PARECER N§ 2253/99

PROCESSO TC - 2606/99
INTERESSADO - GOVERNO DO ESTADO DO ESPÖRITO SANTO
ASSUNTO - PRESTA€ÇO DE CONTAS ANUAL

Submete-se … aprecia‡Æo desta Procuradoria de Justi‡a de Contas a Presta‡Æo de Contas do Governo do Estado relativa ao exerc¡cio de 1998, em cumprimento …s disposi‡äes Constitucionais, legais e regimentais pertinentes … mat,ria.

As referidas contas se compäem basicamente dos Balan‡os Or‡ament rio, Financeiro e Patrimonial, bem como as Demonstra‡äes das Varia‡äes Patrimoniais ativas e Passivas da Administra‡Æo Direta e Indireta, Fundos e os Balan‡os Gerais consolidados, elaborados sob a ,gide da Lei Federal 4320/64, subsumido no Relat¢rio Geral do Estado, tudo em conson*f* ncia com o Regimento Interno desta Corte de Contas.

Muito embora cumpra ao Egr,gio Tribunal fun‡Æo meramente opinativa a encerrar apenas parecer … Casa Legislativa para o seu competente julgamento a respeito da execu‡Æo dos planos de Governo, nÆo se deve olvidar, contudo, ser o parecer pr,vio do Tribunal uma pe‡a fundamental para o julgamento pol¡tico da Augusta Assembl,ia Legislativa, pois o exame das aludidas contas encerra uma aprecia‡Æo da gestÆo anual da administra‡Æo p£blica, sem perder de vista os princ¡pios da legalidade, economicidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motiva‡Æo e interesse

p£blico, vetores da gestÆo de todas as contas que, de forma direta ou indireta, foram manuseadas pelos agentes pol¡ticos e gestores da coisa p£blica.

Destarte, nÆo faz mal reprisar, conquanto seja o parecer pr,vio uma pe‡a de conte£do t,cnico, nÆo pode prescridir, quando assim couber, de um ju¡zo cr¡tico da gestÆo governamental no seu conte£do, a fim de possibilitar melhor exame e julgamento pela Assembl,ia Legislativa.

Examinando em todos os seus termos o Relat¢rio T,cnico sobre as Contas do Governo do Estado, relativo ao exerc¡cio de 1998, verifica-se que pela segunda vez o Governo Estadual ofereceu todos os anexos exigidos pela lei 4320/65.

Ressalta a ComissÆo T,cnica que o Relat¢rio da Auditoria Geral do Estado apesar de apontar, de forma gen,rica, as impropriedades e irregularidades detectadas, deixou de identificar os seus efeitos ao er rio estadual, deixando de mensurar a sua relev*f* ncia, seu impacto, assim como as providˆncias adotadas aos procedimentos levantados e constatados.

Em virtude de o Relat¢rio sobre os controles financeiros elaborado pela Secretaria de Estado da Fazenda tratar questäes como o controle da d¡vida p£blica e do fluxo de caixa do tesouro de forma superficial, tornou-se inevi vel conhecer com profundidade o controle interno estadual debitando-se tal fragilidade do sistema que de h muito vem apresentando deficiˆncia.

Registra a ComissÆo T,cnica que o SIAFEM nÆo disponibiliza para an lise as despesas realizadas e efetivamente pagas, por elemento de despesa, o que limita um exame mais detalhado.

No Balan‡o Patrimonial consolidado foram detectadas diversas impropriedades detectadas ressaltadas pela douta ComissÆo T,cnica como nÆo apresenta‡Æo da concilia‡Æo Banc ria e respectivos extratos das contas "outros Bancos

Conta Movimento e aplica‡äes financeiras, inclusÆo no saldo da Contas Diversos Respons veis, sem regulariza‡Æo e/ou identifica‡Æo dos respons veis

no exerc¡cio; ofensa … Lei 4320/64 relativamente … inclusÆo na Conta "Estoques", possibilitando a inclusÆo daqueles valores no superavit financeiro, al,m de outras falhas formais enumeradas e detalhada no Relat¢rio T,cnico.

Quadra ressaltar que o relat¢rio oferecido pela Auditoria mencionou as impropriedades de forma gen,rica e abrangentes nÆo se mencionando valores capazes de identificar seus efeitos ao er rio estadual. Ademais, nÆo h referˆncia a providˆncias que serÆo tomadas nos procedimentos detectados pela Auditoria Geral do Estado.

Consigna, com muita propriedade, o relat¢rio elaborado pelos T,cnicos desta Corte de Contas que o Relat¢rio da Auditoria sobre os controles financeiros de responsabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda abordou de forma superficial e evasiva as questäes a ela pertinentes de suma import*f*ncia, nÆo havendo qualquer alusÆo sobre o controle da d¡vida p£blica e do fluxo de caixa do tesouro.

I - OR€AMENTO PéBLICO ESTADUAL

NÆo foi procedida uma averigua‡Æo com exatidÆo e seguran‡a do efetivo cumprimento das prioridades e metas da Administra‡Æo P£blica Estadual, estabelecidas na Lei de Diretrizes Or‡ament rias, quando da execu‡Æo or‡ament ria.

Tal exame, de acordo com o Relat¢rio da ComissÆo T,cnica, mais precisamente nas reas de Seguran‡a P£blica, Educa‡Æo e Sa£de ficou ressentido em face da remessa incompleta dos relat¢rios de controle e de

gestÆo que, obrigatoriamente, deveriam ter sido apresentados pelo Poder Executivo.

Consta, ainda, do Relat¢rio da ComissÆo T,cnica que a receita prevista e despesa fixada para o exerc¡cio de 1998 foi de R$ 4.783.322.304,00 e a receita
arrecadada de R$ 2.810.723.961,88, devendo-se anotar que o SIAFEM nÆo disponibiliza para an lise as despesas realizadas e efetivamente pagas, por elemento de despesa, o que limita um exame mais detalhado.

II - ANµLISE DOS BALAN€OS GERAIS

A remessa de demonstrativos cont beis ensejou … ComissÆo T,cnica a an lise em cada um dos t¢picos que compäem a rela‡Æo - An lise do Balan‡os Gerais. Foram considerados em conformidade com as normas de contabilidade e com os princ¡pios usuais de auditoria, encontrando-se em perfeita conson*f*ncia com a Lei 4320/64 com exce‡Æo de algumas inconsistˆncias e impropriedades anotadas pela ComissÆo e relatadas pela pr¢pria Auditoria Geral do Estado.

Registrou-se que o montante da receita arrecadada em 1998 foi maior R$ 258.732.653,00 em rela‡Æo ao arrecadado em 1997, correspondendo a um incremento de 10,14% em rela‡Æo … arrecada‡Æo de 1997.

Apurou-se que a despesa realizada em 1998 sofreu um incremento da ordem de 11,21% se comparado ao exerc¡cio anterior. Os maiores acr,scimos verificaram-se nas rubricas de Pessoal e Encargos sociais, Outras Despesas Correntes e Inversäes Financeiras.

Comparando-se a despesa realizada com a receita arrecadada, encontra-se um resultado or‡ament rio deficit rio correspondente a 11,91% da despesa realizada no exerc¡cio .

Na an lise comparativa entre o Balan‡o Financeiro da Administra‡Æo Direta e o Demonstrativo da D¡vida Flutuante foram apontadas pela ComissÆo T,cnica algumas impropriedades.

III - A€ÇO SETORIAL DE GOVERNO

Esse aspecto da an lise das Contas teve como objetivo o exame da execu‡Æo or‡ament ria das fun‡äes de Governo definida na Lei de Diretrizes Or‡ament rias como priorit rias, comparando-se a Despesa Autorizada com a Realizada em cada ¢rgÆo respons vel pelas mencionadas fun‡äes.

O exame f¡sico da execu‡Æo das metas deveria ser comparado com os resultados registrados nos demonstrativos cont beis, a fim de que se averiguasse a exatidÆo dos valores, a fidedignidade das informa‡äes e a adequa‡Æo aos princ¡pios cont beis.

Ocorre, no entanto, conforme registrou a ComissÆo T,cnica, o exame foi prejudicado pela nÆo altera‡Æo da situa‡Æo desordenada em exerc¡cios anteriores, no que se refere … ausˆncia de procedimentos efetivos de acompanhamento da execu‡Æo or‡ament ria. Em decorrˆncia da deficiˆncia de elementos, o relat¢rio se limitou a examinar a execu‡Æo or‡ament ria sob o orisma de gasto p£blico.

Conforme registrou a ComissÆo T,cnica, a ausˆncia dos relat¢rios de controle e de gestÆo que obrigatoriamente deveriam ter sido apresentados pelo Poder

Executivo, limitou-se a evidenciar alguns dos principais indicadores da a‡Æo Governamental no exerc¡cio de 1998, restrita …s fun‡äes DEFESA NACIONAL E SEGURAN€A PéBLICA, EDUCA€ÇO E CULTURA, abrangendo genericamente os programas or‡ament rios de maior representatividade, executados pelo Poder Executivo. Anotou-se que na Fun‡Æo - Defesa Nacional e Seguran‡a P£blica a despesa realizada correspondeu a cerca de 7.62% da

despesa realizada total no exerc¡cio de 1998.

IV - AUDITORIAS ESPECIAIS

Os levantamentos especiais restringem-se no exerc¡cio de 1998 ao Quadro de

Pessoal da Administra‡Æo Direta - Estatut rios e Designa‡Æo Tempor ria, abrangendo a Administra‡Æo Indireta e os Servidores Celetistas de ambas administra‡äes.

Em 1998 houve uma redu‡Æo da arrecada‡Æo do ICMS, em rela‡Æo ao exerc¡cio anterior no valor nominal, na ordem de 6,49%.

O ICM - FUNDAP parcela substancial do ICMS, alcan‡ou R$ 600.817 mil, representando cerca de 39,58% do ICMS - total, menos 3,85 pontos percentuais que no exerc¡cio anterior. Os leiläes do FUNDAP geraram uma receita de R$ 38.002 mil durante o exerc¡cio.

Considerando os valores consolidados, a arrecada‡Æo estadual atingiu R$ 2.810.722 mil, cerca de 41,24% a menor do que a previsÆo. Desse valor, 85,32% tiveram origem na arrecada‡Æo das receitas correntes e 14,68% nas receitas de capital.

A despesa para o exerc¡cio de 1998 foi fixada em R$ 4.101.606 mil, tendo sido realizada R$ 3.190.724 mil, revelando uma superestima‡Æo de 22,21% da despesa or‡ada.

A maior participa‡Æo nas despesas realizadas coube …s despesas com Pessoal e Encargos Sociais que alcan‡aram R$ 1.259.830 mil, representando 39,48%.

Registrou-se um incremento de 18,45% da despesa realizada no exerc¡cio

comparativamente … 1997, registrando-se a maior varia‡Æo em valor absoluto no grupo de despesas correntes com acr,scimo de R$ 341.907 mil, destacando-se como maior peso neste grupo as despesas com pessoal e encargos com acr,scimo de R$ 87.404 mil, cerca de 17,47 a maior que no exerc¡cio anterior.

A d¡vida p£blica aumentou cerca de 33,6% em rela‡Æo a 1997, sendo que o

maior incremento foi verificado na D¡vida Fundada, 43,7% enquanto a D¡vida Flutuante variou cerca de 20%. A D¡vida Fundada representou cerca de 62% da d¡vida p£blica estadual.

As amortiza‡äes do principal da d¡vida, realizadas durante o exerc¡cio, alcan‡aram R$ 63.884 mil, empenhados o que corresponde menos 22% que no ano anterior.

IV - LIMITES CONSTITUCIONAIS

Os c lculos da ComissÆo T,cnica para a apura‡Æo do percentual da receita efetivamente aplicada nessa fun‡Æo basearam-se no art. 212 e seus par grafos da Constitui‡Æo Federal, bem como nas altera‡äes promovidas na supracitada disposi‡Æo constitucional dos artigos 34, 208, 22 e no art. 60 do Ato das Disposi‡äes Constitucionais Transit¢rias - ADCT, atrav,s da Emenda Constitucional n§ 14, de 12 de setembro de 1996. Da mesma forma procedeu-se a averigua‡äes acerca das aplica‡äes na manuten‡Æo e desenvolvimento do ensino, rediciplinadas pelas Leis Federais n§ 9.394/96 (Diretrizes e Bases da Educa‡Æo Nacional) e n§ 9424/96 que dispäe sobre o Fundo de Manuten‡Æo e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valoriza‡Æo do Magist,rio, na forma prevista no art. 60 õ 7§ do ato das Disposi‡äes Constitucionais Transit¢rias, culminando na edi‡Æo das Resolu‡äes 145/97 e 149/98 por esta Corte de Contas, dando cumprimento ao disposto no art. 11 da j referida Lei

9424/96.

Atrav,s de auditoria realizada por esta Corte de Contas, ficou demonstrado que o Governo Estadual deixou de transferir … conta do ensino fundamental R$ 12.833.981,09 referentes aos 15% dos impostos pr¢prios ou recebidos por

transferˆncia da UniÆo, ferindo o disposto no art. 69, da Lei de Diretrizes e Bases da Educa‡Æo Nacional, referendado pelos artigos 3§ e 4§ da Resolu‡Æo TC - 145/97.

De igual modo, a mesma auditoria nÆo teve como averiguar quaisquer dep¢sitos por parte do Governo Estadual da parcela correspondente aos 10% restantes do total dos 25% dos impostos arrecadados, inclu¡das as transferˆncias constitucionais, descumprindo o art. 5§, õ 1§ da resolu‡Æo 145/97 e art. 1§ caput da Resolu‡Æo 149/98.

Irregularidade grave anotada no Relat¢rio de Auditoria ocorrendo apropria‡Æo indevida do Estado deixando de depositar no Banco do Brasil SA, conta FUNDEF, R$ 7.738.249,22, referentes aos 15% incidentes sobre resultados auferidos no exerc¡cio com ICMS - FUNDAP.

A outra irregularidade se verificou na transferˆncia no per¡odo de 21.07.98 a 17.08.98 a t¡tulo de empr,stimo ao Banco do Brasil conta corrente n§ 58.037-6 - FUNDEF para a conta £nica do Tesouro Estadual conta corrente n§ 6.000.004 no Banestes SA a import*f* ncia de R$ 13.875.813,18, por,m foi registrada como transferˆncia apenas R$ 5.000.000,00. A diferen‡a de R$ 8.875.813,18 foi devolvida para a unidade Gestora do FUNDEF s¢ em 18.08.98, sem atualiza‡Æo monet ria.

Relativamente as transferˆncias de recursos …s contas da educa‡Æo apurou a comissÆo t,cnica que durante todo o exerc¡cio de 1998 foram transferidos para

conta £nica do Tesouro Estadual, tamb,m a t¡tulo de empr,stimo das contas da educa‡Æo, a import*f* ncia de R$ 30.175.813,18, devolvendo-se ao Gestor dos recursos destinados … educa‡Æo sem corre‡Æo monet ria R$ 11.555.813,18, provocando um deficit caixa no FUNDEFE da ordem de R$ 18.620.000,00 que for‡osamente dever ser acrescido de juros e atualiza‡Æo monet ria.

Registrou a douta comissÆo que despesas devidamente liquidadas foram contempladas na fun‡Æo de Governo 08 - Educa‡Æo e Cultura no valor de R$ 287.113,09 sem qualquer reflexo para o ensino fundamental.

Consigna a laboriosa ComissÆo T,cnica que as irregularidades detectadas, se

constituiram na limita‡Æo do trabalho da equipe de Auditoria Especial culminando na impossibilidade de se concluir sobre o real cumprimento por parte do Governo do Estado das disposi‡äes Constitucionais pertinentes aos limites m¡nimos a serem despendidos com a manuten‡Æo e Desenvolvimento do Ensino.

O pr¢prio Secret rio de Estado da Fazenda, confessa que o sistema de informa‡äes or‡ament rias cont beis e financeiras do Governo, denominado SIAFEM (sistema de Administra‡Æo Financeiras para Estado e Munic¡pios) nÆo disponibiliza as necess rias informa‡äes referentes aos pagamentos efetuados nas fun‡äes de Governo 08 - Educa‡Æo e Cultura e 15 - Assistˆncia e Previdˆncia, bem como restos a pagar nelas processada at, 31.12.98. Lamentavelmente, segundo reconhece o pr¢prio Secret rio de Estado da Fazenda a se persistir at, o exerc¡cio de 2000 as mesmas condi‡äes de informa‡äes - SIAFEM, estar a ComissÆo T,cnica impedida de manifestar-se com seguran‡a acerca do cumprimento das disposi‡äes Constitucionais pertinentes ao ensino.

GASTOS COM PESSOAL

A Lei Complementar 82/95 que passou a vigorar a partir de 1§ de Janeiro de 1996 estabeleceu no inciso II do seu artigo primeiro que os Estados nÆo poderÆo despender com pessoal ativo e inativo da administra‡Æo direta e indireta mais de sessenta por cento da respectiva receita corrente l¡quida.

O par grafo primeiro do citado artigo fixa aquele limite no prazo m ximo de trˆs exerc¡cios para retornar …queles limites.

O Governo do Estado atingiu em 1997 83,84% das aplica‡äes de todas as fontes de de recursos e 1998 alcan‡ou 86,32 das receitas correntes l¡quidas, ultrapassando em 26,32 o limite m ximo, comprovando um aumento nas despesas com pessoal do exerc¡cio de 1997 para 1998.

H evidente necessidade de o Gestor dos Recursos P£blicos procurar adequar os Gastos com pessoal … exigˆncia legal, dentro do prazo estabelecido na citada Lei Complementar.

Ressalte-se que a observ*f*ncia do percentual em questÆo , de suma relev*f*ncia, pois, sempre que o demonstrativo do confronto das despesas de pessoal com as receitas correntes indicar o descumprimento dos limites fixados, fixarÆo vedadas, at, que a situa‡Æo se regularize, quaisquer revisäes, reajustes ou adequa‡äes de remunera‡Æo que impliquem aumento de despesa.

CONCLUSÇO

O exame de todos os elementos trazidos … luz pelo competente trabalho da comissÆo de An lise das Contas, leva-nos … conclusÆo de que se afiguram na Presta‡Æo de Contas irregularidades graves sobretudo na aplica‡Æo m¡nima em Manuten‡Æo e Desenvolvimento do Ensino, apropriando-se o Estado indevidamente e nÆo depositando no Banco do Brasil conta FUNDEF recursos

referentes aos 15% incidentes sobre resultados auferidos no exerc¡cio com o ICMS - FUNDAP, al,m de descumprir disposi‡Æo da Lei de Diretrizes e Bases da Educa‡Æo (art. 69 da lei Federal 9.394/96, quando deixou de transferir … conta banc ria do ensino fundamental valores referentes aos 15% dos impostos pr¢prios e/ou recebidos por transferˆncia da UniÆo. De igual modo, devolvem para para a Unidade Gestora do FUNDEF transferida a t¡tulo de empr,stimo sem qualquer atualiza‡Æo monet ria, propiciando um deficit de caixa no FUNEFE da ordem de R$ 18.620.000,00, que dever ser acrescido de juros e corre‡Æo monet ria. Estes procedimentos, aliados ao crescimento do percentual relativo ao exerc¡cio de 1997 do limite m ximo de gastos com pessoal ativo e inativo estipulado em 60% da Receita Corrente se revestem de gravidade contaminando o trabalho desenvolvido pela Administra‡Æo Estadual no exerc¡cio.

Os Balan‡os Or‡ament rio, Financeiro e Patrimonial e demais elementos que
integram as Contas do Governo do Esp¡rito Santo - Exerc¡cio de 1998 -
apresentam, segundo a ComissÆo T,cnica impropriedade de natureza formal.

Os procedimentos de natureza or‡ament ria, financeira, cont bil e patrimonial
apresentaram igualmente falhas e impropriedades.

De todo o exposto, esta Procuradoria de Justi‡a de Contas opina no sentido de que o Colendo Plen rio deste Tribunal emita PARECER PR□VIO, recomendando … Augusta Assembl,ia Legislativa a REJEI€ÇO das Contas do Governo do Estado do Esp¡rito Santo, relativas … gestÆo do Excelent¡ssimo Senhor VICTOR BUAIZ, relativas ao exerc¡cio de 1998.

Vit¢ria, 19 de julho de 1999.

WOLMAR BERMUDES
Procurador Chefe da
Procuradoria de Justi‡a de Contas

Ao Exmo Sr. Conselheiro Relator
Umberto Messias de Souza
Em ___/___/___

Paula Pimentel de Aguiar
Secret ria Geral da Procuradoria
Proc.TC 2606/99
Fls. TC 1179

Paula P. Aguiar
033511
PARECER N§ 2253/99

Proc.TC 2606/99
Fls. TC 1178

Paula P. Aguiar
033511

ESTADO DO ESPÖRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DA JUSTI€A
PROCURADORIA DE JUSTI€A DE CONTAS
acm/