Proc. TC 5729/01
Fls. 850
Antonieta C.Magalhães
016969

Parecer nº: 4077/01
Processo TC: 5729/01
Interessado: CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO
Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

Submete-se a exame e parecer desta Procuradoria de Justiça de Contas o Processo que versa sobre as contas da Gestão Fiscal do PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, relativos ao exercício de 2000, de responsabilidade do Senhor José Ignácio Ferreira, Governador do Estado do Espírito Santo.

I - DO HISTÓRICO

A matéria veio a exame desta Procuradoria de Justiça de Contas a partir do impulso processual determinado pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator, em cumprimento ao estatuído no art. 75 da Lei Complementar 32/93 e para os fins do disposto no art. 159 do Regimento Interno desta Corte.

A manifestação levada a efeito no presente processo decorre dos dispositivos elencados na Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, considerando a regulamentação procedida no âmbito desta Casa, consubstanciada na ata do Plenário do Tribunal Pleno do dia 12 de março de 2001. Também aplicável à espécie, no que couber, o conjunto normativo disposto no Regimento Interno do TCE.

É o sucinto sumário dos autos.

acm/

II - DAS CONSIDERAÇÕES GERAIS

Subsidiam o presente ato opinativo os conjuntos de dados oferecidos nos autos pelo Responsável, bem assim a análise técnica com origem na diligente supervisão da Equipe Técnica Responsável pelo Relatório.

Ainda nos registros primeiros é de se assinalar a exiguidade dos prazos ensejados a este Órgão para a sua manifestação, dificuldade que, de resto, mostra-se evidenciada também para o Eminente Conselheiro-Relator, com a árdua tarefa de propor o encaminhamento da fase decisória deste processo.

Compreendida essa limitação no conceito da novel realidade que se entendeu colocada à Corte com o advento da LC. 101/2000, ensejando o referido e as indesmentíveis vicissitudes trazidas por esse Diploma e suas profundas repercussões na Administração Pública e na sociedade.

Não será demasiado referir, ainda que se constitua em conhecimento geral que no primeiro ano de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (2000) vários dos seus comandos se mostraram materialmente inexequíveis, como por exemplo o atendimento das metas fiscais.

O mesmo grau de compreensão que se advoga no trato dos previsíveis entraves vivenciados pelo Corpo Técnico quanto às gestões instrutivas haverá de se estender à Administração - e seus Gestores - a partir da nova ordem normativa, com os evidentes reflexos na condução dos negócios do Estado.

Simples e objetivo no seus princípios e propósitos, o Estatuto da Responsabilidade na Gestão Fiscal tem a sua operacionalização marcada por

uma complexa cadeia de exigências, comandos, vedações, restrições que, combinados com o teor da Lei Federal 10.028, de 19.10.2000, levam a uma "nova ordem cultural" no que diz respeito ao processo de planejamento; com a efetividade na realização da receita; com o vigor no controle do gasto público (especialmente nos itens pessoal e serviços) e com o equilíbrio das contas, tudo num cenário que insiste na transparência e na participação popular.

Um outro registro também parece se impor, não obstante mais afeiçoado fosse a uma análise com contornos filosóficos ou políticos. É o que diz com um paradoxo que emerge da LRF, em cotejo com a atual disciplina constitucional.

Com efeito, se a Constituição de 1988 prestigiava um "Estado Forte", em algumas áreas até monopolistas, também muito presente na atividade econômica, o conjunto de Emendas que se sucederam, mudaram esse quadro. A realidade hoje reflete um Estado mais concentrado na prestação de serviços que, por isso mesmo, requer o uso intensivo de mão-de-obra, tornando-o "dependente" do aparato humano. E aqui não é o caso de apreciar da sua qualidade, sabendo-se apenas que o melhor atendimento daqueles serviços essenciais sempre foi justificativa para as "reformas".

Sem embargo dessa realidade, e da própria constatação - elementar - de que mesmo uma alentada política de investimentos, em maior ou menor grau deságua em inexoráveis despesas de custeio, a Lei Complementar tem um dos seus principais focos restritivos nos gastos com pessoal/serviços. Estes, a verdadeira essência para a atuação de inúmeros dos cometimentos reservados ao poder público, como são aqueles que na dicção do Plano Diretor de Reforma do Estado (gerido pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE) se colocam no "núcleo estratégico".

A responsabilidade fiscal é dever do conjunto dos Órgãos e Poderes do Estado. Mas não se pode perder de vista as especificidades da atuação de cada um, a ratio da própria formulação jurídica e as demandas que vivenciam para se desincumbir dos seus misteres.

III - DA ANÁLISE DOS ASPECTOS ESPECÍFICOS

1. RECEITA CORRENTE

A Receita Corrente Líquida relativa ao exercício de 2000 totalizou R$ 2.186.644.564,22, revelando um crescimento nominal na ordem de 12,8% em relação ao exercício de 1999, quando alcançou o montante de R$ 1.938.704.915,63.

As divergências observadas entre os valores das Receitas Correntes apresentados pelo Poder Executivo, utilizadas como base de cálculo da Receita Corrente Líquida referente ao exercício de 2000 são incompletos porque se deixou de incluir as receitas das empresas estatais dependentes. Tal fato merece uma ressalva por parte desta Corte de Contas, tendo em vista que a importância de uma correta apuração da Receita Corrente Líquida que serve de base para todos os limites constantes da lei de Responsabilidade Fiscal, como, por exemplo, os relativos ao gasto de pessoal e endividamento.

2 - RESTOS A PAGAR

A avaliação procedida quanto aos Restos a Pagar demonstrou que as despesas oçamentárias não pagas no exercício geraram compromissos financeiros para o exercício seguinte da ordem de R$ 74.203.861, representados pela

movimentação líquida de Restos a Pagar no valor de R$ 57.965.043 e dos serviços da dívida no valor de R$ 16.238.818, enquanto que o disponível para o exercício seguinte foi de R$ 111.887.425, o que significa dizer que o Governo do Estado mantém disponibilidade financeira suficiente para a cobertura das despesas orçamentárias não pagas que passaram para o exercício posterior (2001), desconsiderando as exigibilidades já existentes referentes a exercícios anteriores.

Ressalta a Comissão em seu bem elaborado Relatório que os Restos a Pagar tem se tornado um verdadeiro orçamento paralelo ao Orçamento Anual. No encerramento do exercício de 1997, seu saldo já representa 30,52% de toda receita realizada; em 1998, caindo para 28,45%; em 1999, elevou-se para 40,81% e em 2000 representou 32,39% de toda a receita realizada.

Apurou a diligente comissão que o Poder Executivo Estadual publicou em 31 de janeiro de 2000 o demonstrativo das despesas de serviços de Terceiros em relação à Receita Corrente Líquida, Orçamentos Fiscal e da Seguridade, na forma definida pelo art. 72 da LRF, demonstrando que aquele Poder comprometeu com serviços de terceiros, em 1999, o valor de R$ 136.504.928, representando 7% da RCL também publicada para aquele exercício que foi de R$ 1.837.161.077. Já para o exercício de 2000, o valor publicado pelo Poder Executivo para esta modalidade de despesa foi de R$ 188.999.201, representando 9% da Receita Corrente Líquida de R$ 2.176.256.936.

Destacou-se que em ambos valores e Despesas com Serviços de Terceiros demonstrados, houve inobservância o art. 72 da LRF, cabendo, entretanto destacar que tendo em vista a edição da Lei Complementar 101 em 04 de maio de 2000, o Poder Executivo já tinha realizado no período de janeiro até a data da

aprovação da lei, parte do orçamento aprovado para o exercício de 2000, o que inviabilizou o cumprimento integral do disposto no art. 72 da LRF. A diferença entre o percentual de serviços de Terceiros no exercício de 2000 e 1999 foi de 0,87%.

Seguindo a linha de raciocínio da Comissão pode-se afirmar que a análise se consubstancia num conjunto de dados em que se inaugura a fiscalização pontual da matéria.

No contexto, impõe-se dizer sobre o lançado, entendimento de que o Poder Executivo atendeu a determinado comando legal, este de interpretação ainda não sedimentada. O ente fiscalizado ignorava - no plano formal, pelo menos - os critérios de inserção/afastamento no rol de despesas com serviços.

3 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO, ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DE RECURSOS

Apurou-se no Relatório de Gestão Fiscal publicado pelo Poder Executivo que foi atendida à exigência contida na alínea "d", do inciso I, do art. 55 da LRF, abrangendo os três quadrimestres do exercício de 2000. Pelos dados publicados, verifica-se que as receitas realizadas mediante operações de crédito em 2000 e classificadas como Receitas de Capital, totalizaram R$ 22.809 mil sendo R$ 16.237 mil oriundas de operações de créditos internos e R$ 6.572 mil de operações de créditos externos.

As operações de crédito no exercício de 2000 atingiam 1,048% da receita corrente líquida divulgada pelo Estado no valor de R$ 2.176.257. Ressalta o operosa comissão que as receitas provenientes de operações de crédito

realizadas pelo Governo durante o exercício de 2000, são oriundas de contratos firmados cujas leis autorizativas precedem àquele exercício, observa-se também que o demonstrativo em análise não evidencia a realização de antecipações de receita orçamentária por parte do Governo do Estado do Espírito Santo durante o exercício de 2000.

Pelos valores publicados pelo Poder Executivo, observa-se que as disponibilidades financeiras no valor de R$ 100.619.238.00 são insuficientes para fazer face a um passivo financeiro de R$ 1.360.586.517, revelando ao final do exercício de 2000 déficit financeiro de R$ 1.259.967.280. Concluindo, observa-se que para cada R$ 1.00 de dívida, o Poder Executivo dispõe apenas de R$ 0,08 para custear seus compromissos de curto prazo comprometendo parte da receita de 2001.

4 - DESPESAS COM A EDUCAÇÃO

Com o objetivo de evitar a ocorrência da limitação ocorrida por ocasião da análise da Prestação de contas no ano pretérito em que o Governo do Estado deixou de transferir à conta bancária do ensino fundamental a quantia de R$ 13.692.410,39 relativo aos 15% dos impostos próprios e/ou recebidos por transferências da União que não tenham contribuído para a formação do FUNDEF, a Presidência desta Corte de contas encaminhou o ofício 118/2001 de 07.03.2001 ao Ex^{mo} Sr. Governador do Estado do Espírito Santo, solicitando o envio de demonstrativo da despesa empenhada, liquidada e **paga** com os respectivos restos a pagar, processados e não processados. Ressalta a comissão que para a apuração a efetiva aplicação dos valores no ensino, é imprescindível a apresentação por parte do Governo dos valores efetivamente pagos. Não vieram para exame, conforme solicitado, o demonstrativo das despesas efetivamente pagas.

É oportuno registrar que em 22 de novembro de 2000, o Plenário desta Corte de Contas decidiu, conforme se acha contido na Ata nº 75/00 "que a Lei de Responsabilidade Fiscal explicitou a inclusão dos 75% que cabem ao Governo nos recursos do ICMS/FUNDAP como base do cálculo da Receita Corrente Líquida. A mesma mudança deve então ser feita na área de Educação o que leva a obrigatoriedade de repasse de 15% dos recursos para o FUNDEF. Entretanto, somente em 26 de novembro de 2000 foi publicada a Portaria ficando o Governo do Estado obrigado a aplicar no exercício de 2000, os recursos destinados à educação, orientando-se pela Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 5.896 que exclui em seu art. 13 o ICMS/FUNDAP da receita do Estado.

Consignou a comissão em seu Relatório que o Governo do Estado deveria disponibilizar à Secretaria de Estado da Educação, em conformidade com o disposto no art. 69, da Lei Federal 9.394/96 (LDB) no decorrer do exercício a importância de R$ 365.853.105,44, assim distribuídos R$ 206.459.000,76 na conta do Ensino Fundamental denominada FUNEFE e R$ 159.394.104,68 na conta do Ensino Geral, denominada MDE. Ocorre que, segundo se apurou, o Governo descumpriu o referido art. 69 da referida Lei de Diretrizes e Bases, quando deixou de transferir à conta bancária do ensino fundamental a cifra de R$ 13.108.720,49 relativos aos 15% dos impostos próprios e/ou recebidos por transferência da união.

De igual modo, a comissão não constatou tivesse a Administração Estadual realizado depósitos da parcela correspondente aos 10% restantes do total dos 25% dos impostos arrecadados.

Salienta a comissão que apesar de o Governo do Estado em seu demonstrativo destacar a aplicação superavitária de 25.4% da receita líquida na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, deixou, entretanto, indevidamente, de computar

como receita R$ 4.238.643.61 de dívida ativa de ICMS, além de correção monetária, juros e multa de mora arrecadadas provenientes de ICMS, IPVA, ITCD no montante de R$ 9.792.863,58.

Consignou, outrossim, como aplicação efetiva no ensino a despesa realizada no exercício pelo total empenhado no exercício, quando o correto seria a despesa efetivamente **paga**.

Finalmente, a operosa Comissão Técnica registrou as seguintes irregularidades observadas nos demonstrativos apresentados.

> a) Nos exercícios de 1999 e 2000 não foi providenciada a devolução à conta FUNDEF de R$ 12.345.827,28 remanescentes do exercício de 1998, transferidos à conta única estadual para cobertura de despesas fora do objetivo do referido findo.

5 - RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS

Consignou a comissão em seu Relatório que o IPAJM encontra-se numa situação econômico-financeira preocupante, em face da escassez de suas reservas matemáticas necessárias ao cumprimento dos seus encargos. Tal situação de dificuldade tem origem no montante das contribuições devidas ao IPAJM em 31.12.2000 que alcança a cifra de R$ 168.131.257,76, abrangendo as contribuições devidas pelo servidor (46,06% do total devido) e pelo empregados (53,94% do total devido).

Alguns órgãos da administração Pública contribuem para lançar a Autarquia nesta penúria financeira, deixando de repassar 11% devidos da parte do empregador.

Proc. TC 5729/01
Fls. 859

Antonieta C.Magalhães
016969

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 aos Técnicos que elaboraram o presente relatório.

De todo o exposto, vê-se, claramente, que o caderno processual mostra circunstânciais desconformidades com as disposições regulares, as quais passaram a viger em meados do exercício, quando já aprovados a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, este em execução. Em situações tais, deve-se ter em mira as demonstrações efetivas do Responsável, no sentido de buscar o alcance do quanto preconizado em lei.

Entratanto o mesmo não se pode dizer com o gasto do ensino. Evidenciado ficou que o Governo do Estado deixou de aplicar no ensino Fundamental e no Geral cifras a que está obrigado por determinação legal.

Por entender que o desvio de Recursos destinados ao Ensino se constituiu irregularidade grave, por ferir a norma Constitucional e infra Constitucional, conclui este òrgão Ministerial pela **REJEIÇÃO** das presentes contas de Gestão Fiscal do Excelentíssimo Senhor José Ignácio Ferreira, Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de 2000.

Vitória, 23 de novembro de 2001.

WOLMAR BERMUDES
Procurador-Chefe da
Procuradoria de Justiça de Contas