



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

PPJC 435/2012

Processo TC: 3199/2012

Interessado: GOVERNADORIA

Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO 2011

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Lei Complementar nº. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual (**PCA**) do **GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, relativa ao exercício financeiro de 2011, sob responsabilidade de **JOSÉ RENATO CASAGRANDE**, remetida a este Tribunal de Contas para fins de emissão de parecer prévio, na forma do art. 71, inciso I, da Constituição Estadual c/c arts. 1º, incisos I e II, e 72 da Lei Complementar nº. 621/12.

A prestação de Contas Anual foi encaminhada pelo Governador do Estado ao Presidente da Assembleia Legislativa, em cumprimento à exigência estabelecida no art. 91, inciso XVIII, da Constituição do Estado do Espírito Santo, que por sua vez a encaminhou a este Tribunal, por meio do ofício SGP nº 126/2012, protocolizado nesta Corte de Contas em 22/05/2012.



Consubstanciada nas informações colacionadas, a Comissão Técnica de Planejamento e Acompanhamento das Contas de Governo do Estado do Espírito Santo, instituída pela Portaria N nº. 040/2011, por meio do Relatório Técnico, constante às fls. 8.651/9.118, sugeriu pela emissão de parecer prévio favorável à **APROVAÇÃO** das contas.

Ato contínuo, nos termos do art. 122 da Resolução TC nº. 182/02, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

O dever de prestar contas, exigência fundamental do regime republicano e do estado democrático de direito, se funda em preceito insculpido na Constituição Estadual, artigo 70, parágrafo único, que preceitua:

Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Infere-se, portanto, que incumbe ao Administrador Público, no uso de suas atribuições e obrigações, 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, dada a evidente natureza dos recursos por ele geridos.

Como disposto no art. 71 da CF/88, a titularidade do controle externo pertence ao Poder Legislativo, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, disciplina o art. 56, XI da Constituição do Estado do Espírito Santo que compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa “*julgar as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo*” cabendo, ao Tribunal de Contas, auxiliá-la nesse



mister, emitindo o respectivo parecer prévio, consoante art. 71, inciso I, da Constituição Estadual.

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, é dizer, as contas de governo propiciam uma avaliação “macro” das ações governamentais, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do ente político, conforme se denota do seguinte julgado do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

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 cumprir 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).

Observa-se, portanto, que se cuida 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.

No caso vertente, as informações apresentadas no Relatório Técnico tiveram por fonte de dados a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2011 (Lei nº 9.501, de 3 de agosto de 2010, publicada no D.O.E. em 4 de agosto de 2010) e o Relatório de Execução Programática do Orçamento – PPA 2008/2011, constante no processo TC – 3199/12 (Prestação de Contas do Governador de 2011).

Em sua análise, a Comissão Técnica de Planejamento e Acompanhamento das Contas de Governo não se limitou à apreciação das formalidades legais das documentações previstas no art. 77 da Lei



Complementar nº 32/1993 (exame de conformidade), mas também procedeu ao exame de desempenho das contas, levando em consideração aspectos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade das ações governamentais atinando, especialmente, para as metas e prioridades definidas nas leis orçamentárias.

Nota-se que o relatório técnico constante dos autos fornece aos parlamentares amplos subsídios para avaliar todos os aspectos relevantes às ações governamentais efetivadas no exercício de 2011, permitindo-lhes conhecer, com profundidade, a atual situação financeira, orçamentária e patrimonial do Estado do Espírito Santo.

Nesse contexto, para fins de não incorrer em repetições desnecessárias, passa-se a tecer breves considerações acerca dos pontos mais relevantes da prestação de contas em foco.

No tocante à análise das **demonstrações contábeis** – balanço orçamentário, balanço financeiro, demonstrações das variações patrimoniais, balanço patrimonial, conciliações bancárias e verificação das inconsistências do exercício anterior – evidencia-se que a escrituração das contas encontra-se em consonância com as disposições da Lei nº. 4.320/64, em especial, com as normas dos artigos 83 e 85.¹

Foram apontadas como inconsistências, pelo corpo técnico: a ausência de extratos referente às contas da FES, SESP e PCES; a divergência entre o SIAFEM e os extratos das contas da Secretaria de Estado de Governo, da IDURB, do Fundo Especial de reequipamento do Corpo de Bombeiros Militar e

¹ Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

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



do Fundo de Trabalho Penitenciário; a Conta registrada em Instituição Financeira não Oficial, qual seja, Banco Santander, pelo ITI PRODEST.

Com relação às inconsistências relativas à ausência de extratos e às divergências entre os extratos e os registros contábeis, concluiu o corpo técnico que as mesmas deverão ser verificadas nas prestações de contas das respectivas unidades gestoras, tendo em vista que apresentam baixa materialidade e não possuem o condão de distorcer de forma relevante a informação prestada.

No que tange à manutenção de conta em instituição financeira não oficial, informa a área técnica que deverá ser determinado o encerramento da conta, transferindo o seu saldo para bancos oficiais, em obediência ao disposto no art. 164, § 3º da Constituição Federal c/c art. 48 da Constituição Estadual, bem como posicionamento pacífico deste Tribunal.

O Balanço Patrimonial do Estado consolidado espelha um ativo financeiro no valor de R\$ 2.980.498.230,62 (Dois bilhões novecentos e oitenta milhões quatrocentos e noventa e oito mil duzentos e trinta reais e sessenta e dois centavos) e um passivo financeiro no valor de R\$ 932.070.040,74 (Novecentos e trinta e dois milhões setenta mil e quarenta reais e setenta e quatro centavos), resultando num superávit financeiro de R\$ 2.048.428.189,88 (Dois Bilhões quarenta e oito milhões quatrocentos e vinte e oito mil cento e oitenta e nove reais e oitenta e oito centavos), indicando que para abertura de créditos adicionais no exercício de 2012, segundo estabelece o art. 43, § 1º, I da Lei 4.320/64, o Estado dispõe deste valor como fonte de recurso.

Convém ressaltar, ainda, que conforme previsão nos incisos III, alínea “c” e VIII do art. 117 do Regimento Interno deste Tribunal, acrescidos ao superávit devem ser conciliados os saldos bancários dos respectivos extratos do encerramento do exercício. Feito isso, chega-se ao montante de R\$



2.900.517.562,88 (Dois bilhões novecentos milhões quinhentos e dezessete mil quinhentos e sessenta e dois reais e oitenta e oito centavos).

No que se refere à **gestão fiscal**, cujas regras encontram-se estabelecidas na Lei Complementar nº. 101/00, atestou a equipe técnica, com base nos balanços e relatórios apresentados, o cumprimento do estabelecido nos seus dispositivos, mormente quanto aos limites relativos à despesa total com pessoal (36,47% - Poder Executivo; 1,02% - Poder Legislativo; 0,640% - Tribunal de Contas; 4,853% - Poder Judiciário; 1,60% - Ministério Público; 45,77% - Ente Federativo), à dívida consolidada/percentual de endividamento (13,67%), à concessão de garantias e contragarantias (0,09%) e à operações de crédito (1,53%), bem como ao alcance das metas de arrecadação da receita.

Quanto às **leis orçamentárias (LDO e LOA)**, instrumento de planejamento das ações governamentais, verificou-se sua conformidade com o texto constitucional e leis correlatas, embora tenha sido observada falha pontual na **LOA**, conforme verificado no quadro 3.19:

Lei Orçamentária Anual - LOA

Apresenta em seu Anexo VI o Demonstrativo Regionalizado de Isenções, Anistias, Remissões, Subsídios e Benefícios Fiscais (pag. 460 a 469 do D.O.E. de 20/01/2011), mas não as medidas de compensação e renúncias de receitas e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

As inconsistências acima reproduzidas constituem descumprimento da norma do art. 1º, § 1º, da LRF², que exatamente pela sua natureza deveriam merecer maior atenção por parte do Administrador, de forma a garantir-lhe

² Art. 1º a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



sempre os meios de custeio e evitar surpresas futuras que possam ocasionar o desequilíbrio orçamentário.

É importante mencionar que se trata de inconsistências recorrentes, tendo em vista que já houve recomendação à governadoria para que sanasse idênticas irregularidades.

Aspecto obrigatório a ser analisado, também, nas contas de governo é o cumprimento dos **valores mínimos constitucionalmente previstos para aplicação em saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino**, consoante arts. 198, § 2º, e 212 da Constituição Federal c/c arts. 60 e 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.³

³ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

...

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

...

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

...

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

...

Art. 212 - 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.

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

...

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

...

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.



Em relação à **manutenção e desenvolvimento do ensino**, denota-se às fls. 8.951/8.971, que no exercício de 2011, foi despendido o montante de R\$ 2.012.089.107,85 (Dois bilhões doze milhões oitenta e nove mil cento e sete reais e oitenta e cinco centavos) em gasto efetivo com **ensino total**, equivalente a 29,75% das receitas de impostos e das transferências constitucionais, já deduzido o total de R\$ 7.581.580,66 (sete milhões quinhentos e oitenta e um mil quinhentos e oitenta reais e sessenta e seis centavos), expurgado do cálculo por não se referir a gasto com educação nos termos da legislação vigente.

Por sua vez, o Estado aplicou **96,67%** das receitas recebidas do **Fundeb** na manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, sendo **82,45%** desse valor gasto com **remuneração dos profissionais do magistério do ensino regular (fundamental e médio)** (fls. 8.969).

Lado outro, em **ações e serviços públicos de saúde**, apurou-se a aplicação total de R\$ 1.003.395.266,91 (Um bilhão três milhões trezentos e noventa e cinco mil duzentos e sessenta e seis reais e noventa e um centavos), deduzidas as Despesas Custeadas com Outros Recursos Vinculados à Saúde, bem como outras deduções apuradas de despesas realizadas que não se constituem efetivamente aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, na forma como apurado nos autos da Auditoria de Suporte à Análise das Contas de governo, Processo TC – 1.961/2012 (fls. 8.979/8.980).

No monitoramento dos programas de governo nas áreas prioritárias de saneamento, educação, saúde e segurança, foram constatadas algumas nuances que merecem ser dirimidas, vejamos.

No que se refere ao Programa de Saneamento Básico 0002, restou verificado que para o valor total autorizado alcançou-se um percentual de



realização de quase a integralidade, enquanto para o Programa 0388 – Resíduos Sólidos Urbanos – com orçamento em mais de 6 vezes superior àquele, nada foi realizado.

Nos Programas de Educação e Saúde, nessa ordem, percebeu-se a maior porcentagem de execução, em termos absolutos, com índices superiores a 90% do orçamento realizado.

Quanto ao Programa de Segurança Pública, voltado especialmente para as unidades prisionais, infere-se que foi dado maior enfoque pelo Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo, o qual concluiu que, embora tenha sido aplicada grande parte do orçamento neste programa, sua eficiência e eficácia não foram atingidas como o esperado, conforme se nota às fls. 9.112.

Ao realizar a auditoria operacional de acompanhamento de ações específicas do programa de ampliação e modernização do sistema prisional, pôde-se observar que houve, por parte do gestor, a preocupação em fixar metas de construção e ampliação dos presídios para absorver a demanda que se apresentava.

No entanto, a eficiência deste gasto ficou aquém do esperado com a gestão ineficiente do fluxo de presos e o aumento exponencial da demanda de vagas, sendo o primeiro fato de responsabilidade direta da administração e o segundo, consequência da atual dinâmica perversa da sociedade.

É necessária a atenção da administração para a atual situação do sistema carcerário, e a definição de parâmetros e de um planejamento mais elaborado de acordo com as recomendações ora propostas, pois o atual contexto requer medidas imediatas e ações efetivas na busca da solução desta problemática que atinge a nossa sociedade como um todo.

Por fim, o relatório enumerou alguns pontos, identificados pela equipe de auditoria responsável pelos trabalhos, que merecem maior atenção da Administração Pública, cabendo ressaltar, entre eles, os seguintes: mais investimentos no setor de inteligência; reforço no quadro de pessoal da SEJUS, no cargo de agente penitenciário, por meio de concurso público; melhor controle dos contratos de gestão privada das unidades prisionais, com ênfase



na execução dos serviços e na documentação necessária de habilitação do pessoal que prestar serviço nas unidades, entre outros.

Ressalta-se que as recomendações aduzidas pela Comissão Técnica visam atingir boas práticas de gestão que são aquelas que surgem da iniciativa empreendedora dos gestores, os quais, dentro do seu contexto, executam ações para melhoria do sistema e das condições de vida dos detentos.

As conclusões do monitoramento devem, contudo, servir de instrumento de análise para o atual governo, bem assim ao titular do Controle Externo (Poder Legislativo) para a elaboração/reformulação e aprovação dos futuros programas governamentais, visando assim à otimização dos dispêndios de recursos, com a conseqüente melhora da qualidade dos serviços públicos prestados à população em geral, quem afinal os custeia por meio de exações tributárias.

São com estas considerações que o **Ministério Público de Contas**, encampando em todos os seus termos o relatório técnico de fls. 8.658/9118, opina para que seja emitido **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de 2011, sob a responsabilidade de JOSÉ RENATO CASAGRANDE, na forma do art. 71, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 72 da Lei Complementar nº. 621/12.

Vitória, 28 de junho de 2012.

LUIS HENRIQUE ANÁSTACIO DA SILVA
PROCURADOR DE CONTAS