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

PARECER Nº 2768/00

PROCESSO TC - 3367/00
INTERESSADO - CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO
ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

Submete-se à apreciação desta Procuradoria de Justiça de Contas a Prestação de Contas do Governo do Estado relativa ao exercício de 1999, em cumprimento às disposições Constitucionais, legais e regimentais pertinentes à matéria.

As referidas contas se compõem basicamente dos Balanços Orçamentário Financeiro e Patrimonial, bem como as demonstrações das Variações Patrimoniais Ativas e Passivas da Administração Direta e Indireta, Fundos e os Balanços Gerais consolidados, elaborados sob a égide da Lei Federal 4320/64, subsumido no Relatório Geral do Estado, tudo em consonância com o Regimento Interno desta Corte de Contas.

Muito embora cumpra ao Egrégio Tribunal função meramente opinativa a encerrar penas parecer à Casa Legislativa para o seu competente julgamento a respeito da execução dos planos de Governo, não se deve olvidar, contudo, ser

o Parecer Prévio do Tribunal uma peça fundamental para o julgamento político da Augusta Assembléia Legislativa. pois o exame das aludidas 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 as contas que, de forma direta ou indireta foram manuseadas pelos agentes políticos e gestores da coisa pública.

Destarte, não faz mal reprisar, 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 Assembléia Legislativa.

Ressalta a diligente equipe técnica em seu Relatório que houver uma melhoria considerável no relatório oferecido pelo órgão central do sistema do controle interno, entretanto persiste ainda a falta da identificação de valores que permitissem mensurar a sua relevância, ademais o relatório não apresentou as providências adotadas pelos órgãos auditados, o que foi constatado e o desenvolvimento dos procedimentos aplicados.

A Comissão de Análise das contas observou que nos últimos cinco anos o planejamento Governamental vem superestimando a receita, resultando na fixação de despesas bem acima das possibilidades de execução, verificando-se que no exercício de 1999, havia uma receita prevista de R$ 4.135.047.000.00 para uma despesa executada de R$ 2.998.672.000.00. As consequências

desta situação são os déficits de execução, ofendendo-se o estabelecido no art. 30 da Lei 4.320/64.

À vista da documentação apresentada, chega-se à constatação de que no final do exercício as despesas orçamentárias não pagas no exercício geraram compromissos financeiros para o exercício seguinte no valor de R$ 262.186.831, incluído neste valor os serviços da Dívida no valor de R$ 52.219.322.

Destaca-se que embora a administração tenha diminuído o endividamento de longo prazo (devida fundada) não realizando receita através de operações de crédito, aumentou entretanto o endividamento de curto prazo (dívida flutuante) com o aumento dos restos a pagar.

Registra a equipe técnica que o Estado apresentou no exercício de 1999, um déficit financeiro de R$ 1.097.325 mil e o contigenciamento salarial dos servidores autorizado pela Lei Estadual 5827/98, gerou um passivo gerado pelas retenções no valor de R$ 101.947,212 o que representa 3.89% da Receita realizada no exercício de 1999.

Como se observa, é extremamente grave a situação das finanças públicas do Estado do Espírito Santo. Grave e de solução complexa, lenta e que imporá aos Governantes e aos contribuintes enormes esforços e sacrifícios.

Os indicadores principais do dramático quadro podem ser assim sumariados.

1 - O endividamento total do Estado. como expresso no Balanço Patrimonial elevou-se entre 1995 a 1999 de R$ 120.251.893.00 para R$ 244.978.272.00.

2 - As despesas com pessoal ativo inativo e pensionistas equivalem em 1999 a 80.73% da Receita da Corrente líquida.

O índice de realização da Dívida Ativa Tributária foi insignificante, indicando a necessidade de reativar os controles do sistema de cobrança.

I - ORÇAMENTO PÚBLICO ESTADUAL

O orçamento Anual do Estado foi aprovado pela lei 5822, de 29 e dezembro de 1999, atendendo ao que estabelece a lei nº 5.713/98 - LDO. Através dele foram estabelecidas as metas e prioridades da administração pública estadual dentro dos macrobjetivos do plano plurianual.

Consta, ainda, do Relatório da Comissão Técnica que a receita prevista e despesa fixada para o exercício e 1999 foi de R$ 4.104.847.123.00, dos quais R$ 3.902.358.413.00 correspondem a Receita do Tesouro e o restante R$ 202.488.710.00 a receitas de outras fontes.

Em decorrência da superestimação da receita, fato que vem se verificando há cinco anos, resultou no final do exercício um déficit público.

Constatou a área técnica que houve um aumento de 6,24 % na arrecadação da Receita Corrente em relação ao exercício anterior.

Registrou-se uma queda na arrecadação das Receitas de Capital em relação ao exercício anterior no valor de 336.700.000, representando uma queda de 81,61% entre os dois exercícios.

II - ANÁLISE DE BALANÇOS GERAIS

A remessa de demonstrativos contábeis ensejou à Comissão Técnica a análise em cada um dos tópicos que compõem a relação - Análise dos Balanços Gerais. Foram considerados em conformidade com as normas de contabilidade e com os princípios usuais de auditoria, encontrando-se em perfeita consonância com a Lei 4320/64, com exceção de algumas inconsistências e impropriedades anotadas pela Comissão e relatadas pela própria Auditoria Geral do Estado.

Está o Estado impossibilitado de utilizar o superávit financeiro com abertura de créditos adicionais durante o presente exercício, em razão de apresentar um grande déficit financeiro. Registrou a área técnica que atualmente a Dívida flutuante decorrente das operações de contigenciamento representa um quadro difícil pelo que atravessa o Estado. Acentuou a equipe técnica que para cada 1 (um) real de dívida de curto prazo que o Estado tem, só dispõe de cerca de 22 centavos para quitá-lo, divididos entre disponibilidades e direitos de curto prazo.

O Estado apresentou insignificante índice de realização a Dívida Ativa Tributária, merecendo reavaliação em seus controles e sistemas de cobrança. A

realização da Dívida ativa Tributária é baixíssimo, gerando uma média de 0,47% para os cinco anos, apresentando queda ao longo dos exercícios se comparados com os respectivos saldos iniciais.

III - AÇÃO SETORIAL DE GOVERNO

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

O exame físico da execução das metas deveria ser comparado com os resultados nos demonstrativos contábeis, a fim de que se averiguasse a exatidão dos valores, a fidedignidade das informações e a adequação aos princípios contábeis. Ocorre, no entanto, conforme registrou a Comissão Técnica, o exame foi prejudicado pela não alteração da situação desordenada em exercícios anteriores, no que se refere à ausência de procedimentos efetivos de acompanhamento da execução orçamentária. Em decorrência da deficiência de elementos, o relatório se limitou a examinar a execução orçamentária sob o prisma de gasto público.

Conforme registrou a comissão Técnica, a ausência dos relatórios e controle e de gestão que obrigatoriamente deveriam ter sido apresentados pelo Poder Executivo, limitou-se a evidenciar alguns dos princípios indicadores da ação governamental no exercício de 1999, restrita às funções DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA, EDUCAÇÃO E CULTURA,

abrangendo genericamente os programas orçamentários de maior representatividade executados pelo Poder Executivo. Anotou-se que na Função Despesa Nacional e Segurança Pública a despesa realizada correspondem a cerca de 8.42% da despesa realizada total no exercício de 1995.

Foram constatadas diversas falhas no Fundo Estadual de Assistência Social. tais como ineficiência no controle do Fundo. falta de registro dos critérios para seleção de entidades filantrópicas entre outras.

De igual modo. o Fundo Especial de Reequipamento da Polícia Civil - FUNREPOCI apresenta diversas deficiências. inclusive ausência de depósito da receita ao fundo pela Secretaria de Estado da Fazenda em conta especial. ao arrepio do Decreto Governamental nº 3.965-N.

IV - AUDITORIAS ESPECIAIS

Em 1999 houve uma redução na receita real auferida pelo Estado. apresentando um decréscimo de 7.67% no período 98/99; já nas Receitas Correntes. a receita tributária que representa 63.55% a receita total apresentou um crescimento de apenas 1.61% no exercício de 1999.

O ICMS - Fundap. parcela substancial da receita do ICMS. alcançou R$ 615.474.000. já deduzidas as transferências constitucionais. representando 57.49% da Receita total, sofreu queda na arrecadação de 8.86%. Os leilões do Fundap geraram uma receita antecipada de R$ 27.129.000 durante o exercício.

Considerando os valores consolidados, a arrecadação estadual atingiu o montante de R$ 2.623.674.919.00, cerca de 36.55 a menor do que a previsão.

A despesa para o exercício de 1999 foi fixada em R$ 4.135.047.123,00 após as suplementações autorizadas, tendo sido realizada R$ 2.998.674.715,52 havendo uma economia orçamentária de 27.50%.

A maior participação nas despesas realizadas coube às de pessoal e Encargos Sociais havendo expressiva diminuição dos investimentos na Despesa de Capital.

A Dívida Pública aumentou 24.69% em relação ao exercício anterior, sendo que o maior incremento foi verificado na Dívida Flutuante com 32,84% de aumento. A dívida fundada representa 60% da Dívida Púbica.

IV LIMITES CONSTITUCIONAIS

Os cálculos da Comissão Técnica para a apuração do percentual da receita efetivamente aplicada nessa função, basearam-se no art. 212 e seus parágrafos da Constituição Federal, bem como nas alterações promovidas na supracitada disposição constitucional dos artigos 34, 208. 22 e no art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, através da Emenda Constitucional nº 14. de 12 de setembro de 1996. Da mesma forma procedeu-se a averiguações acerca das aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino. rediciplinadas pelas Leis Federais nº 9.394/96 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e nº 9424/96 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e

Proc.TC 3367/00
Fls. TC 1019
Paula Proc Aguiar
033511

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, culminando na edição das Resoluções 145/97 e 149/98 por esta Corte de Contas, dando cumprimento ao disposto no art. 11 da já referida lei 9.424/96.

Através de auditoria realizada por esta Corte de Contas, ficou demonstrado que o Governo Estadual deixou decumprir o disposto no art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei Federal nº 9.394/96 deixando de transferir à conta bancaria do ensino fundamental R$ 13.692.410,39, relativo aos 15% dos impostos próprios e/ou recebidos por transferência da união que não tinham contribuído para a formação do FUNDEF.

A mesma auditoria não encontrou depósitos por parte do Governo Estadual da parcela correspondente aos 10% restantes dos 25% dos impostos arrecadados, incluídas as transferências constitucionais, discumprindo destarte o contido no § 1º e caput do art. 6º da Res.TC nº 154/99, previsto no art. 69 da Lei Federal 9.934/96.

Para apurar os limites mínimos destinados a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, é imprescindível saber se o total de recursos empregados em cumprimento ao dispositivos constitucionais e legais concernentes à matéria.

Para atender a este preceito legal, foi encaminhado ao Exmo Sr. Governador do Estado expediente solicitando o demonstrativo da despesa empenhada, liquidada e paga, com os respectivos restos a pagar.

Os demonstrativos remetidos não evidenciaram as despesas pagas nos Programas de Governo desenvolvidos na Função Educação e Cultura, estando impedida, segundo registrou a douta Comissão Técnica de opinar acerca do cumprimento dos dispositivos constitucionais, pois não foram disponibilizados os demonstrativos com as despesa pagas, constando apenas as liquidadas.

Consta do Demonstrativo da Execução da Despesa com manutenção e Desenolvimento do Ensino que o Governo do Estado apresentou aplicação superavitária de 28,97% da receita líquida proveniente de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, deixando entretanto de computar como receita R$ 5.965.470,32 proveniente da cobrança da dívida ativa de ICMS no exercício, assim como deixou de considerar a Correção Monetária, Juros e Multa provenientes de ICMS, IPVA ITCD no montante de R$ 14.429.454,69. Foram retirados da receita provenientes de impostos, com a rubrica de outras transferências, os repasses para financiamento do Fundap. Considerou o Governo como aplicação efetiva no ensino a despesa realizada no exercício pelo total empenhado no exercício, quando o correto seria a despesa efetivamente paga.

Conclui a comissão que ficou impossibilitada de opinar sobre o cumprimento do dispositivo Constitucional concernente à aplicação de recursos públicos na manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Apesar das limitações impostas à comissão pelo Governo do Estado, deixando de disponibilizados dados e elementos imprescindíveis, foram detectadas as seguintes falbas.

No decorrer do exercício de 1999 não foi devolvida à conta FUNDEF da importância de R$ 12.345.827.28 dos R$ 18.620.000.00 remanescentes do exercício de 1998, transferidos à conta única do caixa do Estado para cobrir outras despesas diferentes do fundo. Uma diferença do valor repassado ao FUNDEF referente ao ICMS Desoneração de Exportações de R$ 8.844.310,59.

Consigna a laboriosa Comissão Técnica que o Governo do Estado limitou o trabalhou que se fazia necessário culminando na impossibilidade de se concluir sobre o real cumprimento por parte do Governo do Estado das disposições Constitucionais pertinentes aos limites mínimos a serem despendidos com a manutenção e Desenvolvimento ao Ensino.

O próprio Secretário de Estado da Fazenda confessa que o sistema de informações orçamentárias contábeis e financeiras do Governo, denominado SIAFEM (Sistema de Administração Financeiras para Estado e Municípios) não disponibiliza as necessárias informações referentes aos pagamentos efetivados nas funções de Governo 08 - Educação e Cultura - Assistência e Previdência, bem como restos a pagar nelas processada até 31.12.99. Lamentavelmente, segundo reconhece o próprio Secretário de Estado da Fazenda somente no exercício de 2000 o SIAFEM estará em condições de

fornecer, com segurança, acerca das disposições constitucionais pertinentes ao ensino.

GASTOS COM PESSOAL

A Lei Complementar 82/95, de 27 de março de 1995 que vigiu de 1º de janeiro de 1996 a 31 de maio de 1999, foi revogada pela Lei Complementar 96/99 que passou a vigorara partir de 01.06.99.

Esta Lei estabelece no seu art. 1º inciso II que as despesas totais com pessoal não podem exceder no caso dos Estados, a sessenta por cento da Receita Corrente Líquida Estadual.

O Governo descumpriu o limite máximo das receitas correntes líquidas despendendo com pessoal 80,73%.

Consoante salientou a equipe técnica, nos termos da Lei Complementar 96/99, o excesso verificado em 1999 poderá ser eliminado até 31.12.2000, não se constituindo o excesso do limite máximo em irregularidade passível de punição por esta Corte de Contas, merecendo ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) prorrogou o prazo dos ajustes para 31 de dezembro de 2002.

Proc.TC 3367/00
Fls. TC 1023
Paula P. de Aguiar
033511

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 afiguram na Prestação de Contas impropriedade e deficiência de informações sobretudo na aplicação mínima em manutenção e Desenvolvimento do Ensino, dificultando a análise percuciente dos técnicos que elaboraram o presente relatório.

Urge que a Administração Estadual busque providência do ponto de vista legal de modo a compatibilizar a exigência de caráter constitucional com as reais possibilidades financeiras do Estado.

Lamentavelmente, a Autoridade administrativa Estadual, em vez de colocar o problema com a clareza que os elementos de que dispõe enseja, prefere utilizar-se de artifício contábil, aduzindo que o Sistema SIAFEM não contemplava Relatório de despesa paga até o exercício de 1999. Assevera o senhor Secretário de Estado da Fazenda que somente com a criação das contas 292510101 - Despesa Liquida por Empenho 292520101 - Despesa Paga por Empenho seria possível a emissão de tal relatório.

Os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e demais elementos que integram as ontas do Governo do Espírito Santo - Exercício de 1999 - apresentam, segundo a comissão Técnica impropriedades de natureza formal. Os procedimentos de natureza orçamentária, financeira, contábil e patrimonial apresentam igualmente falhas e impropriedades.

À vista de todo o exposto, uma vez que não foram trazidas para o caderno processual informações imprescindíveis ao exame das contas e, considerando que foram detectadas irregularidades pela douta Comissão Técnica quando, ao arrepio do art. 5º da Emenda Constitucional nº 14 que alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, deixou de aplicar 60% dos recursos disciplinados pelo art. 212 da Constituição Federal fosse utilizado exclusivamente no Ensino Fundamental, opino no sentido de que o Tribunal de Contas emita **PARECER PRÉVIO,** recomendando à Augusta Assembléia Legislativa a **REJEIÇÃO** da presente Prestação de Contas do exercício de 1999.

Vitória, 25 de setembro de 2000

WOLMAR BERMUDES
Procurador-Chefe da
Procuradoria de Justiça de Contas