

**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL
DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

**NOTA TÉCNICA DE
ESCLARECIMENTO**

PROCESSO TC n.º: 0701531-8

MODALIDADE: PRESTAÇÃO DE CONTAS

UNIDADE GESTORA: GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

EXERCÍCIO: 2006

INTERESSADOS: JARBAS VASCONCELOS E JOSÉ MENDONÇA FILHO

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

EQUIPE TÉCNICA: FERNANDO RAPOSO GAMEIRO TORRES

ALMENY PEREIRA DA SILVA

GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA

HUGO LEITE RIBEIRO

MARIA ELIZABETH HERÁCLIO DO RÊGO FREIRE

1. INTRODUÇÃO

Esta nota técnica de esclarecimento visa atender ao despacho exarado às fls. 890, tendo por objetivo apreciar as argumentações apresentadas pela defesa dos Senhores Jarbas de Andrade Vasconcelos e José Mendonça Filho.

2. COMENTÁRIOS INICIAIS

Antes de adentrarmos na análise propriamente dita, teceremos um breve comentário acerca das normas que permeiam a utilização dos recursos financeiros vinculados ao regime próprio de previdência para melhor compreensão dos posicionamentos defendidos adiante, por esta equipe técnica, quando da análise dos tópicos pertinentes ao Superávit/Déficit Financeiro do Exercício, Índice de Liquidez Imediata, Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Estado e Verificação do Cumprimento do Artigo 42 da LRF.

Inicialmente, é mister lembrar que a instituição de regime próprio de previdência para os servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, encontra-se previsto na Constituição Federal, no artigo 40, *caput*, o qual tem caráter contributivo e solidário, sendo custeado mediante as contribuições do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas.

Art. 40, CF. Aos **servidores** titulares de cargos efetivos da União, **dos Estados**, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **é assegurado regime de previdência** de caráter **contributivo e solidário**, mediante **contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos** e dos **pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial** e o disposto neste artigo. (grifos nossos)

A Lei Nacional nº 9.717/98 que dispõe sobre as regras gerais para organização e funcionamento desses regimes de previdência, estabelece critérios, em seu artigo 1º, incisos I a IX. Dentre esses, no inciso III, consta que as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes.

Art. 1º Os **regimes próprios de previdência** social dos servidores públicos da União, **dos Estados**, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes **critérios**:

III - **as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário** da União, **dos Estados**, do Distrito Federal e dos Municípios **e as contribuições do pessoal civil e militar**, ativo, inativo, e dos pensionistas, **somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes**, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art.6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (grifos nossos)

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que as disponibilidades de caixa dos regimes próprios de previdência deverão ficar depositadas em contas separadas das demais disponibilidades de cada ente, vedando sua aplicação,

inclusive, em títulos da dívida pública estadual e municipal, empréstimos de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, conforme se depreende do artigo 43, parágrafos primeiro e segundo, transcritos a seguir.

§ 1º As **disponibilidade de caixa dos regimes próprios de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculados a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente** e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º É **vedada aplicação** das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I- títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II – **empréstimos**, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas. (grifos nossos)

3. ANÁLISE

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO

A defesa relata os importantes avanços ocorridos na gestão pública, no entanto, não se pronuncia acerca das deficiências de controle apontadas no Relatório do Grupo de Assessoramento Técnico do TCE, relativas à necessidade de aperfeiçoamento no acompanhamento das organizações do terceiro setor, especialmente as OSCIPs. Nesse sentido, não se manifesta em relação à falha decorrente da ausência de licitação para repasse de recursos às OSCIPs, seja mediante Termo de Parceria, ou por contratação direta.

Cargos Comissionados e Funções Gratificadas

O relatório de contas constatou uma evolução de 55% no quantitativo de cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração, e 18% nas funções gratificadas designadas exclusivamente a servidores ocupantes de cargos efetivos. Observou-se, também, que à exceção de alguns órgãos, não houve a contabilização da despesa com cargos comissionados e funções gratificadas em contas específicas já existentes (contas do SIAFEM 3.3.1.90.11.31 e 3.3.1.90.11.33) impedindo a evidenciação do gasto total com essas despesas.

Em defesa apresentada a este Tribunal houve a argumentação de que os aumentos nos quantitativos de cargos comissionados e funções gratificadas “(...) tiveram como escopo o aprimoramento dos serviços públicos e da própria administração estadual, de modo plenamente justificado, considerando a importância da implantação e reestruturação administrativa de órgão, entidades e programas especiais (...)”. Ademais, a defesa alega que tais aumentos nos quantitativos dos cargos e funções já mencionados, não comprometeram o cumprimento dos limites de gastos com pessoal definidos pela LRF.

No caso da criação de cargos comissionados e funções gratificadas, o relatório apenas evidencia o incremento no seu quantitativo, não entrando no mérito da questão, em razão de ser uma discricionariedade do Poder Executivo. Porém, em relação à contabilização das referidas despesas em contas específicas, a defesa não se pronunciou.

Desta forma mantêm-se os termos do relatório técnico no sentido de ser providenciada a correta contabilização destas despesas por parte das unidades gestoras.

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O relatório verificou a necessidade de dar prosseguimento à evolução do acompanhamento dos programas governamentais, no sentido de serem criados indicadores de desempenho com a finalidade de não restringir a análise dos programas ao mero cumprimento, ou não, das metas estabelecidas no PPA.

Observou-se, também, a classificação equivocada de algumas despesas em seus subelementos, provocando distorções nos dados analisados.

Na análise do Balanço Orçamentário, o relatório comenta a divergência na contabilização dos recursos do FUNDEF na Lei Orçamentária e no referido Balanço, levando a ajustes por parte da equipe técnica. Nesse sentido, recomenda-se adotar as orientações da STN.

A defesa apresentada restringiu-se a informar sobre as melhorias no planejamento, gestão e controle orçamentários ocorridos ao longo dos últimos anos, remetendo à equipe técnica do atual governo as observações e recomendações apresentadas no relatório.

Sendo assim, mantêm-se os termos do relatório, devendo as observações apontadas neste, ser objeto de recomendações à atual equipe técnica do governo.

Execução Orçamentária

No capítulo referente à execução orçamentária do relatório de contas foram observados alguns aspectos sujeitos ao aprimoramento por parte da gestão estadual. Dentre estes, se inclui a necessidade de explicitar nas normas de créditos adicionais as alterações das metas, originalmente definidas na Lei Orçamentária Anual, dos projetos atividades e operações especiais, tendo em vista a possibilidade de mudança do quantitativo dessas metas, em razão do incremento ou diminuição das dotações inicialmente previstas. Outro aspecto abordado foi a necessidade do Estado estabelecer correspondência entre os instrumentos de aplicação de políticas públicas denominados de “programa”, “projeto” ou similares, que não constem da estrutura do PPA e suas alterações, com os existentes no referido Plano.

Por fim, o relatório de contas apontou, entre outras, a necessidade do órgão central de planejamento proceder a uma melhor análise das propostas remetidas pelas setoriais no sentido de verificar se as metas propostas guardam correspondência com as ações a que se vinculam, bem como se os recursos estimados nas ações estão adequados às reais necessidades de atingimento das metas. Além desses fatos, verificou ainda a necessidade de uma maior interação entre as equipes que fazem o monitoramento e os responsáveis pela execução orçamentária e financeira.

A defesa apresentada restringiu-se a direcionar à equipe técnica do atual governo as observações e recomendações apresentadas no relatório. Sendo assim, mantêm-se os termos do relatório, devendo as observações apontadas ser objeto de recomendações à atual equipe técnica do governo.

APLICAÇÃO DE RECURSOS EM SAÚDE

Quanto a esse ponto a defesa destaca o cumprimento da aplicação em saúde, bem como os avanços nesse setor. O relatório de contas constatou que, apesar do cumprimento dos limites constitucionais relacionados à saúde, o demonstrativo apresentado no balanço não seguiu as recomendações de anos anteriores do Tribunal de Contas, no sentido de não incluir em seus saldos os restos a pagar não processados inscritos no exercício, e a devolução de saldos não utilizados de convênios, bem com a inclusão dos restos a pagar não processados inscritos no exercício anterior e pagos no exercício em análise.

APLICAÇÃO DE RECURSOS EM EDUCAÇÃO

O relatório de contas constatou que, apesar do cumprimento dos limites constitucionais relacionados ao ensino, os demonstrativos apresentados no balanço não seguiram as recomendações de anos anteriores do Tribunal de Contas, no sentido de não incluir em seus saldos os restos a pagar não processados inscritos no exercício, as despesas relacionadas à merenda escolar e a devolução de saldos de convênios, bem com a inclusão dos restos a pagar não processados inscritos no exercício anterior e pagos no exercício em análise. No exercício de 2006 ainda foram incluídas, indevidamente, despesas relacionadas à realização de exames de DNA.

Observou-se também, em relação aos indicadores educacionais elevadas taxas de abandono e reprovação.

A defesa apresentada limita-se a informar que, apesar das dificuldades existentes no processo de enfrentamento da questão do ensino público, houve melhoria na qualidade do mesmo, citando, ainda, a melhora do indicador referente à taxa de distorção idade/série.

Desta forma, mantêm-se os termos do relatório, devendo as observações apontadas ser objeto de recomendações à atual equipe técnica do governo.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Consta no capítulo de assistência social, no tópico 8.5, que, em 2006, houve doação de 10 (dez) imóveis integrantes do patrimônio do Estado de Pernambuco para finalidades específicas de assistência social, todos com encargos para os donatários (Municípios/Entidades), como ocorrera no exercício de 2005.

Ressalta-se que as leis que autorizaram as doações, ora em comento, prevêm que se houver **descumprimento dos encargos, ocorrerá a resolução da doação do imóvel, retornando-os para a propriedade do Estado de Pernambuco.**

Solicitamos, na fase de elaboração do relatório, informações à Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania acerca dos procedimentos adotados para verificar o cumprimento dos respectivos encargos atribuídos aos donatários, bem como cópias dos relatórios de monitoramento, através do Ofício TC/DCE/GC 03 nº 50/06, de 12.12.2006, reiterado pelo Ofício nº 07/07, de 14.02.2007, sem que houvesse resposta.

Com referência a este tópico, a defesa não se pronunciou. Destarte, recomenda-se à atual gestão acompanhar as atividades desenvolvidas em todos os imóveis doados pelo Estado, para finalidades específicas de assistência social, a fim de avaliar o cumprimento dos respectivos encargos atribuídos aos donatários nas leis de doação, visto que o seu descumprimento implica na resolução da doação dos imóveis.

GESTÃO FINANCEIRA

Balanço Financeiro: Déficit

Analisado o Balanço Financeiro Consolidado do Estado, a partir do confronto entre os valores dos itens orçamentários e extra-orçamentários da receita e despesa, concluiu-se que houve um déficit financeiro, da ordem R\$ 210,21 milhões, originado do déficit extra-orçamentário (R\$ 391,93 milhões) que conseguiu suplantar o superávit orçamentário (R\$ 181,72 milhões) do exercício.

Demonstração do Déficit Financeiro Consolidado Exercício 2006

Em R\$ 1,00	
Discriminação	Valores
Receitas orçamentárias	10.701.329.370,65
(-) Despesas orçamentárias	10.519.610.061,74
Superávit orçamentário (1)	181.719.308,91
Receitas extra-orçamentárias	5.806.770.631,61
(-) Despesas extra-orçamentárias	6.198.704.510,16
Déficit extra-orçamentário (2)	(391.933.878,55)
Déficit Financeiro do Exercício = (1) + (2)	(210.214.569,64)

Fonte: Balanço Financeiro Consolidado de 2006

A defesa apresentou alguns esclarecimentos acerca do tópico relativo à gestão financeira, adentrando na discussão conceitual acerca da apuração do déficit financeiro, com base na Lei 4.320/64, a fim de rechaçar a análise realizada em relação ao Balanço Financeiro Consolidado do Estado, que revelou um déficit de R\$ 210,21 milhões. Os argumentos apresentados pela defesa são transcritos parcialmente a seguir.

(...)

Em relação a esse tópico, faz-se necessário esclarecer que o demonstrativo apresentado na página 173 do relatório, efetuado com base no Balanço Financeiro e não no Patrimonial, demonstra tão somente a redução do saldo do disponível, comparativamente com o saldo do exercício de 2005, ou seja:

Saldo do disponível de 2005	R\$ 779,0 milhões
(-) Saldo do disponível de 2006	R\$ 569,0 milhões
Redução do disponível	R\$ 210,0 milhões

(...)

Esclareça-se, portanto, que o saldo negativo da movimentação extra-orçamentário decorreu principalmente do desembolso efetuado em janeiro de 2006 para pagamento da folha de dezembro de 2005, mais encargos. A redução do saldo de caixa, comparativamente ao exercício de 2005, foi decorrente do pagamento dentro do exercício de 2006 da folha de dezembro, que costumeiramente vinha sendo paga no início do exercício

seguinte, computando-se assim um total de 14 folhas em 2006, contra 13 folhas em 2005.

Todavia, a forma de apuração do déficit/superávit financeiro do exercício, está definido na Lei 4.320/64, em seu artigo 43, parágrafos 1º e 2º, assim grafados:

Art. 43 (...)

Parágrafo 1º - Consideram-se recursos, para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I – o superávit financeiro **apurado em balanço patrimonial** do exercício anterior.

Parágrafo 2º - Entende-se por superávit financeiro, a diferença positiva entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro.

Pelo texto legal acima transcrito, depreende-se que o cálculo do déficit ou superávit do exercício deve ser efetuado com base no Balanço Patrimonial, incluindo-se assim todas as contas do Ativo e Passivo Financeiros e não apenas as disponibilidades, conforme verificado nos cálculos da equipe de auditoria do TCE. Outrossim, nas contas do realizável que compõem o Ativo Financeiro, são identificadas contas de liquidez imediata ou de liquidez de curtíssimo prazo, que servirão para liquidar as obrigações também do curto prazo.

(...)

Assim, com base no conceito da Lei 4.20/64, obtém-se o seguinte resultado com os números extraídos do Balanço Patrimonial, constante à página 266 do Balanço Geral do Estado:

Ativo Financeiro	R\$ 705,8 milhões
(-) Passivo Financeiro	R\$ 537,4 milhões
Superávit financeiro do exercício	R\$ 168,4 milhões

(...)

De fato, houve por parte do relatório técnico impropriedade conceitual quanto à denominação do resultado financeiro do exercício de 2006. No entanto, esta falha formal não invalida a análise realizada mediante o confronto entre os itens de receitas e despesas orçamentários (déficit de R\$ 391,93 milhões) e os itens de receitas e despesas extra-orçamentários (superávit de R\$ 181,72 milhões), obtendo-se como resultado um déficit de R\$ 210,21 milhões, equivalente à redução sofrida no saldo do disponível oriundo de 2005.

Com referência ao superávit financeiro, apurado no Balanço Patrimonial, esta equipe discorda do cálculo apresentado pela defesa quanto à inclusão dos investimentos do Regime Próprio de Previdência (R\$ 115,0 milhões), bem como de seus créditos a receber (R\$ 102,9 milhões), visto que esses recursos estão comprometidos com o pagamento dos benefícios previdenciários, conforme art. 40, *caput*, da CF *c/c* o art. 1º, inc. III, da Lei 9.717/98. Outrossim, faz-se necessário deduzir as obrigações do regime próprio de previdência (R\$ 42,2 milhões) do Passivo Financeiro do Estado.

Importante realçar que o artigo 43 da lei 4.320/64 trata dos recursos para abertura de créditos suplementares e especiais, ressaltando no parágrafo primeiro, que serão considerados os recursos para tal fim, **desde que não comprometidos**. Na lição dos ilustres J.Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, em *A Lei 4320/64 Comentada*, pg.109, 30ª edição, entende-se por recursos comprometidos:

(...) **aqueles que em razão** de contratos, convênios ou **leis são destinados a atender despesas obrigatórias**, tais como pessoal, amortização de empréstimos, juros, **inativos e pensionistas**, bem como **a fundos especiais, que tem receitas e despesas comprometidas com os respectivos objetivos específicos**. (grifos nossos)

Diante do exposto, foi refeito o cálculo da apuração do superávit financeiro elaborado pela defesa, excluindo-se as contas do regime próprio de previdência, do Ativo Financeiro, relativas ao disponível (R\$ 52,7 milhões), aos investimentos (R\$ 115 milhões) e a seus créditos a Receber (R\$ 102,9 milhões), bem como foram excluídas as suas obrigações (R\$ 42,2 milhões), do Passivo Financeiro, apurando-se um déficit financeiro da ordem de R\$ 60,2 milhões.

Ativo Financeiro	R\$ 435,1 milhões
(-) Passivo Financeiro	R\$ 495,3 milhões
Déficit financeiro do exercício	R\$ 60,2 milhões

GESTÃO PATRIMONIAL

Disponibilidades: Índice de Liquidez Imediata

Os argumentos apresentados pela defesa são transcritos *in verbis* a seguir:

Com relação ao índice de liquidez imediata de 0,84 (zero vírgula oitenta e quatro pontos percentuais), apresentado à página 176 do relatório da equipe de auditoria desse TCE, deve-se discordar do aludido cálculo, uma vez nas disponibilidades totais e do Poder Executivo, na forma do referido relatório, não foram incluídas as aplicações financeiras do FUNAFIN, no valor de 115 milhões, as quais, por força da Portaria MPAS nº 916/2003, estão classificadas no realizável. De acordo com o demonstrativo das disponibilidades de caixa, constante às páginas 405, 426 e 427 do Balanço Geral do Estado, a disponibilidade financeira do FUNAFIN é de 169 milhões e as obrigações a pagar de R\$ 42 milhões. Assim, não se entende como adequado computar a totalidade das obrigações, sem computar a totalidades, merecendo reavaliação de tal ponto do relatório.

Se efetuado novo cálculo, desta feita incluindo as disponibilidade de R\$ 115 milhões do FUNAFIN, o resultado é o seguinte:

Total do disponível	R\$ 568,8
Total do passivo financeiro	R\$ 537,5
Índice de Liquidez Imediata (D/PF)	1,058

Por outro lado, os créditos oriundos das contribuições previdenciárias patronais e complementar sobre a folha do 13º salário, no montante de aproximadamente R\$ 106 milhões que estão registrados na UG FUNAFIN, não foram computados como disponibilidade de caixa. Ora, esses valores deveriam ter sido computados em “outras disponibilidades financeiras” do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, por se tratarem de operações intra-orçamentárias, ou seja, obrigações do ente para com o próprio ente. Assim, computar a obrigação do ente sem reconhecer o crédito a receber, implicar em aumento artificial do *deficit*.

Inicialmente, cumpre informar que o índice de liquidez imediata tem por finalidade verificar o saldo das disponibilidades financeira, existente ao final do exercício, para arcar com os compromissos de curto prazo. Para o cálculo deste índice, utilizou-se o saldo das disponibilidades financeiras registradas nas contas Caixa, Bancos Conta Movimento, Aplicações Financeiras e Contas Vinculadas do Ativo Disponível em relação ao Passivo Financeiro do Estado.

A defesa pleiteia a inclusão, na Disponibilidade Financeira do Estado, dos recursos relativos aos investimentos do FUNAFIN (R\$ 115 milhões), registrados contabilmente no realizável, e por conseguinte, a revisão do cálculo do índice de liquidez elaborada por esta equipe técnica, passando a indicar uma situação superavitária.

Ocorre que os investimentos do FUNAFIN, como dito anteriormente, são recursos comprometidos com a manutenção do regime próprio de previdência, aplicados em títulos públicos federais e em fundos de renda fixa, os quais somente podem ser utilizados para pagamento de despesas previdenciárias, conforme art. 40, *caput*, da CF c/c o art. 1º, inc. III, da Lei 9.717/98, portanto, não há que se incluir os investimentos do FUNAFIN, no valor de R\$ 115 milhões, na Disponibilidade Financeira do Estado para fins de cálculo do Índice de Liquidez Imediata.

Ressalta-se que no cálculo do Índice de liquidez Imediata do Estado, elaborado no relatório técnico, não foram excluídos o Disponível e o Passivo Financeiro do FUNAFIN, respectivamente nos valores de R\$ 52,7 milhões e R\$ 42,2 milhões. Nesse sentido, cabe a revisão do cálculo inicial desse Índice, visto que os recursos da disponibilidades financeira do FUNAFIN somente podem ser utilizados para arcar com o seu Passivo Financeiro. Assim, efetuando novo cálculo, têm-se que:

Total do Disponível (s/o FUNAFIN)	401,1
(-) Passivo Financeiro (s/ o FUNAFIN)	495,2
(D/PF)	0,81

Ao final, a defesa adianta alguns questionamentos acerca do Demonstrativo de Disponibilidade Consolidado de Caixa, que integra o relatório de gestão fiscal do último quadrimestre, constante no Balanço Geral de 2006, às fls. 424, o qual está analisado com mais profundidade no tópico relativo aos Demonstrativos e Disposições Legais da Gestão Fiscal. Porém, abordaremos aqui os argumentos relacionados ao cálculo do Índice de Liquidez Imediata.

No tocante aos créditos a receber do FUNAFIN, em torno de R\$ 102 milhões, conforme SIAFEM, é importante esclarecer que estes créditos são registrados no grupo realizável do Ativo Financeiro, de acordo com a Portaria MPS nº 916/2003, tendo finalidade vinculada ao pagamento de benefícios previdenciários. Dessa forma, não foram computados como Disponibilidades de Caixa para o cálculo do Índice de Liquidez Imediata do Estado.

Quanto às contribuições a recolher (créditos a receber do FUNAFIN), registradas no Passivo Financeiro das Unidades Gestoras, não há porque serem excluídas do Passivo Financeiro para o cálculo do Índice de Liquidez Imediata, visto que são obrigações do ente para com o fundo, comprometendo, portanto, parcela do saldo das disponibilidades financeiras existentes nas UG's, ao final do exercício de 2006.

Ante o exposto, mantêm-se os termos do relatório técnico que aponta um Índice de Liquidez Imediata do Estado ainda deficitário em 2006. No entanto, retifica-se o valor inicialmente calculado para esse Índice, mediante a exclusão do Disponível do FUNAFIN (R\$ 52,7 milhões) e de seu Passivo Financeiro (R\$ 42,2 milhões), passando, então, essa relação de 0,84 para 0,81.

Controle das Fontes

Quanto ao controle das fontes, a defesa, inicialmente, registra a sua concordância em relação aos comentários da equipe de auditoria do TCE. Em seguida, apresenta alguns esclarecimentos, transcritos parcialmente a seguir:

Deve-se também ressaltar que a consolidação em uma só base de dados da movimentação orçamentária, financeira e patrimonial dos diversos órgãos do estado, a partir da implantação do SIAFEM, em 1996, foi permeada por diversas dificuldades operacionais. Um fato relevante diz respeito, por exemplo, à incorporação dos saldos iniciais, que na sua maioria foram efetuados em uma só fonte, em decorrência das dificuldades de identificação da fonte correta, uma vez que os registros em sistema anterior não eram computados por fonte. Assim, a fase de análise anterior desses saldos, ficou a cargo de cada órgão (de modo descentralizado), que fariam oportunamente os ajustes necessários. Acontece que, movidos pelas dificuldades quanto à ausência de pessoal qualificado e conhecimento técnico das diversas unidades gestoras, esse trabalho não foi consolidado, restando à Secretaria da Fazenda fazê-lo.

Apesar de incluída como uma das prioridades da Contadoria Geral do Estado da Secretaria da Fazenda, o reduzido quadro técnico associado às sucessivas greves no âmbito daquele órgão, prejudicou a realização desse trabalho com maior intensidade, não tendo sido possível atender completamente os sucessivos questionamentos do Tribunal de Contas, quando da análise das contas anuais do Governador.

Analisando detidamente o quadro de fontes apresentado às páginas 177 e 178 do relatório de auditoria desse TCE, observa-se que diversas fontes apresentam saldo positivos, que possivelmente deveriam ser ajustadas com a fonte de recursos ordinários que apresenta saldo negativo.

(...)

Deve-se, portanto, ser recomendado ao atual governo do estado a continuidade do trabalho acima.

Embora sejam compreensíveis as dificuldades operacionais para realizar o controle de fontes de recursos, é necessário aprimorá-lo, ressaltando-se, mais uma vez, a exemplo de outros relatórios técnicos de contas do Governo, a importância desse tipo de controle, que se torna imprescindível na verificação de aplicação dos recursos vinculados, bem como na composição das disponibilidades financeiras do Estado.

DEMONSTRATIVOS E DISPOSIÇÕES LEGAIS DA GESTÃO FISCAL

Resultado Nominal

O relatório de contas constatou, através da análise do Demonstrativo do Resultado Nominal, que houve uma redução na dívida fiscal líquida do Estado em cerca de 6% em relação ao exercício de 2005, passando de R\$ 5,23 bilhões para R\$ 4,92 bilhões ao fim de 2006. No entanto, verificou-se que apesar do esforço na redução da dívida no

exercício, não foi cumprido o resultado nominal previsto na LDO e ratificado na LOA, as quais previam um decréscimo de R\$ 461,03 milhões.

A defesa argumenta que há uma discrepância no valor dos saldos projetados da dívida consolidada, que confrontados com a realização, apresentam distorções relevantes. Afirma ainda que “(...) o número projetado para os estoques finais da dívida de 2005 e 2006, componentes do cálculo, não estão devidamente afinados, sendo superiores em muito às realizações”. Por fim, argumenta que “(...) hoje há um completo controle sobre o nível de endividamento do Estado (...)”.

O relatório técnico em nenhum momento contestou o controle do nível da dívida por parte do Estado, afirmando apenas que não foi cumprido o resultado nominal. Ressalta-se, ainda, que a meta do resultado nominal é definida pelo Poder Executivo, através da LDO e da LOA, devendo a Administração Estadual envidar esforços no sentido de que seja feita uma previsão mais condizente com a realidade do contexto da dívida. Desta forma, mantêm-se os termos do relatório.

Receita Corrente Líquida e Despesa Líquida com Pessoal

O relatório de contas constatou erro na apuração da Receita Corrente Líquida - RCL referente ao período de janeiro a dezembro de 2006, ao se verificar duplicidade na dedução dos recursos provenientes da compensação financeira entre regimes de previdência no valor de R\$ 3.359.511,77.

Em relação à Despesa Líquida com Pessoal - DLP, o relatório técnico apontou o seguinte:

1. **Poder Executivo** – Exclusão em duplicidade da compensação financeira (R\$ 3.359.511,77). A Despesa Líquida com Pessoal Ajustada do Poder Executivo, relativo ao período de janeiro a dezembro de 2006, apresenta-se um pouco maior, no montante de R\$ 3.125.105.195,75, enquanto no Balanço Geral era de R\$ 3.121.745.683,98;
2. **Poder Legislativo** – Divergência entre os valores publicados no RGF e os constantes no Balanço Geral. Essas divergências ocorreram basicamente no valor da dedução das despesas de exercícios anteriores, bem como, devido à dedução de Indenizações Trabalhistas;
3. **Ministério Público** – Divergência entre os valores publicados no RGF e os constantes no Balanço Geral. Essas divergências ocorreram entre os valores da despesa com pessoal inativo e pensionista, e ainda, no valor da dedução das contribuições previdenciárias.

A defesa não se posicionou sobre os pontos relatados acima, alegando que os erros identificados devem ser informados à Contadoria Geral do Estado da Secretaria da Fazenda, responsável pela elaboração dos demonstrativos de apuração da RCL e DLP, para observação futura.

Segundo a defesa, a confecção do balanço bem como dos últimos demonstrativos de 2006 foi realizada em 2007 sob a supervisão do novo Contador Geral, nomeado em janeiro do ano corrente, apesar de constar de forma indevida na documentação encaminhada ao TCE e no balanço patrimonial o nome da ex-Contadora

Geral do Estado. Ao final, a defesa conclui que “(...) nenhuma responsabilidade pode ser imputada a ela ou aos demais gestores de então, sobre eventuais falhas ou erros praticados nos referidos documentos”.

Ante o exposto, mantêm-se os termos do relatório técnico, devendo ser recomendado à atual gestão proceder-se aos ajustes necessários à correção das falhas apontadas.

Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa

Quanto ao Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, os argumentos apresentados pela defesa são transcritos *in verbis* a seguir:

Quanto ao registro contido no relatório elaborado pela equipe especial desse TCE, à página 200, relativo à apuração da suficiência de caixa, verificou-se que nele não foi considerado o saldo positivo final, incluindo os saldo da previdência, cujo valor está superavitário em 35,1 milhões. Considerando que o Sistema Previdenciário Estadual opera em regime de repartição simples, no qual o tesouro estadual é responsável direto pelo passivo atuarial, não há como compreender que as disponibilidades do Fundo não possam ser consideradas numa avaliação conjunta.

Além disso, não foram incluídos no Demonstrativo os valores dos créditos intra-orçamentários do FUNAFIN, no montante de R\$ 106 milhões, originados basicamente dos valores dos valores do 13º, liquidados em dezembro de 2006, e cuja obrigações estão computadas no Passivo Financeiro (Restos a Pagar) das demais unidades gestoras, como obrigação de pagamento para 31 de janeiro de 2007.

Por outro lado, deve-se considerar ainda, o estorno, efetuado pela atual administração, da receita de que trata a Portaria STN nº 447/2002, no montante de R\$ 142 milhões, bem como a existência de diversos passivos duvidosos descritos no item 6 do tópico abaixo.

Com base nos dados apresentados no Demonstrativo Consolidado de Caixa, constante no Balanço Geral às fls.212, concluiu-se que o Estado, ao final do exercício de 2006, apresentou insuficiência financeira de R\$ 51,64 milhões antes da inscrição dos restos a pagar não processados (R\$ 39,99 milhões), excluindo-se a suficiência financeira do Regime Próprio de Previdência de R\$ 126,74 milhões, visto que tais recursos somente podem ser utilizados para pagamento de benefícios previdenciários, conforme Lei Nacional 9.717/98, art. 1º, inc.III, pois são recursos legalmente vinculados.

Importante esclarecer que, o superávit financeiro de R\$ 35,1 milhões, evidenciado no Demonstrativo, agregou a suficiência financeira apresentada pelo regime próprio de previdência (R\$ 126 milhões). No entanto, o modelo de Demonstrativo de Caixa definido na Portaria STN nº 586/2005 (Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal e Riscos Fiscais, vigente em 2006), não apresenta a linha para evidenciação de déficit/superávit, ou seja, não faz avaliação conjunta entre as contas do ente com o do regime próprio.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 43, parágrafo primeiro, as disponibilidades de caixa dos regimes próprios de previdência, ainda que vinculados a fundos específicos, ficarão depositadas em conta separada das demais

disponibilidades de cada ente, prevendo ainda vedações para aplicação desses recursos, no parágrafo segundo, a saber:

Art. 43 *omissis*

§ 1º - As **disponibilidade de caixa dos regimes próprios de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculados a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente** e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º - É **vedada aplicação** das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I- títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II – **empréstimos**, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas. (grifos nossos)

A defesa pleiteia a inclusão dos créditos a receber do FUNAFIN, nas Disponibilidades Financeiras do Regime Próprio, bem como dos recursos estornados referentes às últimas parcelas relativas aos repasses financeiros do FPE e da CIDE de 2006, nas Disponibilidades Financeiras do Ente, apenas repassadas em janeiro de 2007. Ocorre que, tais recursos não podem ser computados como receita do exercício de 2006, visto que não foram arrecadados dentro dele, em observância ao regime de caixa da receita previsto no artigo 35, inciso I, da lei 4.320/64.

Diante do exposto, ratificamos os termos do relatório de auditoria que aponta insuficiência financeira de R\$ 51,64 milhões antes da inscrição dos restos a pagar não processados (R\$ 39,99 milhões).

Análise do Cumprimento ao Artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Inicialmente a defesa faz um breve retrospecto acerca da gestão, compreendendo os oito anos de mandato, transcrito parcialmente a seguir:

(...) é necessário registrar o esforço dos gestores públicos responsáveis pela prestação de contas objeto dessa avaliação, que durante os oito (08) anos sucessivos de mandato, procuraram com esmerado esforço e responsabilidade ajustar as contas do Estado, encontradas em completo desequilíbrio em janeiro de 1999.”

(...) Com efeito, o empenho e a preocupação em conseguir o desejado equilíbrio das contas públicas, perdurou por toda a gestão que se encerrou em 31 de dezembro de 2006.

(...) Por outro lado foi possível deixar o Estado com salários e fornecedores em dia, e com o regular cumprimento de todos os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e metas do Programa de Ajuste Fiscal, negociados com a União ao amparo da Lei 9.496/97.

Registre-se que, a preocupação com o cumprimento das regras de final de mandato, foi uma constante desta administração, quando já em 2002 foi realizado um importante trabalho com a parceria desse mesmo Tribunal de Contas, através de seminários e palestras no sentido de conscientizar os demais gestores e técnicos da administração Estadual quanto as regras definidas pela LRF e por esse TCE sobre a questão. A mesma preocupação

foi registrada no final da segunda gestão, quando já a partir do exercício de 2005, foi iniciado um planejamento e editadas normas no sentido de evitar eventuais dificuldades no encerramento da gestão.

Nesse sentido, a partir de janeiro de 2005, diversas iniciativas foram desencadeadas a exemplo da consulta formulada pela Secretaria da Fazenda ao Tribunal de Contas do Estado em 15 de setembro de 2005, a respeito do entendimento sobre o artigo 42 da LRF, que culminou com a Decisão TC Nº 0258/06. (em anexo)

Como parte do planejamento referido, é importante citar a Lei 12.760 de 25 de janeiro de 2005, estabelecendo procedimentos para controle do déficit financeiro, o Decreto 29.158 de 02 de maio de 2006, sobre o ajuste de despesas às disponibilidades financeiras do Estado, o Decreto 29.832 de 07 de novembro de 2006, a Cartilha editada pela Procuradoria Geral do Estado, de modo inovador, contendo orientações gerais aos agentes públicos sobre comportamento em final de mandato e por ocasião da vigência dos impedimentos constantes da legislação eleitoral, além da realização de palestras com a participação do Ministério Público, Tribunal de Contas e do Tribunal Regional Eleitoral, afora orientações emitidas através de ofícios e reuniões com gestores e técnicos das áreas afetas. (documentos em anexo)

A defesa levanta, ainda, os pontos que devem ser destacados e considerados para fins de análise do cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esses pontos são objetos da análise que segue:

Item 1: Saldos das fontes

Acerca deste ponto, a defesa argumenta nos seguintes termos:

A análise foi procedida com base nos saldos das fontes de recursos que, conforme esclarecimentos prestados em item anterior, não se apresentam como base consistente. Os saldos de algumas fontes necessitam de ajustes, não sendo possível fazê-lo sem uma análise mais profunda, uma vez que as falhas ou erros datam de exercícios passados. O entendimento sobre a questão está explicitado pelo próprio Tribunal de Contas em diversos comentários contidos em seus relatórios, ao longo dos diversos exercícios passados.

A Secretaria da Fazenda, atendendo às recomendações feitas pelo Tribunal de Contas ao longo dos últimos exercícios, vinha procedendo ao ajuste das fontes. No entanto, como argumenta a defesa, não concluiu todos os ajustes necessários. Assim, mesmo sob o argumento de que os valores contabilizados não representam adequadamente a situação de disponibilidade por fonte do Estado, não se vislumbra outra base de dados que não os registros efetivados por meio do Sistema de Administração Financeira dos Estados e Municípios – SIAFEM.

Cumprido ressaltar, ainda, que a defesa, em outra linha de argumentação, utiliza-se dos mesmos registros por fonte para demonstrar situação superavitária, através do confronto entre o ativo financeiro, compreendendo o disponível (que inclui a disponibilidade por fonte de recursos) e o passivo financeiro.

Item 2. Desdobramento de fontes

A defesa apresenta os seguintes argumentos:

Deve-se ressaltar que, algumas receitas, apesar de pertencerem ao tesouro, por decisão administrativa foram desdobradas em diversas outras fontes, visando segregar recursos para aplicação em determinadas finalidades, programas ou projetos. Na verdade, alguns recursos poderiam ser agregados à fonte principal (recursos ordinários) a exemplo daqueles decorrentes da licitação da conta única, recursos diretamente arrecadados, etc, de modo que saldos positivos anulariam os saldos negativos.

O controle por fonte tem por objetivo permitir o acompanhamento de disposições legais que vinculam recursos a determinadas finalidades, de modo que ao se criar fonte específica não há como considerar a sua disponibilidade para fins de aplicação diversa. Tal raciocínio é reforçado pelo parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, transcrito abaixo:

Art. 8º omissis

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Embora a defesa pleiteie a conjugação do saldo negativo da fonte de recursos ordinários R\$ 296.760.989,10 com os saldos positivos das fontes de recursos diretamente arrecadados R\$ 18.639.084,13, Operações da Conta Única R\$ 55.140.511,25, e de recursos da alienação da CELPE R\$ 3.072.824,50 (através da correspondência datada de 18.06.2007), mesmo assim, com a inclusão desses valores o saldo da fonte de recursos ordinários permanece negativo em R\$ 219.936.980,22.

Convém mencionar que saldo total da disponibilidade por fonte de recursos orçamentários do Poder Executivo, excluindo-se os recursos do FUNAFIN na fonte 0241(receitas próprias) e na fonte 0255(recursos para aumento de capital), apresenta-se também com saldo negativo de R\$ 58.614.610,90.

Itens 3 e 4:

3. O relatório desconsidera as regras de determinados contratos de financiamentos, pactuados com Bancos Internacionais, como o caso do PROMATA, nos quais o Estado obrigatoriamente executa a despesa antes e, só posteriormente, solicita o reembolso ao Banco Financiador. Fato concreto ocorreu ao final do exercício de 2006, quando se registrou disponibilidade negativa daquele contrato, mas cujo reembolso estava previsto para ocorrer no início de janeiro de 2007. Neste caso, seria necessário efetuar o registro contábil da respectiva receita.

4. No caso do FUNDEF, por questão de segurança quanto ao cumprimento da aplicação constitucional, as programações financeiras realmente são concedidas em valor superior à previsão de realização da receita. A possibilidade de crescimento da receita próximo ao final do exercício pode comprometer a aplicação mínima definida na Lei, em razão das dificuldades operacionais (e das limitações legais) para realizar licitação e executar despesas nesse período. O saldo acumulado negativo, nesse caso, decorre de vários exercícios e deveria ser ajustado antes do fechamento do balanço ou em janeiro do ano seguinte.

A análise realizada quanto ao cumprimento do artigo 42 não considerou as fontes vinculadas, dentre essas, FUNDEF e PROMATA (operações de crédito). Dessa

forma, não houve críticas ou levantamentos acerca das despesas financiadas por estas fontes, não cabendo comentários acerca dos argumentos apresentados pela defesa.

Item 5: Portaria STN N° 447/02

Em dezembro de 2006, com base na portaria 447 de outubro de 2002 da Secretaria do Tesouro Nacional, vigente até esta data, foi efetuado o lançamento de receita na contabilidade do Estado, no valor de R\$ 142 milhões, relativo a última parcela do FPE de 2006 e a última parcela da CIDE de 2006, cujos repasses financeiros ocorreriam no primeiro decênio de janeiro de 2007. Além da Portaria, consultas foram efetuadas ao órgão central de Contabilidade da União e ao Ministério da Saúde, no sentido de confirmar os procedimentos operacionais e vigência da norma, que foram seguidos à risca. O artigo 3º da referido portaria define o tratamento a ser dado no caso do beneficiário de transferência intergovernamental, *in verbis*:

‘Art. 3º O beneficiário de transferência intergovernamental, com base na informação recebida, deverá proceder à compatibilização do valor da sua receita registrada com o da despesa informada pelo Órgão ou Entidade transferidor, observando o roteiro contábil contido no quadro anexo.

§ 1º Quando a despesa liquidada informada for maior que a receita registrada pela beneficiária, esta efetuará o registro da diferença a receber;

§ 2º Quando a despesa liquidada informada for menor que a receita registrada pela beneficiária, esta efetuará o registro pela diferença, estornando a receita de transferência;

§ 3º Quando houver cancelamento de despesa ou de Restos a Pagar informado pelo Órgão ou Entidade responsável pela transferência o beneficiário efetuará os correspondentes registros de cancelamento.’

(...)

Cumpre-nos informar que, a respeito da Portaria STN 447/2002, esta Egrégia Corte de Contas, assim se pronunciou nos autos do Processo 0501644-7:

Sobre os **efeitos da Portaria nº 447/2002**, e a alegada autorização legal para que os Municípios **efetuassem a compatibilização da 1ª parcela do ICMS e do FPM do ano subsequente como dotação orçamentária do ano corrente, entendendo como indevida**. Apenas uma **única razão é suficiente para descredenciar a Portaria da STN: a impossibilidade de uma portaria alterar um dispositivo legal**. Dentro do Princípio da Hierarquia das Leis, uma portaria é, inquestionavelmente, uma norma de hierarquia inferior e de cunho meramente complementar, que não tem o condão de alterar disposições emanadas de uma Lei. **A Portaria nº 447 tentou claramente alterar o não apenas clássico, mas legal, regime de caixa para as receitas públicas**, pois ao determinar que uma receita que efetivamente ingressou em um exercício pudesse ser contabilizada no exercício anterior, sob o argumento de ter se originado em rateio ocorrido neste último, estaria estabelecendo para as receitas públicas o regime de competência e, conseqüentemente, alterando o disposto no inciso I do art. 35 da Lei Federal nº 4.320/64. Por mais que reconheça a competência da Secretaria do Tesouro Nacional, esta deve limitar-se a regulamentação e disciplinamento de dispositivos legais, não podendo, sob nenhuma hipótese, promover a alteração dos mesmos. Ressalto: **não importa a época de origem da receita, pois sua compatibilização ocorre no**

exercício financeiro em que efetivamente houve a sua entrada nos cofres municipais, através do ingresso em conta bancária da administração municipal. (...). Logicamente que antes de discutir os efeitos da Portaria nº 447/02 da STN, poderíamos apenas com base naqueles dados concluir pelo descumprimento do disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu parágrafo único estabelece que na “determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”. (...).

Entendo que diante das graves conseqüências trazidas pela aplicação da Portaria nº 447/02, este Tribunal deve editar Resolução com o seu posicionamento, tornando-a vinculante para todos os jurisdicionados, razão pela qual se deve-dar ciência à CCE para a iniciativa.

(...)

Ante o posicionamento recente adotado por esta Corte de Contas, não se vislumbra outra orientação, a não ser desconsiderar a Portaria STN n ° 447/2002. Dessa forma, não se pode incluir como receita do exercício de 2006, o repasse financeiro de R\$ 142 milhões relativo às últimas parcelas do FPE e da CIDE efetuadas no primeiro decênio de janeiro de 2007.

Item 6: Saldos Inconsistentes de Contas de Passivo Financeiro

Neste item a defesa informa que verificou, no balancete de 2006, alguns saldos das contas de obrigações de curto prazo, pertencentes ao grupo do Passivo Financeiro, apresentando saldos inconsistentes, os quais serão analisados a seguir.

1. Conta 21113.01.00, apresenta um saldo de R\$ 15,5 milhões, relativa a Imposto de Renda na Fonte a pagar, indicando assim uma obrigação do Estado para com ele mesmo, porque de acordo com o artigo 157 da Constituição Federal, a receita do IRRF descontado de seus funcionários e prestadores de serviços (da administração direta, autarquias, fundos e fundações públicas) pertence ao Estado. Assim, o citado valor deveria ter sido recolhido dentro do exercício, computando-se como receita, conforme procedimento adotado em exercícios anteriores. Em decorrência dessa falha, o valor de R\$ 15,5 milhões, constante no passivo financeiro como obrigação, se revertido para receita (seguindo o procedimento correto), o seu efeito reverteria positivamente no resultado financeiro do exercício e, conseqüentemente, na disponibilidade de caixa do Poder Executivo.

Inicialmente, é importante esclarecer que a análise do artigo 42 da LRF, no relatório técnico do TCE, já excluiu o Ativo e Passivo Financeiro do FUNAFIN e dos demais Poderes e Ministério Público, restringindo-se a análise ao Poder Executivo.

Quanto ao saldo da conta de imposto de renda a pagar, a defesa informa que trata-se de uma obrigação do Estado para com ele mesmo, tendo em vista que o IRRF constitui-se em receita do Estado, conforme artigo 157 da Constituição Federal. Ocorre que, do saldo de R\$ 15,5 milhões do IRRF a pagar, R\$ 9,04 milhões encontram-se registrados no FUNAFIN (R\$ 8.996.466,30), na ALEPE (R\$ 41.649,40), no MPPE (R\$ 651,06) e na Escola de Contas (R\$ 4.139,19), já excluídos da análise inicial, restando assim o montante de R\$ 6,47 milhões a ser excluído do Passivo Financeiro do Estado.

A defesa pleiteia a inclusão do saldo do IRRF a pagar na disponibilidade financeira do Estado, alegando que o citado valor deveria ter sido recolhido dentro do

exercício, computando-o como receita. Afirma que o valor de R\$ 15,5 milhões, registrado no Passivo Financeiro, como obrigação se reverteria para receita, e, conseqüentemente, na disponibilidade de caixa do Poder Executivo.

Tal argumentação não procede, pois o saldo do IRRF (R\$ 6,47 milhões) referente às UG's do Executivo (excetuando-se o FUNAFIN) já se encontra computado na disponibilidade financeira extra-orçamentária, bem como o saldo do IRRF a pagar do FUNAFIN, e dos demais Poderes e MPPE (R\$ 9,04 milhões) não pode ser considerado receita de 2006, em observância ao regime de caixa insculpido no artigo 35, inciso I, da lei 4.320/64.

Ante o exposto, conclui-se que os argumentos apresentados pela defesa procedem parcialmente quanto à exclusão do saldo de R\$ 6,47 milhões do Passivo Financeiro, relativo ao IRRF a pagar das Unidades Gestoras do Executivo (s/ o FUNAFIN) para fins de apuração do déficit financeiro com base no Balanço Patrimonial.

2. No grupo de contas Depósitos de Origens Diversas, na conta 21146.00.00, intitulada Vencimentos e Salários Não Reclamados, consta um saldo de R\$ 19,5 milhões os quais devem ser analisados e os valores baixados, uma vez que se refere a saldos oriundos de exercícios anteriores, decorrentes de erros de contabilização, não se constituindo de fato em obrigação de curto prazo do Estado. Observa-se que o valor é crescente, uma vez que em 2005 esse saldo era de R\$ 18,3 milhões.

Como dito anteriormente, a análise do artigo 42 da LRF no relatório técnico do TCE, restringiu-se ao Poder Executivo, excluindo-se o Ativo e Passivo Financeiro do FUNAFIN e dos demais Poderes e Ministério Público.

Quanto ao saldo da conta de Vencimentos e Salários Não Reclamados, a defesa alega que deve ser excluído do Passivo Financeiro do Estado, tendo em vista que se refere a saldo oriundo de exercícios anteriores, decorrentes de erros de contabilização, não se constituindo de fato em obrigação de curto prazo do Estado. Ocorre que, do saldo de R\$ 19,5 milhões desta conta, cerca de R\$ 17,93 milhões encontram-se registrado no FUNAFIN, já excluídos da análise inicial, restando assim o montante de R\$ 1,62 milhões.

3. Pelo referido balancete, as contas de salários a pagar, contas 21160.00.00 e 21212.00.00, somadas, registram um saldo de R\$ 39,2 milhões, muito embora, no balanço de 2006, às fls. 266, conste o valor de R\$ 34,8 milhões. Ora, é notório que o Estado liquidou e pagou em dezembro/06, todas as suas obrigações de folha de pagamento. Como não restava saldo a pagar de salário em 31 de dezembro de 2006, era indispensável ser efetuada a baixa dos eventuais resíduos registrados nessa conta, o que foi omitido e deve ser sanado. Insta esclarecer que os resíduos gerados ao final de cada exercício, ao longo dos anos decorrem de suspensões (contra-ordens) de pagamentos efetuados pela Secretaria de Administração diretamente ao banco pagador, de valores considerados indevidos, efetuadas antes de serem creditados os valores em favor dos servidores e sempre após o fechamento da folha. Assim, tais resíduos acumularam-se ao longo dos anos e não tiveram seus valores anulados, gerando um estoque (saldo fictício). Em face da própria sistemática de pagamento da folha de dezembro, que era paga, em regra, no início do exercício seguinte, tornava-se de difícil detecção o valor exato desse "estoque fictício", em face do volume de recursos e da dinâmica do processo de liquidação da folha de pagamento de todo o funcionalismo

estadual. Tal situação, contudo, tornou-se possível de equacionamento ao final do exercício fundo, posto que, pela primeira vez, houve liquidação integral das obrigações do mês de dezembro dentro do mesmo exercício.

Dentre os ajustes indicados pela defesa como necessários, esta a baixa do “passivo fictício” representado pela soma dos saldos constantes nas contas do passivo: 21160.00.00 e 21212.00.00, salários a pagar.

Alega a defesa que ao longo dos últimos anos essas contas têm registrado e mantido indevidamente um saldo fictício, decorrente de “suspensões (contra-ordens)” de pagamentos que seriam efetuados pela Secretaria de Administração a servidores, mas que por serem indevidos, foram comunicados e retidos pelo banco credenciado, encarregado de realizar tais pagamentos.

Como justificativa pela ausência de ajuste nos saldos dessas contas ao longo dos anos, a defesa informa que em decorrência da sistemática de pagamento da folha de salários do Poder Executivo Estadual, não era possível efetuar tais ajustes. Isso porque a folha de dezembro sempre era paga em janeiro do exercício seguinte, sendo difícil a detecção do valor exato do saldo deste “estoque fictício”, tendo sido possível apenas, pela primeira vez, a identificação do valor exato somente ao final de 2006 quando foi saldada ainda naquele exercício a folha do mês de dezembro.

Em face do alegado, temos as seguintes considerações a fazer:

a) Pesquisa no SIAFEM, a partir da consulta CONUGSALDO, nas contas 21160.00.00 e 21212.00.00, acima referidas, indica um saldo total de R\$ 38.495.159,04. Esse valor, registrado na contabilidade, diverge do que se encontra registrado no balanço patrimonial consolidado do Estado, e também do valor apresentado pela defesa;

b) Considerar a sua baixa, e, portanto, a reversão desse valor à disponibilidade por fonte de recursos do Poder Executivo, teria como efeito apenas uma redução da posição deficitária identificada no Relatório do Grupo de Assessoramento Técnico. No entanto, seria necessário identificar, mediante auditoria in loco, a composição dos saldos dessas contas, para que se possa conhecer o valor mais adequado bem como a sua natureza;

c) A defesa não demonstra, ainda no exercício de 2006, as medidas tomadas para que os saldos dessas contas fossem ajustados, de modo a baixar esse “passivo fictício”, tendo em vista que, pela primeira vez, houve o pagamento da folha de salários dentro do próprio mês de dezembro, possibilitando tal ajuste;

Quanto aos recursos do SUS, a defesa assim se posicionou:

4. Outro fato que merece registro diz respeito aos recursos do SUS. Pela regra atual, as despesas executadas na rede pública de saúde, relativas aos meses de novembro e dezembro de 2006, somente seriam reembolsadas pela União em janeiro e fevereiro de 2007. Assim, a receita a receber, relativa a novembro, registrada como restos a pagar no balanço da União, também deveria ter sido considerada pelo Estado em 2006. Orientação nesse sentido foi repassada à Secretaria da Fazenda pelo Ministério da Saúde em 11 e 20 de dezembro de 2006 (conforme e-mail em anexo). Desse modo, o registro de Restos a Pagar vinculados às respectivas fontes, sem o correspondente provisionamento da receita a receber, distorce

sobremaneira o resultado do exercício, por se constituírem em valores expressivos, razão pela qual, as fontes relativas a esse recursos se apresentam negativas em 31 de dezembro de 2006.

Em relação à receita a receber do SUS, relativa aos meses de novembro e dezembro de 2006, cumpre-nos esclarecer que esta receita é registrada na fonte convênio a fundo perdido, cuja fonte não foi selecionada para análise do artigo 42 que se restringiu a fonte 0101 (recursos ordinários). Frise-se que esta receita não pode ser computada como receita do exercício de 2006, visto que ainda não foi arrecadada, em observância ao regime de caixa (artigo 35, inciso I, da lei 4.320/64).

Ao final, a defesa enfatiza que houve superávit financeiro de R\$ 168,3 milhões, que se acrescidos dos ajustes apontados, superaria R\$ 400,0 milhões.

Quanto ao cálculo do superávit/déficit financeiro, como dito anteriormente, é preciso excluir o Disponível do Regime Próprio de Previdência (R\$ 52,7 milhões), seus Investimentos (R\$ 115,0 milhões) e créditos a receber (R\$ 102,9 milhões) do Ativo Financeiro, visto que esses recursos estão vinculados ao pagamento dos benefícios previdenciários, conforme art. 40, *caput*, da CF c/c o art. 1º, inc. III, da Lei 9.717/98, sendo assim recursos comprometidos, bem como as obrigações do regime próprio de previdência do Passivo Financeiro (R\$ 42,2 milhões), obtendo-se o seguinte resultado:

Ativo Financeiro do Estado (sem FUNAFIN)	R\$ 435,1 milhões
(-) Passivo Financeiro do Estado (sem FUNAFIN)	R\$ 495,3 milhões
Déficit financeiro do exercício	R\$ 60,2 milhões

Este déficit financeiro de R\$ 60,2 milhões, apurado a partir da diferença entre o Ativo e Passivo Financeiro (excluindo-se o FUNAFIN), no Balanço Patrimonial de 2006, se calculado com o ajustes acatados por esta equipe, nos subitens 1 e 2 do item 6 deste tópico, relativos à exclusão, respectivamente, dos valores de R\$ 6,5 milhões e R\$ 1,6 milhão do Passivo Financeiro, resulta ainda num **déficit financeiro da ordem de R\$ 52,1 milhões**.

Por fim, após a análise de todos os pontos apresentados pela defesa, mesmo considerando a conjugação do saldo negativo da fonte de recursos ordinários com os saldos positivos das fontes de recursos diretamente arrecadados, Operações da Conta Única e de recursos da alienação da CELPE, o saldo da fonte de recursos ordinários permanece negativo, conforme exposto anteriormente. Sendo assim, mantêm-se os termos do relatório técnico no sentido do não cumprimento do artigo 42 da LRF.

Dívida Ativa – Crescimento x Baixa Recuperação

Ao longo de vários exercícios, o relatório técnico das contas do governo vem trazendo informações acerca do montante da dívida ativa e o descompasso entre o seu crescimento e a baixa recuperação desses créditos do Estado.

A defesa informa das dificuldades existentes na recuperação dos valores inscritos na dívida ativa tendo em vista as limitações legislativas e lentidão da máquina judicial no que se refere à cobrança de seus créditos. A defesa ainda cita a necessidade de alterações na legislação de execução fiscal vigente no Brasil, tendo em vista a atual possuir

mais de 25 anos, sendo esta alteração de responsabilidade do legislador federal. Outro fato mencionado na defesa foi a dificuldade de identificação dos créditos passíveis de recuperação, bem como de grandes quantidades de créditos formalmente existentes, mas que na prática são de improvável ou difícil recuperação, ante a insuficiência patrimonial de muitos devedores.

É mencionada ainda na defesa a reestruturação ocorrida nos mecanismos de cobrança da dívida ativa tanto na esfera administrativa, no âmbito da Secretaria da Fazenda, quanto na esfera judicial, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, no sentido de modernizar os sistemas de cobrança e avançar nos resultados.

As dificuldades apontadas na defesa já são de conhecimento deste Tribunal de Contas. Nesse sentido, necessário se faz dar continuidade às melhorias nos mecanismos de avaliação e cobrança da dívida ativa visando maior efetividade nos resultados alcançados.

Dívida Consolidada

Em relação à Dívida Consolidada, a defesa apresentada não aborda nenhuma controvérsia em relação ao relatório técnico, desse modo, não há o que comentar acerca desse ponto.

PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL

O relatório de contas evidenciou que HEMOPE, AD/DIPER, EMPETUR e EMTU, entidades da Administração Indireta do Estado, ultrapassaram o limite de 1% da receita própria atualizada do ano anterior, de cada entidade, estabelecido para gastos com publicidade, definido pela Lei Estadual nº 12.746, de 14 de janeiro de 2005.

A defesa traz argumentação acerca dos gastos com publicidade relativos à EMPETUR, alegando que todos os gastos com sua publicidade referiram-se à promoção do turismo, tendo havido apenas “(...) meros erros na classificação das despesas (...)”. Cabe salientar que esses erros vêm sendo cometidos ao longo de vários exercícios financeiros, tendo sido objeto de reiteradas recomendações por parte dessa Corte de Contas.

Em relação aos gastos realizados acima do limite pela AD/DIPER, HEMOPE e EMTU, a defesa não se pronunciou.

Dessa forma, ficam mantidos os termos do relatório técnico.

SISTEMA PREVIDENCIÁRIO ESTADUAL

Quanto ao Sistema Estadual de Previdência, a defesa restringiu-se a tecer comentários, sem apresentar contra-argumentação aos pontos específicos da análise desse Sistema, especialmente em relação a alguns desses:

14.4 - A Entidade Gestora do Regime Próprio de Previdência do Estado – FUNAPE

Em 2006, a FUNAPE continuou em seu processo de estruturação no sentido de absorver atividades previdenciárias do Estado. Nesse sentido, foram absorvidas integralmente as aposentadorias do Poder Executivo, enquanto a concessão e o pagamento das aposentadorias do Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público permaneceram sob a gestão desses órgãos.

Dessa forma, a FUNAPE **não** se consolidou ainda como unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência do Estado, nos termos da Orientação Normativa MPS nº 03/2004, artigo 14, caput. Ademais, a existência de mais de uma unidade gestora do respectivo regime próprio de previdência em cada ente estatal, encontra-se vedada na Constituição Federal, no artigo 40, parágrafo 20.

14.5 Pagamento de Benefícios Previdenciários com Rendimentos de Aplicações Financeiras do FUNAFIN

Em 2006, como ocorrera no exercício anterior, houve utilização de receitas de rendimentos do FUNAFIN, para pagamento de benefícios previdenciários exclusivamente da administração direta do Poder Executivo, em torno de R\$ 25 milhões, a qual foi autorizada na Lei Complementar Estadual nº 58/2004, artigo 3º, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 27.182/2004.

Não obstante as referidas autorizações legais, cumpre ressaltar que, nos termos do artigo 1º c/c artigo 2º, inciso I, da LCE nº 28/2000, o FUNAFIN é um fundo especial, que dispõe de patrimônio vinculado à finalidade que o criou, formalmente autônomo, em relação ao seu instituidor, o Estado de Pernambuco, do qual participam os servidores ocupantes de cargo efetivo e membros de todos os Poderes. Dessa forma, os recursos financeiros vinculados ao FUNAFIN não podem ser utilizados exclusivamente para pagamento de benefícios previdenciários do Poder Executivo.

Convém ressaltar que, diante da expectativa de crescimento anual do déficit financeiro, a partir de 2010, que deverá atingir o seu ápice em 2031 (1,32 bilhão), conforme Demonstrativo das Projeções Atuariais integrante do RREO - 6º bimestre de 2006, é recomendável adotar postura prudencial, de forma a se evitar a utilização das receitas de rendimentos do FUNAFIN, agora que o déficit previdenciário encontra-se estável, reservando-o para período mais adverso.

14.8 - Recenseamento Previdenciário dos Aposentados e Pensionistas do Regime Próprio do Estado.

Quanto ao recenseamento previdenciário dos aposentados e pensionistas do Regime Próprio de Previdência do Estado de Pernambuco, o último recadastramento (censo previdenciário) ocorreu no exercício de 2000, sob a coordenação da SARE, abrangendo servidores ativos, inativos e pensionistas do Poder Executivo e apenas pensionistas dos demais Poderes do Estado.

No entanto, a Lei Federal 10.887/04, que regulamentou parcialmente a EC nº 41/2003, determina que deve se proceder à realização de recenseamento previdenciário, no mínimo a cada 5 (cinco) anos, abrangendo todos os aposentados e pensionistas, ou seja, em periodicidade não superior a 5 (cinco) anos, conforme intelecção do Ministério da Previdência Social expressa na Orientação Normativa nº 03/2004, artigo 14, Inciso II.

Convém lembrar que a importância da realização de recenseamento previdenciário deve-se à necessidade de atualização da base cadastral dos aposentados e pensionistas e conseqüente eliminação dos pagamentos indevidos de benefícios previdenciários, a exemplo, do que ocorreu no recadastramento recente do INSS.

CONCLUSÃO

Apesar do descumprimento do artigo 42 da LRF, no exercício sob análise, conforme relatado em relatórios anteriores, vem se observando o cumprimento dos demais limites fiscais da LRF relativos à pessoal, dívida, operações de crédito, garantias e contra-garantias, inclusive as metas acordadas no programa de ajuste fiscal. No entanto, o esforço fiscal empreendido nos últimos anos ainda não foi suficiente para evitar o déficit financeiro ao final de 2006, conforme demonstrado.

Por fim, ressalva-se que o descumprimento do artigo 42, não obstante poder estar relacionado a uma situação de déficit financeiro, não está, necessariamente, condicionado à sua ocorrência.

É a nota técnica de esclarecimento, com as informações resumidas em anexo.

Recife, 25 de junho de 2007.

Fernando Raposo Gameiro Torres
Auditor das Contas Públicas
Mat. nº 0289

Almeny Pereira da Silva
Técnica de Auditoria das Contas Públicas
Mat. nº 1087

Gilson Castelo Branco de Oliveira
Técnico de Auditoria das Contas Públicas
Mat. nº 0417

Hugo Leite Ribeiro
Auditor das Contas Públicas
Mat. nº 1214

Maria Elizabeth Heráclio do Rêgo Freire
Técnica de Auditoria das Contas Públicas
Mat. nº 0314