ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DA JUSTIÇA
PROCURADORIA DE JUSTIÇA DE CONTAS

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 643

PARECER Nº 2.110/96

PROCESSO TC - 3430/96

INTERESSADO - *GOVERNADOR DO ESTADO - VITOR BUAIZ*

ASSUNTO: Balanço Geral - Exercício de 1995

INTRODUÇÃO

Uma nova configuração de controle delineia-se neste Tribunal com a implantação de avançados métodos de auditoria, obtidos não só diante permanente investimento na área de recursos humanos especializados , mas, adaptando-se culturalmente aos novos rumos da tecnologia, pelo abastecimento do Tribunal de excelente banco de dados.

Essa performance, que ganha nítidos contornos na busca da excelência do controle , colocando esta Instituição como referencial para outros Tribunais do País e demais órgãos públicos, deve-se à eficaz e dinâmica atuação da Conselheira Maria José Vellozo Lucas.

De fato, a evolução deste Tribunal caminha na ordem inversa das instituições que pretendem banir do cenário nacional as Cortes de Contas. E esta

PROC. TC/3430/96
TC - Fls./ 644

confirmação vê-se expressa no processo de **nº TC 3430** formador da prestação de contas do Governo do Estado do Espírito Santo, relativa ao exercício de 1995.

O TRABALHO DA EQUIPE.

A fiscalização, que era apenas uma espécie, ganhou relevância constitucional e abrangência tal , que hoje o controle externo revela-se valioso colaborador na tomada de decisão do agente político, apresentando conclusões , críticas, e opiniões sobre a gestão governamental, assegurando-se-lhe a eficiência, economicidade e eficácia das suas atividades.

Com base na exata dimensão da sua atribuição, numerosa equipe, merecidamente relacionada às folhas 03 e 04 do Relatório Técnico, foi designada para catalogar dados, comparar propostas e execuções, analisar ações e, enfim , relatar os resultados da ação governamental , durante o exercício de 1995.

Sem qualquer demérito aos demais servidores empenhados nessa tarefa, pessoalmente, presto as homenagens deste Ministério Público aos profissionais: *Antônio Carlos Muniz Valente, Edilson Barbosa e Marcelo Renato Dias*.

Loouser, pela dedicação e profissionalismo demonstrados além dos limites do exercício dos cargos que ocupam.

Tanto a tarefa de campo como as análises contábil e da ação governamental estão estruturadas no Relatório técnico, dividido em cinco seções, segundo as quais esta Procuradoria fará , também , a sua síntese, a fim de prestigiar a excelente qualidade desse trabalho.

UM RETORNO ÀS CONTAS DO EXERCÍCIO PASSADO.

Anos a fio, de um a outro governo, vem o Tribunal registrando irregularidades e ilegalidades praticadas na elaboração dos Balanços, especialmente quanto a falsidade dos dados que os compõem, chegando às vias de se considerar esta Corte, cúmplice desse irreparável dano à sociedade capixaba.

Em que pese não terem sido as contas de 1994 de responsabilidade do atual Governo, a elaboração do Balanço Geral coube à sua equipe , registrando as peças contábeis, naquela época, toda sorte de imprecisão, não suportando qualquer análise comparativa, daí porque mereceram desta Procuradoria, a opinião contrária à sua aprovação.

A alerta não faltou. Foram apresentadas sugestões para melhoria da ação governamental para o exercício que ora se examina, tais como:

Ampliar a base de tributação e a fiscalização, reduzindo ou eliminando as condições e possibilidades de sonegação de impostos, os atrasos de pagamento e outras formas de danos à arrecadação.

Alongamento do perfil da dívida, diminuindo as taxas de juros a um nível condizente com as suas possibilidades.

Revisão imediata da estrutura da Administração (se for o caso com a venda das suas empresas) visando adequar seu tamanho, custo e ocupação de pessoal aos limites suportáveis pelo erário. O enfoque qualidade, eficiência e produtividade deve ser buscado a todo custo.

Exigência de eficácia e eficiência das empresas públicas de maneira a aliviar a carga financeira do Estado, obtendo o justo retorno dos investimentos nelas realizados.

Acelerar o processo de privatização ou terceirização de todas as atividades em que o Estado participa e que não são, essencialmente, sua missão maior.

Informatizar e racionalizar os processos administrativos do Estado de maneira a agilizar sua ação, possibilitando a ação em prazos mais curtos, principalmente na cobrança da dívida ativa e demais créditos.

PARECER Nº 2.110/96

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 647

Acelerar o processo de levantamento dos bens patrimoniais do estado, seu uso efetivo e reais condições de desmobilização (alienação), no sentido de ampliar os recursos financeiros, diminuir gastos de manutenção, pessoal etc.

Muito embora saiba este Ministério Público que as ações retromencionadas estejam inseridas nos planos do governo, sente-se agora recompensado de ver, ainda que timidamente a Administração Estadual ensaia, neste final de 1996, os primeiros passos para adoção das medidas aqui sugeridas. De ver, contudo, que a inconsistência de dados gerados pelos diversos organismos do Estado e a baixa qualidade dos controles internos existentes sobre os sistemas contábeis continuam presentes nas contas do exercício de 1995. E esse fato encontra-se nitidamente denunciado no corpo do novo relatório que hoje se apresenta ao Plenário.

Pouco mudou. Lendo o relatório contábil (peça preliminar entregue nesta PJC para leitura) pensou-se ter havido algum equívoco de remessa de relatório (o do ano anterior) tão semelhantes eram as irregularidades dos exercícios de 1994 e 1995.

A APRESENTAÇÃO DAS CONTAS

Em atendimento ao inciso XI do art. 56 da Constituição Estadual, e em consonância com o art. 82 da Lei federal 4320/ 64, bem como obediente ao

que determina os artigos 198 e 199 da Lei 2583/71, chegaram neste Tribunal, encaminhadas pelas mãos do Presidente do Poder Legislativo Estadual, em 27 de maio de 1996 , as contas prestadas pelo *Excelentíssimo Governador do Estado Victor Buaiz*, para a emissão do obrigatório parecer prévio do Plenário desta Casa, no prazo de 60 dias.

Como a Lei Orgânica do **TCEES** considera a fluência dos prazos constitucionais somente quando toda a documentação necessária ao exame dos atos está completa, as contas de 1995, efetivamente, foram recebidas no dia 04 de setembro de 1996.

RESULTADO DAS ANÁLISES.

A AUDITORIA OPERACIONAL.

Estabelecidas pelo **Conselheiro Relator Dr. Erasto Aquino e Souza**, e com base nas prioridades divulgadas pelo governo, foram eleitas as Funções Defesa Nacional e Segurança Pública; Educação e Cultura; e Saúde e Saneamento, como amostra para análise da ação setorial do Governo.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 649

PARECER Nº 2.110/96

Concluiu a equipe Técnica deste Tribunal o seguinte:

Defesa Nacional e Segurança Pública

A Função 06 - Defesa Nacional e Segurança Pública, que representava 6,10% do total da Despesa Autorizada Geral, ocupando a 8ª posição, passou para a 7ª posição na Despesa Realizada Total, com 7,19%, com o percentual de 85,75% de aplicação dos créditos autorizados.

O Orçamento Inicial da Função foi alterado pelos créditos autorizados pelo Poder Legislativo no decorrer do exercício, alcançando, no final do período, o equivalente a 108,9% do valor inicialmente proposto. Esse valor final representou cerca de 6,1% do total das despesas autorizadas para a Administração Direta.

Enquanto que das despesas autorizadas foram realizados apenas cerca de 72,7%, na Função "Defesa Nacional e Segurança Pública" foram realizados cerca de 85,75% da autorização.

Comparativamente ao exercício de 1994, houve variação negativa nos gastos da Função, eis que, naquela época, as despesas respectivas corresponderam a 7,73% do total da despesa realizada, enquanto que em 1995 os gastos equivaleram a 7,19%.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 650

PARECER Nº 2.110/96

Em contrapartida, das despesas efetuadas em 1995, 93,28% corresponderam a recursos aplicados no Programa "Segurança", típico da Função, contra 92,17% de 1994. O resíduo (em 1995, de 6,72% e em 1994, de 7,83%) foi aplicado nos Programas Administração, Planejamento Governamental e Assistência.

No programa "Administração", os Subprogramas "Treinamento de Recursos Humanos" e "Informática" merecem destaque.

Treinamento de Recursos Humanos:

Neste Subprograma foram dispendidos 13,52% do total do Programa, que correspondeu ao incremento de 584,41% dos gastos realizados em 1994, que, por sua vez, representaram 3,20% do total do Programa.

Toda a execução desse Subprograma ocorreu no âmbito da Polícia Civil, através da atividade "Capacitação de Recursos Humanos", na formação de 1.504 novos policiais, consumindo, no total, 1.520 horas de instrução, devendo-se registrar que a totalidade dos beneficiários foi de candidatos aprovados no concurso público realizado em 1994 que, até no final de 1995, ainda não tinham sido nomeados.

Na Polícia Militar também foram realizadas despesas no valor de R$ 295 mil com capacitação e treinamento de recursos humanos, dentro dos

cursos regulares de formação de oficiais e de instrução à tropa, porém não foram essas despesas classificadas na atividade específica, impossibilitando, assim, a aferição precisa do investimento realizado, bem como do número de servidores envolvidos.

Informática:

No Subprograma **"Informática"**, 99,61% da despesa foram executados no âmbito da Polícia Militar, dos quais 99,02% destinaram-se à manutenção dos sistemas de processamento de dados existentes, dispendendo-se com novos investimentos a ínfima percentagem de 0,003% do dispêndio total na Função, o que indica a pouca importância dada à informatização no contexto da Segurança Pública.

No Programa "Segurança Pública", destacam-se os Subprogramas "Policiamento Civil" e "Policiamento Militar", que representaram 97,37% da despesa realizada.

Policiamento Civil:

Este Subprograma representou 27,42% do dispêndio do Programa, em 1995, enquanto que em 1994, representou 24,81%.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 652

PARECER Nº 2.110/96

Vale ressaltar que, apesar do ligeiro crescimento verificado no quantitativo de pessoal da Polícia Civil, registrou-se, concomitantemente, o decréscimo de 3,67% na relação HABITANTES/POLICIAL, ou seja, 1.635 habitante/policial em 1995, contra 1.575 em 1994, de acordo com as populações estimadas pelo IBGE de 2.786.700 e 2.743.243, respectivamente.

Houve variação a maior de 106,29% na despesa com Pessoal e Encargos Sociais, enquanto que o efetivo cresceu apenas 5,42% , relativamente a 1994, podendo-se deduzir que a variação na despesa decorreu basicamente do aumento diferenciado concedido aos Delegados de Polícia no final de 1994.

Comparando-se a taxa de crescimento da despesa na atividade (112,96%), com as taxas de crescimento das principais ocorrências registradas (92,12%), constata-se que os recursos aplicados não possibilitaram o alcance de resultados satisfatórios imediatos com relação à redução da criminalidade, medida pela variação do número de ocorrências.

Somente no interior do Estado o aumento nos recursos destinados à ATIVIDADE proporcionou o efeito desejado, registrando-se diminuição de 6,34% nos casos de lesões corporais; 39,66% nos de furtos e roubos; 16,54% no de tóxicos e 54,83% no de outros itens, em que pese o aumento de 4,81 % nos casos de homicídio, computando-se, no total, a redução de 29,24% , em relação a 1994.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 653

PARECER Nº 2.110/96

Já na Grande Vitória, registrou-se o aumento de 59,10 % nos casos de lesões corporais; 93,54% no de furtos e roubos; 33,84% no de homicídios e 115,71% no de outros casos, e a redução de 75,98% dos casos ligados a tóxicos, computando-se, no total, o aumento de 44,99% no número de ocorrências, o que pode ser um indicativo de que, na região, a proporção de recursos aplicados na atividade-meio tem comprometido a atuação da entidade. Por outro lado, a abertura de novo canal entre a sociedade e a polícia, o "Disque-Denúncia", pode ter influenciado o aumento desses registros.

Todavia, deve ser levado em conta, de modo especial, que o aumento de 44,99% nas principais ocorrências registradas na região da Grande Vitória certamente decorreu dos graves problemas sócio-econômicos por que passa o País, dificultando o acesso de parte considerável da população ao emprego, marginalizando-a nas regiões metropolitanas e, consequentemente, na sociedade como um todo.

Não houve, em 1995, qualquer investimento no reaparelhamento da frota da Polícia Civil; os dezenove veículos incorporados durante o exercício foram adquiridos em 1994. É um dado preocupante, especialmente se se levar em conta que 96,44% da frota da Polícia Civil é composta de veículos destinados à ação operacional, sendo, portanto, constantemente submetidos a condições extremas de uso.

Em 1994, a relação ARMAS/POLICIAL era de 0,91, passando, em 1995, para 1,18 armas/policial. Se, contudo, ingressarem na organização os 1.504 candidatos aprovados e treinados, essa relação cairá para 0,64.

Com relação ao Projeto Combate a Criminalidade a sua execução física teve desempenho baixíssimo. Não foi construído o presídio de São Mateus; nem a reforma de vários presídios, especialmente o de Cariacica; nem aquisição de linhas telefônicas, rabecões, todos previstos como metas a serem alcançadas em 1995.

Policiamento Militar:

Este Subprograma representou 69,95% do dispêndio do Programa, em 1995, enquanto que em 1994, representou 66,90%.

Todas as despesas realizadas com o policiamento militar concentraram-se na atividade " Manutenção das atividades da Polícia Militar".

Contou a Polícia Militar, em 1995, com o efetivo de 7.661 homens, dos quais 20,50% absorvidos na atividade-meio (burocrática), contra 7.575 homens em 1994.

A relação habitantes/policial permaneceu constante, relativamente a 1994, em 363 habitantes/policial.

A variação do efetivo, de um exercício para outro, encontra-se muito abaixo da verificada no crescimento da despesa com Pessoal e Encargos Sociais, de 106,29%, o que indica que o aumento da despesa decorreu, em sua

PROC. TC/3430/96
TC - Fls. 655

maior parte, dos reajustes salariais proporcionados à categoria durante o exercício de 1995, que totalizaram 42,88%.

Comparada a taxa de crescimento da despesa na atividade com as taxas de crescimento das principais ocorrências registradas, constatou-se, também, que os recursos dispendidos não possibilitaram o alcance de resultados imediatos satisfatórios no que diz respeito à redução do índice de criminalidade. É que, enquanto a despesa cresceu 103,01% de 1994 para 1995, a relação Recursos aplicados/ocorrências cresceu 44,73%. Se, em 1995, para atender a cada ocorrência foram necessários R$ 1.400,00, em 1994 esse valor era de R$ 960,00.

No Interior, apenas o volume de ocorrências de trânsito registrou redução: 24,44% e, na Grande Vitória, houve um considerável aumento em todas as ocorrências, sendo os mais elevados os de ll8,54% nas contravenções e de 50,74% nos crimes contra a pessoa.

Com relação à frota de veículos, constatou-se um tímido investimento do Governo do Estado na aquisição de trinta (30) novas viaturas. Grande parte da incorporação de novos veículos à frota da PM em 1995 decorreu da aquisição de cento e setenta (170) viaturas em 1994.

Não foi registrada a aquisição de qualquer armamento no exercício de 1995, em que pese manter-se estável a relação armas/policial (1,01), de 1994 para 1995.

PROC. TC/3430/96
TC - Fls./ 656

Assim, temos que na Função Defesa Nacional e Segurança Pública, com relação ao Programa de Combate à Criminalidade, alcançou-se, entre as 12 metas selecionadas, apenas a eficácia média de 13,04%.

Defesa Contra Sinistros:

A despesa com esse subprograma foi totalmente realizada no Projeto Construção, Reforma e Reequipamento do Corpo de Bombeiros e, em 1995, foi menor 96,28 % do valor gasto em 1994 (R$ 1.293 mil), com a aquisição de dez (10) plataformas de salvamento.

Em 1995 foram dispendidos R$ 178 mil em investimentos, dos quais apenas R$ 48 mil foram realmente gastos na aquisição de equipamentos de segurança, o que demonstra a tímida atuação do Governo do Estado, neste programa.

Educação e Cultura

A Função 08 - Educação e Cultura, que representava 12,53% do total da despesa autorizada pela Administração, ocupando a 3ª posição, passou a ocupar a 5ª posição no total da despesa realizada, com 10,27%.

O Orçamento Inicial da Função foi reduzido pelos créditos autorizados pelo Poder Legislativo no decorrer do exercício, alcançando, no final do período, o equivalente a 89,20% do valor inicialmente proposto. Esse valor

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 657

PARECER Nº 2.110/96

final representou cerca de 12,5% do total das despesas autorizadas para a Administração Direta.

Enquanto que das despesas autorizadas foram realizados apenas cerca de 72,7%, na Função Educação e Cultura foram realizados cerca de 59,56% da autorização.

Comparativamente ao exercício de 1994, houve variação negativa nos gastos da Função, eis que, naquela época, as despesas respectivas corresponderam a 15,13% do total da despesa realizada, enquanto que em 1995 os gastos equivaleram a 10,27%.

Das despesas efetuadas em 1995, 97,02% corresponderam a recursos aplicados nos Programas "Adminisitração, Ensino Fundamental e Ensino Médio", contra 92,49% de 1994. O resíduo (em 1995, de 2,98 % e em 1994, de 7,51 %) foi aplicado nos demais Programas da Função.

Para desenvolver suas atribuições, a Secretaria de Estado da Educação e Cultura contou, em 1995, com o efetivo de 33.898 servidores, superior em 3,50 % ao de 1994, de 32.751 servidores.

Na Função, as sete metas selecionadas, inseridas nos Programas Ensino Fundamental e Ensino Médio, tiveram a eficácia média de 91,88%.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 658

PARECER Nº 2.110/96

Ensino Fundamental:

Nesse programa foram dispendidos 50,26% do total dos gastos da Função, contra 55,70% gastos em 1994.

Verifica-se que 76,03% da despesa da Atividade foi realizada com pessoal e encargos sociais e 23,95% com outras despesas correntes, restando para investimentos pouco mais de 0,01% .

O complexo físico instalado no Estado compõe-se de 4.446 estabelecimentos que ministram educação fundamental, envolvendo as dependências administrativas federais, estadual, municipais e particulares, rede essa superior em 4,76% àquela disponível em 1994, de 4.244 estabelecimentos.

Dos estabelecimentos existentes, 3.220, ou 72,42% , pertencem ao Governo do Estado, registrando-se a redução de 0,65 pontos percentuais em relação a 1994, quando contava o Estado com 73,07% dos estabelecimentos existentes.

Dos novos estabelecimentos abertos em 1995, 119, ou 58,91% , pertencem à rede estadual, correspondendo ao acréscimo de 3,84 % em relação a 1994, porém inferior à variação registrada no número de estabelecimentos municipais, 4,64%, e particulares, 16,28%.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 659

PARECER Nº 2.110/96

Em que pese esta avaliação ter sido feita com base em informações consideradas inconsistentes, em razão da falta dos controles necessários por parte da SEDU sobre a movimentação de alunos, verifica-se que, na análise do comportamento da matrícula no Estado, as dependências estaduais respondem por 65,90% do total de alunos matriculados inicialmente.

Apesar disto, verificou-se também que essa participação reduziu-se gradativamente a partir da 2ª série de cada ciclo do ensino fundamental, em decorrência do alto índice de evasão escolas nas dependências estaduais.

Além disto, a análise da composição etária da matrícula revelou uma concentração muito grande de alunos com idade superior às séries correspondentes à idade cronológica, consequência lógica das altas taxas de reprovação ocorridas ano a ano.

Em 1994, dos 404.179 alunos matriculados no início do ano letivo, cerca de 56,60% (228.751 alunos) tinham idade cronológica acima daquela compatível com a série em que estavam matriculados; 10,21% (41.294 alunos) tinham idade abaixo da idealizada para cada série e 33,19% (134.134 alunos) tinham idade compatível com a série a ser cursada.

No exercício de 1994, foram aplicados pelo Governo do Estado R$ 86.045 mil na educação de 404.179 alunos, equivalendo a aproximadamente R$ 213,00 por aluno matriculado no ensino fundamental.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 660

PARECER Nº 2.110/96

Em 1995, foram aplicados R$ 108.679 mil, equivalendo a aproximadamente R$ 271,00 por aluno matriculado, elevando em 28,57% o gasto ***"per capita"***.

Ainda que não nessa mesma proporção, houve uma melhoria em outros tantos indicadores, a saber: houve a redução de cerca de 1,18% no número de alunos com idade superior à série em que foram matriculados; ocorreu o acréscimo de 1,33% no número de alunos matriculados com idade inferior à série compatível e, também, houve a redução de 0,15% no número de alunos matriculados na idade compatível com a série a ser cursada.

De acordo com o demonstrado, o padrão adotado pelo Conselho Estadual de Educação induz a uma subestimação do quantitativo real de alunos em atraso com relação à idade cronológica e a série em que se encontram matriculados, já que enquadra como em atraso escolar, em 1995, 126.121 alunos (cerca de 31,50% do total de alunos matriculados inicialmente), contra 55,42% apurados pela SEDU.

Em assim sendo, deve a SEDU agir com cautela quanto ao padrão a ser considerado na análise do atraso escolar, vez que a adoção de um ou de outro implica na diferença de 95.733 alunos, podendo levar à adoção de medidas insuficientes para reverter e readequar esse quadro.

No que diz respeito à repetência, em 1994 representava 9,58% do total de alunos matriculados no início do ano letivo.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 661

Em 1995, esse índice elevou-se a 12,16% do total inicial, ou seja, cresceu 25,66%.

O quadro da evasão escolar nos estabelecimentos de ensino fundamental no Estado registrou uma variação de aproximadamente 3% positivos, de 1994 para 1995, representando, respectivamente, 13,57% e 13,76% da matrícula inicial, não se podendo esquecer, porém, que nesse mesmo período, as matrículas foram reduzidas em 0,94%, no total das dependências com sede no Estado - federais, estadual, municipais e privadas.

As séries mais atingidas com a evasão escolar foram as duas primeiras séries de cada ciclo do ensino fundamental (1ª, 2ª , 5ª e 6ª), que responderam, somadas, por 64,97% em 1994 e 64,82% em 1995, o que, por sí só, justifica a adoção de medidas específicas visando a reduzir essa incidência.

Ensino Médio:

No Programa "Ensino Médio" foram realizados 80,18% do valor inicialmente alocado, que representaram 23,66% do gasto realizado na Função, enquanto que em 1994 os dispêndios respectivos representaram 17,36%.

Dispõe o Estado da rede de 289 dependências administrativas que ministram ensino médio, superior em 10,38% à existente em 1994, de 259 estabelecimentos.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 662

PARECER Nº 2.110/96

Da rede instalada, 59,86% são de propriedade do Estado, registrando-se a redução percentual de 1,5 pontos em relação a 1994, quando representava 61,39% .

Dos 30 novos estabelecimentos abertos em 1995, 14, ou 46,66% pertencem à rede estadual, correspondendo ao acréscimo de 8,81% em relação a 1994, superior apenas àquela verificada no número de estabelecimentos pertencentes à rede municipal.

De acordo com dados disponíveis na SEDU, sujeitos, como os relativos aos do ensino fundamental, a distorções devido à sua possível inconsistência, em 1995 houve a redução de 3.037 alunos na rede (federal,estadual, municipal e particular), contra o aumento de 2.996 em 1994.

Também na questão do ensino médio, continua o Estado a responder pela maioria dos estabelecimentos da rede, ou seja, 61,39% e 59,86% em 1994 e 1995, respectivamente.

Em 1994 foram aplicados R$ 25.822 mil no ensino médio, correspondendo à aplicação "per capita" de R$ 364,00. Em 1995, essa aplicação foi de 23,66% superior à do ano anterior, equivalendo, pois, à aplicação "per capita" de R$ 648,00, cerca de 78,02% superior.

Observou-se, também, que, em 1994, dos alunos matriculados no início do ano letivo, 67,84% encontravam-se em situação não adequada à série a ser cursada; 8,81% estavam com idade abaixo daquela compatível com a série

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 663

em que estavam matriculados e 23,35% dos alunos matriculados tinham idade compatível com a série a ser cursada.

Em 1995, ao contrário do que era esperado, houve o aumento de 1,26% no número de alunos com idade acima da compatível com a série da matrícula, a redução de 1,11% no número de alunos com idade abaixo da padronizada para cada série e a redução de 0,15% no número de alunos com idade compatível com a da série a ser cursada.

Segundo se pôde observar, os cursos com maior participação de alunos são, pela ordem, os de Técnico em Contabilidade, Magistério de 1º e 2 º graus e Assistente de Administração, que, juntos, representaram 87,11% e 89,11% do total dos alunos aprovados, respectivamente, em 1994 e 1995.

O número de alunos evadidos, somado ao número de alunos reprovados, representou 31,97% do total dos alunos matriculados em 1994, enquanto que o número de concluíntes representou 17,76% das matrículas.

Em 1995, esses números corresponderam, respectivamente, a 33,17% e 17,24 %.

Chama a atenção o elevado percentual de evasão que ocorre na primeira série, que responde por aproximadamente 58% do total dos alunos evadidos, tanto em 1994 como em 1995.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 664

PARECER Nº 2.110/96

Assim, de acordo com a análise efetuada, verificou-se, no ensino fundamental que, enquanto que a despesa realizada sofreu o incremento de 26,30% de 1994 para 1995, o número de alunos evadidos aumentou 0,42% e o de alunos reprovados em 26,87%, quando, certamente, a expectativa era outra. Aliado a isto, tem-se como agravante a redução de 0,95% na matrícula inicial e de 2,09% na matrícula final, além da redução de 6,93% no número de aprovados ao final do ano letivo.

Com relação ao ensino médio, verificou-se, em resumo, que, enquanto a despesa realizada sofreu o incremento de 86,98%, de 1994 para 1995, o número de alunos evadidos aumentou 2,95% e o de alunos reprovados 49,78%, certamente muito além da expectativa.

Estes dados tornam-se muito mais expressivos quando se constata que a matrícula inicial teve o aumento de 7,38%, a matrícula final reduziu-se em 0,76% e o número de alunos aprovados ao final do ano letivo foi reduzido em 1,37%, comparados aos números finais de 1994.

A relação Docente em Exercício/Matrícula Inicial na Rede Estadual, analisada nos dois últimos exercícios, manteve-se, em média, em torno de 24 alunos por professor em atividade, enquanto na particular essa relação esteve, em média, próxima a 16 alunos por professor em exercício.

Embora o número de estabelecimentos pertencentes ao Estado tenha aumentado 3,84% de 1994 para 1995, a variação do número de salas de aulas da

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 665

rede estadual, dentre as dependências administrativas elencadas, foi a menor (1,74%), não acompanhando, portanto, o crescimento verificado nas demais dependências (federais, municipais e particulares).

De acordo com os números apresentados no corpo do relatório, a relação alunos/sala de aula existente, considerando o funcionamento dos estabelecimentos em 3 turnos, manteve-se praticamente constante, pois, se em 1994 era de l6, em 1995 reduziu-se em 2,12%, passando a ser de l5,66% , apesar da variação do número de salas de aula, de 1994 para 1995 ter sido em torno de 1,74 %.

Chama a atenção o fato de que, apesar do incremento de mais 174 novas salas de aula à rede estadual (cerca de 1,74 %), houve o incremento de apenas 33 novas salas utilizadas (cerca de 0,35 %), o que pode vir a ser um indicativo de que novas salas de aula têm sido construídas sem uma demanda efetiva de alunos.

Saúde e Saneamento:

A Função 13 - Saúde e Saneamento, que representava 12,27% do total da despesa autorizada, ocupando a 4ª posição, passou a ocupar a 3ª posição no total da despesa realizada, com 11,92%.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 666

PARECER Nº 2.110/96

O Orçamento Inicial da Função foi reduzido pelos créditos autorizados pelo Poder Legislativo no decorrer do exercício, alcançando, no final do período, o equivalente a 82,79% do valor inicialmente proposto. Esse valor final representou cerca de 12,27% do total das despesas autorizadas para a Administração Direta.

Enquanto que das despesas autorizadas foram realizados apenas cerca de 72,7% , na Função Saúde e Saneamento foram realizados cerca de 70,61% da autorização.

Comparativamente ao exercício de 1994, houve variação negativa nos gastos da Função, eis que, naquela época, as despesas respectivas corresponderam a 12,59% do total da despesa realizada, enquanto que em 1995 os gastos equivaleram a 11,92%.

Na Função, as treze metas selecionadas, inseridas na Atividade "Ações de Vigilância Sanitária", tiveram a eficácia média de 64,00%.

Das despesas efetuadas em 1995, 46,73% corresponderam a recursos aplicados no Programa "Saúde e Saneamento", típico da Função, contra 55,00% em 1994. Os recursos restantes (em 1995, 53,27% e em 1994, 45,00%) foram aplicados nos demais Programas (atípicos) da Função.

Dos treze Subprogramas movimentados durante o exercício, apenas dois, Administração Geral e Assistência Médico-Sanitária, responderam por

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 667

96,94% da despesa realizada, cabendo aos demais, na participação geral, apenas 3,06% .

Administração Geral

Na análise dos dados relativos ao Subprograma Administração Geral chama a atenção a variação observada na despesa com Pessoal e Encargos Sociais (cerca de 126,27% superior à de 1994), que, segundo levantamentos realizados por equipe técnica deste Tribunal, não se apresentou devidamente justificada, considerando-se que não foi possível determinar o número de servidores do IESP e, consequentemente, a respectiva variação.

Essa dificuldade decorreu da fragilidade dos controles mantidos, em especial pela ausência de contabilização da folha de pagamento do Órgão, que, dessa forma, transforma a sua execução orçamentária em uma verdadeira "caixa preta", impossibilitando a obtenção de informações gerenciais e analíticas para sustentar um posicionamento mais preciso por parte de todos quantos delas necessitam, inclusive da Comissão que subscreve este Relatório.

Treinamento de Recursos Humanos

Apesar de não representativo no contexto do Programa, o Governo do Estado, em 1995, incrementou em 2.028%, comparativamente ao exercício anterior, os investimentos em Treinamento de Recursos Humanos. Tais

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 668

recursos destinaram-se integralmente ao IESP, sendo aplicados em 1.937 horas de treinamento e aprimoramento de funcionários. Foram ministrados, no decorrer do exercício, 34 cursos para 3.415 servidores.

Vigilância Sanitária

Mesmo de forma tímida, constatou-se, em 1995, uma preocupação governamental em desenvolver este Subprograma, não executado no exercício anterior.

Especial atenção merecem as seguintes metas, superadas em relação à programação:

controle de qualidade de saneantes, colhendo amostras: previstos 10, executados 15; ·

inspeções em estabelecimentos farmacêuticos: previstas 200, executadas 210;

vistorias em grandes hospitais e outras unidades de saúde:

previstas 48, executadas 139; controle de qualidade de alimentos, coletando amostras de alimentos e realizando:

análises físico-químicas: previstas 270, realizadas 690;

análises microscópicas: previstas 180, realizadas 433; análises microbiológicas: previstas 560, realizadas 690.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 669

PARECER Nº 2.110/96

As seguintes metas, igualmente importantes, não foram cumpridas:

realização de inspeções para controle de qualidade de saneantes: das 100 previstas, apenas 5 foram realizadas;
controle de qualidade de água mineral, coletando amostras e realizando inspeções: das 200 amostras previstas, apenas 30 foram colhidas e das 10 inspeções, apenas 4 foram realizadas;
seminários com os Municípios: dos 4 previstos, apenas 1 foi executado;
assessoria a Municípios: das 48 previstas, apenas 18 foram realizadas.

Em face da ineficiência dos controles internos do IESP, responsável pela aplicação da grande maioria dos recursos da área da saúde, não foi possível à equipe de técnicos do Tribunal a realização da análise sobre a consecução das metas físicas programadas, razão por que se optou por recorrer aos parcos dados levantados junto à Unidade Orçamentária gestora dos recursos e trabalhar com as seguintes informações gerenciais:

dos 97 hospitais que compunham a rede estadual em 1994, 21 eram públicos (estaduais e municipais), 21 privados, 54 filantrópicos e 1, universitário. Em 1995, foi feita a ampliação para 22 hospitais públicos, em função da incorporação do Hospital Municipal de Piúma, com 12 leitos cadastrados. Hoje, a Grande Vitória detem 22,45 % das Unidades Hospitalares da rede e o Interior, 77,55 % .

O número de leitos cadastrados na rede, apesar desse incremento sofreu a redução de 441 leitos, passando de 6.809 em 1994, para 6.368 em 1995.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 670

PARECER Nº 2.110/96

Em que pese o aumento de 12 leitos nos hospitais pertencentes ao Governo do Estado, a relação de pacientes internados por leito cadastrado ampliou-se, passando de 20,1 em 1994, para 24,6 em 1995, em face do aumento de 4,07 % na quantidade de internações em hospitais públicos, apuradas apenas pelas AIH's pagas: 38.103 em 1995, contra 36.612 em 1994.

Ocorreu o descadastramento de 614 leitos nos hospitais filantrópicos e de 265 nos hospitais privados, prejudicando enormemente o Interior do Estado, que sofreu a redução de 1.069 leitos, contra o incremento de 648 leitos verificado na Grande Vitória, fazendo com que houvesse aumento de demanda nesta região.

O coeficiente de leitos por habitante constitui-se num dos mais importantes sensores da qualidade da saúde prestada à população. A Organização Mundial da Saúde - OMS exige que o coeficiente mínimo seja de 5 leitos hospitalares para cada grupo de 1.000 habitantes. Sob esse prisma, mostra-se por demais preocupante a situação da saúde no Estado. Como se já não bastasse o coeficiente apurado na Rede Estadual em 1995 ter sido de apenas 2,29 leitos por mil habitantes, este sofreu o decréscimo de 7,66 pontos percentuais no seu total, em relação a 1994, quando era de 2,48 leitos por mil habitantes, o que, sem dúvida, pode ser uma das possíveis causas da superpopulação dos hospitais da Grande Vitória.

Ao finalizar esta síntese sobre a análise da Ação Setorial do Governo nas áreas consideradas prioritárias, é mister ressaltar a falta de importância atribuída por agentes do próprio Governo à identificação das ações priorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1995, prejudicando o

PROC. TC/3430/96
TC - Fls./ 671

trabalho do Tribunal na elaboração de uma crítica mais consistente, face à dificuldade em se obter os dados necessários que, quando controlados, o são apenas no âmbito das respectivas Unidades Orçamentárias.

A ineficácia do controle interno é evidente, revelada também nas inadequações detectadas e inseridas no corpo deste Relatório e nas inconsistências constatadas entre os relatórios que demonstram a execução orçamentária da despesa, ou seja: EOF 845 - Comparativo da Despesa Autorizada e Realizada e EOF 842 - Demonstrativo da Execução da Despesa Orçamentária - Analítico, ambos emitidos com dados alimentados pela Secretaria de Estado da Fazenda.

Para a mesma data-base, ou seja, 31.12.95, verificamos que a despesa realizada na Função 06 - Defesa Nacional e Segurança Pública apresentada no relatório EOF 842 encontra-se R$ 116 mil a menor do que a mesma despesa evidenciada no relatório EOF 845, constante da Prestação de Contas em análise. Da mesma forma, em relação à despesa realizada na Função 08 - Educação e Cultura, o relatório EOF 842 registra R$ 5.198 mil de despesas excedentes àquelas apresentadas no relatório EOF 845, que consta da mesma Prestação de Contas.

Para que se possa elaborar juízo sobre a inexpressiva realização governamental durante o exercício de 1995 é suficiente, no momento, que se

conheça as ações descritas na LDO, que seguem abaixo, e que seriam desenvolvidas no exercício passado, e compará-las com a amostra feita pelos Técnicos deste Tribunal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias definiu, em cumprimento ao art.150 § 2° da Constituição Estadual que a Lei orçamentária para o exercício de 1995 alocaria recursos, prioritariamente, em projetos e ações que concorressem para o alcance dos seguintes objetivos:

1- Melhoria da qualidade da assistência à saúde.
2- Redução de mortalidade infantil.
3- Melhoria de saneamento básico visando ao abastecimento de água, a coleta e tratamento de esgotos.
4- Reduzir a poluição ambiental.
5- Elevar a segurança da população e reduzir os índices de criminalidade e violência no trânsito.
6- Reduzir o analfabetismo, a evasão escolar, a repetência, elevando os padrões de qualidade do ensino.
7- Modernizar o sistema penitenciário.
8- melhorar a qualidade e a alimentação da população carente.
9- Interiorizar e diversificar a economia.
10- Melhorar a produtividade e a qualidade do setor agropecuário.
11- Adquirir terras para assentamento dos trabalhadores rurais.
12- Aumentar a participação do Estado no PIB.
13- Desenvolver o turismo.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 673

14- Elevar o nível de emprego, implementando programas de intermediação e reciclagem de mão-de-obra.

15- Diminuir o déficit habitacional do Estado.

16- Estimular as atividades de pesquisa e de desenvolvimento científico e tecnológico.

17- Estimular a programação cultural.

18- Ampliar e melhorar as condições do transporte urbano de passageiros.

19- Melhorar o funcionamento estrutural administrativo com destaque para o tempo de resposta, a qualidade dos serviços prestados e a satisfação dos usuários; e valorizar a função pública, a profissionalização e a capacitação do servidor público.

20- Incrementar recursos para apoio e desenvolvimento de economia cafeeira- RECAFÉ.

DAS CONTAS DO BALANÇO E AS AUDITORIAS QUE SE DESENVOLVERAM EM FUNÇÃO DESSE.

Além da análise contábil das peças que compõem o Balanço Geral do Estado, a equipe técnica procedeu avaliações visando conhecer o fluxo de caixa do tesouro; a dívida pública , externa e interna; a dívida ativa; a venda das ações da Escelsa; bem como a situação do pessoal estatutário da Administração direta. Sobre esses assuntos concluiu a Comissão:

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DA JUSTIÇA
PROCURADORIA DE JUSTIÇA DE CONTAS

PARECER Nº 2.110/96

I. A Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964, no paragrafo 2º do artigo 7º determina: "o produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício".

Contrapondo-se ao exposto, constatamos que as devoluções parciais, da ordem de R$ 1.325 Mil em 1995, dos depósitos judiciais liberados para o Governo Estadual, foram atualizadas pela variação da TR - Taxa Referencial, acrescida de 0,5% a.m. de juros, conforme Alvarás Autorizativos de Levantamento dos Depósitos Judiciais da Vara dos Feitos da Fazenda Pública, expedidios no decorrer do exercício de 1995, a contar da liberação do Depósito; encargos estes que revestem esta operação de características idênticas a de um "empréstimo" de recursos, no caso, sem a devida autorização legislativa.

II. O Governo Estadual procedeu a venda de 1.868.290 títulos - moedas de privatização, em 11/07/95, através do Departamento de Mercado do Banestes S.A., correspondendo a um total de R$ 11.456 Mil. Os procedimentos para a venda foram adotados nos termos da lei nº 8.666/93, em seu artigo 17, que dispõe:" a alienação de bens da administração pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: .... II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos: ... d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente; ... ". No entanto a venda foi realizada sem autorização legislativa, conforme requerido pela Lei nº 4.320 de 17 de

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 675

março de 1964, no parag. 2° do art. 105, que dispõe: " O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa "; e contrariando, inclusive, posição firmada pelo Tribunal de Contas no parecer n° 027/95, de março de 1995, em resposta à consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, a respeito da Venda de Títulos da Eletrobrás.

III. O sistema que processa e controla a Dívida Ativa, do qual um dos relatório consiste no "Sumário de Dívidas Ativas - SEFA.130", que por sua vez constitui-se no relatório-base para o registro do seu saldo no Balanço Patrimonial, demonstrou-se inconsistente quanto ao processamento de informações fidedignas e tempestivas para o registro e controle da Dívida, haja vista as seguintes distorções constatadas:

1. O relatório SEFA.130 emitido em 06 de Março de 1995, apresentava um saldo de 16.583 Mil UPFEES de Dívida, saldo este correspondente em Reais ao saldo apresentado no Balanço Patrimonial de 1994, da ordem de R$ 152.898 Mil.
   No entanto, este mesmo relatório, emitido em 13 de Novembro de 1995, abrangendo o mesmo período de referência - de 01/03/67 a 31/12/94 -, apresentou um saldo de 15.738 Mil UPFEES, evidenciando portanto, um divergência a menor de R$ 845 Mil.

2. O saldo da dívida em 31/12/94 de 16.583 Mil UPFEES - citado em " i " - , movimentado pelas incrições - da ordem de 2.274 Mil UPFEES - , pelas baixas por arrecadação - da ordem de 161 Mil UPFEES - e das baixas por cancelamento - da ordem de 1 Mil UPFFES, apuradas pelo Serviço da Dívida Ativa da Secretaria de Estado da Fazenda por intermédio das guias de recolhimento - DARP's - evidenciadas nos Mapas de Apuração de Talões, e encaminhadas à Coordenação de Contabilidade, proporcionaria um saldo final em 13/11/95 da ordem de 18.895 Mil UPFEES, divergente em 674 Mil UPFEES do saldo apresentado no próprio relatório SEFA.130, emitido em 14/11/95 para o período de 01/03/67 a 13/11/95, da ordem de 18.221 Mil UPFFES.

3. O saldo da dívida em 13/11/95, da ordem de 18.221 Mil UPFFES - citado em " ii " - apresentava inadequadamente 7 Mil UPFEES de dívida já prescristas, considerada aqui apenas a amostra verificada in loco junto ao arquivo da Vara da Fazenda Pública Estadual Privativa das Execuções Fiscais.

IV. O atraso no pagamento de débitos parcelados, previsto no parágrafo 4° do art 2° da Lei 4.900 de 29/04/94, que dispõe: " A falta de pagamento da parcela no seu vencimento acarretará a perda imediata das reduções em relação ao saldo do crédito tributário, sem prejuízo das demais consequências previstas na legislação tributária ", implica na obrigação da

repartição fazendária responsável pelo controle e pagamento das parcelas de, ocorrida a hipótese inicial, denunciar o acordo, nos termos do inc. II do art 585 do Regulamento do Código Tributário Estadual, que dita: " O acordo para pagamento parcelado considera-se: ... II - denunciado, com a falta de recolhimento dentro de prazo de qualquer das parcelas. ...parágrafo 2º - denunciado o acordo, proseguir-se-á na cobrança na cobrança do débito remanescente ... ", e prosseguir com a cobrança do saldo da dívida, devidamente acrescido da multa de 30% prevista na alínea "c", inc. VIII do art 1º da Lei nº 4.550 de 05/09/91, que determina: " Será aplicada a pena de multa nos seguintes casos: ... VIII - Outras faltas: ... c) descumprimento de quaquer das condições fixadas em termo de acordo para pagamento parcelado de débitos fiscais, multa equivalente a 30%(trinta por cento) do saldo devedor". No entanto, contatamos que, apenas para a empresa CEI - Importação, Exportação e Comércio Ltda, referente exclusivamente a Certidão da Dívida Ativa de nº 380/93, aproximadamente 6 Mil UPFEES, em 31/10/95, correspondiam a 8 parcelas vencidas.

V. Subtende-se, de acordo com o art. 164 da Lei nº 2.964/74 e o art. 555 do Regulamento do Código Tributário Estadual, que dispoem: " Os créditos do Estado, tributáveis ou não, antes de serem encaminhados à cobrança executiva, serão inscritos em dívida ativa pelo órgão próprio da Secretaria da Fazenda ", ser o ajuizamento do direito do Estado, de competência da Procuradoria Geral do Estado - PGE, formalidade imediatamente posterior a inscrição em Dívida Ativa. No entanto, de uma amostra de 15 CDA's -

Certidões de Dívida Ativa por nós selecionadas, 6 foram recebidas pela PGE 13 meses após sua emissão, caracterizando uma morosidade excessiva e prejudicial à efetiva cobrança da dívida. Segundo ponderado pela própria Secretaria, este prazo dilatado decorreria de tentativas de cobrança em caráter administrativo, mas ao considerarmos que as 9 demais CDA's constantes de nossa amostra, também foram enviadas a PGE, porém num prazo médio de 4,5 meses, denota-se que os esforços envidados para a cobrança administrativa ficaram comprometidos face a ineficácia apresentada.

VI. O Poder Executivo, no que se refere apenas aos servidores ativos e inativos da administração direta, sendo estatutários e em designação temporária, apesar de ter apresentado um incremento de apenas 25,40% na despesa com pessoal, não adotou tratamento igualitário quanto às políticas de remuneração de pessoal, para com todas as categorias de servidores. Evidenciou-se claramente o privilégio com que foram tratadas algumas categorias, das quais destacamos:

1. Polícia Militar, que recebeu 14% de reajuste salarial em junho de 1995, além e cumulativamente aos 25,34% concedidos em março de 1995 a todo funcionalismo;

2. Defensoria Pública, que teve sua despesa com pessoal acrescida em 92,83%, de 1994 para 1995 - referência

PROC. TC/ 3420/96
TC - Fls./ 679

mensal: dezembro - , enquanto seu quantitativo de pessoal incrementou em apenas 0,69 %;

3. Ministério Público, que apesar de ter seu quantitativo reduzido em 0,38%, ampliou sua despesa com pessoal em 80,94% - de dezembro de 1994 para dezembro de 1995; e principalmente

4. Grupo T.A.F. - Tributação, Arrecadação e Fiscalização, cuja remuneração é composta basicamente - acima de 90% - da gratificação de produtividade, calculada pelo critério de "pontos" obtidos na fiscalização, mas cujo valor do "ponto" é reajustado por decreto executivo, não necessitando de autorização legislativa e teve, de dezembro 1994 para 1995 um incremento da ordem de 44%, passando de R$ 0,25 para R$ 0,34.

Com relação à análise do Balanço nota-se que o grande vilão nestas contas continua sendo o Iesp, autarquia causadora do considerável desacerto do sistema de controle interno, conforme se depreende da leitura das conclusões técnicas abaixo.

De modo geral, as demonstrações contábeis consolidadas, constantes do Balanço Geral do Estado, referentes ao exercício de 1995, não foram elaboradas de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/64, tendo em vista que deixou de

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 680

incorporar os resultados alcançados pelos órgãos da administração indireta, na forma do disposto no parágrafo único, do artigo 110, da lei em referência, no que se refere ao Instituto Estadual de Saúde Pública - IESP, contemplado com repasse de recursos do Tesouro Estadual, da ordem de R$ 171.488.700,60, superando em R$ 109.411.897,35 a soma dos recursos repassados às demais autarquias;

Não consta da presente Prestação de Contas, o demonstrativo da aplicação dos recursos pelos Fundos Especiais, muito embora a Lei Orçamentária contenha o Plano de Aplicação destes, com uma dotação orçamentária da ordem de R$ 395.610.021,28;

Há impropriedade na composição do Balanço Orçamentário Consolidado, uma vez que faz supor a existência de um déficit de previsão de R$ 63.413.746,00, haja vista apresentar receita prevista de R$ 3.147.695.273,00 e despesa fixada de R$ 3.211.109.019,00; e deixa de demonstrar R$ 9.152.851,00, correspondente a diferença entre o valor orçado de R$ 3.220.261.870,00 e a despesa fixada, cabendo ressaltar que todas as fontes de recursos para abertura de Créditos Adicionais foram provenientes de anulação de dotações orçamentárias.

O saldo financeiro de R$ 832.660,15, resultado da soma de saldos devedores e credores, constante do Balanço Financeiro da Secretaria de Estado da Educação, compromete a fidedignidade das informações constantes do Balanço Financeiro da Administração Direta, bem como o saldo do Ativo Financeiro demonstrado no Balanço Patrimonial da Administração Direta, haja vista não corresponder ao

saldo contábil de R$ 1.465.863,60, apresentado nas conciliações bancárias apresentadas pela própria Secretaria.

O Balanço Financeiro do Estado, apresenta em seu ativo, saldos financeiros negativos que totalizam R$ 1.552.368,14, representando, dentre outros, cheques sem a devida cobertura financeira.

O saldo dos investimentos e do imobilizado do Estado, apresentados no Balanço Patrimonial da Administração Direta, não expressam a verdadeira situação patrimonial, seja pela não-obrigatoriedade de atualização monetária dos ativos na Lei nº 4.320/64, seja pela falta de iniciativa dos diregentes das entidades públicas em reavaliá-los, apesar de facultado pelo mesmo instrumento legal.

Também o montante de Dívida Ativa, constitui 38,13% do total de Créditos apresentados no Ativo Permanente, do citado Balanço Patrimonial da Administração Direta, não corresponde a verdadeira dimensão do montante a que o Estado faz juz, dada a não-fidedignidade e as inconsistências detectadas na análise pormenorizada deste item, cujas constatações estão apresentadas no tópicio "das Auditorias Especiais", ainda nesta conclusão.

Existência, no grupo Ativo Financeiro Realizável do Balanço Patrimonial Consolidado, de conta denominada "Contribuições do Estado a Receber", que apesar de seu valor ser inexpressivo, não caracteriza conta de natureza ativa, haja vista o Estado não poder receber de si próprio.

PROC. TC/ 3430/96
TC - Fls./ 682

A conta "Credores Diversos" aparece no Balanço Patrimonial Consolidado, tanto no Ativo Financeiro Realizável com R$ 78.552,01, quanto no Passivo Financeiro com R$ 170.629,94, cabendo ressaltar ser esta conta de natureza passiva, devendo portanto, constar apenas, por seu saldo no passivo financeiro.

A DÍVIDA EXTERNA E INTERNA.

A dívida total da administração direta e indireta, por contratos e títulos, totalizou R$ 666.373 Mil em 1995, sendo R$ 615.192 Mil de Dívida Interna e R$ 51.180 Mil de Dívida Externa; contra R$ 449.308 Mil em 1994, sendo R$ 414.811 Mil referentes a Dívida Interna e R$ 34.497 Mil a Dívida Externa.

Apesar da representatividade das Dívidas Interna e Externa terem se mantidos constantes de 1994 para 1995 - 92,32% e 7,68% da Dívida Total, respectivamente - registrou-se um crescimento no volume da Dívida Pública da ordem de 48,31%.

Grande parte do crescimento do endividamento do Estado pode ser creditado aos empréstimos por Antecipação de Receita Orçamentária - ARO, mas a parcela mais significativa deste crescimento se deve às altas taxas de juros praticadas na economia nacional.

Somente a título de juros referentes a Dívida Interna, o total pago em 1995 atingiu R$ 48.728 Mil, o que não impediu o crescimento verificado na Dívida.

Mais preocupante que o tamanho da dívida são seus custos - detalhados a seguir -, que perfizeram R$ 120.252 Mil em 1995 e, por sua vez, comprometeram 12,40% da Receita Disponível Total - R$ 969.176 Mil, conforme demonstrada no Quadro 18, do item ***Receitas***, na **Análise do Fluxo de Caixa do Tesouro Estadual** .

Pagamentos referentes a Dívida Pública em 1995

Dívidas	Principal	Juros	Encargos	Total
Dívida Interna	65.683.644	48.728.052	1.770.905	116.182.601
Contratos	48.537.071	48.728.052	1.275.884	98.541.007
Fundada	15.610.905	23.905.436	572.777	40.089.118
A.R.O.	32.926.166	24.822.616	703.107	58.451.889
Títulos	17.146.573	0	495.021	17.641.594
Dívida Externa	1.352.462	2.339.316	377.514	4.069.292
Total	**67.036.106**	**51.067.368**	**2.148.419**	**120.251.893**

Fonte: Coordenação de Finanças/SEFA

Embora o nível de endividamento **"não"** possa ser considerado excessivo, as altas taxas de juros a que está sujeita a dívida interna (de contratos e títulos), aumenta o pagamento de juros e amortizações referentes à dívida. Este problema é maior no caso de empréstimos A.R.O., onde as taxas de juros

previstas são, em média, de 5% ao mês, que se projetada a juros compostos, perfaz, ao final de 12 meses, cerca de 79,59%.

Os pagamentos decorrentes dos empréstimos ARO, representaram em 1995:

- ·R$ 58.452 Mil - 48,61% do total pago referente a Dívida Pública - R$ 120.252 Mil
- ·R$ 24.823 Mil - 50,94% do total pago a título de juros da Dívida Interna - R$ 48.728 Mil

O crescimento da Dívida representada por Títulos, da ordem de 53,59% - demonstrada no quadro abaixo - deve-se substancialmente às taxas de juros internas, já que estes títulos são reajustados conforme a variação das LFT da União, que cresceram 52,93% no ano, conforme demonstrado no Quadro "Correção aplicada sobre as LFTES - 1995", item ***Superávit Aparente e Déficit Potencial***, da **Análise do Fluxo de Caixa do Tesouro Estadual**; cabendo ressaltar aqui, ter-se apurado que os Títulos emitidos em agosto de 1995 só foram registrados em novembro.

Convém mencionar, que a emissão destes títulos em agosto de 1995, foi autorizada pelo Senado Federal através da Resolução nº 38/95, num montante equivalente aos 27,90% da dívida mobiliária paga pelo Estado, quando de sua renegociação em 1994, conforme disposto na Resolução nº 89/94, também do Senado Federal.

Por sua vez, a dívida fundada que apresentou maior crescimento por credor, em valor absoluto, foi com o Banco do Brasil/UNIÃO, com um aumento de R$ 74.220 Mil, mas em termos relativos, o maior crescimento verificado, com 111,67%, foi com o BIRD, conforme pode ser observado no quadro demonstrativo apresentado a seguir. Convém ressaltar porém, que os contratos com K.F.W., BID e BIRD prevêem liberações parceladas, sendo que o saldo devedor indicado acima apresenta apenas o valor das parcelas já liberadas.

Crescimento da Dívida Pública Fundada em 1995

Dívida Interna	Saldo (R$)		Crescimento	
	31/12/94	31/12/95	R$	%
Interna	414.811.349,79	546.215.503,00	131.404.153,21	31,68%
Contratos	353.204.504,38	451.591.480,00	98.386.975,62	27,86%
CEF	31.157.523,61	55.206.763,00	24.049.239,39	77,19%
CVRD	5.492.674,61	5.986.412,00	493.737,39	8,99%
Bco Brasil/União	316.177.957,62	390.398.305,00	74.220.347,38	23,47%
COHAB	376.348,54			
TÍTULOS	61.606.845,41	94.624.023,00	33.017.177,59	53,59%
EXTERNA	34.497.081,20	51.180.280,00	16.683.198,80	48,36%
K.F.W	8.936.676,79	10.525.597,00	1.588.920,21	17,78%
BID	22.176.404,41	33.491.716,00	11.315.311,59	51,02%
BIRD	3.384.000,00	7.162.966,00	3.778.966,00	111,67%
TOTAL	**449.308.430,99**	**597.395.783,00**	**148.087.352,01**	**32,96**

Fonte: Coordenação de Finanças/SEFA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DA JUSTIÇA
PROCURADORIA DE JUSTIÇA DE CONTAS

PARECER Nº 2.110/96

No quadro abaixo, pode-se observar que o gasto com a dívida é crescente ao longo de 1995[1], consequência direta do já citado endividamento através dos contratos por Antecipação de Receita Orçamentária.

Despesas com Dívidas Fundada e Flutuante (exclusivamente A.R.O.) em 1995

Mês	Dívida Fundada			Dívida Flutuante (A.R.O)	TOTAL
	Interna		Externa		
	Contratos	Títulos			
Jan	1.923.324	17.391.365	0	0	**19.314.689**
Fev.	1.835.293	17.619	848.573	0	**2.701.485**
Mar	2.293.943	22.639	121.930	1.181.791	**3.620.303**
Abr	4.283.714	32.586	0	1.647.886	**5.964.186**
Mai	2.139.392	22.086	0	5.245.550	**7.407.028**
Jun	4.721.628	20.934	0	5.244.613	**9.987.175**
Jul	2.505.847	16.120	0	9.987.789	**12.509.756**
Ago	1.964.324	99.613	950.620	1.470.190	**4.484.747**
Set	2.247.853	6.629	786.997	8.475.113	**11.516.592**
Out	5.066.509	4.208	445.863	5.374.173	**10.890.753**
Nov	3.731.085	2.796	433.810	5.210.886	**9.378.577**
Dez	7.376.206	5.000	481.500	14.613.897	**22.476.603**
Total	**40.089.118**	**17.641.595**	**4.069.293**	**58.451.888**	**120.251.894**

Fonte: Departamento da Dívida/Coordenação de Finanças/SEFA

1

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DA JUSTIÇA
PROCURADORIA DE JUSTIÇA DE CONTAS

PARECER Nº 2.110/96

OS LIMITES CONSTITUCIONAIS.

Além desse descompasso da administração estadual que nada evoluiu em termos de controles, agravado pela falta de veracidade dos números registrados nos Balanços , o Governo descumpriu o mandamento constitucional, deixando de aplicar o percentual mínimo obrigatório no ensino. As conclusões , que também abordam o gasto com pessoal, sobre o qual não há qualquer observação (a não ser para revelar que a situação falimentar do Governo não é causada pelos gastos com pessoal), revelam os seguintes dados:

GASTOS COM PESSOAL.

Em consonância com o disposto no art. 38 do Ato das Disposições Transitórias da Carta Federal, as despesas com Pessoal da Administração Direta e Indireta, computando-se os valores referentes às folhas de pagamento de ativos, inativos e pensionistas, somaram R$ 873.371.623,68, correspondendo a 61,87% das Receitas Correntes arrecadadas no exercício, de R$ 1.411.639.203,05.

Vale ressaltar, que para efeito desta análise, não foram consideradas as Subvenções Econômicas concedidas às Empresas Públicas, no valor de R$ 29.798.817,83, nem as contribuições a Municípios, no montante de R$ 10.045.819,07.

PROC. TC/ 3430/96
TC-Fls./ 688

PARECER Nº 2.110/96

GASTOS COM ENSINO

Os gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino atingiram, em 1995, o montante de R$ 250.226.582,41, equivalente a 21,10% da receita líquida resultante de impostos, de R$ 1.186.065.137,45, o que se constitui numa das mais graves infrações aos dispositivos constitucionais apontados neste Relatório.

Se, todavia, se excluísse do valor aplicado o montante correspondente aos Restos a Pagar inscritos no exercício, verificar-se-ia que os gastos efetivos alcançariam 18,54% apenas, agravando ainda mais o descompasso verificado entre a exigência constitucional e o gerenciamento dos recursos estaduais na área da educação.

Sobre essa última situação é que o Ministério Público não pode silenciar. A sua ação consiste , exatamente, guardar a Lei. E esta foi gravemente infringida, devendo quem a violou responder perante a sociedade.

A OPINIÃO DA PROCURADORIA

Em que pese o excelente serviço técnico prestado pelos servidores desta Casa no cumprimento do dever funcional - repito, trabalho esse nunca antes esperado

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DA JUSTIÇA
PROCURADORIA DE JUSTIÇA DE CONTAS

PARECER Nº 2.110/96

esses colaboradores não se eximiram de registrar a dificuldade de obtenção de dados e do trabalho braçal que empreenderam para confecção dessa peça.

Isso, lamentavelmente, apenas consagra e reforça a tese de que em termos de pessoal, lançamentos contábeis, patrimônio, arrecadação, etc o Estado não possuiù informações confiáveis.

As contas continuam frágeis. Estão incompletas, inexatas e, agora, neste exercício examinado, com a agravante de não haver atingindo o percentual mínimo obrigatório para a aplicação no ensino.

A Constituição Federal combinada com a Carta Estadual mede a gravidade desta infração, determinando que se intervenha no território administrativo de quem deixou de aplicar o mínimo exigido da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por todos esses motivos, e mais aqueles registrados pela Comissão, esta Procuradoria opina no sentido de estarem irregulares as contas do exercício de 1995, do Governo Estadual, devendo o Plenário desta Corte recomendar à Augusta Assembléia Legislativa a sua **REJEIÇÃO**.

Vitória, 31 de outubro de 1996.

WOLMAR BERMUDES
PROCURADOR CHEFE DA
PROCURADORIA DE JUSTIÇA DE CONTAS