

ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

PARECER MPTC/Nº :994/2004
PROCESSO Nº : PCG 04/01703657
ORIGEM : GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO
RESPONSÁVEL : LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA
ASSUNTO : CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2003

01. DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

O presente processo refere-se as contas do Governo do Estado de Santa Catarina, relativas ao exercício de 2003, prestadas pelo Governador, na forma estabelecida no artigo 47 da Lei Complementar nº 202/2000.

02. DA INSTRUÇÃO

A análise das contas do Governo do Estado de Santa Catarina pela Diretoria de Controle da Administração Estadual do Tribunal de Contas, deu origem ao Relatório Técnico, conforme registro às fls. 1013 a 1276 do processo.

Às 17:00 horas do dia 13 de maio de 2004, através do Ofício nº TC/GCMB-28/2004, o relator, Conselheiro Moacir Bértoli, encaminhou o Processo à Procuradoria Geral junto ao Tribunal de Contas para manifestação no prazo de 5 (cinco) dias corridos, em atendimento ao disposto no artigo 108, II da Lei Complementar nº 202/2000.

03 – DA PROCURADORIA

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, na sua missão Constitucional e legal de guarda lei e fiscal de sua execução, regrada na Constituição Federal, Estadual e na Lei Complementar Estadual nº 202/2000, ao analisar a Prestação de Contas do Governo do Estado e o Relatório Técnico produzido pela Diretoria de Controle da Administração Estadual, destaca, em primeiro lugar, a qualidade técnica, o conteúdo, a clareza e a riqueza das informações: contábeis, econômicas e sociais apresentadas no Relatório; e em segundo lugar, os resultados apurados pela instrução na avaliação dos principais aspectos da gestão dos recursos públicos do Estado e relacionados a:

1. **O Resultado Orçamentário** do exercício, representado pelo confronto entre a Receita e a Despesa realizada no período, **foi deficitário em R\$ 203,7 milhões reais e equivalente a 2,97% da Receita realizada;** (fl. 1027)
2. **O Resultado do Patrimônio Financeiro** do exercício, representado pelo confronto entre o Ativo e o Passivo Financeiro, **foi deficitário em R\$ 410,4 milhões de reais;** (fl. 1074)
3. **O Resultado do Patrimônio Permanente** do exercício, representado pelo confronto entre o Ativo e o Passivo Permanente, **foi deficitário em R\$ 1,2 bilhões de reais;** (fl. 1083)

ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
- Procuradoria-Geral

4. As **despesas de capital** no período somaram R\$ 790,9 milhões de reais, **acima**, portanto, do valor das **Operações de Crédito**, que somou R\$ 112,1 milhões de reais, **atendendo o disposto no artigo 167, III da Constituição Federal**, que limita as Operações de Crédito ao montante das Despesas de Capital; (fl. 1046)
5. O Balanço Geral do Estado **não evidenciou a destinação das receitas oriundas da alienação de ativos**, no valor de R\$ 693,3 mil reais, conforme exige a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 44 c/c 50, I; (fl. 1046)
6. O Estado realizou operação de **antecipação de ICMS** junto à empresa, no valor de R\$ 40,0 milhões de reais, **descumprindo** o disposto no artigo 37, I da Lei de Responsabilidade Fiscal; (fl. 1046)
7. Realização de **despesas** no valor de R\$ 10,0 milhões de reais **sem dotação**, relativamente a Transferências aos Municípios, parcela do ICMS antecipado com empresa, em descumprimento ao disposto no artigo 167, II da Constituição Federal; (fl. 1063)
8. **Utilização irregular** de recursos da **Reserva de Contingência** no valor de R\$ 6,4 milhões de reais para abertura de créditos adicionais suplementares, conforme disposto no artigo 5º, III da Lei de Responsabilidade Fiscal; (fl. 1065)
9. A **Dívida Consolidada Líquida** somou ao final do exercício R\$ 8,6 bilhões de reais, equivalente a 167% das Receitas Correntes Líquidas, portanto, **abaixo do limite** de 200% estabelecido pela Resolução nº do Senado Federal; (fl. 1096)
10. As **Operações de Créditos** realizadas somaram R\$ 112,1 milhões de reais, equivalente a 2,18% da Receita Corrente Líquida, **abaixo, portanto, do limite de 16%** estabelecido pela Resolução do Senado Federal. Se computar os R\$ 40,0 milhões de reais tomados a título de antecipação de tributos, a equivalência com a Receita Corrente Líquida sobe para 2,96%; (fl. 1044)
11. As **despesas com pessoal** somaram R\$ 2.762,9 milhões de reais que, confrontadas com as Receitas Correntes Líquidas, no valor de R\$ 5.129,8 milhões de reais, representam 53,86%, portanto, **abaixo dos limites: total e prudencial de 60% e 57%, respectivamente**. No limite individual por Poder e Órgão, apenas o **Ministério Público Estadual** ficou com as despesas de pessoal **acima em 0,16%** do seu limite de 2% das Receitas Correntes Líquidas, descumprindo, portanto, o disposto no artigo 20, II, "d" da Lei de Responsabilidade Fiscal; (fl. 1053)
12. As **despesas com serviços de terceiros** dos Poderes e Órgãos, em relação às Receitas Correntes Líquidas, **exceção ao Poder Judiciário, ficaram acima** dos percentuais apurados em 1999, descumprindo, portanto, o disposto no artigo 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal; (fl. 1055)

ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

13. Os gastos com **Ciência e Tecnologia** somaram R\$ 29,4 milhões de reais, equivalente a 0,63% das Receitas Correntes do Estado, **abaixo, portanto, do mínimo exigido** pelo artigo 193 da Constituição Estadual de R\$ 93,7 milhões de reais e equivalente a 2% das Receitas Correntes; (fl. 1056)
14. Os gastos com **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, considerado os gastos com inativos, alcançaram R\$ 491,1 milhões de reais, equivalente a 11,14% das Receitas Produto de Impostos, portanto, **acima do mínimo** de 10,07% para o exercício em exame estabelecido no artigo 77, II c/c § 1º do ADCT; (fl. 1104)
15. Os gastos com **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** para efeito de cálculo, não considerado os gastos com inativos, alcançaram R\$ 931,4 milhões de reais, equivalente a 21,13% das Receitas Resultantes de Impostos, portanto, **abaixo do mínimo** de 25% exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal; (fl. 1116)
16. Os gastos com **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental** para efeito de cálculo, não considerado os gastos com inativos, alcançaram R\$ 581,3 milhões de reais, equivalente a 52,76% dos gastos mínimos com ensino, **abaixo, portanto, do mínimo** de 60% exigido pelo artigo 60 do ADCT; (fl. 1120)
17. Os gastos com **Profissionais do Magistério em efetivo Exercício**, alcançaram R\$ 296,0 milhões de reais, equivalente a 58,03% dos recursos do FUNDEF que somou R\$ 508,7 milhões de reais, **abaixo, portanto, do mínimo de 60%** exigido pela Lei Federal nº 9.424/96 em seu artigo 7º; (fl. 1121)
18. Os gastos com **Educação Superior** alcançaram R\$ 25,3 milhões de reais, **abaixo, portanto, do mínimo** de R\$ 55,1 milhões de reais exigidos pelo artigo 170 da Constituição Estadual; (fl. 1129)
19. Na avaliação do cumprimento das **metas fiscais** estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003, apurou-se que o Estado não alcançou as **Metas de Receita, Despesa e montante da dívida**, mas **ultrapassou com folga, as metas de resultado primário e nominal**. (fl. 1249)

Analisando cada uma dessas conclusões registradas pelo corpo instrutivo, mesmo antes do Governo do Estado apresentar suas alegações de defesa, esta Procuradoria Geral junto ao Tribunal de Contas do Estado se manifesta nos seguintes termos sobre elas:

01. **O Resultado Orçamentário** do exercício, representado pelo confronto entre a Receita e a Despesa realizada no período, **foi deficitário em R\$ 203,7 milhões** reais e equivalente a 2,97% da Receita realizada;
02. **O Resultado do Patrimônio Financeiro** do exercício, representado pelo confronto entre o Ativo e o Passivo Financeiro, **foi deficitário em R\$ 410,4 milhões** de reais;

ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

O resultado financeiro deficitário, por si só, não caracteriza infração à norma legal mais recente estabelecida na Lei Complementar nº 101/2000, mas, a permanente insuficiência de caixa combinada com a ausência de esforço efetivo através de economia orçamentária com o objetivo de restabelecer o equilíbrio de caixa e dar cumprimento ao disposto no artigo 48, "b" da Lei 4.320/64 e ao princípio do equilíbrio fortalecido pelo artigo 1º, § 1º da LRF.

Neste aspecto, o Estado de Santa Catarina não tem sido um bom exemplo, principalmente às demais unidades fiscalizadas, pois, historicamente, trabalha com insuficiência de caixa, apesar da nova ordem estabelecida pela Lei Complementar nº 101/2000, que trouxe no seu contexto uma série de limites e condições, todas voltadas para o restabelecimento e manutenção do equilíbrio.

Evidentemente que não seria razoável da nossa parte exigir do administrador público, após a edição da referida norma legal, o imediato restabelecimento da suficiência de caixa, mas é dever dos responsáveis pelo controle externo cobrar a produção continuada de superávits orçamentários até que o equilíbrio de caixa seja alcançado.

As despesas realizadas e que proporcionaram o Déficit de Execução Orçamentária eram necessárias? Tinham caráter público? Beneficiaram a sociedade? Certamente que sim.

Mas, todos sabemos que os recursos públicos, em qualquer esfera de governo, são insuficientes para atender todas as necessidades da população.

Para isso, existe a peça orçamentária, identificando prioridades da Administração, regulada pela Constituição Federal e legislação infraconstitucional, e que tem como um dos princípios básicos o equilíbrio entre a receita e despesa.

Se o Orçamento deve apresentar equilíbrio entre a Receita e Despesa, muito mais a sua execução, salvo se decorrente de situações excepcionais.

Se o déficit público fosse solução para as necessidades básicas da sociedade, então os problemas de habitação, saúde, educação, assistência social, etc, do povo brasileiro, há muito não mais existiriam.

O Déficit Público nas economias atuais, ao contrário de proporcionar benefícios à sociedade, gera vulnerabilidade diante do mercado internacional, elevação de preços, gastos excessivos com seus encargos, taxas de juros elevadas, perda do crédito, só para citar algumas inconveniências.

Ninguém se sustenta na sociedade, seja pessoa física, empresa privada ou órgão público, gastando sem uma boa causa, mais do que arrecada.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

E o Estado de Santa Catarina, apesar do Déficit Financeiro de exercícios anteriores, gastou mais do que arrecadou nos exercícios de 2002 e 2003, voltando a aumentar a insuficiência de caixa, afrontando a Lei de Responsabilidade Fiscal e não implementando o mecanismo da limitação de empenho e movimentação financeira estabelecido no artigo 9º da LRF, quando ao final de cada bimestre se verificar que as metas de arrecadação não foram alcançadas.

Para as demais unidades gestoras fiscalizadas, o Déficit Orçamentário combinado com Déficit Financeiro, constitui irregularidade gravíssima e fator de rejeição das contas, conforme Portaria nº TC 233/2003, razão pela qual esta Procuradoria Geral, recomenda que a partir do exercício de 2004, o Estado passe a apresentar resultado orçamentário superavitário de forma continuada até o restabelecimento do equilíbrio de caixa, conforme impõe o artigo 48, "b" da Lei 4.320/64 e artigo 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000.

03.O Resultado do Patrimônio Permanente do exercício, representado pelo confronto entre o Ativo e o Passivo Permanente, foi deficitário em R\$ 1,2 bilhões de reais;

O déficit do Patrimônio Permanente está a indicar que os bens, créditos e valores, que somam R\$ 8,6 bilhões de reais, não são suficientes para cobrir os compromissos de longo prazo, que somam R\$ 9,8 bilhões de reais.

A situação é ainda pior em relação ao Resultado Patrimonial do exercício, que incorpora o Resultado do Patrimônio Financeiro, pois indica um Passivo Real a Descoberto da ordem de 1,6 bilhões de reais.

Do lado do Ativo Permanente, merece destaque o valor da Dívida Ativa registrado na conta Créditos e que soma R\$ 5,2 bilhões de reais. Do lado do Passivo Permanente, merece destaque o valor registrado como Dívida Fundada e que soma R\$ 9,1 bilhões de reais.

Enquanto do lado das obrigações o Estado desembolsou em 2003 a significativa soma de R\$ 671,9 milhões de reais, ou 13,10% das RCL, do lado dos direitos o Estado arrecadou apenas R\$ 70,8 milhões de reais de Dívida Ativa e seus encargos moratórios.

Infelizmente o Estado Brasileiro, os Estados Membros e os grandes Municípios, precisam destinar anualmente parcelas significativas dos seus orçamentos para amortização e encargos da dívida, prejudicando sobremaneira os programas sociais e o desenvolvimento econômico, único caminho capaz de gerar emprego, renda e melhoria da qualidade de vida das pessoas.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

04. As **despesas de capital** no período somaram R\$ 790,9 milhões de reais, **acima**, portanto, do valor **das Operações de Crédito, atendendo o disposto no artigo 167, III da Constituição Federal**, que limita as Operações de Crédito ao montante das Despesas de Capital.

A Constituição Federal em seu artigo 167, III estabelece a chamada regra de "ouro", em que os recursos originários de operações de crédito, não podem exceder as despesas de capital, ressalvado quando houver lei específica, aprovada por maioria absoluta.

A regra de ouro procura preservar o patrimônio, na medida que impõe que as despesas realizadas com recursos de operações de crédito produzam variação patrimonial positiva.

Mas neste aspecto, o Estado de Santa Catarina em 2003 atendeu plenamente a regra de ouro ao realizar Operações de Crédito no valor de R\$ 112,6 milhões de reais e despesas de capital no valor de R\$ 790,9 milhões de reais.

05. O Balanço Geral do Estado **não evidenciou a destinação das receitas oriundas da alienação de ativos**, no valor de R\$ 693,3 mil reais, conforme exige a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 44 c/c 50, I;

A Lei de Responsabilidade Fiscal procurou resgatar na Administração Pública o princípio fundamental da contabilidade: "princípio da entidade", que tem como fundamento o reconhecimento do patrimônio como objeto da contabilidade, ao exigir que a Lei de Diretrizes Orçamentárias apresente, juntamente com o anexo de metas fiscais, demonstrativo da evolução do patrimônio líquido dos últimos três exercícios, com destaque para origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos e ao vedar, a aplicação desses recursos em despesas correntes, salvo se destinados por lei ao regime de previdência, conforme disposto nos artigos 4º, § 2º, II e 44 da LRF.

Para atendimento dessas exigências e para que os órgãos de controle externo possam fiscalizar seu cumprimento, conforme disposto no artigo 59, V da LRF, o Estado deve identificar e escriturar de forma individualizada a origem e aplicação dos recursos de alienação de ativos, conforme disposto no artigo 50, I da LRF.

No nosso entendimento a falha caracteriza grave infração a norma legal, devendo o Estado adotar as providências administrativas cabíveis no sentido de dar atendimento à norma legal, e assim evitar que esta Procuradoria venha a indicar a formação de autos apartados para apuração de responsabilidade e, se for o caso, imputação de multa na forma estabelecida no artigo 70, II da LC 202/2000.

ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

06. O Estado realizou operação de **antecipação de ICMS** junto a empresas, no valor de R\$ 40,0 milhões de reais, **descumprindo** o disposto no artigo 37, I da Lei de Responsabilidade Fiscal;

O Estado de Santa Catarina, para atender situação de insuficiência de caixa, realizou no mês de dezembro de 2003, operação de crédito com empresa contribuinte, a título de antecipação de ICMS.

Acontece que o artigo 37, I da Lei de Responsabilidade Fiscal veda a captação de recursos a título de antecipação de receita de tributos cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido.

O procedimento está sendo objeto de apuração através do Processo LRF 04/00875578 que tramita no Tribunal de Contas do Estado.

07. Realização de **despesas** no valor de R\$ 10,0 milhões de reais **sem dotação**, relativamente a Transferências aos Municípios, parcela do ICMS antecipado com empresas, em descumprimento ao disposto no artigo 167, II da Constituição Federal;

O artigo 167, II da Constituição Federal veda a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários, e o artigo 60 da Lei 4.320/64 veda a realização de despesas sem prévio empenho.

Ao transferir recursos constitucionalmente devidos aos Municípios, sem obediência ao mandamento constitucional e legal, a Secretaria de Estado da Fazenda praticou ato caracterizado como grave infração, devendo o Estado adotar todas as providências administrativas cabíveis no sentido de que fatos como este não mais ocorram, para evitar nossa indicação para formação de autos apartados para apuração de responsabilidade e imputação de multa se for o caso, conforme disposto no artigo 70, II da Lei Complementar nº 202/2000.

08. **Utilização irregular** de recursos da **Reserva de Contingência** no valor de R\$ 6,4 milhões de reais para abertura de créditos adicionais suplementares, conforme disposto no artigo 5º, III da Lei de Responsabilidade Fiscal;

A conta "Reserva de Contingência" no Orçamento da União, foi instituída e regulamentada pelos Decretos-Lei nºs 200/67 e 900/69 com o objetivo de abrigar recursos orçamentários a serem utilizados para abertura de créditos adicionais quando se evidenciarem insuficientes, durante o exercício, as dotações nele constantes, cumprindo assim um papel importante dentro do princípio da flexibilidade do planejamento.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

A Lei de Responsabilidade Fiscal, editada em maio de 2000, estabeleceu em seu artigo 5º que a Lei Orçamentária deverá contemplar recursos na reserva de contingência para atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, sem, no entanto, revogar a função para o qual essa conta foi introduzida no mundo orçamentário.

Por isso, a Portaria Interministerial nº 163/2001 que dispõe sobre as normas gerais de consolidação das contas públicas, manteve em seu artigo 8º, a função original para o qual a reserva de contingência foi criada, ampliando-a para o atendimento ao disposto no artigo 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal que trata dos riscos fiscais, portanto, atribuindo à ela uma dupla função com a edição da LRF.

Também a doutrina em geral, representada pelas obras, só para citar algumas: Ministério do Planejamento e Orçamento. BNDES. Gestão Fiscal Responsável. Caderno IBAM 7, fl. 19; Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins, de Osvaldo Maldonado Sanches. Editora Prima, 1997, fl. 233; Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo de Flávio C. de Toledo Jr. E Sérgio Siqueira Rossi, técnicos do TCE/SP, Editora NDJ, fl. 55, são unânimes no ensinamento que a conta reserva de contingência nos orçamentos representa uma poupança ou uma reserva técnica a ser utilizada de acordo com as regras estabelecidas na LDO e para abertura de créditos adicionais.

Afirmam ainda, que ela é consoante com o princípio orçamentário da flexibilidade. Que a LRF determinou que parte dos recursos nela consignado, sejam destinados ao atendimento de passivos e eventos fiscais imprevistos. E que, se os riscos fiscais não ocorrerem até os últimos meses do exercício, a reserva a eles destinados poderá ser utilizada para suprir outro tipo de crédito orçamentário.

Por outro lado, como pregam Flávio Toledo e Sérgio Siqueira em sua obra: Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo: *"a LRF não veio para imobilizar a máquina governamental. Sua leitura deve primar pela flexibilidade responsável, de sorte que os entes da federação assimilem com maior profundidade as mudanças por ela trazidas, introduzindo sólidas raízes na cultura de administrar o dinheiro da coletividade"*.

Por todo o exposto, desde que atendido a reserva de recursos para riscos fiscais, entende esta Procuradoria Geral ser regular a utilização de recursos da reserva de contingência também para abertura de créditos adicionais suplementares de dotações que se tornarem insuficientes ao longo da execução orçamentária.

ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

09. A **Dívida Consolidada Líquida** somou ao final do exercício R\$ 8,6 bilhões de reais, equivalente a 167% das Receitas Correntes Líquidas, portanto, **abaixo do limite** de 200% estabelecido pela Resolução do Senado Federal;

Apesar de elevada, restringir novos empréstimos, e consumir anualmente uma parcela significativa do orçamento do Estado no desembolso da sua amortização e dos seus encargos, cerca de 13% da RCL, a Dívida Consolidada Líquida está dentro do limite estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

10. As **Operações de Crédito** realizadas somaram R\$ 112,1 milhões de reais, equivalente a 2,18% da Receita Corrente Líquida, **abaixo, portanto, do limite de 16%** estabelecido pela Resolução do Senado Federal. Se computar os R\$ 40,0 milhões de reais tomados a título de antecipação de tributos, a equivalência com a Receita Corrente Líquida sobe para 2,96%.

No exercício de 2003 o Estado realizou apenas 6,37% das Operações de Crédito prevista no Orçamento da Receita, haja vista não ter se efetivado o financiamento autorizado pela Lei Estadual nº 11.177/1999 no valor de R\$ 1,5 bilhões de reais, que trata da transferência à União do controle acionário do Besc, conforme apurou a instrução.

O fato permitiu que as Operações de Crédito realizadas no exercício de 2003 se situassem bem abaixo do limite de 16% das RCL admitido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, contribuindo para que o Estado no exercício de 2004, melhore a sua capacidade de endividamento com crescimento nominal da RCL.

11. As **despesas com pessoal** somaram R\$ 2.762,9 milhões de reais que, confrontadas com as Receitas Correntes Líquidas, no valor de R\$ 5.129,8 milhões de reais, representam 53,86%, portanto, **abaixo dos limites: total e prudencial de 60% e 57%, respectivamente**. No **limite individual** por Poder e Órgão, apenas o **Ministério Público Estadual** ficou com as despesas de pessoal **acima em 0,16%** do seu limite de 2% das Receitas Correntes Líquidas, descumprindo, portanto, o disposto no artigo 20, II, "d" da Lei de Responsabilidade Fiscal;

No exercício de 2002 as despesas com pessoal somaram R\$ 2,6 bilhões de reais, equivalente a 57,96% da Receita Corrente Líquida.

ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

De acordo com o apurado pela instrução, o Estado de Santa Catarina no exercício de 2003 reduziu de forma significativa o comprometimento das Receitas Correntes Líquidas com despesas de pessoal, se situando em 53,86%, abaixo, portanto do limite prudencial, elevando, com isto sua capacidade de investimentos.

Em nível de Poder e órgão, apenas o Ministério Público Estadual realizou despesas com pessoal acima do limite estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000, em seu artigo 20, II, "d".

De acordo com as regras estabelecidas no artigo 23 da LRF, o Ministério Público deverá eliminar o percentual excedente (0,16%) nos dois primeiros quadrimestres de 2004, sendo pelo menos 1/3 (0,054%) no primeiro quadrimestre.

12. As despesas com serviços de terceiros dos Poderes e Órgãos, em relação às Receitas Correntes Líquidas, exceção ao Poder Judiciário, ficaram acima dos percentuais apurados em 1999, descumprindo, portanto, o disposto no artigo 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Para impedir que o Administrador Público usasse como subterfúgio dos gastos com pessoal a contratação de serviços de terceiros, o artigo 72 da LRF estabeleceu uma regra de transição impedindo que até o término do terceiro exercício seguinte os gastos dessa natureza excedessem em percentual da RCL, a despesa verificada no exercício de 1999.

Como a redação do referido artigo não é clara quando ao exercício início (1999 ou 2000), para contagem do término do "terceiro exercício seguinte", ficou a dúvida se a regra é válida até 2002 ou 2003.

Incumbida pelo artigo 50, § 2º da LRF de editar normas sobre a Consolidação da Contas Públicas, a STN ao aprovar o Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, através da Portaria STN nº 516/2002 interpretou que a regra do artigo 72 da LRF seria aplicável até o exercício de 2002, conforme registrado na página 96 do referido manual, ficando, portanto, no entendimento da Procuradoria Geral, prejudicado o registro de descumprimento dessa norma anotado pela instrução.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

13. Os gastos com Ciência e Tecnologia somaram R\$ 29,4 milhões de reais, equivalente a 0,63% das Receitas Correntes do Estado, **abaixo, portanto, do mínimo exigido** pelo artigo 193 da Constituição Estadual de R\$ 93,7 milhões de reais e equivalente a 2% das Receitas Correntes;

A instrução ao analisar o cumprimento dos gastos mínimos de 2% das Receitas Correntes em Ciência e Tecnologia, exigido pelo artigo 193 da Constituição do Estado, não considera as despesas realizadas pela EPAGRI com recursos do tesouro e da fonte "00", como quer o Estado.

E a instrução tem este entendimento firmado, e com certa razão, baseado nas Leis Estaduais n^os 7.958/1990 e 10.355/1997 que regulamentam o artigo 193 da Constituição Estadual e vincula a aplicação desses recursos através do Fundo Rotativo de Estímulo à Pesquisa Agropecuária do Estado de Santa Catarina – FEPA e da Fundação de Ciência e Tecnologia – FUNCITEC.

Todavia, o objetivo fundamental do mandamento constitucional do nosso Estado, é garantir um mínimo de recursos para promoção do desenvolvimento científico e tecnológico pela sua importância no processo econômico como um todo.

E neste sentido, a EPAGRI que faz pesquisa e difusão tecnológica na atividade agropecuária, tem contribuído de forma decisiva com seu trabalho na boa performance do nosso Estado neste setor da economia.

Por isso, a exemplo de manifestação nas contas de exercícios passados, e por considerar razoável, esta Procuradoria Geral considera cumprida a exigência constitucional insculpida no artigo 193, pois ao acrescentar as despesas da EPAGRI realizadas com recursos do tesouro, os gastos somam R\$ 146,7 milhões de reais, equivalente a 3,13% das receitas correntes.

No sentido de solucionar por definitivo essa celeuma que se repete todos os anos, é recomendável que através de lei a EPAGRI seja incluída na vinculação dos recursos definidos pelo artigo 193 da Constituição do Estado.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

14. Os gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde, considerados os gastos com inativos, alcançaram R\$ 491,1 milhões de reais, equivalente a 11,14% das Receitas Produto de Impostos, portanto, **acima do mínimo de 10,07%** para o exercício em exame estabelecido no artigo 77, II c/c § 1º do ADCT;

A instrução ao analisar o cumprimento dos gastos mínimos com Ações e Serviços Públicos de Saúde, considerou excepcionalmente neste exercício os gastos do tesouro com pagamento dos inativos da saúde, por entender que os conceitos para apuração dos percentuais mínimos vinham sendo discutidos e consolidados no decorrer do exercício em análise, alertando, todavia, que para os exercícios futuros, a exemplo da análise nas contas de 2002, os gastos com inativos serão expurgados.

Este entendimento da instrução de não considerar os gastos com inativos no cálculo da aplicação mínima, associado ao fato de que o Estado no exercício de 2004 terá que aumentar os gastos com saúde em 11,8% (de 10,07% para 12%) sem considerar o crescimento da receita produto de impostos produzirá sérias dificuldades de ordem financeira para atender o mandamento constitucional.

A Procuradoria Geral junto ao Tribunal de Contas do Estado tem manifestado entendimento diverso, ao considerar os gastos com inativos da saúde, pagos pelo tesouro, como ações e serviços públicos de saúde para efeito de apuração do cumprimento do mandamento constitucional.

E o faz por algumas razões muito simples:

- 1) Por que as obrigações patronais incidentes sobre a massa salarial dos servidores da saúde constituem gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde;
- 2) Por que os gastos com pagamento dos inativos com recursos do tesouro, nada mais são do que obrigações patronais não recolhidas tempestivamente para formação de um fundo previdenciário;
- 3) Por que os gastos com pagamento dos Inativos com recursos do Fundo de Previdência não compõem os gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde por representar, aí sim, dupla apropriação;
- 4) Por que o pagamento de inativos com recursos do tesouro é declinante e temporal tendo em vista o regime de capitalização exigido pela Lei Federal 9.717/1998;
- 5) Por que o volume de recursos do orçamento do Estado vinculado a despesas e objetivos específicos, é muito expressivo, restando uma margem de receita livre muito pequena para outras despesas de manutenção da máquina administrativa ou investimentos;
- 6) Por que a legitimidade do Conselho Nacional de Saúde pode ser questionada quanto à competência para definir o que são e o que não são gastos com ações e serviços públicos de saúde, tendo em vista o seu interesse na conquista do maior volume de recursos possíveis para a área a quel serve.

ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

15. Os gastos com **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** para efeito de cálculo, não considerado os gastos com inativos, alcançaram R\$ 931,4 milhões de reais, equivalente a 21,13% das Receitas Resultantes de Impostos, portanto, **abaixo do mínimo de 25%** exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal;

Na apuração dos gastos mínimos com manutenção e desenvolvimento do ensino, ao contrário do cálculo dos gastos mínimos em saúde, a instrução não considera as despesas com pagamento dos inativos da educação e vinculados à Secretaria de Estado da Educação e Inovação; Fundação Catarinense de Educação Especial; e Fundação Universidade de Santa Catarina, no montante de R\$ 347,7 milhões de reais.

A exemplo da apuração dos gastos mínimos em saúde, a Procuradoria Geral entende que as despesas com pagamento dos inativos da educação e vinculados à Secretaria de Estado da Educação e Inovação, assim como da Fundação Catarinense da Educação Especial, no montante de R\$ 337,0 milhões de reais, integram o montante de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino para efeito de cálculo do cumprimento do mandamento constitucional de aplicar pelo menos 25% das receitas resultantes de impostos.

As razões do nosso entendimento são as mesmas externadas no item 14, destacando ainda que a Lei Federal nº 9.394/1996 ao definir em seus artigos 70 e 71 o que constitui e o que não constitui despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, não faz referência nem a inativos nem a obrigações patronais.

Assim, se as obrigações patronais incidentes sobre a massa salarial dos servidores vinculados ao ensino conta para cálculo dos 25% no entendimento da instrução, porque os gastos com inativos pagos pelo tesouro do Estado e que são obrigações patronais não recolhidas à época em função do sistema vigente, não podem contar também no cálculo dos gastos mínimos?

De maneira que, computada as despesas com pagamento dos inativos, no valor de R\$ 337,0 milhões, as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino alcançam o montante de R\$ 1.268,4 milhões de reais, equivalente a 28,78% das receitas resultantes de impostos, cumprindo assim com folga, no entendimento desta Procuradoria, o mandamento constitucional.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

16. Os gastos com **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental** para efeito de cálculo, não considerado os gastos com inativos, alcançaram R\$ 581,3 milhões de reais, equivalente a 52,76% dos gastos mínimos com ensino, **abaixo**, portanto, **do mínimo** de 60% exigido pelo artigo 60 do ADCT;

A exemplo dos gastos com ensino, no cálculo dos gastos com **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental**, a instrução excluiu as despesas com pagamento dos inativos, no valor de R\$ 129,9 milhões de reais.

Como o nosso entendimento é no sentido de que as despesas com inativos devem ser consideradas na apuração dos gastos mínimos, conforme acima apresentado, a aplicação em 2003 alcança o volume de R\$ 711,2 milhões de reais, equivalente a 64,5% da aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino (1.101,9 milhões de reais), evidenciando, assim o cumprimento do mandamento constitucional.

17. Os gastos com **Profissionais do Magistério em efetivo Exercício**, alcançou 296,0 milhões de reais, equivalente a 58,03% dos recursos do FUNDEF que somou R\$ 508,7 milhões de reais, **abaixo**, portanto, **do mínimo de 60%** exigido pela Lei Federal nº 9.424/96 em seu artigo 7º;

Dos recursos oriundos do FUNDEF no exercício e que somou R\$ 508,6 milhões de reais, o Estado deveria ter destinado pelo menos 60% - R\$ 305,2 milhões de reais, para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício.

Conforme apurado pela instrução e demonstrado no Relatório Técnico, o Estado destinou R\$ 295,1 milhões de reais, equivalente a 58,03%, deixando assim, em princípio, de atender ao disposto no artigo 7º da Lei Federal 9.424/1996.

Entretanto, consta também do Relatório Técnico, que dos R\$ 508,6 milhões de reais do FUNDEF, o Estado aplicou apenas R\$ 426,8 milhões de reais, restando aplicar a significativa importância de R\$ 81,8 milhões de reais.

Todavia, não ficou claro se esses recursos estão disponíveis e depositados em conta bancária específica.

Se estiverem, e baseado no que dispõe o artigo 8º, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000, o valor não aplicado em 2003 poderá ser aplicado em 2004, não se constituindo assim em irregularidade ou descumprimento do dispositivo legal.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

18. Os gastos com Educação Superior alcançaram R\$ 25,3 milhões de reais, abaixo, portanto, do mínimo de R\$ 55,1 milhões de reais exigidos pelo artigo 170 da Constituição Estadual;

Conforme estabelecido no artigo 170 da Constituição Estadual, o Estado anualmente deverá destinar, através das Fundações Educacionais, pelo menos 1,25% das receitas resultantes de impostos para bolsas de estudo e pesquisa e crédito educativo, o que em 2003 representaria R\$ 55,1 milhões de reais.

No exercício de 2003 o Estado destinou apenas R\$ 25,3 milhões de reais, deixando de aplicar R\$ 29,8 milhões de reais.

Nos últimos cinco anos, o Estado deixou de aplicar o montante de R\$ 66,8 milhões de reais.

O que se vê é que o Estado, historicamente, não cumpre este mandamento constitucional.

Para que o tema não se constitua em letra morta na Constituição do Estado, o que é muito desgastante para o próprio Estado e para os órgãos de controle externo, é preciso corrigir definitivamente essa anomalia. Ou o Estado cumpre o mandamento constitucional sob pena de sofrer as penalidades previstas, ou se muda o texto constitucional. O que não pode é o Estado deixar de cumprir mandamento constitucional, de forma continuada, como vem ocorrendo todos os anos.

19. Na avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003, apurou-se que o Estado não alcançou as Metas de Receita, Despesa e montante da dívida, mas ultrapassou com folga, as metas de resultado primário e nominal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 4º, § 1º, estabeleceu que deve integrar a Lei de Diretrizes Orçamentária, Anexo de Metas Fiscais para receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública.

Estabelece também em seu artigo 9º, § 4º, que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro o Poder Executivo deverá demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública na comissão de orçamento e finanças da Assembléia Legislativa.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

Analisando o comparativo entre as metas previstas para 2003 e realizadas, apresentado pela instrução e registrado no Relatório Técnico, podemos concluir que os resultados alcançados podem ser considerados bons. Senão vejamos:

| DISCRIMINAÇÃO | R\$ milhões | |
|----------------------------|-----------------|------------------|
| | Metas Previstas | Metas Realizadas |
| Receita Total | 7.560,3 | 6.860,1 |
| Despesa Total | 7.140,6 | 6.674,0 |
| Resultado Primário | 419,7 | 643,7 |
| Resultado Nominal | 1.056,1 | 186,2 |
| Montante da Dívida Líquida | 9.605,9 | 8.555,0 |

A meta de receita não foi alcançada. Mas conforme apuramos no Relatório Técnico ou no comparativo da receita prevista com a realizada, havia previsão de Operação de Crédito superior a R\$ 1,5 bilhões de reais que não se efetivou, razão pela qual se considerarmos apenas as receitas ordinárias, a meta foi alcançada.

A meta de despesa, em obediência ao princípio do equilíbrio de caixa, teve que ser ajustada. E mesmo assim proporcionou déficit de execução orçamentária da ordem de R\$ 203,0 milhões de reais.

O resultado primário é a diferença entre as receitas e despesas não financeiras e representa a capacidade de pagamento da dívida e seus encargos. Como o Estado não realizou operações de crédito em valores expressivos, mas pagou dívida em valores expressivos, a meta de resultado primário foi alcançada com alguma folga.

O resultado nominal indica o impacto sofrido pela conta resultado patrimonial do exercício em relação ao anterior pelo confronto das variáveis: contas do ativo financeiro, versus contas do passivo permanente. Se o resultado for negativo, então o impacto na conta resultado patrimonial do exercício foi positivo, melhorou em relação ao exercício anterior.

Em relação ao resultado nominal alcançado pelo Estado em 2003, ele foi menos ruim do que a meta estabelecida.

A meta montante da dívida líquida não foi alcançada, em consequência das operações de créditos que não se efetivaram, o que pode ser considerado positivo, tendo em vista que ela ficou abaixo da previsão.

ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTERIO PUBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
Procuradoria-Geral

Por fim, analisando ainda de forma geral a gestão orçamentária, financeira e patrimonial e constante do Relatório Técnico produzido pela Diretoria de Controle da Administração Estadual, é possível afirmar que o Balanço Geral do Estado Santa Catarina apresenta de forma **ADEQUADA**, a posição financeira, orçamentária e patrimonial, assim como não há registro de fatos relevantes que possam comprometer os princípios fundamentais da contabilidade aplicados à administração pública, o que nos permite **CONCLUIR** por sugerir que o eminente Relator possa propor ao Egrégio Tribunal Pleno, que **RECOMENDE** observância quanto as falhas apontadas nos itens 05, 07 e 13 deste parecer, e que recomende à Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina a **APROVAÇÃO** das contas do exercício de 2003, com fundamento no artigo 48 da Lei Complementar nº 202/2000, apontando como **RESTRIÇÃO** o déficit orçamentário combinado com déficit financeiro, que afronta o princípio do equilíbrio de caixa que deve prevalecer na gestão pública.

Florianópolis, 19 de maio de 2004.


CÉSAR FILOMENO FONTES,
Procurador-Geral.

jad