

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

SESSÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 20.07.2005
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO,
RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2004
PROCESSO TC N° 0501341-0
RELATOR : CONSELHEIRO ROMEU DA FONTE
PRESIDENTE : CONSELHEIRO CARLOS PORTO

RELATÓRIO

O processo em epígrafe trata da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco, referente ao exercício financeiro de 2004, período de gestão do Exmo. Sr. Governador Jarbas de Andrade Vasconcelos.

A Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco foi encaminhada à Assembléia Legislativa pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado dentro do prazo regulamentar, para cumprimento da exigência estabelecida no artigo 37, inciso XIX, da Constituição do Estado de Pernambuco; a mesma foi encaminhada a esta Corte de Contas pelo Exmo. Sr. Deputado Romário Dias, Presidente da Assembléia Legislativa do Estado, através do ofício GP n° 159/2005, de 18 de abril de 2005, para emissão de Parecer Prévio, dentro do prazo constitucionalmente previsto. O processo foi autuado nesta Corte em 19 de abril de 2005 sob o número 0501341-0.

Dada a hipótese prevista no § 2º do art. 91 do Regimento Interno desta Corte de Contas, solicitei à presidência deste Tribunal a notificação do Exmo. Sr. Jarbas de Andrade Vasconcelos para apresentar defesa escrita no prazo máximo de 10 (dez) dias, que, devidamente notificado através do Ofício TCGP n° 0243/2005 (fls. 563), apresentou, defesa às fls. 564/742 dos autos.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, demais autoridades presentes e Servidores desta Casa, a apreciação e emissão de Parecer Prévio relativo às Contas do Governo vêm demonstrando, ao longo dos últimos anos, uma grande melhoria da qualidade dos trabalhos técnicos desenvolvidos por este Tribunal, em resposta aos anseios da sociedade, quanto à existência de um controle efetivo dos recursos públicos.

Apreciaremos, neste momento, as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, conforme preceituado pelo art. 37 da Constituição Federal. Ressalte-se que estamos tratando das contas do governo, que, embora apresentadas e subscritas pelo Governador do Estado como representante da pessoa jurídica de direito público interno, referem-se a toda estrutura estatal, consolidando as contas dos Poderes

Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas.

As contas do Poder Executivo consolidaram os resultados das administrações direta e indireta constantes do Orçamento Fiscal, incluindo os fundos especiais.

A análise preliminar desta prestação de contas ficou a cargo do "Grupo Especial de Assessoramento Técnico para Análise da Prestação de Contas do Governador do Estado", nomeado através da Portaria TC nº 362, de 23 de dezembro de 2004, composto pelos servidores: Franciélia Ferreira Mendes, Fernando Raposo Gameiro Torres, Gilson Castelo Branco de Oliveira, Jackson Francisco de Oliveira, Jost Paulo Reis e Silva, Liz de Fátima Villas Arcoverde, Maria Elizabeth Heráclio do Rêgo Freire, Sandra Inojosa de Andrade Lira e Wirla Cavalcanti Revoredo.

Consoante a brilhante e exaustiva análise, consubstanciada em Relatório Preliminar, do "Grupo Especial de Assessoramento Técnico para Análise da Prestação de Contas do Governador do Estado", recomendo a anotação de elogios em ficha funcional de todos os servidores componentes da retro mencionada equipe.

O Relatório, às fls. 398 a 561, demonstra como ocorreu a gestão fiscal do Estado de Pernambuco e como se desenvolveram as gestões orçamentária, financeira e patrimonial no exercício.

Contempla, ainda, o Relatório, capítulo referente à Reforma Administrativa do Estado, abordando as principais alterações ocorridas na Lei Complementar nº 49/03, as empresas extintas em 2004, as entidades credenciadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, bem como traz uma análise dos principais resultados alcançados com o Programa Estadual de Modernização da Gestão Pública - PROGESTÃO.

Foram incluídos novos capítulos sobre as áreas de saúde e educação, nos quais, além da verificação dos limites mínimos de aplicação determinados pela Constituição Federal, foram trazidas informações complementares visando uma análise mais completa da gestão estadual nessas duas áreas.

Houve a verificação do cumprimento dos requisitos constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal por meio da análise dos seus Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal. Bem como a observância do limite fiscal estabelecido para os gastos com publicidade e propaganda, realizados tanto pela Administração direta quanto pela indireta, assim como, a evidenciação da natureza das campanhas publicitárias veiculadas durante o exercício.

Por fim, foram observadas as principais alterações legais ocorridas no Sistema de Previdência Estadual.

O Grupo Especial de Assessoramento Técnico, no tópico 13 - CONSIDERAÇÕES FINAIS, tece comentários resumindo as principais falhas detectadas. Portanto, transcreverei, a

seguir, as considerações finais do Relatório de Auditoria, agrupadas por capítulos, procedendo dos argumentos apresentados pela defesa e dos comentários que entender pertinente.

1. Estrutura Administrativa e Reforma do Estado.

O DETELPE, *unidade operacional da Secretaria de Infra-estrutura, como Superintendência Técnica*, continua sem contornos jurídicos definidos, uma vez que, vem atuando como órgão da administração direta, sem personalidade jurídica, com, no entanto, o CGC em vigor de entidade autárquica (item 1)

Sobre o tópico, que foi alvo de recomendação quando do julgamento das contas do exercício anterior, argumenta a defesa que o DETELPE é um "órgão autônomo", instituído por lei (Lei nº. 12.515/2003), com autonomia administrativa e financeira. Reafirma que a permanência do CGC da extinta autarquia é para assegurar a manutenção das outorgas de que é detentor, em face da União Federal, as quais impõem a manutenção, sob pena de perda das mesmas e elevado prejuízo ao interesse público estadual, face às atribuições que desenvolve.

Apenas 13 entidades do Poder Executivo Estadual assinaram Contratos de Gestão e nenhum órgão da administração direta havia assinado Termo de Desempenho até o final do exercício de 2004, não sendo cumprido, assim, o Art. 66 da Lei Complementar nº. 49/2003 (item 2).

Esclarece a defesa que a Reforma do Estado estabeleceu como prioridade a assinatura dos contratos de gestão da administração indireta em função da complexidade do tema na administração direta e dificuldades a tanto correlatas, o que se mostrou coerente, ainda, com a capacidade institucional do Progestão. Acrescenta que o Governo do Estado vem desenvolvendo os maiores esforços no sentido de implementar e ultimar a reforma proclamada pela Lei Complementar nº. 49/2003, o que vem ocorrendo de modo contínuo, muito embora o processo naturalmente esteja sujeito ao cumprimento de ritos e dificuldades de ordem burocrática, que culminam por propiciar retardamentos.

2. Gestão Orçamentária

Embora já tenham sido definidas as metas para algumas ações dos programas finalísticos, ainda não foram publicados em relação ao PPA 2004-2007 indicadores que permitam verificar os resultados das políticas públicas implantadas pela gestão (item 3).

A defesa argumenta que os indicadores a serem utilizados nos programas ainda carecem de estudos mais

aprofundados; e que durante o exercício de 2005 será dado início a um trabalho de construção desses indicadores, em conjunto com órgãos e entidades do Estado, para serem aplicados no exercício de 2006.

Argumenta também que nos Contratos de Gestão formalizados entre os órgãos da administração indireta e as respectivas secretarias às quais se acham vinculados, já foram definidos indicadores de avaliação, referente ao desempenho das instituições, o que viabilizará a concretização mais efetiva do trabalho a ser implementado no exercício de 2006.

Não foi possível identificar na LDO para 2004 quais programas seriam os prioritários na aplicação dos recursos arrecadados no exercício (item 4).

A Defesa justifica a falha alegando que no Projeto de Lei da LDO/2004, enviado pelo Poder Executivo para deliberação do Poder Legislativo, em seu artigo 2º, remeteu ao Projeto de Lei do PPA 2004/2007 a indicação das metas e prioridades para a programação orçamentária de 2004; e que a emenda parlamentar aprovada, de inteira responsabilidade do Poder Legislativo, modificou o texto original, dificultando o entendimento da matéria e a concretização da solução contida no texto originário, de autoria do Poder Executivo.

Constatou-se falha no novo sistema de controle de alterações orçamentárias, o que implicou na extrapolação do limite autorizado na Lei Orçamentária Anual, que permite a abertura de créditos adicionais realizada diretamente por Decreto (item 5).

A Lei Orçamentária Anual, em seu art. 10, inciso IV, autoriza previamente o Poder Executivo à abertura de créditos suplementares diretamente por decreto até o limite de 20% do total da despesa fixada no Orçamento Fiscal e de Investimento das Empresas.

No Relatório de Auditoria, a Equipe Técnica aponta que no exercício de 2004 foram abertos créditos suplementares diretamente por decreto em valores que representaram 20,20% da despesa inicialmente autorizada no Orçamento Fiscal, excedendo em 0,20% o seu limite.

A defesa alega que houve uma equivocada interpretação legal por parte da Equipe de Auditoria, pois não foi considerada a despesa fixada no Orçamento de Investimento das Empresas.

Considerando o total da despesa fixada no Orçamento Fiscal e de Investimento das Empresas, temos que o total dos créditos suplementares abertos, no exercício de 2004, ficou abaixo do limite de 20%.

Quanto à constatação, pela Equipe de Auditoria, da falha no novo sistema de controle de alterações orçamentárias,

a defesa esclarece que o controle da utilização do limite legal para abertura de créditos suplementares ao Orçamento Estadual, por intermédio de decretos, é efetuado pela Gerência de Orçamento, por meio de um sistema interno, e que a mesma providenciou uma inspeção de verificação, onde foi constatado que ao longo do exercício de 2004, em algumas ocasiões isoladas, houve perda de informações, presumivelmente por quedas de corrente de energia, afetando a rede de informática instalada, que implicaram na não apropriação de registros relativos a oito créditos suplementares e, conseqüentemente, na desatualização do saldo disponível do limite.

3. Gestão Financeira

Não obstante a participação dos restos a pagar sobre a despesa total manter o mesmo percentual observado nos últimos anos, a inscrição em restos a pagar não processados apresentou um crescimento expressivo, quando comparado ao ano de 2003, sendo o Fundo Estadual de Saúde a unidade gestora responsável por mais de 52% dessas inscrições (item 10).

Argumenta a defesa, que o cenário de dificuldades e incertezas, além do déficit financeiro estadual, levou a Secretaria da Fazenda a trabalhar o exercício de 2004 com extrema cautela, de maneira que a autorização para a implementação de novas despesas estava condicionada à estabilização do crescimento da arrecadação. Assim, é justificável que mesmo quando autorizadas, algumas despesas não conseguiram ser liquidadas até o encerramento do exercício, ficando registradas em restos a pagar não processados. E que esse fato evidenciou-se com maior intensidade na Secretaria de Saúde em virtude desta apresentar um menor nível operacional, associado ao grande volume de despesas efetuadas pelo Fundo Estadual de Saúde, com recursos de diversas fontes.

Alerto este Conselho para o fato do considerável incremento das inscrições em restos a pagar não processados. Nos exercícios anteriores esta Corte não conferiu destaque a este ponto por comportar baixos valores, contudo, neste exercício, foram inscritos em restos a pagar não processados, sem disponibilidade financeira vinculada à saúde, o montante de R\$ 34.349.091,50. Fato este que endivida o estado e compromete boa parcela dos recursos arrecadados no exercício de 2005.

4. Aplicação de recursos em educação

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 na despesa, o percentual aplicado fica abaixo do mínimo constitucional (item 13).

A Equipe de auditoria, após a análise do Demonstrativo apresentado no Balanço Geral do Estado, observou que:

- Na formação da base de cálculo houve a omissão do montante correspondente ao ICMS arrecadado para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP;
- Os valores constantes do demonstrativo referem-se às despesas empenhadas, incluídos os restos a pagar processados e os não processados;
- Entre as ações incluídas na aplicação dos recursos, consta o fornecimento de merenda escolar.

Em relação à omissão do ICMS arrecadado para o FECEP, argumenta a defesa que após consulta à Procuradoria Geral do Estado sobre a matéria, a mesma emitiu parecer no sentido de que é inconstitucional a inclusão do adicional do ICMS na base de cálculo dos recursos mínimos a serem destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como no tocante aos recursos a serem aplicados em educação, ou seja, não se deve incluir na base de cálculo dos recursos a serem destinados à educação, aqueles decorrentes da receita do adicional do ICMS relativo ao FECEP.

Afirma ainda, que a Portaria nº 441, de 27/08/2003 da Secretaria do Tesouro Nacional, que ao aprovar a 3ª edição do Manual de Elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, na qual determina a inclusão na base de cálculo da receita, para fins de apuração dos percentuais de aplicação em educação, a parcela adicional do ICMS vinculada ao Fundo Estadual de Combate a Erradicação da Pobreza, é inconstitucional. Acrescenta que o Estado de Pernambuco propôs perante o STF uma Ação Civil Ordinária impugnando a mencionada portaria.

Como em caso análogo, os Estados da Bahia e Rio de Janeiro conseguiram LIMINAR, entendo que seja razoável a interpretação do Governo de não considerar a inclusão do adicional do ICMS vinculado ao Fundo Estadual de Combate a Erradicação da Pobreza na base de cálculo dos recursos mínimos a serem destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Quanto à inclusão dos restos a pagar não processados nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, a defesa alega que, desde a implementação da obrigação constitucional de destinação de percentual mínimo de receita para gastos com educação, esse Tribunal de Contas vem considerando no cômputo de tais percentuais os referidos valores.

Entendo que os restos a pagar não processados não devem ser considerados quando do cálculo do limite das despesas aplicadas com manutenção e desenvolvimento do ensino,

por se tratar de despesas não reconhecidas pela Administração Pública; podendo, inclusive, serem canceladas por Decreto. Ademais, este é o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional, o qual é o órgão competente para disciplinar os demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, a inclusão dos restos a pagar não processados nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino representou apenas 0,55% do valor aplicado, e que até o primeiro quadrimestre de 2005 foram liquidados e pagos 66% do referido valor.

O Governo considerou também como despesa na aplicação no ensino os valores relativos ao fornecimento de merenda escolar. Argumenta a defesa que em relação a estas despesas, esta Corte de Contas nunca questionou, quando da análise das contas dos exercícios anteriores, a inclusão das mesmas na base de cálculo dos recursos destinados à manutenção de desenvolvimento do ensino.

Contudo, mesmo tendo sido estes aplicados com recursos de impostos, não constituem despesas com manutenção de desenvolvimento do ensino, por força da legislação vigente. Porém, o valor considerado como sendo na aplicação na educação é irrelevante para o cálculo do limite.

5. Aplicação de recursos em saúde

Os pagamentos para as Prefeituras Municipais habilitadas em Atenção Básica, mas que prestaram serviços relativos a certos procedimentos de média complexidade, e às clínicas e laboratórios privados credenciados no âmbito territorial do Estado de Pernambuco, foram indevidamente contabilizados na conta de Serviços de Raios X e Abreugrafia, apesar dessas despesas se referirem os diversos tipos de procedimentos (item 12).

A defesa se restringe a falar que as dificuldades operacionais da Secretaria de Saúde, após a habilitação do Estado de Pernambuco na modalidade de Gestão Plena de Assistência à Saúde, aumentaram sensivelmente; e que a Secretaria de Saúde, devido às novas demandas decorrentes da condição de Gestor Pleno do SUS, priorizou o atendimento das demandas mais emergenciais, como o início do processo de cadastramento dos prestadores de serviços, regularização dos contratos que antes eram mantidos e geridos pelo Ministério da Saúde, com isto retardando os ajustes necessários na contabilidade. Os ajustes só foram realizados em 2005, devidos os mesmos terem sido demandados à Secretaria da Fazenda no final de 2004, por causa das dificuldades de adaptação à nova condição de gestão plena.

O Estado apresentou em seus demonstrativos o cumprimento da aplicação de recursos de impostos em saúde. No entanto, com os

ajustes efetuados na base de cálculo e na despesa, o percentual aplicado fica abaixo do mínimo constitucional (item 14).

A Equipe de Auditoria relata que, no Balanço Geral do Estado, houve a omissão do montante correspondente ao ICMS arrecadado para o Fundo de Combate a Pobreza - FECEP na formação da base de cálculo. E que, em relação à despesa demonstrada como sendo na aplicação na saúde, foram considerados os restos a pagar não processados no montante de R\$ 34.349.091,50.

Sobre a omissão do ICMS arrecadado para o FECEP os argumentos da defesa são os mesmos debatidos no item 13 (aplicação de recursos de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino).

Em relação às despesas, a defesa alega que, desde a implementação da obrigação constitucional de destinação de percentual mínimo de receita para gastos com saúde, esse Tribunal de Contas vem considerando no cômputo de tais percentuais os valores correspondentes aos restos a pagar não processados.

De acordo com a Lei 4320/64, as despesas do exercício são as nele legalmente empenhadas. Portanto, os restos a pagar não processados constituem despesa do exercício; entretanto, não devem ser considerados quando do cálculo dos limites constitucionais, por se tratar de despesa não reconhecida pela Administração Pública, isto é, não foram efetivamente realizadas. Outrossim, este é o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão competente para disciplinar os demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, como esta Corte de Contas, nos julgamentos dos exercícios anteriores considerou no cômputo de tais percentuais os valores correspondentes aos restos a pagar não processados, porque os mesmos eram diminutos valores, deve este Pleno considerar as justificativas da defesa, em atendimento ao Princípio da Segurança Jurídica; recomendando que o Governo Estadual considere para o cálculo dos limites constitucionais apenas restos a pagar processados.

Apesar de ter obtido a condição de gestão plena, o Estado de Pernambuco não elaborou o seu Plano Estadual de Saúde para o período 2004/2007, bem como ainda não havia preparado o seu Relatório de Gestão referente ao exercício de 2004 (item 15).

A defesa alega que devido a dificuldades vivenciadas pela Secretaria de Saúde, após a habilitação do Estado de Pernambuco na modalidade de Gestão Plena, não foi possível concluir em 2004 o Plano Estadual de Saúde para o período de 2004/2007, devendo o mesmo ser finalizado no início do segundo semestre de 2005, e que o Relatório de Gestão do exercício de 2004 está em fase de elaboração, os quais serão submetidos à apreciação do Conselho Estadual de Saúde.

Devido às dificuldades, a Secretaria de Saúde, propôs em 2004, ao Governo do Estado, a criação da Superintendência de Planejamento, a qual foi criada pelo Decreto 27.592 de 31 de janeiro de 2005, com o intuito de viabilizar a efetivação de um planejamento mais eficaz.

Não obstante a Lei orgânica de saúde prever desde 1990 a necessidade da implementação de Plano de Cargos Carreira e Vencimentos para os servidores da saúde, observou-se que as discussões preliminares para a sua elaboração começaram ao final 2004, se encontrando em andamento em 2005. Concomitantemente, a SES promoveu concurso para reposição dos seus quadros em relação aos servidores contratados temporariamente (item 16).

Argumenta a defesa que a medida tomada, mesmo iniciada com atraso, deve ser louvada, vez que demonstra a adoção de medidas concretas pelo Governo do Estado no sentido de buscar resgatar a valorização do profissional de saúde. Acrescenta que a habilitação do Estado de Pernambuco na Gestão Plena do Sistema Único de Saúde e dos grandes investimentos nas unidades hospitalares públicas, impõe um tratamento diferenciado aos recursos humanos, por intermédio da instituição do Plano de Cargos e Carreiras e Vencimentos.

Não se observou a existência de um Plano Diretor de Manutenção e Obras para as unidades de saúde do Estado, que possibilitasse a realização de um planejamento com metas mais específicas para os serviços/obras de engenharia (item 17).

A defesa alega que a realização de um planejamento mais efetivo foi prejudicada porque diversas reformas foram realizadas em caráter emergencial, e que algumas delas foi devido provocação do Ministério Público ou da população usuária.

Esclarece a defesa que devido à habilitação do Estado de Pernambuco na Gestão Plena houve uma elevação do teto financeiro da saúde, e que agora dispõe de mais recursos para investimento estrutural, com isto permitindo que se adote um maior planejamento, com metas mais específicas para os serviços e obras de engenharia.

6. Gestão Patrimonial

O saldo da Dívida Ativa ao final de 2004 permaneceu, elevado e crescente, tendo a sua realização no decorrer do referido exercício representado apenas 0,50% do montante da mesma apurado ao final de 2003. Dessa forma, esses créditos, que são direitos a receber do Estado, não têm demonstrado liquidez ao longo dos últimos anos, fazendo com que o seu saldo apurado no Balanço Geral não reflita a realidade em termos de sua correta valoração econômica, medida a partir da possibilidade de sua realização (item 6).

Houve aumento do saldo da dívida ativa estadual, ocasionado pelo grande volume de créditos inscritos e pelo baixo valor dos créditos recuperados (item 18)

A defesa alega que a formação do estoque da dívida ativa compreende fatores múltiplos que vão desde a fase de cobrança extrajudicial dos créditos, inscrição do crédito na dívida ativa, julgamento administrativo, cobrança no âmbito judicial, os inúmeros meios de defesa postos à disposição do executado, ausência de localização do devedor, insuficiência patrimonial do devedor, falência, entre outros, que impedem ou dificultam a recuperação do crédito. E que tais fatores não são passíveis de controle por parte do credor, que se limita a ser um mero expectador das limitações legislativas e da lentidão da máquina judicial, no afã da cobrança de seus créditos.

Argumenta a defesa que a dificuldade na identificação dos créditos passíveis de recuperação, ao longo das sucessivas administrações, tem levado a um aumento do estoque da dívida; e que na prática, são de improvável ou difícilimo resgate, ante a insuficiência patrimonial de muitos devedores em situação de falência já decretada pelo Poder Judiciário ou de quase falência, com faturamento cujos valores anuais são bem inferiores aos de seus débitos, elevada quantidade de empresas sem localização e que já não funcionam, como também os créditos com prescrição intercorrente, o que inviabiliza a sua cobrança.

Segundo a defesa o Estado de Pernambuco vem reestruturando seus mecanismos de cobrança, tanto no âmbito administrativo, quanto no judicial, de modo a modernizar seus sistemas de cobrança e avançar nos resultados, dentro das inúmeras limitações existentes.

Através de decreto, no exercício de 2003, foi criado o Grupo Especial de Análise da Dívida Ativa do Estado de Pernambuco - GEADep, cujo principal objetivo foi o de identificar os créditos inscritos na dívida ativa e classifica-los em função da viabilidade de cobrança dos mesmos. O GEADep selecionou 300 empresas que são responsáveis por 65% do estoque da dívida. A partir dos resultados apresentados pelo Grupo, no exercício de 2004, foram selecionadas as 165 empresas com maiores débitos com a Fazenda Pública Estadual, para que o Núcleo de Execução Fiscal da Capital da Procuradoria Geral do Estado atuasse na recuperação dos créditos.

Observou-se a permanência das deficiências de controle patrimonial do Poder Executivo estadual semelhantemente a anos anteriores (2002 e 2003), no que tange a divergências, originadas de registros indevidos nas contas de receita e despesa de capital, mutações passivas e ativas, resultantes da execução orçamentária, quando da contabilização referente à

alienação e aquisição de bens, em diferentes unidades gestoras (item 7).

Esclarece a defesa que o Sistema de Administração Financeira do Estado - SIAFEM é utilizado por diversos usuários nas diversas unidades gestoras, muitas vezes sem formação técnica na área contábil, por isto têm permitindo a ocorrência desse tipo de falha. E que a Contadoria Geral do Estado não tem condições de verificar a integralidade da adequação de todos os registros contábeis efetuados devido ao seu quadro reduzido de pessoal. E que o procedimento adotado tem sido identificar os erros de classificação e comunicar ao responsável pelo registro inadequado para as devidas correções.

Alega, também, que a Contadoria Geral do Estado continuará envidando esforços no sentido de melhorar os controles para as falhas apontadas sejam evitadas, persistindo-se no processo de constante orientação dos responsáveis pelos registros no SIAFEM para a eliminação de tais falha no futuro e correção das eventualmente constatadas.

O controle dos saldos financeiros de cada fonte de recurso não se mostrou novamente completamente eficaz, haja vista a existência a continuidade de fontes apresentando saldo negativo (item 8).

A defesa argumenta que a existência de saldos negativos nas fontes decorre, em parte, da efetivação de liquidação de despesa anterior ao recebimento de recursos, para atendimento ao regime de competência da despesa. E que isso ocorre tanto em relação à distribuição dos recursos ordinários aos diversos órgãos, como em relação a fontes vinculadas.

Argumenta também que a Secretaria da Fazenda vem efetuando sistematicamente os ajustes necessários e possíveis nas fontes de recursos, persistindo aqueles em que tecnicamente não é possível, devido à existência de déficit financeiro. E que continuará envidando esforços para evitar a ocorrência de saldos negativos, inclusive persistindo no trabalho ostensivo e incessante para que o déficit financeiro seja equacionado completamente, o que solucionaria os problemas referidos.

Foram encontradas contabilizações indevidas em eventos relativos a contas do sistema patrimonial, bem como classificações incorretas de algumas despesas efetuadas por diversas Unidades Gestoras. Observou-se, também na UG do Fundo Estadual de Saúde, a apropriação de despesa em ação divergente da inicialmente prevista no Orçamento, reforçando a necessidade de uma atuação mais efetiva do controle interno dos órgãos da administração direta e indireta do Estado (item 11).

Alega a defesa que devido ao volume de lançamentos efetuados diariamente pelas diversas unidades gestoras que operam o SIAFEM, é impossível a não ocorrência de lançamentos indevidos, mesmo considerando o controle rígido efetuado pela Contadoria Geral do Estado e as proteções e vinculações contidas no próprio sistema. E que a maiorias das incorreções apontadas por intermédio de ofícios desta Corte de Contas, já foram regularizadas.

7. Análise dos demonstrativos exigidos pela LRF

Observaram-se divergências entre o Balanço Geral e as publicações dos Poderes e Órgãos no Diário Oficial do Estado, quanto aos Demonstrativos da Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal, relativos ao exercício de 2004. Essas diferenças decorreram, ainda, da incompleta harmonização dos procedimentos contábeis pelos Poderes e órgãos, no que se refere aos modelos estabelecidos pelas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (item 9).

A defesa esclarece que tem procurado cumprir todas as normas constantes das Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional relativas à padronização dos procedimentos contábeis e divulgação das informações relativas ao Demonstrativo da Despesa de Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal, não podendo exigir seu cumprimento aos demais poderes.

Informa que após recomendação desse Corte de Contas, quando do julgamento da contas do Governo do Estado, relativo ao exercício de 2003, foi realizada em 26 de agosto de 2004, reunião com representantes dos demais Poderes, Ministério Público, FUNAPE e equipe deste Tribunal, para discutir os questionamentos levantados no relatório de auditoria desta Casa.

Na reunião, o Poder Executivo buscou esclarecer aos participantes a necessidade de harmonização dos procedimentos contábeis e observância dos modelos padronizados pelas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional.

Esclarece a defesa que só a partir de 2005, a Assembléia Legislativa passou a utilizar o Sistema SIAFEM, como fonte principal de informação na elaboração dos seus balanços e demonstrativos contábeis. E que tendo sido efetivado o ingresso de todos os Órgãos dos Poderes no SIAFEM e ainda com o aperfeiçoamento de procedimentos, a qualidade dos demonstrativos deverá melhorar.

8. Publicidade Governamental

Houve dispêndios com publicidade e propaganda acima do limite estabelecido pela Lei nº 10.423/90, por parte da ARPE e FUNAPE, não sendo possível a verificação do cumprimento do referido limite pela EMTU em razão da mesma não ter publicado ainda o balanço referente ao exercício de 2003 (item 19).

Em relação aos dispêndios com publicidade, acima do limite, realizados pela FUNAPE e pela ARPE, a defesa alega que a Fundação contabilizou indevidamente na conta despesas com publicidade e propaganda, valores correspondentes a despesas com publicações oficiais; quanto a Agência, a maioria das despesas consideradas como sendo referentes à publicidade deveriam ser enquadradas nas colunas que tratam especificamente de campanhas educativas nas áreas de defesa e preservação ecológica, segurança no trânsito, saúde pública e prevenção à violência, as quais, dessa forma, não se submeteriam ao limite legal de 1% da receita da entidade, realizada no exercício anterior.

No que tange a não publicação do balanço pela EMTU, a defesa esclarece que as demonstrações contábeis relativas aos anos de 2003 e 2004 estão em fase de elaboração, tendo o atraso referido decorrido de problemas de ordem operacional, conjugados ao expressivo volume de processos decorrentes do advento do VT Eletrônico e a implantação do Sistema de Transporte Complementar.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

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

CONSIDERANDO o disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição do Estado de Pernambuco;

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

CONSIDERANDO que as falhas apontadas pelo "Grupo Especial de Assessoramento Técnico para Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado" devem ser observadas para que não se repitam em exercícios futuros;

CONSIDERANDO que a existência de falhas formais e erros de natureza técnica se apresentam como de competência dos órgãos de controle;

CONSIDERANDO que a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos e fatos pertinentes à execução orçamentária, de responsabilidade direta dos Ordenadores de despesas, dos demais responsáveis por bens e valores do Estado, como também os atos dos dirigentes da Administração Indireta estão sendo e serão objeto de julgamento por este Tribunal;

Voto pela emissão de Parecer Prévio desta Corte de Contas, a ser apreciado pela Assembléia Legislativa do Estado, no seu soberano julgamento, pela aprovação das contas do Governo do Estado de Pernambuco, relativas ao exercício financeiro de 2004, adotando-se as seguintes recomendações:

1. Envidar esforços no sentido de fazer cumprir o art. 66 da Lei Complementar nº 49/03;

2. Continuar o processo de monitoramento e avaliação do cumprimento das metas previstas nos contratos de gestão/planejamento estratégico das entidades estaduais;

3. Assim como no ano anterior, recomenda-se definir a situação jurídica do DETELPE;

4. Cumprir as metas previstas no Planejamento Estratégico e no Contrato de Gestão do Porto do Recife;

5. Definir indicadores para os programas finalísticos constantes do PPA de modo a permitir a aferição dos seus resultados;

6. Aperfeiçoar o Sistema implantado com a finalidade de controlar as alterações orçamentárias, realizadas diretamente por Decreto, com base na autorização contida na Lei Orçamentária Anual;

7. Envidar esforços para que as empresas públicas e sociedades de economia mista, que participam exclusivamente do Orçamento de Investimento, apresentem, no relatório resumido do orçamento de investimento, o detalhamento dos investimentos de acordo com o estabelecido na programação de trabalho apresentada na Lei Orçamentária;

8. Que os demonstrativos de aplicação dos recursos destinados ao ensino e à saúde, apresentem detalhadamente as receitas que compõem a base de cálculo para as referidas aplicações, principalmente no que se refere à dívida ativa tributária e multas;

9. Especificamente em relação às aplicações em ações e serviços de saúde, têm-se:

- Envidar esforços no sentido de atingir o percentual mínimo de aplicação em ações de saúde, segundo as regras fixadas pelo artigo 77 da ADCT, introduzido pela EC 29/98;

- Elaborar o Plano Estadual de Saúde para o período 2004/2007;

- Concluir o Relatório de Gestão da Saúde referente ao exercício de 2004;

- Concluir e implantar o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos para os servidores da saúde;

- Contabilizar corretamente os pagamentos para as Prefeituras Municipais que prestem serviços relativos a certos procedimentos da média complexidade, bem como aos laboratórios e clínicas privadas credenciados no âmbito territorial do Estado de Pernambuco;

- Tendo em vista a média de leitos em UTI's por cada 1.000 habitantes, em Pernambuco, divulgada pelo Ministério da Saúde, inferior à média nordestina, deve-se proceder à execução dos projetos previstos no PPA 2004/2007, que visam à ampliação do número de leitos das unidades de terapia intensiva, a fim de que se atenda a demanda existente;

- Proceder à incorporação dos grandes hospitais do Estado, inclusive às GERES, ao ambiente SIAFEM, de modo a possibilitar maior transparência no acompanhamento da sua execução orçamentária e financeira, de modo que se conheça em tempo real, os saldos de suas disponibilidades financeiras e obrigações de curto prazo;

- Dar continuidade ao processo de aperfeiçoamento das atividades de controle, avaliação e auditoria do SUS em Pernambuco, dotando-as dos recursos necessários a esse fim;

- Envidar esforços para tornar mais efetiva a aplicação de recursos de convênios, de forma a se evitar a devolução dos mesmos;

- Dar continuidade às medidas visando à contratualização e monitoramento do planejamento estratégico das órgãos/entidades da saúde;

- Proceder à elaboração do "Demonstrativo da Receita Líquida de Impostos e das Despesas Próprias com Saúde" em conformidade com o que dispõem as portarias da STN.

10. Providenciar para que o controle interno dos órgãos da administração direta e indireta do Estado atue mais efetivamente na verificação da correta classificação da despesa, efetuadas pelas Unidades Gestoras, evitando informações não fidedignas que destorcem a análise da alocação do gasto público;

11. 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;

12. Dar continuidade a avaliação, validação e cobrança dos créditos relacionados à dívida ativa, procedendo-se aos devidos ajustes contábeis no Balanço Patrimonial;

13. 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 com os efetivamente registrados no sistema contábil estadual;

14. Efetuar um controle mais preciso dos bens do Estado, e, em especial, no tocante à contabilização relativa à alienação e aquisição de bens;

15. 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;

16. Acrescentar ainda mais notas explicativas ao elaborar os demonstrativos específicos do Balanço Geral do Estado, de modo a facilitar a plena interpretação dos dados;

17. 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;

18. Continuar com o trabalho de qualificação dos responsáveis pela contabilização nas unidades gestoras;

19. Que sejam observados os critérios definidos pela Lei Complementar Federal nº 101/00 quando da apuração da Receita Corrente Líquida;

20. Dar continuidade às ações de estruturação do Regime Próprio de Previdência dos Servidores estaduais;

21. Em face de o Regime Próprio de Previdência dos Servidores dispor de patrimônio próprio, formalmente autônomo em relação ao seu instituidor, o Estado de Pernambuco, e do Princípio da Isonomia, deve-se proceder à alteração da Lei Complementar nº 58/04 e do Decreto nº 27.182/04, no sentido de, também, se possibilitar o pagamento dos inativos e pensionistas dos demais Poderes e Órgãos, com os recursos financeiros vinculados ao FUNAFIN, aportados na forma prevista no art. 96, inciso II da Lei Estadual Complementar nº 28/00, inclusive os seus acréscimos financeiros, mediante a dedução da Dotação Orçamentária Específica;

22. Distribuir melhor os repasses financeiros e suprimentos de fundos institucionais às Unidades Administrativas, observados na Secretaria de Educação e exemplificados no relatório técnico, objetivando evitar volumes significativos de recursos repassados ao final do exercício. Os saldos registrados nesses subelementos de despesa ficam sem a devida demonstração de sua efetiva aplicação tanto no Balanço Geral do Estado quanto no SIAFEM. O conhecimento da aplicação desses recursos fica restrito à Secretaria de Educação quando da prestação de contas das Unidades Administrativas;

23. Os restos a pagar não processados não devem ser considerados quando do cálculo dos limites das despesas aplicadas com saúde e com manutenção e desenvolvimento do ensino.

OS CONSELHEIROS SEVERINO OTÁVIO RAPOSO, FERNANDO CORREIA, ROLDÃO JOAQUIM E TEREZA DUERE VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR GERAL, DR. DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR.

PAN