EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PPJC 2782/2011
Processo TC: 2691/2011
Interessado: GOVERNADORIA
Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO 2010

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Lei Complementar nº. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Analisa-se prestação de contas anual do **GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, relativa ao exercício financeiro de 2010, sob responsabilidade de PAULO CÉSAR HARTUNG GOMES**,** remetida a esse Tribunal de Contas para fins de emissão de parecer prévio, na forma do art. 71, inciso I, da Constituição Estadual c/c arts. 1º, inciso I, e 75 da Lei Complementar nº. 32/93.

A documentação foi examinada pela Comissão Técnica de Planejamento e Acompanhamento das Contas de Governo do Estado do Espírito Santo, instituída pela Portaria N nº. 019/2010, a qual, por meio do Relatório Técnico de fls. 10.685/11.076, sugeriu a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas.

Ato contínuo, nos termos do art. 122 da Resolução TC nº. 182/02, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

Pois bem.

O dever de prestar contas funda-se em preceito insculpido na Constituição Estadual, artigo 70, parágrafo único, que diz: "*Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes, assuma obrigações de natureza pecuniária",* o que é uma exigência fundamental do regime republicano e do estado democrático de direito.

Dessa forma, o Administrador Público, no exercício das suas funções deve agir em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública, sujeitando-se à prestação de contas perante a sociedade, com vistas a garantir que os bens e rendas públicas sejam utilizados segundo sua destinação.

A titularidade do controle externo, na forma do art. 71 da Constituição Federal, pertence ao Poder Legislativo que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas.

Nos termos do art. 56, XI, da Constituição do Estado do Espírito Santo compete exclusivamente à Assembleia Legislativa "*julgar as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo*". Ao Tribunal de Contas cabe auxiliá-la nesse mister, emitindo o respectivo parecer prévio, consoante art. 71, inciso I, da Constituição Estadual.

Na análise das contas anuais prestadas pelo Governador verifica-se a sua conduta no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, é dizer, as contas de governo propiciam uma avaliação "macro" das ações governamentais, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do ente político, conforme se denota do seguinte julgado do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

> O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gastos mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº. 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I, c.c. 49, IX da CF/88) (RMS 11060/GO, 2ªT., Min. Rel. Laurita Vaz, 16/04/2002).

Observa-se, portanto, que se cuida de um sistema especial em que o Governador não presta as contas unicamente como chefe do Poder Executivo, mas como responsável geral pela execução orçamentária do Estado.

Segundo a Lei Complementar nº. 32/93 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, as contas do Governador do Estado serão constituídas "*pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, pela demonstração das variações patrimoniais, pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno e por outros elementos que forem definidos pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas*".

No caso vertente, a Comissão Técnica de Planejamento e Acompanhamento das Contas de Governo não se limitou à análise das formalidades legais das documentações acima referidas (exame de conformidade), mas também procedeu ao exame de desempenho das contas, levando-se em consideração aspectos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade das ações governamentais atinando, especialmente, para as metas e prioridades definidas nas leis orçamentárias.

É o que se observa no tópico relativo à análise dos instrumentos de planejamento, auditorias e monitoramento dos programas de governo, moderna

técnica de auditoria, denominada operacional, que permite a avaliação sistemática de políticas, programas, projetos, atividades e sistemas governamentais.

O relatório técnico constante dos autos fornece aos parlamentares amplos subsídios para avaliar todos os aspectos relevantes às ações governamentais efetivadas no exercício de 2010, permitindo-lhes conhecer, com profundidade, a atual situação financeira, orçamentária e patrimonial do Estado do Espírito Santo.

Nesse contexto, para não incorrer em repetições desnecessárias, expõe-se nesta manifestação breves considerações sobre os pontos mais relevantes da prestação de contas *sub examine.*

No tocante ao exame das **demonstrações contábeis** – balanço orçamentário, balanço financeiro, demonstrações das variações patrimoniais, balanço patrimonial, conciliações bancárias etc – evidencia-se que a escrituração das contas encontra-se em consonância com as disposições da Lei nº. 4.320/64, em especial, com as normas dos artigos 83 e 85.[1]

As inconsistências apontadas pelo corpo técnico - ausência de consolidação dos saldos contábeis da COHAB nos demonstrativos contábeis do Estado e não contabilização de saldos bancários de alguns órgãos da administração direta e indireta - não tiveram o condão de macular a contabilidade do Ente, seja porque não interferiram, significativamente, no saldo patrimonial consolidado do Estado, seja porque não distorceram de forma relevante a informação prestada no termo de verificação de disponibilidades financeiras.

Vale ressaltar ainda, conforme exposto pelo corpo técnico, que o déficit orçamentário verificado no exercício encontra-se amparado por superávit financeiro do exercício anterior da ordem de R$ 2.285.551.098,00 (Dois bilhões, duzentos e oitenta cinco milhões, quinhentos e cinquenta um mil e noventa oito reais), não constituindo, portanto, irregularidade.

No que permite à **gestão fiscal**, cujas regras encontram-se estabelecidas na Lei Complementar nº. 101/00, atestou a equipe técnica, com base nos balanços e relatórios apresentados, o cumprimento do estabelecido nos seus dispositivos, mormente quanto aos limites relativos à despesa total com pessoal (37,13% - Poder Executivo; 1,04% - Poder Legislativo; 0,634% - Tribunal de Contas; 4,98% - Poder Judiciário; 1,54% - Ministério Público; 45,32% - Ente Federativo), à dívida consolidada/percentual de endividamento (17,90%), à concessão de garantias

[1] Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

e contragarantias (0,11%) e à operações de crédito (1,70%), bem como ao alcance das metas de arrecadação da receita.

Quanto às **leis orçamentárias (LDO e LOA)**, instrumento de planejamento das ações governamentais, verificou-se sua conformidade com o texto constitucional e leis correlatas, embora algumas falhas tenham sido observadas, senão vejamos:

> A **Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010** foi encaminhada tempestivamente a este Tribunal e está estruturada em 9 (nove) capítulos que atendem, quanto à integralidade, às exigências das Constituições Federal e Estadual e da Lei de Responsabilidade Fiscal, **à exceção do Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado**, exigido pelo artigo 4º, § 2º, inciso V, da LRF e disciplinado pela Portaria nº 577, de 15 de outubro de 2008, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda.
>
> **Com relação ao conteúdo do texto da LDO, o artigo 29 se encontra incompleto, pois não define, de forma precisa, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos** conforme determina o Inciso I, alínea e, do artigo 4º da LRF. Essa impropriedade já foi destacada na análise da Prestação de Contas do Governador de exercícios anteriores.
>
> Ainda com relação ao conteúdo do texto da LDO, **o Demonstrativo VII (Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita) do Anexo I (Metas Fiscais) não foi elaborado conforme orientação da Portaria nº 577**, de 15 de outubro de 2008, da STN, não apresentando a análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações, a fim de dar maior consistência aos valores apresentados.
>
> Por sua vez, **o Demonstrativo III (Metas fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores) não veio acompanhado da análise a respeito de alguns itens que representam parâmetros básicos para se chegar aos valores apresentados.** Por fim, **o Demonstrativo V (Origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos) não está acompanhado de análise dos valores apresentados,** de forma a dar maior clareza possível à visualização da situação descrita.(grifos acrescidos)
>
> **Lei Orçamentária Anual - LOA**
>
> - a LOA apresenta no seu Anexo VII a compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo III (Prioridades e Metas) da LDO, conforme preceitua o art. 5º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF
> - a LOA observou os parâmetros estabelecidos pela Lei nº 4320/64;
> - **a LOA não observou todos os parâmetros determinados pela LRF uma vez que não apresenta as medidas de compensação a renúncias de receitas e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado,** conforme determina o artigo 5º, inciso II, da LRF;
>
> [...]
>
> - os limites constantes na LDO 2010, destacados na análise, foram observados na LOA 2010;
> - **relação de precatórios, referente ao período de 02/07/2008 a 01/07/2009, foi encaminhada, por força do artigo 184 da Resolução TCEES nº 182, dentro do prazo fixado pelo artigo 104, inciso III, da mesma Resolução, porém, nela não consta a data do trânsito em julgado da decisão, descumprindo a exigência da alínea "a" do inciso III do artigo 104 da Resolução TC-182/2002.** A LOA registra nas rubricas "sentenças judiciais" o valor de R$ 44.658.150,00 (quarenta e quatro milhões, seiscentos e cinquenta e

> oito mil, cento e cinquenta reais), e a soma dos valores indicados na relação de precatórios apresentada monta R$ 44.069.762,00 (quarenta e quatro milhões, sessenta e nove mil, setecentos e sessenta e dois reais). Assim, deduz-se que há dotação suficiente na LOA 2010 para os precatórios relacionados. Ressalta-se que a natureza de quase a totalidade dos precatórios indicada na relação é "alimentar".[2]

As inconsistências acima reproduzidas constituem descumprimento da norma do art. 1º, § 1º, da LRF[3], colocando em risco as finanças do Estado, sobretudo pelo menosprezo às despesas obrigatórias de caráter continuado as quais, exatamente pela sua natureza, deveriam merecer maior atenção por parte do Administrador, de forma a garantir-lhe sempre os meios de custeio e evitar surpresas futuras que possam ocasionar o desequilíbrio orçamentário.

É importante mencionar, porém, a pertinente observação do corpo técnico de que tais irregularidades já foram identificadas anteriormente, mas não foram tempestivamente comunicadas às autoridades competentes de modo que pudessem saná-las no exercício de 2010.

Aspecto obrigatório a também ser analisado nas contas de governo é o cumprimento dos **valores mínimos constitucionalmente previstos para aplicação em saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino,** consoante arts. 198, § 2º, e 212 da Constituição Federal c/c arts. 60 e 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.[4]

---

[2] Fls. 11.032/11.039.

[3] Art. 1º a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

[4] Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

...

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

...

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

...

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea *a*, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

...

Art. 212 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

Em relação à manutenção e desenvolvimento do ensino, denota-se à fl. 10.955, que no exercício de 2010, foi despendido o montante de R$ 1.800.216.439,00 em gasto efetivo com **ensino total**, equivalente a **30,47%** das receitas de impostos e das transferências constitucionais, já deduzido o total de R$ 9.132.477,89, expurgado do cálculo por não se referir a gasto com educação nos termos da legislação vigente.

Por sua vez, o Estado aplicou **99,42%** das receitas recebidas do **Fundeb** na manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (fl. 10.956), sendo **89,54%** desse valor gasto com **remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental e médio** (fl. 10.957).

Lado outro, em **ações e serviços públicos de saúde**, apurou-se A aplicação total de R$ 1.359.579.411,00, excluídos R$ 14.304.740,58, cujas despesas não guardam pertinência com tais gastos, na forma da legislação vigente, o que corresponde a um percentual de **14,63%** sobre a receita líquida de impostos e transferências constitucionais (fl. 10.979).

O monitoramento dos programas de governo na área de educação revelou que, conquanto tenha havido melhora na avaliação da educação no Estado, esta se deu de forma lenta e em índices abaixo do esperado, o que significa dizer que o aspecto quantitativo dos gastos não está refletindo no qualitativo. Está-se, portanto, a demandar uma revisão dos programas adotados pela Secretaria de Educação com vistas à melhor aplicação dos recursos públicos direcionados a essa área, consoante se observa da seguinte ponderação do corpo técnico, à fl.11.041:

> Dez programas da função educação ganharam destaque de percentual de realização acima de 60%. Deve-se ter em conta que a educação é regulada pela Carta Magna e legislação correlata de forma impositiva quanto a limites que devem ser rigorosamente obedecidos. Aqui, o orçamento público, além de ser autorizativo, envolve obrigatoriedade. **Apesar disso, nesse contexto, o programa 0501 – "Administração e Desenvolvimento de Recursos Humanos", cujo objetivo previsto era de "Valorizar o Servidor Público Estadual e Comprometê-lo com a Ética, o Profissionalismo e a Qualidade dos Serviços Prestados a Sociedade", teve como realizado apenas 16% de sua previsão e o programa 0183 – "Formação dos Profissionais da Educação" teve realização de apenas 61,3% do previsto, ou seja, apesar de o Governo Estadual ter realizado 96,1% do total previsto na Função Educação, o fator "Ser Humano" ou "Qualificação Profissional" está bem abaixo do planejado pelo governo.** (grifos acrescidos)

Na área da saúde, o monitoramento constatou um aumento no número de leitos disponíveis. Entretanto, deficiência no sistema de regulação e na

---

...
II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;
...
XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

gestão dos leitos é a principal causa para a ineficiência do sistema de saúde pública do Estado, o qual chegou à beira do colapso no início do atual governo, conforme amplamente divulgado na mídia capixaba e nacional.

Vale ressaltar ainda, que o corpo técnico desse Tribunal constatou que cerca de 57% dos leitos disponíveis são de hospitais filantrópicos ou privados (fl.11.009). A Constituição Federal determina que as instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde (art. 199, § 1º.). Observa-se que no Estado do Espírito Santo essa situação se inverteu, havendo uma prevalência da rede privada.

Essa constatação, além de evidenciar a incapacidade do Estado em suprir as demandas de saúde da população, sinaliza para um possível desperdício de dinheiro público, vez que a manutenção de estrutura própria pode ser mais viável economicamente do que a compra de leitos em estabelecimentos privados.

À fl. 11.041, acentua o corpo técnico:

> **A execução orçamentária relativa à Função Saúde totalizou apenas 60,4% do total previsto.** Se compararmos esse percentual com o da Educação (96,1%) e da Segurança (90,9%), temos uma desigualdade expressiva de realização. O que explicaria essa grande diferença seria que, apesar de 8 dos 11 programas da Função Saúde terem sido realizados em mais de 70% do Orçamento de per si, o programa 0013 – "Assistência Especializada em Saúde" realizou 2,2% do valor orçado. Apesar de este programa prever a despesa de 497.000.000,00 (quatrocentos e noventa e sete milhões de reais), foram executados efetivamente, aproximadamente, apenas 10.900.000,00 (dez milhões e novecentos reais). **Em outras palavras, quando o assunto é Assistência Especializada em Saúde o Governo não tem expressão orçamentária e conseqüentemente de realização física.**

Aqui se denota falha na canalização de recursos para o atendimento de assistência especializada em saúde, sobretudo para o tratamento de dependentes químicos, demanda mais recente da sociedade.

Não obstante as observações supra, é importante mencionar que os investimentos nas áreas de saúde e educação no período compreendido entre 2001-2010 obtiveram uma variação real positiva de 106% e 315%, respectivamente (fls. 10.762 e 10.764), cabendo destacar que, no exercício em análise, as funções saúde e educação inseriram-se entre as três únicas funções cuja porcentagem de despesa encontra-se acima de 10% em relação ao total do orçamento, conforme informações às fls. 10.809/10.810, revelando, portanto, o seu caráter prioritário para o governo que se encerrou.

Assim como educação e saúde, as áreas de segurança pública e saneamento receberam recursos prioritários no orçamento. Contudo, o monitoramento dessas funções demonstrou que, no exercício de 2010, não houve realização orçamentária para os programas de tratamento de resíduos sólidos urbanos e gestão da política de transportes e obras públicas, bem como se constatou investimentos insuficientes em ações preventivas no âmbito da segurança pública.

É pertinente observar que as constatações obtidas no monitoramento de programas prioritários do Governo, acima mencionadas, não interferem no resultado da análise da prestação de contas. Com efeito, verificou-se que todas as áreas objeto de monitoramento receberam prioridade no orçamento e, em geral, lograram um bom desempenho.

As conclusões do monitoramento devem, contudo, servir de instrumento de análise para o atual governo, bem assim ao titular do Controle Externo (Poder Legislativo) para a elaboração/reformulação e aprovação dos futuros programas governamentais, visando assim à otimização dos dispêndios de recursos, com a consequente melhora de qualidade dos serviços públicos prestados à população em geral, quem afinal os custeia por meio de exações tributárias.

São com estas considerações que o **Ministério Público de Contas,** encampando em todos os seus termos o relatório técnico de fls. 10.685/11.076, oficia para que seja emitido **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de 2010, sob a responsabilidade de PAULO CÉSAR HARTUNG GOMES, na forma do art. 71, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 75 da Lei Complementar nº. 32/93.

Vitória, 14 de junho de 2011.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS