



PARECER MPTC/Nº : 2.415/2007
PROCESSO Nº : PCG 07/00113037
ORIGEM : GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO
RESPONSÁVEL : LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA
ASSUNTO : CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2006

01. DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Trata o presente processo da Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina, relativas ao exercício de 2006, observado o que dispõe o art. 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 sobre as Contas do Governo do Estado – Exercício de 2006 (Relatório DCE 171/2007).

O relatório foi encaminhado a este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por intermédio do OF. TC/GCWRW 003/2007, em 27 de abril de 2006, para manifestação nos termos do art. 74 do Regimento Interno do Tribunal de Contas.



03. DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, na sua missão Constitucional e legal de guarda da 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 - DCE, destaca os seguintes resultados apurados na avaliação da gestão dos recursos públicos do Estado:

Análise das Demonstrações Contábeis

- 1. Resultado Orçamentário do exercício, representado pelo confronto entre a Receita e a Despesa realizada no período, foi deficitário em R\$ 40,236 milhões de reais, equivalente a 0,51% da Receita realizada.**
- 2. Resultado Financeiro do exercício, representado pelo confronto entre o Ativo e o Passivo Financeiro, demonstra um déficit financeiro de R\$ 140,340 milhões de reais.**
- 3. Resultado Patrimonial do Exercício, apurado no Demonstrativo das Variações Patrimoniais, indica um Déficit da ordem de R\$ 799,262 milhões de reais, elevando o Passivo Real Descoberto para 3,489 bilhões de reais.**
- 4. Despesas de Capital no período somaram R\$ 988,655 milhões de reais, acima, portanto, do valor das Operações de Crédito, que somou R\$ 103,566 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.**



5. As Operações de Crédito realizadas no exercício em exame representaram 1,40% das Receitas Correntes Líquidas, abaixo, portanto, do limite de 16% estabelecido na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.
6. A Dívida Consolidada Líquida somou ao final do exercício R\$ 7,80 bilhões de reais, correspondendo a 1,10 vezes do valor da RCL, portanto, abaixo do limite de 2 vezes do estabelecido pela Resolução nº. 40/2001 do Senado Federal.

Análise das Despesas com Pessoal

7. As despesas com pessoal somaram R\$ 3,375 bilhões de reais, confrontadas com as Receitas Correntes Líquidas, no valor de R\$ 7,399 bilhões de reais, representam 45,66% desta, portanto, abaixo dos limites: total e prudencial de 60% e 57%, respectivamente. Na análise individual por Poder e Órgão também não foram ultrapassados os respectivos limites globais e prudenciais.

Análise das Funções de Governo

8. Os gastos com Ciência e Tecnologia somaram R\$ 179,90 milhões de reais, equivalente a 2,36% das Receitas Correntes do Estado, superior, portanto, ao mínimo previsto pelo artigo 193 da Constituição Estadual que exige uma aplicação mínima de 2%.
9. As despesas empenhadas em Ações e Serviços Públicos de Saúde alcançaram R\$ 716,35 milhões de reais, o que, deduzindo despesas com inativos e pensionistas, equivale a 10,70% e, não deduzindo as despesas, representa 12,17% das Receitas arrecadadas com Impostos. Nesta última situação, portanto, cumpre o mínimo de 12% para o exercício em exame, conforme estabelecido no artigo 77, II c/c § 1º do ADCT.



10. Os gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino considerando o valor base de cálculo da arrecadação, no montante de R\$ 5,885 bilhões de reais, deveriam ser de R\$ 1,471 bilhões de reais. Foram gastos R\$ 1,211 bilhões em educação, o equivalente a 20,58% das Receitas Resultantes de Impostos. Considerando os servidores inativos da educação, o gasto total foi de R\$ 1,628 bilhões, alcançando o percentual de 27,67%, portanto, acima do mínimo de 25% exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal.
11. Os gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, considerando a receita de R\$ 5,885 bilhões, deveriam ser gastos R\$ 882,809 milhões. Foram gastos R\$ 803,720 milhões, o equivalente a 54,62%. Considerando os servidores inativos da educação, os gastos foram de R\$ 965,054 milhões, alcançando o percentual de 65,59%, cumprindo, portanto, o mínimo de 60% exigido pelo art. 60 do ADCT.
12. Os gastos com Profissionais do Magistério, considerando que os recursos do FUNDEF são da ordem de R\$ 632,858 milhões, deveriam ser de R\$ 379,714 milhões. As despesas efetivas foram da ordem de R\$ 441,713 milhões, o que representa 69,80%, acima, portanto, do mínimo de 60% estabelecido no art. 7º da Lei Federal nº 9.424/96.
13. Os gastos com Educação Superior no exercício de 2006 deveriam ser de R\$ 55,175 milhões, correspondente a 3,75% do valor destinado à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Foram aplicados R\$ 28,255 milhões, o que corresponde a 1,92%, portanto abaixo do mínimo estabelecido pelo art. 170 da Constituição Estadual.

Análise das Metas Fiscais

14. Na avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006, apurou-se que o Estado não alcançou as metas de Receita e Despesas; não atingiu a meta de resultado primário e não estabeleceu metas para o Resultado Nominal e Dívida Líquida.

[Handwritten signature]



Analisando os apontamentos registrados pelo corpo instrutivo, mesmo antes do Governo do Estado apresentar manifestação, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, tem a ponderar em relação aos seguintes aspectos:

01. Resultado Orçamentário do exercício, representado pelo confronto entre a Receita e a Despesa realizada no período, foi deficitário em R\$ 40,236 milhões de reais, equivalente a 0,51% da Receita realizada.

Em relação a este apontamento, destacamos que o Déficit Orçamentário, originário de causas injustificáveis, é um resultado contábil vedado pela Lei 4.320/64 em seu artigo 48, "b", e a partir de maio de 2000, pela Lei Complementar nº. 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 1º, § 1º, portanto, ilegal, lesivo ao erário e a sociedade, devendo ser duramente combatido pelos órgãos de controle externo.

De acordo com o art, 48 da Lei 4.320/64, tem-se que:

Art. 48 – A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) (omissis)

b) Manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Ainda, a Lei Complementar nº. 101, de 04/05/2000, em seu art 1º, estabelece o seguinte:



Art. 1º, § 1º – A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas....

Entretanto, é preciso avaliar o contexto do Resultado Financeiro, quais as suas causas, tendo em vista, por exemplo, o princípio contábil da continuidade estabelecido na Resolução nº. 750/93 do Conselho Federal de Contabilidade, em que a análise das contas deve considerar que **“a informação contábil representa fatos que não estão totalmente acabados, eis que a entidade governamental tem vida ilimitada e que os finais de exercícios financeiros representam cortes na vida da entidade para apresentar resultados das operações, situação financeira e as suas modificações que incluem fatos cujos efeitos não terminam na data dos balanços do período”**.

Neste sentido, julgamos ser importante avaliar o comportamento do resultado financeiro de exercícios passados, antes de responsabilizar o administrador público por encerrar o Balanço com Déficit Orçamentário e Financeiro, como é o caso das contas do Governo do Estado de Santa Catarina em análise .

Nos autos (fl. 71 - tabela 1.5.11), podem ser observadas informações que permitem essa análise. Assim, demonstrando a evolução da situação Financeira, nos exercícios de 1998 a 2006, tem-se a seguinte evolução:

EXERCÍCIO	SITUAÇÃO LÍQUIDA FINANCEIRA (EM R\$ 1.000)
2003	(483.530)
2004	(174.269)
2005	72.642
2006	(140.340)



Este comportamento do resultado financeiro do Estado de Santa Catarina, evidencia a preocupação em recuperar o equilíbrio financeiro de forma a atender o disposto no art. 48, "b" da Lei 4.320/64, artigo 1º, § 1º e 42 da LRF, tanto que, no exercício, foi reduzida a insuficiência de caixa em cerca de R\$ 343.19 milhões, o que representa um decréscimo significativo no Déficit Financeiro.

Sendo assim, tendo em vista o esforço empreendido nos últimos quatro exercícios, e ainda, considerando que o valor do Déficit Orçamentário, no montante total de R\$ 40.236 milhões, equivalente a apenas 0,51% da Receita Arrecadada, o que pode ser considerado inexpressivo e insuficiente para comprometer a execução orçamentária do exercício de 2007, razão pela qual sugere-se que o apontamento possa ser tolerado.

04. Despesas de Capital no período somaram R\$ 988.655 milhões de reais, acima, portanto, do valor das Operações de Crédito, que somou R\$ 103,566 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.

05. As Operações de Crédito realizadas no exercício em exame totalizaram R\$103.565 milhões, representando 1,40% das Receitas Correntes Líquidas, abaixo, portanto, do limite de 16% da RCL, estabelecido na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

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. Neste aspecto, o Estado de Santa Catarina, em 2006, atendeu plenamente tal critério, ao realizar Operações de Crédito de apenas R\$ 103.565 milhões de reais e Despesas de Capital no valor de R\$ 988.655 milhões de reais.

No exercício de 2006 o Estado realizou apenas 44,38% das Operações de Crédito prevista no Orçamento da Receita. Este fato permitiu que as tais operações se situassem bem abaixo do limite de 16% das Receitas Líquidas Correntes, conforme admitido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, contribuindo para que o Estado, no atual exercício de 2007, melhore a sua capacidade de endividamento com crescimento nominal das Receitas Líquidas Correntes.

06. A Dívida Consolidada Líquida somou ao final do exercício R\$ 7,80 bilhões de reais, correspondendo a 1,10 vezes do valor da RCL, portanto, abaixo do limite de 2 vezes do estabelecido pela Resolução nº. 40/2001 do Senado Federal.

A Dívida Consolidada Líquida, apesar de elevada, de restringir novos empréstimos, e de consumir anualmente uma parcela significativa do orçamento do Estado no desembolso da sua amortização e dos seus encargos, apresenta valor compatível com o limite estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

07. As despesas com pessoal somaram R\$ 3,375 bilhões de reais, confrontadas com as Receitas Correntes Líquidas, no valor de R\$ 7,399 bilhões de reais, representam 45,66% desta, portanto, abaixo dos limites: total e prudencial de 60%



e 57%, respectivamente. Na análise individual por Poder e Órgão também não foram ultrapassados os respectivos limites globais e prudenciais.

Conforme apurado pela instrução, o Estado de Santa Catarina no exercício de 2006 realizou despesas com pessoal no montante de R\$ 3.375 bilhões de reais e manteve o nível de comprometimento das Receitas Correntes Líquidas em torno de 45,66% e abaixo do limite total e prudencial de 60% e 57% respectivamente, estabelecidos no artigo 22, § único da LRF.

08. Os gastos com Ciência e Tecnologia somaram R\$ 179,90 milhões de reais, equivalente a 2,36% das Receitas Correntes do Estado, superior, portanto, ao mínimo previsto pelo artigo 193 da Constituição Estadual que exige uma aplicação mínima de 2%.

Conforme apurado pela instrução, o Estado de Santa Catarina, no exercício de 2006, realizou gastos com Ciência e Tecnologia no montante de R\$ 179,90 milhões de reais, ou seja, o equivalente a cerca de 2,36% das receitas correntes do Estado, portanto superior ao mínimo de 2%, o que cumpre o mandamento do art. 193 da Constituição Estadual.

09. As despesas empenhadas em Ações e Serviços Públicos de Saúde alcançaram R\$ 716,35 milhões de reais, o que, deduzindo despesas com inativos e pensionistas, equivale a 10,70% e, não deduzindo as despesas, representa 12,17% das Receitas arrecadadas com Impostos. Nesta última situação, portanto, cumpre o mínimo de 12% para o exercício em exame, conforme estabelecido no artigo 77, II c/c § 1º do ADCT.



Em relação a este apontamento, a instrução, ao analisar o cumprimento dos gastos mínimos com Ações e Serviços Públicos de Saúde, apresentou dois posicionamentos distintos. Sendo um desconsiderando os gastos do Tesouro com pagamento dos inativos da saúde, e outro, considerando as tais despesas concernentes às ações e serviços públicos de saúde.

Este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado tem apresentado entendimento, conforme manifestações em análises de exercícios anteriores, de que devem ser considerados os gastos com inativos da saúde, pagos pelo tesouro, como sendo despesas com ações e serviços públicos de saúde para efeito de apuração do cumprimento do mandamento constitucional.

Este entendimento, que vem sendo reiterado por este Ministério Público de Contas, é fundado nos seguintes argumentos:

- a) As obrigações patronais incidentes sobre a massa salarial dos servidores da saúde constituem gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde;
- b) 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;
- c) 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;
- d) 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;



e) 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;

f) 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 qual serve.

Sendo assim, com fundamento no entendimento acima exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, entende que as despesas relativas aos gastos em Ações e Serviços Públicas de Saúde somaram o montante de R\$ 716,35 milhões, atingindo o percentual de 12,17%, índice que ultrapassa o limite mínimo estabelecido pelo art. 77, inciso II, § 4º, da ADCT's.

10. Os gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino considerando o valor base de cálculo da arrecadação, no montante de R\$ 5,885 bilhões de reais, deveriam ser de R\$ 1,471 bilhões de reais. Foram gastos R\$ 1,211 bilhões em educação, o equivalente a 20,58% das Receitas Resultantes de Impostos. Considerando os servidores inativos da educação, o gasto total foi de R\$ 1,628 bilhões, alcançando o percentual de 27,67%, portanto, acima do mínimo de 25% exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal.
11. Os gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, considerando a receita de R\$ 5,885 bilhões, deveriam ser gastos R\$ 882,809 milhões. Foram gastos R\$ 803,720 milhões, o equivalente a 54,62%. Considerando os servidores inativos da educação, os gastos foram de R\$ 965,054 milhões, alcançando o percentual de 65,59%, cumprindo, portanto, o mínimo de 60% exigido pelo art. 60 do ADCT.



12. Os gastos com Profissionais do Magistério, considerando que os recursos do FUNDEF são da ordem de R\$ 632,858 milhões, deveriam ser de R\$ 379,714 milhões. As despesas efetivas foram da ordem de R\$ 441,713 milhões, o que representa 69,80%, acima, portanto, do mínimo de 60% estabelecido no art. 7º da Lei Federal nº 9.424/96.

Em relação a este apontamento, assim como no item anterior, a instrução ao analisar o cumprimento dos gastos mínimos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Gastos com Profissionais do Magistério, apresentou duas análises distintas. Uma desconsiderando os gastos do tesouro com pagamento dos inativos da educação, e outra, considerando tais despesas.

Conforme manifestado anteriormente, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas entende que as despesas relativas aos servidores inativos da educação devem ser computadas como gastos com Educação, para efeito de apuração do cumprimento dos mandamentos constitucionais.

Sendo assim, restou evidenciado, pelo relatório técnico, o cumprimento dos índices constitucionais estabelecidos pelo art. 212, art. 60 dos ADCT e art. 7º da Lei Federal nº. 9.424/96, já que foram aplicados respectivamente: 27,67% das receitas resultantes de impostos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; 65,59% com gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental; e por fim, 69,80% em gastos com Profissionais do Magistério com recursos do FUNDEF.

13. Os gastos com Educação Superior no exercício de 2006 deveriam ser de R\$ 55,175 milhões, correspondente a 3,75% do valor destinado à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Foi aplicado R\$ 28,255 milhões, o que corresponde a 1,92%, portanto, abaixo do mínimo estabelecido pelo art. 170 da Constituição Estadual.



Conforme estabelecido no artigo 170 da Constituição Estadual, ficou comprovado que o Estado de Santa Catarina no exercício de 2006, destinou apenas R\$ 28,255 milhões de reais em gastos com Educação Superior, quando deveria ter aplicado o montante de R\$ 55,175 milhões, descumprindo assim o estabelecido pelo art. 170 da Constituição Estadual. Em razão deste descumprimento, sugere-se que seja recomendado o cumprimento do preceito estabelecido pela Constituição do Estado de Santa Catarina.

- 14. Na avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006, apurou-se que o Estado não alcançou as metas de Receita e Despesas; não atingiu a meta de resultado primário e não estabeleceu metas para o Resultado Nominal e Dívida Líquida.**

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece no art. 4º, § 1º, que deve integrar a Lei de Diretrizes Orçamentária o Anexo de Metas Fiscais para receitas, despesas, resultados primário e nominal e o montante da dívida pública. Estabelece, ainda, no 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.

Analisando o comparativo entre as metas previstas para 2006 e realizadas, apresentado pela instrução e registrado no Relatório Técnico, podemos concluir que os resultados apesar de não alcançados, podem ser considerados razoáveis, na medida em que não comprometem o Balanço Geral do Estado de Santa Catarina.



CONCLUSÃO

De acordo com o entendimento expendido no presente Parecer e:

Considerando o esforço empreendido nos últimos quatro exercícios para diminuir o Déficit Financeiro, e o valor inexpressivo do Déficit Orçamentário, de apenas 0,51% da receita arrecadada no exercício em análise;

Considerando que foram cumpridos os limites com despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, que totalizaram cerca de R\$ 716,35 milhões de reais ou 12,17% das receitas de impostos, acima do mínimo exigido pelo artigo 77, II do ADCT;

Considerando que foram atendidos os limites em despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e do Ensino Fundamental, sendo aplicado respectivamente R\$ 1,628 bilhões (27,67%), e R\$ 965,054 milhões (65,59%), acima do mínimo exigido pelo artigo 212 da CF/88 e art. 60 do ADCT;

Considerando que as despesas com Profissionais do Magistério em efetivo exercício totalizaram R\$ 441,713 milhões de reais ou 69,80% das receitas do FUNDEF, acima do mínimo exigido pelo artigo 7º da Lei Federal nº. 9.424/96;

Considerando que os demais apontamentos constituem falhas que podem ser corrigidas, de forma que os comandos constitucionais sejam atendidos e a sociedade não fique prejudicada;



este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas entende por concluir que o Balanço Geral do Estado de Santa Catarina referente ao exercício de 2006, apresenta de forma **ADEQUADA**, a posição financeira, orçamentária e patrimonial, o que permite sugerir que o eminente Relator possa propor ao Egrégio Tribunal Pleno, que se **RECOMENDE** à Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, a **APROVAÇÃO DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2006**, com fundamento no artigo 48 da Lei Complementar nº 202/2000.

É o Parecer.

Florianópolis, 04 de maio de 2007.


MÁRCIO DE SOUSA ROSA
PROCURADOR-GERAL