresas Públicas e 02 Sociedades de Economia Mista.

III.b – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PPA, LDO E LOA

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 165 que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais.

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.

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 esta-

belecer 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.

- 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.

O Plano Plurianual para o período de 2010/2013, elaborado de acordo com as disposições contidas no § 1º do artigo 165 da Constituição Federal, foi aprovado através da Lei nº 4.145/2011, sendo certo que a sua primeira revisão ocorreu por meio da Lei nº 4.290/12, a qual objetivou a reavaliação de metas e atualização de valores.

- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

As diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2013, elaboradas na forma do § 2º do artigo 165 da Constituição Federal c/c o artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000, foram aprovadas através da Lei nº 4.220/2012, compreendendo:

- I - as diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos da administração pública estadual;
- II - as prioridades e as metas da administração pública estadual;
- III - a organização e a estrutura dos orçamentos;
- IV - as disposições relativas à política de pessoal;
- V - as disposições sobre as alterações na legislação tributária;
- VI - as metas e os riscos fiscais determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- VII – as disposições finais.

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.

Para o exercício de 2013 a Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 4.220/2012 fixou, com base na receita corrente líquida (art. 2º, inciso IV, alínea “b”), os limites das propostas orçamentárias da Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, na seguinte proporção:

ÓRGÃO	LEI ESTADUAL Nº 4.220/12
Assembleia Legislativa	2,70%
Tribunal de Contas	2,00%
Tribunal de Justiça	6,80%
Ministério Público	3,70%
Defensoria Pública	1,50%
TOTAL	16,70%

– Lei Orçamentária Anual – LOA

A autorização legislativa para o Orçamento Anual do Estado de Mato Grosso do Sul, relativo ao exercício de 2013, foi concedida através da Lei nº 4.291/2012.

A Lei Estadual nº 4.291/2012 – **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. Em observância ao que determina o § 5º, do artigo 165 da Constituição Federal e § 4º do artigo 160 da Constituição Estadual, as previsões foram estipuladas nas seguintes proporções:

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	R\$ 10.720.581.100,00
Orçamento de Investimentos das Sociedades de Economia Mista	R\$ 407.508.000,00
TOTAL	R\$ 11.129.089.100,00

A 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.

De acordo com o previsto no art. 2º da Lei nº 4.320/64, a LOA conterà 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 Equipe Técnica e Auditoria, os documentos que compõem a Prestação de Contas de gestão do Governo Estadual referente ao exercício de 2013 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.

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual foi autuada neste Tribunal de Contas sob o nº TC/MS 00335/2013 (Orçamento-Programa/2013), 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.

No mencionado processo foram analisados o Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e a Lei Orçamentária Anual - LOA, oportunidade em que foi atestada a consonância entre os referidos instrumentos de planejamento, atinentes ao exercício de 2013, e a legislação pertinente.

III.c - Dos Créditos Adicionais

O reforço da dotação orçamentária ocorre por meio de créditos suplementares, os quais estão previstos nos artigos 40 a 46 da Lei Federal nº 4.320/64.

O art. 9º da LOA – Lei nº 4.291/2012 autorizou o Poder Executivo, durante o exercício de 2013, 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, utilizando como recursos compensatórios as fontes referidas nos incisos I a III do § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

Foi apurado pela Equipe Técnica que, no exercício de 2013, houve a abertura de créditos suplementares no montante de R\$ 3.943.909.858,82, e especiais no valor de R\$ 393.434.834,00, totalizando R\$ 4.337.344.692,82, valor este que observou os limites autorizados pela LOA e Leis específicas.

Vale registrar que a Equipe Técnica constatou a regularidade dos recursos utilizados com base nos incisos I e III, § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64 (Superávit Financeiro e Anulação de Dotação), pois restou comprovada a sua existência e disponibilidade quando da abertura dos créditos adicionais suplementares e especiais durante o exercício financeiro de 2013.

Por outro lado, quanto à abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 2.217.056.858,91 tendo como fonte de recursos para a sua cobertura os recursos provenientes do excesso de arrecadação (inciso II, § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64), ficou consignado pela Equipe Técnica, que no exercício de 2013,

foi registrada a ocorrência de excesso de arrecadação no valor de R\$ 739.026.573,99, evidenciando uma diferença de R\$ 1.478.030.285,01, cuja existência e disponibilidade não se confirmaram no final do exercício.

No entanto foi esclarecido pela Equipe Técnica que: *“embora tenha ocorrido abertura de créditos adicionais com recursos do excesso de arrecadação que não se confirmou no final do exercício, verifica-se que o saldo das dotações não utilizadas é de R\$ 2.353.393.133,15, ou seja, superior ao valor suplementado com esses recursos. Em que pese tal situação, entendemos que pode ser considerado dentro da normalidade, não representando infração às normas contidas no artigo 43 da Lei nº 4.320/64, visto que, no § 2º, é permitido considerar a tendência do exercício.”*

Também neste tópico foi apontado pela Equipe Técnica que foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais com recursos de Operações de Crédito no valor de R\$ 669.679.254,00, entretanto, os recursos disponíveis somaram R\$ 481.068.446,56, evidenciando um diferença que não teve comprovada a sua entrada nos cofres públicos estaduais. Tal fato foi alvo de questionamento pelo Corpo Técnico, e após notificação, o responsável apresentou justificativas no sentido de que: *“A lei de orçamento do exercício de 2013, que estima a receita e fixa a despesa (Lei n. 4.291, de 20 de dezembro de 2012), autoriza a abertura de créditos suplementares ao orçamento no art. 9º. As Leis n. 3.392/2007, n. 3.393/2007, n. 3.762/2009, n. 3.711/2009 e n. 4.243/2012, autorizam a contratação das respectivas operações de crédito, bem como a abertura de créditos adicionais ao orçamento. Diante do exposto concluímos que créditos abertos ao orçamento ocorreram com as fontes de recursos disponíveis e contratadas conforme regras estabelecidas nas Resoluções do Senado Federal, portanto destacamos que a concessão de créditos não depende da comprovação do ingresso de recursos, conforme entendimento da 6ª ICE.”*

Diante dos esclarecimentos apresentados, a Equipe Técnica consignou que a justificativa não procede, ressaltando que nos termos do artigo 43 da Lei Federal 4.320/64, para a abertura dos créditos suplementares e especiais se faz necessária a disponibilidade de recursos para tal expediente, sendo que, a abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 669.679.254,00 não encontra lastro nos registros do Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, o qual registra o valor de R\$ 481.068.446,56.

Cabe ressaltar que o Estado deverá observar com rigor não só o limite autorizado pela Lei Orçamentária Anual – LOA para a abertura de créditos suplementares, garantindo assim a regular gestão dos recursos públicos, mas também a compatibilidade da origem dos recursos com as determinações contidas na Lei Federal nº 4.320/64, o que deverá ser escriturado de forma regular nos demonstrativos contábeis, evitando distorções que afaste a apuração da real situação orçamentária e financeira disponibilizada.

IV. 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.

V - Balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial do exercício de 2013

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.

Após a verificação dos registros contábeis a Equipe Técnica concluiu que o resultado apresentado na execução orçamentária do Estado se encontra regular e não transgredir as normas contidas no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000.

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, sendo certo que o montante das disponibilidades que se transferem para o exercício seguinte aumentou em 14,28% em relação às disponibilidades do exercício anterior.

Exercício	Receita Prevista	Receita Arrecada	Evolução Anual
2010	8.988.871.400,00	7.977.306.405,79	12,23%
2011	9.755.666.900,00	9.485.341.973,87	18,90%
2012	10.537.934.200,00	10.027.286.151,57	5,71%
2013	11.128.089.100,00	11.459.607.673,99	14,28%

Os registros demonstram crescimento constante da receita arrecadada no Estado de Mato Grosso do Sul nos últimos exercícios financeiros, o que indica uma gestão fiscal responsável e transparente, capaz de garantir o equilíbrio das contas públicas.

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-2013 – Passivo Real Descoberto equivalente a R\$ 51.884.159.819,05, conforme indicado pela Equipe Técnica.

VI. Aplicação dos recursos vinculados

VI.a - Educação – art. 212 da CF – Lei Federal nº 9.394/1996 e Lei Federal nº 11.494/2007 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), FUNDEB, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEA, Ensino Superior, Salário-Educação

Diante da incontestável importância que o tema “Educação” representa, imperioso tecer algumas considerações, antes de adentrar na objetiva aferição de regularidade dos recursos a ela destinados, assim como o cumprimento dos limites estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Em relação à evolução histórica do conceito de educação, faz-se referência à importante artigo que abordou a matéria, tendo como autor o Dr. Carlos Eduardo Souza Vianna, advogado, Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que assim se pronunciou:

Nada mais verdadeiro do que afirmar que o processo educacional tem um significado imprescindível para o desenvolvimento do ser humano, tanto no passado, como no mundo atual. A



educação traz ao homem avanços significativos, no sentido da garantia de um futuro melhor para todos.

A educação, em sentido amplo, representa tudo aquilo que pode ser feito para desenvolver o ser humano e, no sentido estrito, representa a instrução e o desenvolvimento de competências e habilidades.

Foram os gregos os precursores da filosofia, no sentido de descobrir que o pensamento racional pode averiguar a razão de ser das coisas. De fato, foi com eles que surgiu a filosofia, ao utilizar a razão para descobrir o fim último das coisas e solucionar todos os problemas existentes naquela época.

A educação romana visava desenvolver no homem a racionalidade que fosse capaz de fazê-lo pensar corretamente e se expressar de forma convincente.

Jean Jacques Rousseau formulou, na época, os princípios educacionais que permanecem até nossos dias. Ele afirmava que a verdadeira finalidade da educação era ensinar a criança a viver e a aprender a exercer a liberdade. Na sua visão, a criança é educada para si mesma, não é educada nem para Deus, nem para a sociedade. Essa educação naturalista, retratada por ele, na obra de Emílio, não significava propriamente retornar à vida selvagem e, sim, levar o homem a agir por interesses naturais e não por imposição de regras exteriores e artificiais.

Não devemos também esquecer a forte contribuição de Jean Piaget e Paulo Freire para a Educação. Para Jean Piaget, a educação deve possibilitar à criança um desenvolvimento amplo e dinâmico desde o período sensório-motor até o operatório abstrato. Os principais objetivos da educação são: a formação de homens criativos, inventivos e descobridores, de pessoas críticas e ativas, na busca constante da construção da autonomia.

Para Freire, educar é construir, é libertar o homem do determinismo, passando a reconhecer o papel da História e a questão da identidade cultural, tanto em sua dimensão individual, como na prática pedagógica proposta. A concepção de educação de



Paulo Freire percebe o homem como ser autônomo. Esta autonomia está presente na definição de vocação antológica de “ser mais” que está associada com a capacidade de transformar o mundo (ZACHARIAS, 2007).

A história da educação brasileira iniciou-se no século XVI, com a chegada dos jesuítas ao Brasil. Padres jesuítas eram os responsáveis pela alfabetização, inicialmente apenas na cidade de Salvador. A educação, que era feita nos moldes europeus, passou por várias mudanças no decorrer dos séculos, sendo que as escolas que conhecemos atualmente foram implantadas no século XIX, durante o período imperial no Brasil.

O legislador constituinte, ao estabelecer recursos mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento da Educação, confirmou que a este tópico deve se dar atenção prioritária, tendo em vista sua grandeza e seus reflexos diretos na formação cultural e intelectual de uma nação, a qual ainda depende, em números expressivos, da educação pública de nosso País e também no Estado de Mato Grosso do Sul.

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.

Na análise realizada no exercício anterior (2012) concluiu-se que o Estado de Mato Grosso do Sul vem avançando no que diz respeito às melhores condições de ensino da rede pública estadual e ao melhor aproveitamento do aluno no desempenho de suas atividades escolares. Tal avanço pode ser verificado pelas notas divulgadas pelo IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) que 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.

Na busca do efetivo 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.

A medida extrema representada pela possibilidade de intervenção traduz a elevada consideração que o constituinte reservou à matéria, a qual deve ser tratada pelos gestores públicos com especial atenção e respeito aos parâmetros estabelecidos.

Além disso, impõe-se concluir que a boa formação de cada cidadão terá como consequência lógica, não apenas o seu crescimento pessoal, mas a melhor estruturação do próprio Estado, o qual estará capacitando de forma satisfatória cidadãos que integrarão no futuro o mercado de trabalho. Disso decorre a ideia que além de destinar o recurso, deve ele ser aplicado de forma racional e efetiva para que os resultados sejam alcançados em níveis cada vez melhores.

Conforme documentos que instruem os autos, e diante das análises realizadas pela Equipe Técnica e pela Auditoria, conclui-se que no exercício de 2013 o Governo Estadual aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o montante correspondente a 36,77% da Receita proveniente de impostos, cumprindo o mandamento constitucional trazido no artigo 212 da Carta Magna e artigo 198 da Constituição Estadual.

VI.b – FUNDEB

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 valorizar os

profissionais atuantes na nobre missão de educar e, via de consequência, melhorar os níveis do ensino público 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.

Analisando os dados apresentados a Equipe Técnica concluiu que o Governo do Estado destinou, no exercício de 2013, o valor de R\$ 1.179.391.058,22.

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\$ 813.603.077,37, o que corresponde a 102,34% dos recursos recebidos, comprovando o cumprimento do disposto tanto no artigo 21 como no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/2007.

A Equipe Técnica salientou que os dados analisados para o levantamento dos valores acima referidos foram obtidos com base no Demonstrativo das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Anexo X do Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre/2013, uma vez que esta Prestação de Contas não trouxe nenhum detalhamento da gestão dos recursos do FUNDEB.

VI.c – Salário-educação e Ensino Superior

A previsão de arrecadação dos recursos provenientes da cota-parte do Salário-Educação para o exercício de 2013, era de R\$ 38.985.000,00, no entanto, o Estado recebeu a importância de R\$ 38.745.699,00, o que evidencia um recebimento a menor.

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.

Em 2013 a aplicação dos recursos provenientes do salário-educação totalizou R\$ 38.782.408,13 o que equivale a 100,09% dessa receita, evidenciando uma aplicação a maior de R\$ 36.709,13.

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 2013 representou 67,55% da despesa autorizada.

VI.d - 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 em Parecer Prévio emitido por esta Corte de Contas em exercícios anteriores.

Há de se reconhecer que o índice registrado nesse exercício de 2013 foi mais satisfatório que os anteriores, no entanto ainda ficou aquém do mínimo estabelecido pela Constituição Federal.

O montante aplicado para este fim foi de R\$ 29.942.569,64, o que representa 0,42% das receitas tributárias arrecadadas em 2013.

Reitera-se a necessidade da fiel observância do repasse do percentual mínimo de 0,5% (meio por cento) da receita tributária, a favor da Fundação de Apoio

ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia, a fim de atender ao dispositivo constitucional, conforme recomendações anteriores. Os recursos podem ser repassados em parcelas mensais correspondentes a 1/12 (um doze avos), para aplicação em desenvolvimento científico e tecnológico.

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

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.

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.”

A busca das melhores condições de atendimento à saúde dos cidadãos pela rede pública é desafio constante a ser enfrentado pelos gestores de recursos públicos.

O artigo 198 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 175 da Constituição Estadual de 1989 dispõem sobre as ações e serviços públicos de saúde, que integram uma rede regionalizada e hierarquizada por meio de sistema único de saúde.

A fim de melhor avaliar o desempenho do SUS (Sistema Único de Saúde) foi lançado pelo Governo Federal o IDSUS – Índice de Desempenho do SUS. Na avaliação referente ao ano de 2012 a nota obtida para a saúde pública brasileira foi 5,47, revelando um quadro ineficiente e com diversas carências.

O levantamento aponta que 93,8% dos municípios tiveram nota abaixo

da média, estabelecida como 7 (sete). A maior parte dos 5.563 municípios brasileiros ficou abaixo do regular: 2,4%.

O IDSUS é uma ferramenta que pretende avaliar o desempenho dos serviços públicos de saúde no Brasil, no que diz respeito à qualidade de atendimento prestado ao paciente. Tal índice é um fator que passa a ser incorporado na análise, a ser feita pelos gestores do Sistema Único de Saúde, para detectar falhas e pontos positivos na oferta de serviços e atendimento ao usuário. Isso significa que todas as cidades em especial aquelas que receberam nota baixa, deverão passar por medidas corretivas e novos programas para tentar melhorar o quadro geral.

Nesta avaliação de 2012 (última disponível) o Estado de Mato Grosso do Sul obteve a nota 5,64 ficando em oitavo lugar em nível nacional, conforme segue:

UNIDADES FEDERATIVAS	IDSUS
Santa Catarina	6,29
Paraná	6,23
Rio Grande do Sul	5,90
Minas Gerais	5,87
Espírito Santo	5,79
Tocantins	5,78
São Paulo	5,77
Mato Grosso do Sul	5,64

Os resultados acima demonstrados, a título ilustrativo, representam por si só as deficiências que ainda persistem na área da saúde, mas evidenciam também que o Estado de Mato Grosso do Sul encontra-se dentre as oito melhores médias obtidas pelas capitais, todas estas abaixo da média 7 (sete).

Por essa razão e por ser a saúde direito de todos, e condição imprescindível para o regular desenvolvimento da vida dos cidadãos, no seu ambiente familiar como no desempenho de seu trabalho, cabe aos gestores um olhar especial para esse tópico, a fim de minimizar a precariedade verificada rotineiramente nos atendimentos médicos.

Na verificação dos recursos públicos aplicados na área de saúde no decorrer do exercício de 2013, foi apurado pela Auditoria o seguinte:

A despesa realizada pelo Estado em ações e serviços públicos de saúde por **subfunções com recursos de todas as fontes** é da ordem de **R\$ 738.473 MILHÕES DE REAIS**, a qual corresponde **11,56%** do limite mínimo constitucional de **12%** que é de **R\$ 766.050 MILHÕES DE REAIS**, ficando, portanto, evidenciado que mesmo levando em consideração os **recursos de todas as fontes** o Estado não aplicou o limite mínimo constitucional de **12%**, restando neste caso, a aplicar uma diferença de **R\$ 27.577 MILHÕES DE REAIS**.

Expurgada as despesas custeadas com **recursos de outras fontes** no montante de **R\$ 199.718 MILHÕES DE REAIS** consoante o **item 38** da tabela 16, por não fazer parte do limite mínimo constitucional de **12%**, o Estado aplicou em ações e serviços públicos de saúde o valor de **R\$ 538.755 MILHÕES DE REAIS**, correspondente a **8,44%**, que subtraído da obrigação do limite mínimo constitucional de **R\$ 766.050 MILHÕES DE REAIS** origina-se uma diferença de **R\$ 227.295 MILHÕES DE REAIS**, não aplicada no exercício de 2013.

Destarte, no entendimento desta Auditoria, à diferença apurada de **R\$ 227.295 MILHÕES DE REAIS**, não aplicada pelo Estado no exercício de 2013, **em ações e serviços públicos de saúde**, deverá ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração, ou seja, em 2014, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de sua referência, conforme dispõe o **caput** do **art. 25** da LCF nº 141, de 13.01.2012 transcrito a seguir:

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 141, DE 13.01.2012

“Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.”

Por sua vez a Equipe Técnica também concluiu às f. 2167 que o Estado de Mato Grosso do Sul, aplicou em ações e serviços públicos da saúde o equivalente a 8,44% da Receita Líquida de Impostos, não considerando despesas realizadas através de outros órgãos e com base na Lei do Rateio

Com o advento da Lei Complementar nº 141/2012, que regulamentou o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, ficaram estabelecidas as regras que devem ser utilizadas para identificar as despesas que devam ser consideradas para a apuração da aplicação dos recursos mínimos em “ações e serviços públicos de saúde”, conforme mandamento constitucional.

Logo, a Lei Complementar nº 141/2012, em seu art. 2º, inciso III, afastou do cômputo constitucional do Setor Saúde eventuais despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população, conforme estabelece o seu artigo 3º. Daí concluir que os gestores deverão observar com maior rigor as especificações contidas na Lei Complementar nº 141/2012, excluindo dos cálculos vindouros recursos de outras fontes, tendo em vista o caráter taxativo do comando contido no artigo 3º da mencionada Lei Complementar.

No entendimento defendido tanto pela Equipe Técnica como pela D. Auditoria, com o qual comunga este Ministério Público de Contas, 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 2013 (valor a menor) no exercício subsequente, nos termos do artigo 25 da citada lei.

VII. 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.

VIII. Gestão das Receitas e Despesas Previdenciárias

Os Regimes Próprios de Previdência Social, conforme disposição do artigo 149 da Constituição Federal, devem estar organizados e baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, conforme estabelece a Lei Federal nº 9717/98.

A AGEPREV – Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul, criada pela Lei nº 3.545/2008, representa a unidade gestora única de Previdência



Social de Mato Grosso do Sul, vinculada à Secretaria de Estado de Administração, com a finalidade de administrar o Regime Próprio de Previdência Social do Mato Grosso do Sul – MSPREV, organizando e unificando seu funcionamento.

Apurou-se que a receita previdenciária prevista foi de R\$ 1.219.287.100,00 e a receita arrecadada atingiu o montante de R\$ 1.455.295.448,04.

As receitas de contribuição tiveram um papel relevante na arrecadação, ou seja, na ordem de 57,89% do total arrecadado pelo regime próprio de previdência do Estado.

Por outro lado as maiores despesas realizadas foram as referentes aos pagamentos de Aposentadorias e reformas com 82,95% de participação e Pensões com 15,82% do total dessas despesas.

Ao confrontar a Receita Arrecadada com a Despesa Realizada chegou-se a um Resultado Previdenciário negativo no valor de R\$ 14.733.797,40, correspondente a um déficit de 1,73%.

O déficit previdenciário foi alvo de várias observações por parte da Equipe Técnica quando da análise nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária enviados durante o exercício de 2013, sendo sinalizado ao responsável a necessidade de providências que amenizem tal déficit, a fim de não inviabilizar no futuro, a existência e manutenção do equilíbrio financeiro do Regime Previdenciário.

IX. 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%	40,09%
Poder Legislativo	3%	2,70%
Poder Judiciário	6%	4,49%
Ministério Público	2%	1,61%

Considerando o resultado consolidado da despesa total com pessoal do Estado, o demonstrativo evidencia a aplicação de 48,89% da Receita Corrente Líquida, situando-se dentro dos limites máximos estabelecidos nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000.

X. Precatórios

Quanto ao pagamento da dívida do Poder Público por meio de Precatórios a Equipe Técnica após exame dos demonstrativos contábeis constatou que a listagem consolidada dos precatórios do Estado, mês a mês, indica um saldo devedor ao final de 2013 correspondente a R\$ 558.877.399,21, sendo derivados de créditos alimentares (preferenciais), outros créditos de municípios, outros credores (fornecedores) e créditos de construtoras junto à AGESUL.

O saldo devedor está registrado no Anexo 14 – Balanço Patrimonial.

A Carta Magna dispôs sobre a forma em que deverão ser realizados os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, primando pela observância à ordem cronológica de apresentação, e proibindo qualquer individualização de casos e pessoas nas dotações orçamentárias e créditos abertos para esse fim. Foi contemplada também a preferência para o pagamento dos débitos de natureza alimentícia e para aqueles casos em que os titulares tenham 60 anos ou mais, ou sejam portadores de doenças graves, 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.”

Fica demonstrada a preocupação do Legislador em encontrar melhores métodos para coordenar, da forma mais célere 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.



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.

Por outro lado a Emenda Constitucional nº 62/2009, alterou a Constituição Federal, especificamente nos ADCT que passou a vigorar com o comando do artigo 97, o qual trouxe regras a serem seguidas pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, que estivessem em mora na quitação de precatórios, na data da publicação da referida Emenda Constitucional.

Como informado pela Equipe Técnica desta Corte de Contas, a considerara que a RCL em 2013 foi de R\$ 7.178.004.619,54, e a limitação de 1,5%, conforme EC nº 62/2009, conclui-se que o Executivo deveria despende em torno de R\$ 107.670.069,29 para quitação de precatórios, cuja situação esteja enquadrada no regime especial trazido nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Ao final de 2013 o total de pagamentos de precatórios judiciais, segundo a PGE, foi equivalente a R\$ 102.207.559,12, sem incluir os pagamentos de precatórios de natureza alimentícia no mês de janeiro/2013.

Já o Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo 11, nos diversos órgãos da administração direta e indireta constam em Sentenças Judiciais o valor orçado de R\$ 140.884.881,62 e pagamentos no montante de R\$ 130.793.780,18, constando o mesmo valor no Anexo 2 – Natureza de Despesas.

XI. 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\$ 4.878.208.354,51, a qual durante o exercício de 2013 assim se posicionou:

-Saldo do Exercício Anterior.....	R\$ 4.464.151.757,19
- Inscrição no exercício.....	R\$ 182.903.776,83
- Recebimento no exercício.....	R\$ 70.780.329,44
- Cancelamento da Dívida Ativa.....	R\$ 46.227.834,84

Os valores acima apontados revelam que o montante recebido da Dívida Ativa (R\$ 70.780.329,44) representa apenas 0,62% do total da Receita Orçamentária arrecadada no exercício financeiro de 2013, e que o saldo da Dívida Ativa do Estado no encerramento do exercício corresponde a 42,52% do total arrecadado (R\$ 11.459.607.673,99).

Por outro lado os cancelamentos realizados equivalem a 0,40% da receita arrecadada no período analisado.

Diante de divergência apontada entre os valores da dívida ativa apresentados nos registros contábeis (Balanço Patrimonial) e nas informações trazidas pela Procuradoria-Geral do Estado-MS, este tópico também foi ponto de abordagem na intimação expedida ao Exmo. Governador do Estado, o qual trouxe justificativas, as quais não foram acatadas pela Equipe Técnica deste Tribunal, sob o argumento de que essa omissão fere a fidedignidade e a confiabilidade dos registros contábeis, além de afrontar os Princípios Fundamentais da Contabilidade estabelecidos pela Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CRC nº 1.282/2010.

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.



A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/200 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.”

É sabido que a recuperação da dívida ativa tem merecido atenção especial por esta Corte de Contas, tão verdade é que essa matéria foi alvo de recomendação quando da análise do Balanço do Governo referente ao exercício anterior (2012), e também já foi matéria ensejadora de providência administrativa por este Tribunal de Contas ao expedir a Portaria nº 16/2011 – a qual designou uma Comissão Especial para acompanhar a movimentação da dívida ativa do Estado de Mato Grosso do Sul.

Nesta esteira de raciocínio, relevante orientar o Poder Executivo para que cada vez mais sejam implantadas medidas efetivas da recuperação da dívida ativa, uma vez que a ausência de tal providência gera elevado valor do realizável, sem representar recolhimento efetivo desses créditos aos cofres públicos.

XII – CONCLUSÃO:

Pelo o que dos autos consta, entendemos que as contas aqui examinadas guardam consonância com as exigências legais e se apresentam de forma clara e objetiva, demonstrando a exatidão dos atos e fatos contábeis ocorridos no período de 2013, notadamente com relação à legalidade, legitimidade e conformidade com a legislação regedora da matéria.

Por derradeiro, fica consignado que na apuração realizada por esta Corte de Contas sobre os registros contábeis relativos a esta Prestação de Contas do Governo, referente ao exercício 2013, todos os pontos que foram merecedores de algum destaque ou observações, deverão ser alvo de monitoramento, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 160/2012.

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 2013, 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 e artigo 114 da Resolução Normativa TC/MS nº 076/2013;

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

É o nosso Parecer.

Em 14 de maio de 2014.

JOSÉ AÊDO CAMILO
Procurador