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

PARECER Nº 1533/97

PROCESSO TC - 2550/97
INTERESSADO - GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL / 96

Submete-se à apreciação desta Procuradoria de Justiça de Contas as contas do Governo do Estado relativas ao exercício de 1996, sobre a gestão orçamentária e financeira do Estado, em cumprimento às disposições constitucionais, legais e regimentais pertinentes à matéria.

As referidas contas compõem-se basicamente do balanço Geral do Estado e seus anexos, elaborados sob a égide da Lei Federal 4320 de 17.03.1964, subsumindo-se no relatório da Auditoria Geral do Estado com abrangência de uma abordagem dos resultados e dos aspectos mais significativos da gestão orçamentária e financeira do Estado.

As contas sub examine foram prestada à Augusta Assembléia Legislativa do Estado em atendimento ao art. 91, XVIII da Constituição do Estado, combinado com o art. 82 da Lei Federal nº 4320/64.

O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, é exercido de forma indireta, com o auxílio do Tribunal de Contas. Compreende, entre outras competências, a apreciação das contas anuais da administração do Estado, apresentadas pelo Governador do Estado, abrangendo todos os Poderes e órgãos da administração, sobre as quais compete a esta Corte emitir parecer

prévio no prazo de sessenta dias, a contar do seu recebimento (art. 71, I).

Nessa análise sobre as contas anuais, prestadas pelo Governador do Estado, cumpre a este Egrégio Tribunal função meramente opinativa, a encerrar apenas parecer à Casa Legislativa, para o seu competente julgamento a respeito da execução dos planos de governo.

Não se pode olvidar, contudo, ser o parecer prévio do Tribunal uma peça fundamental para o julgamento político da Assembléia Legislativa, pois o exame das referidas contas encerra uma apreciação da gestão anual da administração pública, sem perder de vista os princípios da legalidade, economicidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público, vetores da gestão de todas as contas que, de forma direta ou indireta, foram manuseadas pelos agentes políticos e gestores da coisa pública.

Destarte, não faz mal reprisar que conquanto seja o parecer prévio uma peça de conteúdo técnico, não pode prescindir, quando assim couber, de um juízo crítico da gestão governamental no seu conteúdo, a fim de possibilitar melhor exame e julgamento pela Augusta Assembléia Legislativa.

Na instrução do feito, determinou o plenário, por solicitação do eminente Conselheiro Relator diligências, assinando-se prazo ao Exmo. Sr. Governador do Estado para complementar informações de vários órgãos da administração que deixaram de ser remetidas por ocasião da sua apresentação à Assembléia Legislativa. Lamentavelmente, foi a documentação solicitada encaminhada incompleta dificultando ou mesmo impossibilitando uma análise percuciente das contas, a ponto de o órgão técnico a quem competia formular um relatório circunstanciado e conclusivo, aduzir da impossibilidade de sua apresentação em face da ausência de dados técnicos.

Examinado em todos os seus termos o Relatório Técnico sobre as Contas do Governo do Estado, relativo ao Exercício de 1996, verifica-se já de início grave comprometimento ao êxito do trabalho, em seus objetivo fundamental, qual seja analisar com clareza, segurança e precisão o comportamento da execução

orçamentária e financeira da Administração Estadual, à luz dos princípios contábeis e constitucionais, bem como de todo o ordenamento jurídico pertinente à Administração Pública, em razão da remessa insuficiente e incompleta das Demonstrações Contábeis, notadamente pela ausência dos demonstrativos consolidados exigidos na forma dos anexos 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17 do artigo 101 da Lei 4320/64.

Conforme afirma a comissão técnica subscritora do Relatório, sem os referidos quadros demonstrativos consolidados, não há como se validar as informações e valores contidos nos Balanços Consolidados e portanto, como se apresentar quaisquer análises que tenham correlação com aqueles valores.

Os aspectos abordados pela análise da comissão técnica, foram os seguintes: Orçamento Público Estadual, Análise dos Balanços Gerais, Ação Setorial de Governo , Auditorias Especiais e Limites Constitucionais.

I - Orçamento Público Estadual

Foi inviabilizada a averiguação, com exatidão e segurança, do efetivo cumprimento das prioridades e metas da Administração Pública Estadual, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, quando da execução orçamentária.

Tal exame, de acordo com o Relatório da Comissão Técnica, mais precisamente nas áreas da segurança pública, educação e saúde, não pôde ser concretizado face à remessa incompleta dos demonstrativos contábeis que inviabilizou a correlação dos dados físicos com os saldos financeiros.

Consta ainda do relatório da Comissão Técnica, que a receita prevista e despesa fixada para o exercício de 1996 é de R$ 2.891.026.457,00, sendo R$ 2.593.658.680,00 originários do Tesouro Estadual e R$ 297.367.777,00 de outras fontes, tendo sido prejudicada a análise qualitativa e quantitativa das metas, face a remessa incompleta dos quadros demonstrativos consolidados.

II - Análise dos Balanços Gerais

A remessa incompleta de demonstrativos contábeis tornou inviável à Comissão Técnica, a emissão de qualquer parecer técnico-contábil, seja quanto à exatidão dos valores, fidedignidade das informações e/ou adequações aos princípios contábeis, podendo-se sintetizar as irregularidades e omissões em tres ítens conforme segue:

1º) Apresentação incompleta dos Demonstrativos Contábeis, mesmo após complementação parcial por meio das peças encaminhadas pelo Ofício G.119/97, de 03/7/97, do Sr. Governador, haja vista não terem sido apresentados os Quadro Demonstrativos Consolidados - Administração Direta e Indireta, exigidos na forma dos anexos 1, 6, 7, 8, 9, 10, 16, e 17 do artigo 101 da Lei 4320/64;

2º) Fragilidade dos controles e impropriedades das Demonstrações Financeiras, relatadas pela própria Auditoria Geral do Estado, que invalidam a exatidão dos Demonstrativos Contábeis de inúmeras Secretarias e Autarquias, que por estarem consolidados no Balanços Gerais da Administração Dirteta ou Indireta, também comprometem sua confiabilidade;

3º) Não incorporação dos resultados do Instituto Estadual de Saúde Pública aos Balanços Consolidados da Administração Direta.

Vale ressaltar ainda a observação feita pela Comissão Técnica quanto ao Relatório de Controle Interno , que deixou de avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, ao descrever as deficiências e irregularidades, o fez de maneira genérica, não quantificando ou identificando o período e o responsável e, finalmente, não apresentou as providências requeridas, nem informou se estas foram adotadas pelos administradores responsáveis.

III - Ação Setorial de Governo

Essa aspecto da análise das contas, teve como objetivo o exame da execução orçamentária das funções de governo definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias como prioritárias, comparando-se a Despesa Autorizada com a Realizada em cada orgão responsável pelas mencionadas funções.

O exame físico da execução das metas deveria ser comparado com os resultados registrados nos demonstrativos contábeis, a fim de que se averiguassem a exatidão os valores, a fidedignidade das informações e a adequação aos princípios contábeis.

Ocorre no entanto, que a apresentação incompleta da prestação de contas, frustrou o trabalho da equipe técnica, nada se podendo concluir quanto ao dispêndio financeiro.

III - Auditorias Especiais

Os levantamentos especiais restringiram-se no exercício de 1996 ao Quadro de Pessoal da Administração Direta - Estatutários e Designação Temporária, abrangendo a Administração Indireta e os servidores celetistas de ambas administrações.

Também neste aspecto, a prestação de contas incompleta impossibilitou a conclusão com êxito da análise em seus objetivos mais amplos, pela impossibilidade de confrontar-se o total da despesa com pessoal, apurado pelo somatório das folhas de pagamento, com os registros e demonstrativos contábeis processados pela Coordenação de Contabilidade da SEFA,"haja visto inexistirem quaisquer controles extra-contábeis que extratifiquem os registros em questão, bem como quaisquer análises de conciliações de contas relativas a estes mesmos registros, fato esse que só vem a ratificar a fragilidade dos sistemas de controle e informações utilizado atualmente pela Administração Pública Estadual ", conforme relata a comissão técnica.

IV - Limites Constitucionais

1 - Gastos com Pessoal

A ausência dos demonstrativos contábeis consolidados não possibilitou à comissão técnica a apuração devida, com exatidão e segurança, das despesas com pessoal no âmbito da Administração Direta e Indireta, nem tampouco a apuração da Receita Corrente Líquida.

2 - Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Os cálculos da comissão técnica para apuração do percentual da receita efetivamente aplicado nessa função, basearam-se no artigo 212 e seus parágrafos, da Constituição Federal, bem como na Decisão Plenária desta Corte, ao acatar o Recurso de Reconsideração relativo às contas de 1995, adotou-se o critério de excluir do cômputo da receita as transferências constitucionais aos municípios, os valores da dedução do ICMS destinado ao FUNRES, o valor dos financiamentos concedidos á égide da Lei 5245/96 e incluir os recursos resultantes de retorno financiamentos concedidos no âmbito do FUNDAP.

Apesar de envidar todos os esforços junto à Gerência do Departamento do Fundap - Bandes não foram fornecidas as informações solicitadas, inviabilizando consequentemente o montante do gasto no ensino.

Assim sendo por falta de dados apresentados pelo Governo do Estado não se pode afiançar que foi aplicado o mínimo exigido pela Constituição Federal na educação.

CONCLUSÃO

O exame de todos os elementos trazidos à luz pelo competente trabalho da comissão de análise das contas, leva-nos à conclusão de que se afigura na Prestação de Contas irregularidade de natureza formal que no entanto, reveste-se de alta gravidade por ser fator determinante da impossibilidade de se avaliar aspectos da maior relevância na Administração Estadual.

A apresentação da documentação incompleta, com a omissão dos Quadros Demonstrativos Consolidados da Administração Direta e Indireta, na forma exigida nos Anexos 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17 da Lei Federal 4320/64, comprometeu e até mesmo inviabilizou a análise das contas, gerando omissões, a par de procedimentos irregulares detectados , que listam-se em sua totalidade como sendo as seguintes irregularidades:

1) Impossibilidade de se averiguar, com exatidão e segurança, o cumprimento das metas da Administração Pública Estadual, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

2) Publicação intempestiva do relatório resumido da execução orçamentária, em descumprimento ao artigo 150, parágrafo 3º da Constituição Estadual;

3) Fragilidade dos controles e impropriedades das Demonstrações Financeiras, que invalida a exatidão dos demonstrativos contábeis de inúmeras Seçretarias e Autarquias, que por estarem consolidados nos Balanços Gerais da Administração Direta e Indireta, comprometem também sua confiabilidade;

4) Ausência de incorporação dos resultados do IESP aos Balanços Consolidados da Administração Indireta;

5) Falhas no Relatório de Controle Interno, que deixou de avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, ao descrever as irregularidades e deficiências deixou de quantificá-las , bem como edentificar o período e o responsável,

assim como apresentar as providências requeridas, como informar se as mesmas foram adotadas;

6) Impossibilidade de estabelecer-se correlação adequada dos dados físicos e de resultado, com a execução orçamentária da despesa;

7) Impossibilidade de confrontar-se o total da despesa com pessoal, apurado através do somatório das folhas de pagamento com os registros e demonstrativos contábeis processados pela Coordenação de Contabilidade da SEFA, haja visto inexistirem quaisquer controles extra-contábeis que extratifiquem os registros em questão;

8) Impossibilidade de analisar a Dívida Pública Estadual, pela ausência dos anexos 16 e 17 exigidos pelo art. 101 da Lei 4320/64.

Isto posto, entendo que o dever de prestar contas, nascido sob o manto da Lei Maior, impõe-se aos Administradores em todos os seus aspectos, não só os intrínsecos, pertinentes ao mérito de seus atos administrativos e de execução orçamentária, mas também aos extrínsecos, ligados à formalidade do ato da prestação de contas em si, plenamente vinculados à legalidade e de cuja inobservância há que advir sanção.

Assim é que, pela apresentação incompleta dos demontrativos contábeis consolidados e sua danosa consequência à analise das contas, essa Procuradoria de Justiça de Contas opina no sentido de que sejam consideradas tecnicamente inexatas e incompletas.

Vitória, 07 de Julho de 1997

WOLMAR BERMUDES
Procurador Chefe da
Procuradoria de Justiça de Contas