

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

SESSÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 04.08.04

PROCESSO TC Nº 0402326-2

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2003

RELATOR: CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM

PRESIDENTE: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

RELATÓRIO

O presente processo trata da prestação de contas anuais do Governo do Estado de Pernambuco, referente ao exercício financeiro de 2003.

Foi encaminhada à Assembléia Legislativa pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado dentro do prazo regulamentar de 60 sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, em cumprimento da exigência estabelecida no artigo 37, inciso XIX, da Constituição do Estado de Pernambuco, para esta Corte de Contas foi mandada por intermédio do Exmo.Sr. Deputado Romário, através do ofício GP nº. 904/2004, de 20 de abril de 2004, protocolizada sob o nº. TC 0402326-2. Os prazos constitucionais, como se vê, foram cumpridos tanto da parte do Executivo como da Assembléia Legislativa.

Consta dos autos (fls. 455 às 596) o Relatório preliminar, produzido pelo Grupo de Assessoramento Técnico, onde foi demonstrado o comportamento e a análise da gestão fiscal, orçamentária, financeira e patrimonial do Governo do Estado durante o exercício financeiro de 2003.

O Relatório em questão foi encaminhado ao Exmo.Sr. Governador do Estado através de regular notificação, tendo sido apresentada à defesa anexa às fls. 598 as 829 destes autos, cujos argumentos serão analisados mais adiante em contraposição aos fatos trazidos pelo relatório preliminar apresentado pela equipe de auditoria desta Colenda Corte de Contas .

A prestação de contas enviada à Assembléia Legislativa do Estado consolidou as contas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. As contas do Poder Executivo consolidaram os resultados das administrações direta e indireta constantes do

Orçamento Fiscal, incluindo os fundos especiais. Ainda, constaram da presente prestação de contas dados relativos às empresas que participam exclusivamente do Orçamento de Investimento, atendendo a uma das principais recomendações proferidas por este Tribunal nas análises das contas de exercícios anteriores, contribuindo para a transparência da gestão.

A análise das contas do Governo do Estado é feita de uma forma sistêmica e didática, tendo como referencia os demonstrativos contábeis e objetivo final evidenciar o desenvolvimento das gestões fiscais, orçamentária, financeira e patrimonial, além de uma análise histórica e do próprio exercício financeiro da estrutura administrativa do Estado de Pernambuco.

Deste modo, o relatório preliminar contempla capítulo especial que trata da segunda fase da reforma administrativa do Estado de Pernambuco, introduzida pela Lei Complementar nº. 49, de 31 de janeiro de 2003, abordando as principais mudanças ocorridas na administração estadual e avaliando os resultados já alcançados. Foi verificada a continuidade de ações no processo de Reforma, principalmente, no que tange as diretrizes traçadas pelo Plano Diretor de Reforma do Estado.

Na gestão orçamentária foram analisados os instrumentos de planejamento e orçamentação, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, bem como a compatibilidade entre eles. Foram analisadas, também, as alterações sofridas pelo Orçamento Fiscal. Foi verificado o cumprimento do limite para abertura de créditos suplementares diretamente por decreto, com base na autorização prévia contida na Lei orçamentária Anual.

Utilizando métodos de auditoria específicos, procurou-se analisar o comportamento das principais receitas que integram a arrecadação estadual, bem como os principais gastos do Estado e suas fontes de financiamento tomando por base as informações de natureza financeira, disponíveis no Balanço Geral do Estado.

Em relação à gestão financeira, procurou-se verificar no relatório como se comportou o fluxo financeiro no Estado, incluindo aí a movimentação extra-orçamentária dos recursos, com a finalidade de analisar principalmente se o Estado conseguiu

cumprir seus compromissos financeiros, ante os recursos disponíveis, e, em especial, as movimentações dos restos a pagar.

A análise da gestão patrimonial foca os principais grupos de contas do Balanço Patrimonial e do Demonstrativo das Variações Patrimoniais, com objetivo de se verificar a fidedignidade dos dados aí contidos em relação ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado e Municípios (SIAFEM), e se a contabilização reflete a realidade.

A equipe técnica do TCE/PE realizou uma aguçada análise da dívida pública estadual, onde além de serem verificados os limites de endividamento e de pagamento ditados pelo Senado Federal, foram analisados os principais fatores que influenciaram o estoque da dívida, sua natureza e os principais credores.

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal influenciou sobremaneira toda gestão fiscal do Estado, através das metas estipuladas para o exercício. Além do que foram analisados os cumprimentos dos limites e condições que são impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além da verificação do cumprimento dos requisitos constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram verificados os limites mínimos de aplicação dos recursos oriundos de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino e na saúde, determinados pela Constituição Federal, bem como outros determinados pela Constituição Estadual. Verificaram-se, também, as aplicações dos recursos oriundos da privatização da CELPE.

Um dos grandes problemas enfrentados pelas Administrações Pública Federal, Estadual e principalmente, Municipal, consiste nos elevados valores despendidos com pessoal inativo e pensionista, que não mais contribuem no processo produtivo corrente. Para demonstrar como está a situação em Pernambuco, o relatório produziu uma análise detalhada da implantação do Sistema de Previdência do Estado de Pernambuco.

Por fim, foi realizada uma análise dos gastos com publicidade e propaganda, verificando o cumprimento do limite fiscal estabelecido para esse tipo de gasto, realizado tanto pela Administração direta quanto pela indireta, assim como a evidenciação da natureza das campanhas publicitárias veiculadas durante o exercício de 2003.

A equipe técnica deste Tribunal consolidou e resumiu ao final do relatório os principais problemas detectados nas contas de governo ora analisadas. Esses pontos foram objeto da defesa apresentada pelo Exmo.Sr. Governador. A análise conjunta dos pontos de auditorias em contraposição aos argumentos apresentados pela defesa do interessado forma a base para que possamos proferir um parecer conclusivo acerca das Contas apresentadas.

Diante do exposto no corpo deste relatório, são as seguintes considerações finais destacadas:

O primeiro tópico merecedor de análise face sua relevância é a projeção de aumento de despesa com pessoal, em virtude das alterações procedidas após a edição da Lei Complementar Nº. 49/03. Projetando, desta feita, incremento no dispêndio com pessoal, quando todos os cargos e funções estiverem ocupados, de 21%, comparado com o total gasto antes da Lei Complementar nº. 49/03.

A defesa apresentada argumenta que a concepção da Lei Complementar nº. 49/2003 era, também, rever os valores dos cargos comissionados e funções gratificadas que estavam congelados desde 1998 e que em virtude da dinâmica natural da Administração Pública surgiram novas demandas e a necessidades de novos Cargos Comissionados e que foram atendidas no decorrer do exercício de 2003.

Por fim expõe que o Estado possui 8.306 Cargos Comissionados e Funções Gratificadas e que se todos estiverem preenchidos corresponderá a um dispêndio mensal da ordem de R\$ 6,4 milhões o que representa tão somente 3,5 % da folha mensal do poder Executivo.

É de bom alvitre ressaltar a importância do efetivo e periódico controle da despesa com pessoal, fruto de disposição legal imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Caso não seja observado esse controle, haverá um desequilíbrio nas contas de governo de caráter continuado e obrigatório.

A Segunda impropriedade apontada pela equipe de auditoria decorre do fato de que a Empresa de Abastecimento e Extensão Rural de Pernambuco-EBAPE encerrou suas atividades com um patrimônio líquido negativo de R\$ 2.383.799,26, sendo que a

deficiência continuada ou quase inexistência de controle interno na empresa e pelos órgãos de supervisão a qual esteve vinculada foi responsável pelo comprometimento do Tesouro estadual.

A defesa alega que o passivo apontado diz respeito, exclusivamente, aos encargos do serviço de abastecimento de água por meio de "carro-pipa", que tinha como objetivo atender aos diversos municípios do interior do Estado, beneficiando as populações atingidas pela estiagem. Não faz alusão ao fato da possível responsabilidade solidária do controle interno.

Segue o relatório de auditoria relatando que o Estado continuou com todo o ônus de pessoal ligado à extinta fundação ITEP, seja através do IRH pagando os que ficaram no seu quadro ou com os pagamentos dos que foram cedidos para a Organização Social ITEP.

A defesa argumenta que o Estado de Pernambuco ao extinguir o ITEP e criar a Organização Social - ITEP-OS - celebrou um contrato de gestão, onde o Estado disponibilizaria pessoal e instalações físicas e receberia, em contra partida, os recursos tecnológicos. Por fim, esclarece que a manutenção do quadro remanescente de pessoal vinculado ao Estado decorre de decisão governamental de aproveitamento, sempre que possível, dos servidores das entidades extintas em outros órgãos/ entidades que apresentem déficit de pessoal.

Informa o relatório de auditoria que com relação ao processo de extinção da FIDEM, verificou-se que não houve inventário dos seus bens móveis, nem laudo de avaliação dos seus bens imóveis transferidos para a agência CONDEPE/FIDEM.

Esclarece a defesa que os bens foram catalogados e incorporados à nova Agência CONDEPE/FIDEM, apesar de não ter havido inventário oficial. Informa, ainda, que após a estruturação da nova agência a sobra desse Patrimônio será revertida para a Secretaria de Administração e Reforma do Estado, onde sofrerá uma destinação racional dentro do Projeto: Gestão Patrimonial Imobiliária, instituído pelo Decreto Estadual nº. 25467/03.

A alteração promovida pela Lei Complementar nº 49/03, promovendo a extinção do DETELPE, e a sua transformação em unidade técnica não se fez de maneira completa, uma vez que para a manutenção da referida concessão manteve-se ativo o registro

junto ao Ministério da Fazenda do CGC da extinta autarquia. Para contornar essa situação, o Governo do Estado sancionou a Lei nº. 12.515, em 29 de dezembro de 2003, conferindo autonomia técnica, administrativa e financeira ao DETELPE. Atualmente o DETELPE é um órgão da administração direta, sem personalidade jurídica definida, ainda com, o CGC em vigor de entidade autárquica.

Essa situação jurídica híbrida, esclarece a defesa, ocorreu por exigência do Ministério das Comunicações, ou seja, deveria o DETELPE permanecer com o mesmo CGC para assegurar a manutenção das atuais concessões, bem como uma economia de aproximadamente R\$ 3 milhões de reais com o processo para obtenção de novas concessões, de acordo com as informações fornecidas pela Comissão de Reforma do Estado.

Poder Executivo Estadual, com o advento da Lei Complementar nº. 49/03, foi autorizado a extinguir a empresa de Fomento de Informática do Estado de Pernambuco – FISEPE - por incorporação à “Pernambuco Participações e Investimentos S/A – PERPART”. Entretanto, a mesma, em 2003, adquiriu um imóvel da ordem de R\$ 1,4 milhão no Recife Antigo.

O Executivo Estadual esclarece que a decisão de adquirir o imóvel dentro da área do porto Digital foi motivada por questões relacionadas à oportunidade, conveniência, necessidade e, sobretudo, a economia a ser proporcionada com a entrega do imóvel alugado pela extinta FISEPE.

Algumas das novas entidades e agências criadas não dispõem de quadro próprio de pessoal. Esse foi o caso da Agência CONDEPE/FIDEM, da agência de regulação ARPE e da fundação FUNAPE. Ressalta-se, também, que a nova autarquia, Agência CPRH, já foi criada com Quadro Provisório de Pessoal, em extinção, a ser integrado pelos servidores da sociedade de economia mista CPRH.

Alega a defesa que a Agência CPRH foi planejada para utilizar mão-de-obra especializada e capacitada da extinta empresa CPRH. A Agência condepe/Fidem irá se utilizar dos servidores cedidos pelo IRH, e a ARPE e a FUNAPE poderão aproveitar os servidores do IRH, como também está prevista a utilização dos quadros disponíveis do Estado como um todo.

O relatório técnico de auditoria ao analisar o processo de qualificação da Associação Movimagem de Pernambuco como Organização Social, verificou que não está especificado qual

atividade não-exclusiva de Estado está em publicação, nem qual a entidade estadual que estará deixando de executá-la.

A defesa é silente quanto aos fatos apontados no relatório preliminar, limitando-se a informar qual atividade a Associação Movimagem de Pernambuco desenvolve, bem como salienta que 10% dos recursos captados pela Organização Social serão revertidos para o DETELPE.

Não houve comprovação de execução de atividades não exclusivas por parte das entidades qualificadas como OSCIPs, durante o exercício de 2003. Constatou-se também a não realização de processos específicos para credenciar as entidades como OSCIPs, em desacordo ao artigo 4º da Lei nº. 11.743/00.

Argumentou a peça de justificativa que as atividades desempenhadas por essas entidades são configuradas mediante previsão em seus Estatutos Sociais que possibilitem a sua execução, não constituindo, portanto, pré-requisito para qualificação a execução daquelas atividades. Esclarece, ainda, que a qualificação das entidades como OSIPS será conferida as que tenham em seus objetivos sociais a finalidade de promoção ou execução gratuita de pelo menos uma das atividades públicas não exclusivas dispostas no artigo 2º, inciso I, da Lei 11.743/2000.

Outro ponto ressaltado é o fato da Agência Reguladora de Pernambuco – ARPE – ainda lidar com o problema de ausência de pessoal efetivo.

Ponto esse esclarecido pela peça de defesa, uma vez que o Governo irá aproveitar pessoal dos órgãos e entidades extintas, realizando, para tanto, um processo de seleção simplificado.

Destaca-se dentro do relatório preliminar o fato de que até o término do exercício de 2003, a empresa Porto do Recife S/A não tinha apresentado o Plano Estratégico de Administração e Exploração do Porto Organizado de Recife, para fins de exploração, deixando toda a infra-estrutura e equipamentos portuários sem uma destinação estrategicamente planejada.

Em reunião ordinária do Conselho de Administração do Porto, realizada em 12 de dezembro de 2003, foi sugerido que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes, órgão estadual ao qual estão vinculados os três portos de Pernambuco, elaborasse termo de referência tendo como objeto a contratação de empresa de consultoria para elaboração de um plano

estratégico. Alega ainda a defesa, que a ausência de um plano estratégico não tem provocado prejuízos financeiros na utilização dos equipamentos e da infra-estrutura terrestre e aquaviária do porto do Recife, até porque houve um aumento de 57 % na movimentação de cargas em relação ao exercício anterior.

Também, até o término desse relatório, a empresa Porto do Recife S/A não tinha levado a efeito o processo licitatório regular com o objetivo de arrendamento dos silos portuários. Ao postergar a deflagração do processo licitatório, a empresa vem incorrendo em ônus adicional para o Estado, em virtude das despesas de manutenção e conservação dos equipamentos.

A não conclusão do processo de avaliação e indenização dos equipamentos móveis pertencentes à CEAGEPE e necessários ao aludido terminal de grão foi a causa impeditiva da abertura do referido processo licitatório. De outra feita, o fato de não ter havido processo de licitação daqueles silos portuários não acarretou, segunda a defesa, nem vem acarretando prejuízos ao Porto do Recife, pelo contrário, a exploração daquele terminal apresentou no exercício de 2003 e no atual exercício resultado superavitário na movimentação de grãos.

Ainda se constata que no exercício de 2003 não foram priorizados investimentos suficientes para dragagem do Porto do Recife, condição *sine qua non* para que seja revertido o seu processo de obsolescência.

Para a dragagem do Porto foi disponibilizado pelo Estado de Pernambuco o valor de R\$ 3,5 milhões, tendo sido realizada mais de 45% da dragagem de manutenção da bacia de evolução do Porto.

Destaca, também, o relatório de auditoria, que a empresa Porto do Recife S/A não tomou as medidas necessárias para obter o certificado de porto de origem exportadora para os Estados Unidos.

Esclarece o Governo do Estado que tal certificado só se faz necessário aos portos exportadores de alimentos para a América do Norte, não sendo o Porto do Recife ancoradouro de exportação de alimentos. Entretanto, quando o produto é o açúcar a granel ou em sacaria com destino aos EUA o detentor do certificado é o SINDAÇUCAR, que detém o monopólio de exportação de açúcar no Terminal Açucareiro do Porto do Recife.

O Contrato de Arrendamento, CT N°. 045/01, celebrado entre o Estado e a empresa TECON SUAPE S/A, vem sendo descumprido nas cláusulas referentes aos preços do arrendamento (parcelas variáveis). A ação administrativa que considerou os conteúdos cheios, quando transportados por navios de cabotagem (aqueles que trafegam na costa brasileira), como de transbordo para efeito de fatura, fez reduzir a receita de arrendamento por parte do Estado, a favor da arrendatária. Importante ressaltar que o contrato tem prazo de 30 anos e só no exercício de 2003 a diferença entre o que SUAPE deveria ter faturado (R\$ 1.758.584,50) e o que realmente faturou (R\$ 1.485.033,70), foi de R\$ 273.550,78.

Justificou a defesa que a decisão administrativa de reduzir preços foi efetuada com base no contrato e com fundamento nos entendimentos técnicos, objetivando privilegiar o incentivo à movimentação de cargas em SUAPE. Por oportuno informa que a análise detalhada relativa à execução do Contrato de Arrendamento CT N°. 045/01 com suas possíveis responsabilidades está sendo realizada nos processos de Prestação de Contas do Porto de SUAPE, exercícios de 2002 e 2003.

Quanto ao PPA 2000-2003, editado uma única vez ao final de 1999, não foi republicado com as alterações patrocinadas pelas revisões anuais e créditos adicionais editados ao longo dos exercícios, além das alterações advindas da LC 49. Dessa forma, ficou sem sentido a consulta ao instrumento formal, disponibilizado aos órgãos dele integrantes e aos encarregados de seu acompanhamento.

O Estado justifica esse item alegando que com os recursos de tecnologia da informação disponível na ocasião não foi possível à elaboração de um PPA atualizado, entretanto ressalta que está em implantação, desde 2003, um sistema de planejamento em que integra o PPA, a LOA e a execução do orçamento e com esse sistema será possível atender a recomendação deste Tribunal de Contas nos exercícios subseqüentes.

Não houve condições técnicas de verificação dos resultados das políticas públicas implantadas pela gestão, tendo em vista que não foram estabelecidos, no PPA 2000-2003, indicadores para os programas governamentais planejados para solucionar os problemas enfrentados pelo Estado.

A aplicação da metodologia de monitoramento e avaliação de programas/ações encontra-se ainda em fase inicial de implantação. No atual exercício (2004) foram definidos os indicadores de um conjunto de programas, bem como amostras, para avaliação e definição dos parâmetros finais a serem utilizados. Recomendação em implantação.

A LDO para 2003 não apresentou de forma adequada as prioridades e metas da administração para o exercício de 2003, não sendo possível a identificação de quais programas seriam os prioritários na aplicação dos recursos arrecadados no exercício.

Em suas contra-razões, o Governo do Estado explica que a Lei de Diretrizes Orçamentárias carece de regulamentação, tanto que, além da definição constitucional, não existe um modelo próprio a ser observado pela União, Estados e Municípios. Na ausência da regulamentação supracitada a LDO/2003 indicou as prioridades, estratégias, diretrizes e metas da Administração Pública Estadual, pautadas pelo Plano Plurianual 2000/2003. Acrescenta, ainda, que o objetivo do Governo tem sido melhorar a cada dia esse instrumento tão importante no âmbito do planejamento estatal.

Em que pese o fato de não haver obrigatoriedade quanto à adoção de um determinado modelo de Lei de Diretrizes Orçamentárias, importante se faz, para o aperfeiçoamento desse importante instrumento de planejamento estatal, que o mesmo esclareça quais os programas prioritários na aplicação dos recursos arrecadados no exercício. Isto se faz necessário em função da possibilidade do contingenciamento de recursos, decorrente de possíveis quedas de arrecadação.

A Lei Orçamentária para 2003 não apresentou, de forma adequada, os produtos das ações e as metas que deveriam quantificar esses produtos.

O Governo do Estado alega que na Lei Orçamentária para 2003 a discriminação das metas das ações atendeu às correspondentes indicações extraídas da revisão do Plano Plurianual para o exercício. Esclarece, também, a propósito, que por ocasião da preparação do PPA 2000/2003, o Estado ainda se encontrava em fase de adequação de seus instrumentos de planejamento à nova metodologia de elaboração de planos e

orçamentos, que então se implementava no Brasil, razão porque aquele PPA não incorporou, em sua integralidade, os conceitos da nova metodologia. Não obstante, trabalhou o Estado, nos exercícios subseqüentes, na criação de uma infra-estrutura compatível com aquele fim, inclusive desenvolvendo sistema informatizado, que permitiu a preparação do Projeto de Lei do PPA 2004/2007 no modelo em que foram discriminados os produtos por ações e nos quais as metas correspondentes representaram à quantificação daqueles produtos.

As justificativas apresentadas mostram o empenho do Governo em adequar os instrumentos orçamentários aos novos padrões de transparência exigidos pela sociedade.

O Estado apresentou em seus demonstrativos o cumprimento da aplicação de recursos de impostos em ações e serviços de saúde. No entanto, com os ajustes efetuados na base de cálculo e a exclusão das despesas efetuadas pela Secretaria da Defesa Social, o percentual aplicado fica abaixo do mínimo.

Com relação a esta irregularidade, há que se ter em conta que os técnicos deste Tribunal, ao realizarem o correspondente cálculo, incluíram na base de cálculo, para efeito de obtenção do mínimo de aplicação em ações e serviços de saúde, os valores das multas do ICMS e das multas inscritas em Dívida Ativa, ao tempo em que excluíram como despesa com saúde os gastos com o Hospital da Polícia Militar.

O Governo, em suas contra-razões, questiona a mudança da base de cálculo utilizada, uma vez que as multas punitivas não são e nem podem ser consideradas adicionais ou acréscimos de impostos, inclusive porque tais penalidades podem mesmo prescindir da existência de imposto a pagar. Em outras palavras, o Governo entende que a base de cálculo em referência deve ser composta pelo produto da arrecadação de impostos, das receitas das multas de mora, juros e correção monetária, não computando apenas as multas punitivas (multas de ICMS), por sua natureza jurídica distinta.

Entendo que assiste razão ao Governo Estadual. O conceito de tributo, no qual se inclui a espécie dos impostos é trazido pelo artigo 3º do Código Tributário Nacional, segundo o qual: "*tributo não é sanção de ato ilícito*". A disposição do Código Tributário Nacional permite, já em linha conceitual, diferenciar a natureza jurídica do tributo e da multa. Ocorre que

também não é possível entender que multa punitiva seja adicional ou acréscimo relativo a impostos, isso em razão da multa punitiva poder ser cobrada independente da existência de imposto a pagar, como no caso de descumprimento de obrigações tributárias acessórias, como a falta de escrituração de um livro fiscal.

Isto posto, entendo que a multa punitiva não deve ser incluída na base de cálculo que irá servir para calcular o percentual mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde.

Com relação às despesas realizadas pela Secretaria de Defesa Social, destinadas à prestação de assistência médico-hospitalar e odontológica ao pessoal da Polícia Militar e seus dependentes, entendo que não devem ser incluídas naquelas que servem para o cálculo da aplicação mínima em saúde, em razão destas despesas não cumprirem o requisito da universalidade.

O assunto já foi objeto de discussão quando da emissão de parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado do exercício anterior, em que ficou assentada a posição desta Corte pela não consideração destas despesas para efeito do referido cálculo. O Governo do Estado, alegando que os serviços de saúde prestados pelo Hospital da Polícia Militar, embora acessíveis prioritariamente aos membros daquela corporação e seus dependentes, enquadram-se no campo da atuação do Sistema Único de Saúde, continua a descumprir o preceito constitucional. No ano passado, este Tribunal entendeu que a falha por si só não era capaz de ensejar a rejeição de contas. É preciso advertir que tal descumprimento pode ser motivo inclusive de intervenção federal, conforme disposto no artigo 34, inciso VII, alínea "e", da Constituição Federal. Assim, entendo que a falha deve ser objeto de ressalva e recomendação nas presentes contas.

O Estado apresentou em seus demonstrativos o cumprimento da aplicação de recursos de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, com os ajustes efetuados na base de cálculo e a exclusão de parte da despesa com inativos da Secretaria de Educação, o percentual aplicado fica abaixo do mínimo constitucional.

Os ajustes acima mencionados dizem respeito aos seguintes fatos: primeiro, foram retirados da base de cálculo os valores das multas do ICMS e da Dívida Ativa do ICMS, de acordo o relatório de auditoria, excluíram de forma equivocada o valor total de R\$ 32.513.629,85. Tais valores deveriam ser incluídos na

base de cálculo porque o texto da Constituição Federal, em seu artigo 212, é claro ao dispor que faz parte toda a "receita resultante de impostos". Ora, não há dúvidas que multas sobre ICMS, sejam ou não inscritos em Dívida Ativa, são resultantes de impostos, pois sem a existência destes, aquelas não poderiam existir.

Argumenta o Governo do Estado levantando as seguintes considerações: A regra contida no art. 212 da constituição Federal é auto-aplicável, quando estabelece a base de cálculo dos recursos mínimos destinados a gastos com educação, não carecendo, pois de qualquer regulamentação infraconstitucional; As multas devem ser classificadas sob dois aspectos: Multas de mora, juros de mora e correção monetária posto tratem-se de adicionais e acréscimos de impostos, dele indissociáveis e que devem ser creditados na base de cálculo considerada para fins de apuração dos recursos mínimos a serem aplicados na educação, como sempre foi feito pelo Governo do Estado. E, as Multas de ICMS, também denominadas Multas Punitivas, decorrentes do descumprimento de obrigações tributárias acessórias. Essas não são e nem podem ser consideradas adicionais ou acréscimos de impostos, inclusive porque tais penalidades podem mesmo prescindir da existência de imposto a pagar, senão vejamos p.ex., o descumprimento da obrigação de emitir uma nota fiscal para cada mercadoria comercializada gera o dever de recolher uma multa punitiva mesmo que naquela específica operação de saída de mercadoria não haja incidência de imposto. Por fim, esclarece que a Multa Punitiva não constitui 'adicional ou acréscimo' de tributo e que a verdadeira natureza jurídica das multas fiscais é ser penalidade pelo descumprimento de obrigação tributária, tendo, portanto, natureza distinta do tributo.

Isto posto, entendo que a multa punitiva não deve ser incluída na base de cálculo que irá servir para calcular os recursos mínimos destinados a gastos com educação.

Segundo, com relação às despesas, observamos que o Governo do Estado está descumprindo a Resolução TC nº. 05/2001, alterada posteriormente pela Resolução TC nº. 14/2001, visto que está incluindo como despesas com o ensino todos os gastos referentes a inativos que não são financiados com as contribuições dos servidores estaduais ou com a contribuição patronal. Ou seja, a chamada contribuição complementar para pagamento dos Inativos está sendo considerada totalmente como

despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino quando, pelas mencionadas Resoluções, deveria ser retirado o valor de 20% (vinte por cento) do total gasto com a mencionada contribuição complementar no exercício de 2003.

Argumenta a peça de defesa que as despesas referentes à complementação das aposentadorias pagas aos servidores inativos da educação há de ser computada, porquanto se traduz em dispêndio necessário ao desenvolvimento e consecução mesma da atividade fim: manutenção e desenvolvimento do ensino. Tenta justificar a inclusão desses gastos afirmando que o Legislador Estadual ao editar a Lei Complementar nº. 43/2002 estaria legislando de forma suplementar a Legislação Federal (Lei 9394/96), ao normatizar que os valores previdenciários pagos através da dotação orçamentária específica - DOE, ou seja, a contribuição complementar para pagamento dos Inativos deve ser considerada como despesa do Estado na manutenção e desenvolvimento do ensino. Equivocada as alegações do Governo do Estado, pois, a suplementação às regras da Lei Federal não admitem a criação de novas hipóteses de exclusão. Igualmente, já é pacífico nesta Corte de Contas, inclusive através da emissão de Resoluções e de Pareceres anteriores, que os gastos com inativos não fazem parte do rol das despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino. A edição da Resolução TC/PE nº. 14/2001 foi o meio adequado encontrado por esta Colenda Corte de propiciar aos jurisdicionados a exclusão desses valores de forma gradativa, com o intuito de atender ao princípio da razoabilidade.

Inativos da Educação não mais contribuem para "manutenção e desenvolvimento do ensino", visto que não mais exercem suas funções, estando legalmente afastados das suas atividades com todos os seus direitos. Contudo, em virtude de ser uma prática no Governo do Estado, bem como em todos os Municípios Pernambucanos, a inclusão dos gastos com inativos nas despesas gerais do ensino, este Tribunal, objetivando ao não desequilíbrio abrupto das contas dos entes, editou uma Resolução (14/2001) de caráter transitório que retira 10% a.a., a partir de 2002, dos valores gastos com inativos do total vinculado ao ensino.

Desta forma, no exercício de 2003, do total gasto com a contribuição complementar para pagamento dos inativos, teríamos que retirar 20%, ou seja, R\$ 41.498.251,71.

Adotando o entendimento da Resolução TC nº. 05/2001, alterada pela TC nº. 14/2001 e deixando de considerar o disposto

na Lei Complementar Estadual nº. 43/2001, apoiado no disposto na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, foi aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual de 24,37 %¹ das receitas resultantes de impostos e transferências.

Entretanto, por força da Lei Complementar Nº. 43, de 02/05/02, em seus arts. 6º e 7º consideraremos os valores previdenciários pagos através da dotação orçamentária específica - DOE, como despesas do Estado na manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins das demonstrações da aplicação mínima exigida, uma vez que inexistente pronunciamento do Supremo Tribunal Federal quanto sua inconstitucionalidade, perfazendo o percentual de 25,35% aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Não detêm as Cortes de Contas Estaduais, porém, legitimidade ativa para propor ações diretas de inconstitucionalidade de leis estaduais perante a Constituição Federal, porquanto não contempladas no rol exaustivo disposto no art. 103 da Carta Magna. Sugiro, entretanto, apresentar à Procuradoria Geral de Justiça comunicação da convicção da inconstitucionalidade dos art. 6º e 7º da Lei Complementar Estadual nº. 43, de 02/05/2002, para que, caso assim o entenda, represente à Procuradoria Geral da República, órgão legitimado para ajuizamento da referida ação.

Aumento do saldo da dívida ativa estadual, ocasionado pelo grande volume de créditos inscritos e pelo baixo valor dos créditos recuperados.

O Governo faz um extenso relato sobre as dificuldades encontradas para recuperar os créditos inscritos na dívida ativa, dentre eles: falência de parte significativa dos devedores; adoção de medidas judiciais procrastinatórias por parte dos devedores; distanciamento temporal entre o momento da ocorrência do fato gerador da dívida e o do ajuizamento da execução fiscal, causado pelo próprio trâmite instituído em lei etc. Informa

1

Receita Base de Cálculo para o ensino (A)	4.189.618.842,84
Despesas aplicadas no ensino (B)	1.020.959.368,70
Percentual de aplicação no ensino: B/A x 100	24,37 %

também que foram promovidas diversas alterações na lei que regula o processo administrativo-tributário, com objetivo de agilizar o curso dos referidos processos, e que foram criadas varas privativas para o processamento das ações executivas movidas pelo Estado, dentre outras medidas que possibilitam a recuperação mais rápida dos créditos inscritos em dívida ativa. Ressalta, ainda, que nos últimos anos o Estado tem investido intensamente na cobrança amigável como estratégia importante para recuperar os créditos na esfera administrativa e evitar a inscrição em dívida ativa, tanto que o exercício de 2003 apresentou o menor valor de inscrição registrado nos últimos três exercícios.

As explicações apresentadas são razoáveis. Todos nós sabemos as dificuldades existentes para promover a execução fiscal, fruto em grande parte de uma legislação processual ultrapassada, que não atende aos anseios de uma justiça rápida. O Estado, no entanto, vem procurando, a medida do possível, agilizar os processos de cobrança, conforme faz crer nas justificativas feitas.

Observou-se que houve divergências entre o Balanço Geral e as publicações dos Poderes e Órgãos no Diário Oficial do Estado, quanto ao Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal, relativo ao exercício de 2003, no item referente à despesa com pessoal inativo e com pensionistas. Além disso, houve a ausência de harmonia entre as metodologias e os padrões adotados no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal, decorrente de entendimentos diversos pelos Poderes e órgãos, quanto ao disposto pelas portarias da Secretaria do Tesouro Nacional que disciplinam a matéria.

O Governo informa que na elaboração do Balanço Geral do Estado, os valores das despesas com inativos e pensionistas utilizados são aqueles registrados pelo FUNAFIN. A Contadoria Geral do Estado tem orientado os técnicos dos demais órgãos dos Poderes e órgãos autônomos e do FUNAFIN para que conciliem entre si os valores dessa despesa, a fim de evitar divergências de informações.

Com relação ao problema da falta de harmonia entre as metodologias praticadas pelos Poderes, o argumento é de que tem sido difícil equacionar a questão devido a pouca conversação entre os técnicos dos Poderes que gozam da autonomia proporcionada pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal que

admitiu a publicação da despesa de pessoal de forma descentralizada. Ademais que a interpretação das portarias da Secretaria do Tesouro Nacional, que legalmente regulam a matéria, tem ficado a critério de cada Órgão/Poder, sem qualquer discussão com a Contadoria Geral. Diante dessa situação, a Gerência Geral de Controle da Secretaria da Fazenda viabilizará ainda no mês de julho/2004 reunião com os responsáveis pelas áreas contábeis dos Poderes, representante da FUNAPE e com a presença do Tribunal de Contas para discutir a questão e tentar melhorar esses procedimentos.

No que atine ao modelo de publicação, o Poder Executivo tem procurado cumprir todas as normas constantes das Portarias Federais relativas à padronização dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, não podendo, no entanto, impor práticas aos demais Poderes, que são constitucionalmente independentes.

A medida adotada pelo Governo é salutar, uma vez que é de grande importância a padronização dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, para que não haja distorções quando da consolidação dos dados, permitindo assim um controle mais transparente da gestão pública.

Ao se analisar o limite por Poder e Órgão, observou-se que todos obtiveram o enquadramento em 2003, à exceção da Assembleia Legislativa do Estado, que apresentou uma relação de 1,49% entre o montante da despesa total com pessoal e a receita corrente líquida, ultrapassando o limite legal de 1,44%, conforme o Relatório da Gestão Fiscal relativo ao 3º trimestre de 2003, publicado em 4 de fevereiro de 2004. Isso, não obstante o Balanço Geral do Estado ter apresentado demonstrativo em que a Assembleia Legislativa apresentasse enquadrada ao limite legal de 1,44%.

Segundo as contra-razões apresentadas, o cálculo da despesa de pessoal constante do Balanço Geral é efetuado de acordo com os procedimentos constantes do Manual do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional, enquanto que as informações contábeis são extraídas do sistema SIAFEM. Por outro lado, as despesas da Assembleia Legislativa são processadas em sistema financeiro próprio, sendo lançadas posteriormente no SIAFEM, muitas vezes com atraso e fora do mês de competência, apenas para efeito de consolidação.

A conciliação dos números entre os dois sistemas só tem ocorrido no final do exercício e de forma precária, quando os números oficiais da Assembléia já foram fechados. Em decorrência desse e de outros problemas operacionais, a Contadoria Geral tem solicitado a todos os Órgãos e Poderes que passem a integrar a rede SIAFEM, o que facilitaria a consolidação dos números com maior segurança e rapidez. Ainda, segundo o Governo do Estado, após diversos entendimentos mantidos pela SEFAZ, a previsão é de que já no 2º semestre de 2004 a Assembléia Legislativa passe a utilizar o sistema próprio do Estado (SIAFEM), o que efetivamente contribuirá para que nos próximos fechamentos de exercícios essas questões levantadas estejam equacionadas.

As razões apresentadas mostram que o Estado está promovendo as modificações necessárias à solução da falha.

Embora a LRF em seu artigo 50, § 3º determine que: "*Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial*", visando ao acompanhamento da gestão orçamentária, até o término do exercício de 2003, ainda não foi implantado, em toda a administração estadual, um sistema de custos.

Segundo o Governo Estadual, apesar do SIAFEM constituir a principal base de dados contábeis, orçamentários e financeiros do Estado, o mesmo revela-se limitado do ponto de vista funcional e gerencial, haja vista que sua estrutura prioriza a gestão contábil, embora mantenha integrações com o orçamento estadual e sua execução, bem como com o subsistema da Conta Única do Estado.

Acrescenta também que o SIAFEM não dispõe de recursos técnicos que permita a integração automática com o Sistema de Planejamento do Estado, nem com o Sistema de Folha de Pagamento do Estado.

Essas ausências funcionais do referido sistema estariam comprometendo a implementação da infra-estrutura informacional necessária à manutenção de um sistema de registro, análise e avaliação de custos das ações de governo, conforme preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Consciente dessas restrições e dificuldades operacionais e gerenciais do SIAFEM, a Secretaria da Fazenda, em parceria com a SEPLAN e SARE, vem desenvolvendo esforços, desde o exercício de 2002, no sentido de programar no âmbito da

Administração Pública Estadual um novo sistema de gestão pública compartilhada com os demais Poderes, o qual se encontra em fase de desenvolvimento no âmbito do Poder Executivo, sob o título de Sistemas Corporativos da SEFAZ, cuja operacionalidade está prevista para janeiro de 2005.

Dentre as inovações técnicas de maior importância estariam o processo de acompanhamento físico-financeiro do PPA (execução das ações de governo), a partir de informações disponibilizadas pela contabilidade, a interação com o SAD-RH, no que se refere à despesa com pessoal, bem como a geração de informações gerenciais, por áreas de negócio (tributária, orçamentária, financeira, administrativa etc.), o que permitirá, a partir daí, a definição e implementação de centros de custos no contexto da administração direta e indireta do Estado, bem como a conseqüente geração de informações relativas à apuração de custos por ação de governo.

Aceito as justificativas apresentadas.

Verificaram-se algumas divergências entre informações constantes no sistema de controle interno dos Poderes/Órgãos e as registradas no sistema contábil-financeiro estadual (SI AFEM).

O Governo alega não saber quais as razões dessa divergência, uma vez que não é possível identificar no corpo do relatório de auditoria maiores detalhes sobre a questão.

De fato, a irregularidade deve ser relevada, pois sem um maior esclarecimento não é possível exercer em sua plenitude o direito constitucionalmente assegurado do contraditório e da ampla defesa.

Foi observada insuficiência de notas explicativas enfatizando as alterações em diferentes critérios nos demonstrativos publicados no Balanço Geral do Estado, a fim de facilitar a compreensão das informações constantes nos mesmos.

O argumento apresentado é de que a Contadoria Geral do Estado tem envidado esforços no sentido de explicitar as alterações de critérios nos demonstrativos contábeis, bem como nas notas explicativas ao Balanço Patrimonial. No entanto, a carga de trabalho para viabilização da consolidação de todos os balanços dos órgãos/entidades, conciliação dos números, elaboração dos relatórios da Lei 4320/64 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, associado à evidente estrutura

deficitária de pessoal e ao exíguo prazo, tem prejudicado o aprimoramento desse trabalho. No entanto, algumas melhorias têm sido alcançadas e permanecerão como prioridade da Contadoria Geral do Estado, no sentido de facilitar cada vez mais o entendimento do conteúdo das demonstrações contábeis.

As razões apresentadas são plausíveis e devem ser aceitas.

O controle dos saldos financeiros de cada fonte de recurso, tendo em vista a existência de fontes apresentando saldo negativo devido a erros do passado, não foi completamente eficaz.

As contra-razões contêm a explicação de que a Contadoria Geral do Estado, em parceria com as unidades gestoras, vem desenvolvendo esforços no sentido de regularizar os saldos das fontes de recursos. No entanto, o excesso de trabalho e as limitações no quadro de servidores, não permitiram uma atuação mais ostensiva nesse particular. Espera-se, contudo, que neste exercício de 2004 sejam efetuadas mais regularizações quanto a incorreções do passado. Quanto à existência de fontes negativas, a informação trazida é de que o problema deverá persistir, enquanto o Estado de Pernambuco conviver com déficits financeiros, uma vez que a despesa, por definição legal, deve ser liquidada por competência, mesmo não tendo ocorrido o ingresso da receita, procedimento que resulta na reversão do saldo da fonte.

Acato os argumentos de defesa.

Foram encontradas contabilizações erradas em eventos relativos a contas do sistema patrimonial, decorrente de deficiência técnica dos operadores do sistema, que executam registros contábeis nas unidades gestoras.

Segundo as informações prestadas pelo Governo Estadual, para permitir o acompanhamento concomitante da exatidão dos registros, no exercício de 2004 foram criadas contas específicas para identificação das despesas de exercícios anteriores com obras e instalações ou aquisição de imóveis.

Acrescenta, ainda, que além da criação das referidas contas, a Controladoria Geral do Estado vem realizando atividades de divulgação, junto às Unidades Gestoras do Estado, das inovações contábeis, em especial daquelas relacionadas com as

divergências nos registros dos itens de despesas liquidadas e os de incorporação ao patrimônio.

Além do mais, a Contadoria Geral do Estado tem monitorado através de equações contábeis a ocorrência das mencionadas divergências ou erros de contabilização, a fim de orientar os operadores do sistema para correção de eventuais falhas, assim como a forma de evitá-las.

Trata-se de falha formal, que não acarretou qualquer dano ao erário.

Não houve observância pelas entidades da administração indireta estadual, à exceção da COPERGÁS, do disposto no artigo 5º da Lei nº 10.423/90, que os obriga a publicar na imprensa oficial os balancetes anuais referentes às despesas com publicidade, no que tange aos gastos efetuados no exercício de 2003.

Segundo as justificativas apresentadas, apesar da orientação da SEFAZ através de ofícios circulares, nem todos os Órgãos/Entidades que realizam despesas com publicidade efetuam a publicação referida antes do mês de abril. Como a Lei não define expressamente o prazo dessa publicação, as publicações têm sido efetuadas ao longo do ano. Todos os órgãos que por exigência legal realizaram despesa com publicidade no exercício de 2003 estão sendo orientados pela Secretaria da Fazenda para efetuarem as publicações.

Anexa, ainda, cópias dos ofícios recebidos dos diversos órgãos do Estado, a respeito das referidas publicações, a maioria informam não ter realizado despesa nesse item e outros que já efetuaram as respectivas publicações.

A falha deve ser objeto de recomendação.

Houve dispêndios com publicidade e propaganda acima do limite estabelecido pela Lei nº 10.423/90, por parte do DER-PE, FUNDARPE e Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FERH.

O Governo do Estado explica que os órgãos/entidades mencionados pelo TCE confirmaram através de ofícios e documentos anexados que, no exercício de 2003, não realizaram despesas com publicidade e propaganda nos termos da Lei nº 10.423/90,

ressaltando expressamente que a despesa contabilizada no item de gasto 73 foi lançada indevidamente, por se tratar de publicação oficial obrigatória de atos administrativos, como sendo, publicação de portarias de pessoal, editais de licitação e extratos de contratos e convênios, que deveriam estar contabilizadas no item de gasto.

A SEFAZ afirma que recomendará mais uma vez as Unidades Gestoras uma maior atenção a esse procedimento e viabilizará um acompanhamento mais eficaz desse item de despesa.

Trata-se de falha formal, não tendo provocado qualquer prejuízo ao erário.

Foram observadas classificações incorretas de algumas despesas com publicidade efetuadas por diversas Unidades Gestoras, o que comprometeu a verificação do enquadramento dos referidos gastos no limite legal estabelecido, reforçando a necessidade de uma atuação mais efetiva do controle interno dos órgãos da administração direta e indireta do Estado.

O Governo do Estado reconhece que a falha mencionada indica a efetiva necessidade de que os procedimentos devem ser aperfeiçoados para permitir um melhor acompanhamento dos limites legais de gastos com publicidade. Informa, ainda, que a SEFAZ adotará as providências necessárias para melhorar esse controle.

Aceito as justificativas. Trata-se de falha formal, merecedora apenas de recomendação.

Descumprimento do Decreto nº. 25.467/03 (que instituiu no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Projeto Gestão Patrimonial Imobiliário do Governo do Estado), que no seu art. 3º prevê como resultados a serem alcançados: levantamento, avaliação, regularização da posse e destinação do uso dos bens móveis do Estado, os quais não foram atingidos.

O Governo reconhece que as ações definidas no Decreto nº. 25.467/2003 ainda não foram concluídas, devido à complexidade na execução destas ações, que dependem de parcerias com outras instituições, tais como, cartórios, empresas de água, de luz, aquisição de software etc.

No entanto, afirma que diversas ações já foram executadas e outras estão em andamento, conforme o Detalhamento Executivo do Projeto anexado as contra-razões.

As justificativas são razoáveis.

Passamos, por fim, a relatar o tópic o referente ao salário educação. A Lei Federal nº. 9.424/96 (Lei do FUNDEF) previu no seu Art. 15 que "o salário-educação será pago pelas empresas através de uma alíquota de 2,5% incidente sobre o total da remuneração paga aos empregados das mesmas; depois de descontado 1% do total da arrecadação em favor do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE destinará, observada a arrecadação em cada Estado e no Distrito Federal, um terço em favor do Governo Federal (Quota Federal) e dois terços em favor dos Estados e do Distrito Federal (Quota Estadual").

Os critérios de redistribuição do total da Quota Estadual serão fixados por Lei do respectivo Estado, sendo que pelo menos 50% devem ser em função da quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental em cada Município e no próprio Estado.

A Lei do Estado de Pernambuco nº. 11708/99, em virtude o regramento acima, estabeleceu os critérios de redistribuição da Quota Estadual de APENAS 50% da quota Estadual do Salário Educação, quando deveria ter estabelecido critério para os 100% dos recursos, cometendo, um equívoco que ocasionou prejuízos aos cofres dos municípios pernambucanos.

Claramente podemos observar uma incongruência entre a Lei Federal e a Estadual. Aquela determina que sejam fixados critérios para redistribuição de todos os recursos do salário-educação, sendo no mínimo 50% em função da quantidade de alunos, enquanto esta fixou critérios para redistribuição de apenas 50%, sendo, destes, 60% em função da quantidade de alunos. Ou seja, o Governo do Estado de Pernambuco, na realidade, não estabeleceu critério para redistribuição da metade dos recursos, ficando com os mesmos, e participou da divisão da outra metade, o que ocasionou, a nosso ver, um descumprimento da Lei Federal até o exercício de 2003.

Lei Estadual do salário-educação esteve equivocada por dois motivos: Primeiro porque se mostra incompatível com a legislação federal à qual é vinculada, causando prejuízo financeiro aos municípios e, segundo, porque não distribuiu equitativamente os recursos entre o Governo do Estado e os Municípios de acordo com suas responsabilidades.

Desta forma, com base no Art. 71, IX, da Constituição Federal e Art. 30, X, da Carta Estadual, entendemos que deverá ser elaborada uma Lei Estadual que fixe um critério objetivo e justo para distribuição do salário-educação, corrigindo as distorções existentes desde o exercício de 1999.

As contra-razões do Governo afirmam que: "a providência sugerida não é possível de acatamento, notadamente porque a Lei Estadual nº. 11.708/99, citada no relatório, já cuida de fixar critérios objetivos e justos de distribuição da quota-estadual do salário-educação para os Municípios" Verdadeira a afirmativa do governo, entretanto, conforme relatado acima, o Estado fixou critérios de distribuição para, apenas, 50% da quota, apropriando-se dos outros 50%. Mantemos a recomendação.

É o Relatório.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Há duas observações que eu gostaria de fazer ao Eminentíssimo Conselheiro Relator. A primeira diz respeito à inclusão dos gastos com inativos da educação como despesas com ensino; a segunda, é referente ao salário-educação.

Na primeira questão, referente à despesa com pessoal inativo da Educação, afirma o Relatório o descumprimento de Resolução do Tribunal de Contas. Observando, temos que essas Resoluções são ano de 2001, quando a Lei Complementar é do ano de 2002. Assim sendo, creio que não há descumprimento. Não vejo descumprimento, *data venia*, das Resoluções deste Tribunal, desde que há uma Lei Complementar posterior a essas Resoluções. E observei que esse é um tema em discussão inclusive a nível Federal: a absorção ou não, ou a caracterização ou não, dos inativos como colaboradores do desenvolvimento do ensino ou não.

O Estado vem cumprindo a Lei Complementar nº 43/2002. Caso esta seja questionada, cabe, então, a sugestão do eminentíssimo Relator, de que seja encaminhada à Procuradoria Geral de Justiça a arguição de sua inconstitucionalidade. No entanto, vejo que, neste ponto, o Estado vem cumprindo a Lei Estadual nº 43/2002 e que não houve descumprimento ao TCE.

Em relação ao último item, referente ao salário educação, é importante, creio, colocar que, na expressão do Relatório, parece ter o Estado apropriado parte do recurso a ser

distribuídos aos município. Entretanto, a Lei Estadual, constante no próprio Relatório, no seu artigo 1º, inciso II, determina que 40% dos recursos são destinados ao desenvolvimento e execução de projetos de melhoria e qualidade educacional da rede pública de educação e sua distribuição será definida por uma comissão composta, no mínimo, pela Secretaria Estadual de Educação, Conselho Estadual de Educação, União dos Dirigentes Municipais de Educação, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e a Associação Municipalista de Prefeitos - AMUPE

Demonstra, a própria lei, que esses recursos são destinados também ao município, em uma ação conjunta entre município e Estado, no que diz respeito à qualidade do ensino. Então, esse recurso chega ao município, passando, evidentemente, por esta Comissão, na qual é decidida como será a aplicação do recurso. E não vejo, Sr. Presidente, Sr. Relator, *data venia*, de que possa haver uma recomendação de retroagir essas leis ao ano de 1999, até porque esta Corte de Contas aprovou as prestações de contas dos anos de 1999, 2000, 2001 e 2002. Portanto, acredito, que deveria que se colocasse em termos de recomendação em relação à proposição de uma nova lei; mas não retroagir a 1999 um assunto que já foi objeto de aprovação deste Pleno, em anos anteriores.

São as observações que faço Sr. Presidente.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Continua em discussão.

Com a palavra o Conselheiro Marcos Flávio Tenório de Almeida.

CONSELHEIRO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA:

Sr. Presidente, gostaria de, por uma questão de coerência uma vez que, na análise prestação de contas do Governo do Estado do exercício anterior também estive presente na sessão de julgamento e me posicionei em um ponto contrário ao relator, o que farei também nesta ocasião.

Sobre as ações e serviços públicos de saúde, chamo a atenção para o fato de que ainda não foi editada a norma prevista no § 3º do artigo 198 da Carta Federal, que dispõe em seu inciso III, que lei complementar fixará normas de fiscalização,

avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

Creio que enquanto tal lei complementar não for editada e em face da ausência de um dispositivo transitório previsto no artigo 77 da ADCT, entendo, como fiz na prestação de contas do exercício anterior, razoável a interpretação do Governo de considerar como despesas de saúde aquelas aplicadas no Hospital da Polícia Militar, até mesmo porque, ao utilizarem o Hospital da Polícia Militar, seus usuários desobstruem os demais serviços e equipamentos de saúde à disposição da população.

Quanto à posição da Conselheira Teresa Duere, em relação à questão da Lei Estadual do Salário-educação e à questão da inclusão de recursos com o pagamento de servidores inativos para atingir o limite constitucional com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, creio o seguinte: em face da complexidade da matéria e principalmente quanto à questão da retroatividade ou não, entendo que se deve submeter ao Procurador Geral da República, para que este, caso assim entenda, proponha ao Supremo Tribunal Federal a ação direta de inconstitucionalidade. Se o Supremo considerar inconstitucional, ele terá que decidir, em seu julgamento, se dará efeito *ex nunc* ou *ex tunc a ADIN*. Portanto, discordo do posicionamento do Relator sobre a alteração da Lei com efeitos retroativos.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Continua em discussão.

PROCURADOR GERAL, DR. DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Com relação à questão da Lei Complementar nº 43, concordo plenamente com as considerações da Conselheira Teresa Duere e do Conselheiro Marcos Flávio Tenório de Almeida.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO (PRESIDENTE):

Continua em discussão.

Com a palavra o Conselheiro Roldão Joaquim.

CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM - RELATOR:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador Geral, As duas indagações feitas por V. Ex^a., evidentemente, foram objeto de preocupação nossa e da equipe. A primeira delas, faz referência à inclusão dos inativos no cômputo das despesas de educação. Eu gostaria só de lembrar que isso foi objeto de preocupação nossa de há muito, em 1996 ou 1997 quando fui Relator das Contas do Governo, foi levantado esse problema, inclusive pelo Conselheiro Severino Otávio, salvo engano, dizendo que essas despesas não deviam ser incluídas no cômputo da conta da educação. Foi em função dessa colocação do Conselheiro, que foram editadas duas Resoluções, inclusive, parcelando esses descontos até a completa liberação desses descontos. E essas Resoluções não foram reconhecidamente atendidas pelo Governo do Estado, embora o Governo tenha apontado uma lei que o autoriza, realmente, a cuidar disso, mas foi objeto, inclusive, de nossa recomendação com relação à verificação da sua inconstitucionalidade. Não penalizo o Governo por conta disso, mas acho que nós devemos registrar que esses descontos percentuais dos inativos não foi feito até agora. O ano passado esse problema foi levantado e foi recomendado ao governo que procurasse, evidentemente, abater dos inativos aquele percentual previsto na Resolução; sorte que não há nenhuma punição proposta para o governo por conta desse descumprimento, até porque se a Resolução estabeleceu limites de descontos entendo, salvo melhor juízo, que ele podia fazer isso no primeiro ano como podia fazer no último, o que ele não pode é a partir do último ano previsto na Resolução continuar incluindo os inativos nas despesas da educação. Portanto é apenas um registro. Um registro que eu acho coerente, na medida em que sempre fizemos aqui desde 1997 até agora, inclusive, no ano passado.

A segunda observação da Conselheira Teresa Duere portanto é pertinente, é interessante. Com relação ao problema do FUNDEF *mutandi mutandis*, é a situação que nós fizemos com relação aos inativos, na Divisão de Pessoal. Mais uma vez não há qualquer censura ao Governo, nas suas contas, por conta disso, apenas registramos que os cálculos previstos na Lei Estadual não estão corretos, assim eu entendo. Mas não há qualquer punição ao

Governo na medida em que ele cumpriu a determinação da Lei. Mesmo se o Governo estiver errado, ele está errado cumprindo a Lei. Portanto é um erro que a nós não cabe apreciar. Daí porque recomendei que fosse, evidentemente, editada uma nova legislação prevendo essa distribuição, com efeito retroativo. E, eu quero dizer a Conselheira Teresa Duere que, realmente, nas recomendações eu tiro o efeito retroativo. Por um lapso somente, é que permaneceu aqui no penúltimo parágrafo quando eu digo que deverá ser elaborado Lei Estadual com efeito retroativo. Eu vou me permitir retirar essa expressão "efeito retroativo" não só porque ela esteja correta ou não; que eu acho até que é possível que esteja. Em respeito ao Governador e em respeito até a Procuradoria que vai analisar essa Lei. Então o fato de ser efeito retroativo ou não é um problema que o legislador deve apreciar no momento.

Eu aceito a recomendação de V. Ex^a. retirando do meu Relatório, como o fiz na recomendação, o "efeito retroativo". Embora, reconheça que deva constar essa preocupação do Tribunal de Contas no sentido de que seja editada uma lei com critérios corretos, justos e definidos. Retiro apenas o chamado "efeito retroativo" da nova lei.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE:

Continua em discussão.

Com a palavra o Conselheiro Severino Otávio Raposo.

CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO RAPOSO

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador Geral,

Gostaria de fazer uma colocação, uma vez que acompanho o posicionamento da Conselheira Teresa Duere e do Conselheiro Marcos Flávio, com relação ao problema da distribuição da verba da educação.

Eu queria me reportar ao problema dos inativos. Na realidade, Sr. Conselheiro, eu fui o primeiro a levantar esse problema nesta Casa, considerando de que se poderia chegar à possibilidade de o Estado não ter mais nenhuma obrigação de investir no desenvolvimento do Ensino Fundamental se a despesa

com os inativos chegasse a 25% da receita corrente líquida. Naquela ocasião, recorro que o Pleno, sensível a esse argumento, editou uma Resolução estabelecendo que a partir de 2001 seria diminuído 10% a cada ano para efeito da composição desses cálculos. Fizemos aquilo, naquela época, Sr. Conselheiro, em virtude de não haver nenhuma regulamentação. Não havia nenhuma lei que regulamentasse este problema. Com o advento da Lei Estadual, a Lei Complementar, evidentemente não tinha mais eficácia a Resolução desta Corte, até porque uma Resolução desta Corte não pode sobrepujar uma Lei Complementar.

Então, continuo com o mesmo posicionamento nesta Casa. Entendo que o Estado não descumpriu a resolução do Tribunal, apenas cumpriu a Lei Complementar nº 43.

CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM - RELATOR:

Minha versão é exatamente a análise que faço da Lei. Creio que a Lei Complementar nº 43/2002, normatizou valores da previdência, deve ser objeto de apreciação pelos Órgãos competentes e a cautela de ser encaminhada à verificação de sua constitucionalidade.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

A nossa observação, Eminente Conselheiro, é apenas porque V.Exa., no relatório, coloca que há descumprimento de resoluções do Tribunal e, na verdade, como nós estamos observando, não houve este descumprimento, porque existe uma lei superior às resoluções; portanto, o Governo não descumpriu a Resolução do Tribunal como consta, explicitamente, no relatório.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE:

Encerrada a discussão, V.Exa. pode proferir o seu voto.

CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM - RELATOR:

VOTO DO RELATOR

Considerando os artigos 70 e 71, inciso I, combinado com o artigo 75 da Constituição Federal;

Considerando o disposto o artigo 30, I, da Constituição do Estado de Pernambuco;

Considerando o disposto no artigo 2º, inciso I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas;

Considerando que o não-cumprimento do percentual mínimo na aplicação dos recursos de saúde não maculam de maneira incontestável as contas apresentadas;

Considerando que as falhas detectadas no Relatório Preliminar não são suficientes para conduzir à irregularidade das contas,

Voto pela emissão de Parecer Prévio recomendando à Assembléia Legislativa a aprovação das contas do Governo do Estado de Pernambuco, relativas ao exercício de 2003.

Passamos, ainda neste momento, a fazer as seguintes recomendações:

1. Concluir o processo de baixa da empresa EBAPE na Junta Comercial de Pernambuco - JUCEPE e na Receita Federal, para o cancelamento do CNPJ, e assim finalizar o processo de extinção tal empresa;
2. Definir a situação jurídica do DETELPE;
3. Proceder o IRH à realocação e adaptação funcional dos servidores oriundos de entidades extintas e dos quadros considerados excedentes do Estado, observando a disciplina contida na Lei Complementar nº 49/03;

4. Sistematizar o controle e o acompanhamento dos contratos de gestão firmados com as Organizações Sociais - O.S.;
5. Realizar processo específico para qualificar entidades privadas como Organizações Sociais, observando todas as exigências legais pertinentes;
6. Quando da assinatura do "Termo de Parceria", instrumento de delegação passível de ser firmado entre o Estado e as OSCIPs, fazer constar, como cláusula essencial, a especificação de qual atividade de interesse público será executada pela OSCIP, bem como o respectivo programa de trabalho;
7. Providenciar a elaboração do Plano Estratégico de Administração e Exploração do Porto Organizado de Recife, de forma a dar cumprimento às exigências contidas no Convênio de Delegação nº 02/2001, celebrado entre o Ministério dos Transportes e o Estado de Pernambuco, com a interveniência da empresa Porto do Recife S/A;
8. Quando o crédito adicional alterar o PPA, criando, suplementando ou anulando ações programadas, evidenciar essas alterações em formato que permita a visualização do seu impacto nos programas a cargo dos diversos órgãos da administração estadual, atualizando constantemente o plano plurianual, possibilitando o seu acompanhamento;
9. Utilizar a mesma nomenclatura para os programas governamentais constantes do PPA, LDO e LOA e em suas alterações;
10. Definir indicadores para os programas finalísticos constantes do PPA de modo a permitir a aferição dos seus resultados;
11. Quando da consolidação da proposta da Lei Orçamentária Anual, observar mais detalhadamente se cada órgão ou entidade isoladamente atendeu a todas as orientações da LDO para o exercício;
12. Envidar esforços para que os ajustes efetuados no Balanço Orçamentário sejam realizados dentro do exercício financeiro a que estão vinculados;
13. Dar continuidade ao processo de transparência da gestão fiscal, elaborando as versões simplificadas dos instrumentos de planejamento e orçamentação e prestação de contas do

governo, bem como incentivar uma maior participação popular em todo o processo.

14. Relativamente às empresas públicas e sociedades de economia mista, que participam exclusivamente do Orçamento de Investimento das Empresas, implantar controles sobre a execução orçamentária dos investimentos, para evitar a ocorrência de despesas que excedam as dotações estabelecidas pela lei orçamentária e implantar modelos mais adequados que permitam identificar, no relatório resumido de execução orçamentária, o cumprimento do programa de trabalho de cada empresa;
15. Que o controle interno dos órgãos da administração direta e indireta do Estado atue mais efetivamente na verificação da correta classificação das despesas efetuadas pelas Unidades Gestoras, evitando informações não fidedignas, que distorcem a análise da alocação do gasto público;
16. Envidar esforços no sentido de atingir o percentual mínimo de aplicação em ações de saúde, segundo as regras fixadas pelo parágrafo único do artigo 77 da EC 29/98, atentando, sobretudo, para o princípio da universalidade na concessão dos serviços, como imposto pela citada emenda. A inclusão das despesas do hospital da Polícia Militar não é computada como aplicação em ações de saúde, uma vez que não cumpre o requisito da universalidade, haja vista a prestação de assistência médica destinar-se ao policial militar e seus dependentes, entretanto, poderão ser incluídas se for aberto ao atendimento da população protegida pelo SUS, o que se recomenda;
17. Envidar esforços no sentido de atingir o percentual mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento da educação, conforme preceitua o art. 212 da Carta Federal, excluindo dos cálculos a despesa com inativos da educação e da UPE;
18. Realizar esforços no sentido de melhorar o controle dos saldos financeiros de cada fonte de recurso; mesmo que seja necessário proceder a ajustes em algumas fontes (as quais apresentam saldo negativo), devido a erros do passado, desde que esse fato seja comunicado oficialmente a esse Tribunal;

19. Concluir o cadastro de bens imóveis do Estado, de responsabilidade da Secretaria de Administração e Reforma do Estado;
20. Dar mais transparência aos resultados obtidos pelas ações com vistas à recuperação dos créditos inscritos e das baixas relacionadas à dívida ativa;
21. Revisar as Leis Estaduais nº 10.423/90 e nº 12.250/02, no que se refere à adoção de conceitos e critérios para a definição da receita a ser utilizada no cálculo do limite de publicidade concernente aos órgãos e Poderes da Administração Direta e demais entidades da Administração Indireta, assim como os critérios para sua atualização;
22. Os contadores dos Poderes/Órgãos responsáveis pela elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal devem realizar conciliações das informações contábeis entre si, visando harmonizar as metodologias adotadas e padronizar os demonstrativos publicados, observando o disposto em Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional;
23. Desenvolver sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, cumprindo o disposto na LRF;
24. Considerar o SIAFEM como fonte única para a elaboração e publicação dos relatórios exigidos pela LRF, a fim de evitar possíveis divergências entre as informações constantes no sistema de controle interno dos Poderes/Órgãos e as efetivamente registradas no sistema contábil estadual;
25. Acrescentar as devidas notas explicativas ao elaborar os demonstrativos específicos do Balanço Geral do Estado, de modo a facilitar a plena interpretação dos dados;
26. Manter registros (com dados dos credores, natureza da despesa, valores e data) referentes aos restos a pagar cancelados, enquanto não terminar o prazo prescricional, e incluir no Balanço Geral um demonstrativo sintetizando essas informações;
27. Continuar com o trabalho de qualificação dos responsáveis pela contabilização nas unidades gestoras;
28. Com base no Art. 71, IX, da Constituição Federal e Art. 30, X, da Carta Estadual, elaborar uma Lei Estadual que fixe um

critério objetivo e justo para distribuição do salário-
educação, corrigindo as distorções existentes desde o
exercício de 1999;

29. Apresentar à Procuradoria Geral de Justiça comunicação da
convicção da inconstitucionalidade dos art. 6º e 7º da Lei
Complementar Estadual nº. 43, de 02/05/2002, para que, caso
assim o entenda, represente à Procuradoria Geral da República,
órgão legitimado para ajuizamento da ação direta de
inconstitucionalidade.

CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO RAPOSOS:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador,
Inicialmente, gostaria de parabenizar o Conselheiro
Roldão Joaquim e toda a comissão que nos possibilitou esse exame
detalhado das contas do Governo do Estado do exercício 2003.

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, acompanho o voto do
Relator em relação à emissão de Parecer Prévio recomendando a
Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco a aprovação das
contas do governo do Estado do exercício 2003.

Entretanto, *data vênia*, pelas razões já expostas,
discordo da recomendação de número 16, envidar esforços para
atingir o percentual mínimo de aplicação em saúde, por entender
que, pelas razões expostas pelo Conselheiro Marcos Flávio, quando
do relatório, os recursos aplicados no Hospital da Polícia
Militar, principalmente em relação aos familiares dos policiais,
são também despesas com saúde. Por isso me inclino a não votar a
favor dessa recomendação.

Em relação à recomendação de número 17, envidar
esforços para atingir o percentual mínimo de aplicação e
manutenção e desenvolvimento de ensino, também retiro de meu voto
essa recomendação, porque estamos mandando para a Procuradoria de
Justiça a lei, para que ela represente a sua
inconstitucionalidade. Então vamos ter oportunidade de saber se
ela é inconstitucional ou não. Nosso entendimento é que ela seria
inconstitucional, mas não vejo por que fazer essa recomendação
antes de uma decisão do Superior Tribunal.

Por esses motivos, retiro do meu voto as recomendações de número 16 e de número 17 constantes do voto do Relator, mantendo as demais.

CONSELHEIRO FERNANDO CORREIA:

Tenho poucas palavras a dizer antes de proferir o meu voto.

Do relatório elaborado pelo Grupo Especial de Assessoramento Técnico de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco referente ao exercício financeiro de 2003, aspectos merecem ser ressaltados.

O primeiro refere-se a uma questão que vem sendo repetida ano a ano, sem que sejam adotadas as medidas necessárias à concretização da posição firmada por esse Tribunal, ao apreciar as constas do exercício de 1995, na qual restou consignada a recomendação no sentido de que os valores pagos com servidores inativos não deveriam ser computados para efeito de cômputo do cumprimento do limite mínimo de gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Sobre essa matéria, com a aprovação da Resolução TC nº 05/2001, ficou consignado no seus artigos 1º e 2º que:

Art.1º - Não constituem despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de demonstração do atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal, as despesas com o pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários a servidores públicos, estatutários ou não, mesmo daqueles oriundos dos quadros do magistério.

Art. 2º - A exclusão do pagamento das despesas referidas no artigo 1º para verificação do cumprimento da exigência do artigo 212 da Constituição Federal poderá ser efetivada gradativamente na proporção de, no mínimo, 10% ao ano, a partir do exercício financeiro de 2001.

No entanto, mais uma vez, a prestação de contas inclui os pagamentos efetuados aos inativos no cômputo do limite de

gastos com a Educação, sem aplicar o redutor constante no artigo 2º da Resolução 05/91.

É de observar que, aplicando-se a exclusão de 20% da despesa com inativos, o valor total aplicado em educação é inferior ao limite mínimo exigido pela constituição.

Desse modo, faz-se necessário que esse Tribunal ou reveja de maneira expressa o entendimento anterior, ou adote as medidas necessárias para que seja cumprido o limite mínimo de gastos com educação, aplicando-se as sanções cabíveis.

O segundo aspecto, que está diretamente relacionado com o anterior, na medida em que é também relativo a gastos com a área social, temos que, de acordo com o relatório, o Estado mais uma vez não atingiu o percentual mínimo de aplicação com saúde que, para o ano de 2003, deveria ter sido de 11,20%.

Isso porque, na prestação de contas apresentada, para atingir o limite foram incluídas despesas realizadas pela Secretaria de Defesa Social que consistem na prestação de assistência médico-hospitalar e odontológica aos servidores da Polícia Militar e seus dependentes, que, por ser uma despesa com saúde efetuada para uma clientela fechada, no entendimento da equipe de auditoria, com o qual eu concordo, não atende ao critério de universalidade exigido para efeito de cumprimento do limite fixado pela Emenda Constitucional 29 e, por isso, não poderia ser computado para tal fim.

Expurgando-se do total de recursos gastos com saúde essa despesa, o percentual da receita aplicado em saúde foi de 10,11%, ou seja, o Estado de Pernambuco aplicou menos 10% dos recursos em saúde, do que o que se encontrava obrigado constitucionalmente.

Essa questão assume uma maior relevância no momento quando se verifica a crise por que passam os hospitais públicos estaduais, com freqüentes reclamos da sociedade civil organizada, das entidades médicas e mesmo da população em geral.

É de registrar-se que, como esse fato vem ocorrendo ano a ano, faz-se necessário que nesse julgamento seja definida a posição do Tribunal - quanto ao cômputo, ou não, das despesas realizadas pela Secretaria de Defesa Social para a prestação de assistência médico-hospitalar e odontológica aos servidores da Polícia Militar - a fim de que sejam adotadas as medidas necessárias para o cumprimento do limite mínimo de gastos com saúde.

O Terceiro aspecto, está relacionado ao aprofundamento, no exercício de 2003, do modelo de prestação de serviços públicos através das chamadas Organizações Sociais - OS e do credenciamento de entidades como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, também com intuito de prestar serviços públicos nas áreas não exclusivas.

Com efeito, até o exercício de 2003, existiam apenas duas Organizações Sociais e nesse exercício foram constituídas mais duas Organizações Sociais, além de credenciadas cinco OSCIPs.

Nesse caso, é importante que este Tribunal atue no sentido de abrir procedimentos que verifiquem não só a legalidade dos credenciamentos dessas entidades, como também acompanhe a alocação dos recursos orçamentários a elas destinados, assim como a sua efetiva atuação, a fim de que seja possível separar aquelas que resultam do legítimo direito de descentralização das ações administrativas do Estado, daquelas que na verdade representam uma tentativa de fugir ou contornar o regime de direito público.

O quarto aspecto diz respeito a pessoal. A mensagem governamental que encaminhou o projeto da Lei Complementar Estadual nº 49, sancionada em 31 de janeiro de 2003, previa que as modificações aplicadas aos quantitativos e aos valores dos cargos comissionados e das funções gratificadas, no seu total, não ocasionariam impacto financeiro. Entretanto, o que se observa é que outras Leis, editadas posteriormente à LC nº 49, modificando quantitativos de cargos e funções, terminou por gerar despesas adicionais ao Estado.

Os quadros abaixo demonstram a evolução dos quantitativos e impactos financeiros decorrentes:

Quanto ao QUANTITATIVO

Cargos	Antes da LC 49 (a)	LC 49 (b)	Variação (b-a)/(a)	Após as outras leis (c)	Variação (c-a)/(a)	Variação na quantidade
Cargos Comissionados	1.430	1.333	-7%	1.806	26%	376 cargos comissionados
Funções gratificadas	7.498	5.800	-23%	6.428	-14%	(1.070) funções gratificadas
Total	8.928	7.133	-20%	8.234	-8%	(694) cargos

Quanto aos VALORES/MÊS (em R\$ 1,00)

Cargos	Antes da LC 49 (a)	LC 49 (b)	Varição (b-a)/(a)	Após as outras leis (c)	Varição (c-a)/(a)	Varição no valor (c-a)
Cargos Comissionados e Funções Gratificadas	5.161.260	5.160.820	0	6.255.450	21%	1.094.190

Conclui-se, portanto, que a diminuição de cargos ficou concentrada nas funções gratificadas, que têm menor valor, em contrapartida ao aumento de cargos em comissão, mais onerosos para o Estado, daí resultando o impacto financeiro a maior na folha de pessoal, da ordem de R\$ 1,1 milhão/mês, ou cerca de R\$ 13 milhões no ano.

O quinto aspecto refere-se aos recursos do FUNDEF. A Lei Federal nº 9.424/96, que criou o FUNDEF, determina em seu art. 15 que o salário-educação será distribuído da seguinte forma: a) um terço em favor do Governo Federal (Quota Federal); e b) dois terços em favor dos Estados e Distrito Federal (Quota Estadual).

A Lei Federal nº 9.766/98 em seu art. 2º, que esteve em vigor até o exercício de 2003, disciplinou o seguinte:

“Art. 2º A quota estadual do Salário-educação, de que trata o Art. 15, § 1º, inciso II, da Lei 99.424/96, será redistribuída entre o Estado e os respectivos municípios, conforme critérios estabelecidos em lei estadual, sendo que, do seu total, uma parcela correspondente a pelo menos cinquenta por cento será repartida proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo senso educacional realizado pelo ministério da educação e do desporto.”

Os Auditores consideram que houve um erro por parte do Governo do Estado ao interpretar esse dispositivo legal, pois a

Lei Estadual nº 11.708/99, que regulamentou o art. 2º da Lei Federal nº 9.766/98, só destinou aos municípios 50% do total do salário-educação recebido pelo Estado. Os outros 50% o Estado reteve, irregularmente.

O art. 1º da referida Lei Estadual nº 11.708/99, assim dispõe:

“Art. 1º - A presente Lei fixa as diretrizes para redistribuição de 50% (cinquenta por cento) da Quota Estadual do Salário Educação, com vistas ao cumprimento do Art. 2º da Lei Federal nº 9.766/98, de 18 de Dezembro de 1998.

§ Os recursos financeiros a que se refere o Art. 1º desta Lei, serão redistribuídos entre o Estado e os respectivos municípios, de acordo com os seguintes critérios:

I - 60% (sessenta por cento), proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental da rede municipal de ensino, de acordo com o Censo educacional realizado pelo ministério de educação e do desporto - MEC, no ano anterior ao exercício fiscal; e

II - 40% (quarenta por cento), destinados ao desenvolvimento e à execução de projetos de melhoria da qualidade educacional da Rede pública de educação...”

Observa-se, portanto, que houve, efetivamente, uma interpretação equivocada, acarretando vultosos prejuízos para os municípios, configurando-se numa apropriação indébita do Estado, apesar do respaldo da Lei Estadual nº 11.708/99.

O quadro abaixo demonstra os prejuízos dos municípios com a falta do ingresso desses recursos, indevidamente retidos pelo Estado:

DISCRIMINAÇÃO	Valores em R\$ mil				
	1999	2000	2001	2002	2003
Receita do Estado referente ao salário-educação (a)	25.703,9	39.537,8	39.983,8	47.825,2	51.706,9
Valores transferidos aos Municípios (b)	4.204,2	11.801,6	10.302,7	9.751,5	18.156,5
Diferença (a) - (b)	21.499,7	27.736,2	29.681,1	38.073,7	33.550,4

Valor transferido aos Municípios em % (b)/(a)	16,4%	29,8%	25,8%	20,4%	35,1%
---	-------	-------	-------	-------	-------

Somente a edição de uma nova Lei Estadual poderá corrigir essas distorções, é o que, inclusive, recomenda os Auditores do Tribunal de Contas em seu relatório.

Feitas essas considerações, Sr. Presidente, acompanho o voto do Conselheiro Relator.

O CONSELHEIRO ROMEU DA FONTE VOTOU DE ACORDO COM O RELATOR.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Gostaria de cumprimentar o Conselheiro Relator e sua equipe pelo Relatório formulado.

Acompanho o voto do Conselheiro Severino Otávio Raposo.

CONSELHEIRO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA:

Como já havia me pronunciado, acompanho o voto do Relator, com as considerações por mim proferidas relativas ao ponto 16 (Gastos com Saúde), porque acho que foi aplicado o mínimo constitucional exigido para as ações e serviços públicos com saúde. Por esse motivo, não sou a favor da manutenção da recomendação.

Quanto aos demais pontos, salário educação e gastos com inativos no cômputo das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, acompanho o posicionamento da Conselheira Teresa Duere.

Portando, acompanho o voto do Relator, retirando a recomendação do item 16, gasto com saúde, e também do item 17.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Em havendo empate quanto à exclusão das recomendações de números dezesseis e dezessete do voto sobre as contas do

Governo do Estado, exercício de 2003, desempato acompanhando o voto do Conselheiro Severino Otávio Raposo.

Finalizando, quero informar que o Tribunal de Contas do Estado recomendou, à unanimidade, à Assembléia Legislativa a aprovação das contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de dois mil e três, adotando, por maioria, com o meu voto de desempate, vencidos os Conselheiros Roldão Joaquim dos Santos, Fernando Correia e Romeu da Fonte, as recomendações constantes do voto do Conselheiro Severino Otávio Raposo.

PRESENTE O PROCURADOR GERAL, DOUTOR DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR.

ACP/ASF/ACS/VGMS/NVM
ACBA/FT