

PROCESSO - TC-006559/2018
ORIGEM - Governo do Estado de Sergipe
NATUREZA - Contas Anuais de Governo
INTERESSADO - Jackson Barreto de Lima
RELATOR - Conselheiro Ulices de Andrade Filho

PARECER Nº 128 /2022

RELATÓRIO

Tratam os autos das Contas Anuais do Governo do Estado de Sergipe, referentes ao exercício financeiro de 2017, gestão do Senhor Jackson Barreto de Lima, encaminhada a este Egrégio Tribunal de Contas no prazo legal, conforme estabelece o art. 84, inciso XVI da Constituição Estadual c/c o art. 47, § 1º da Lei Complementar nº 205/2011.

De acordo com o Relatório de Análise de Contas Anuais nº 11/2020 (fls. 942 a 1.066), originado da digna 3ª CCI, as contas anuais em análise apresentaram, preliminarmente, falhas que podem macular a sua aprovação nesta Corte de Contas, conforme conclusão a seguir:

“14. CONCLUSÃO

Na análise das Contas Anuais do Governo do Estado de Sergipe, relativas ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor Jackson Barreto de Lima, apresentamos, a seguir, alguns aspectos relevantes, assim como quanto ao cumprimento aos limites constitucionais e legais, a apuração da denúncia e das informações apresentadas pelo SINTESE, as falhas e irregularidades constadas e outras informações/constatações que carecem esclarecimentos e/ou comprovação por parte do gestor responsável.”

Após a emissão do Mandado de Citação nº 139/2020 (fls. 1.068), foi apresentada defesa por meio do Ofício nº 1.742 (fls. 1.071 a 1.079), além da Diligência nº 29/2021 (fls. 1.253) e documentação seguinte, que resultou no Parecer Técnico nº 180/2021 (fls. 1.268 a 1.350), concluindo que:

“3 – CONCLUSÃO

Após análise da resposta ao Mandado de Citação n. CIT – 3CCI – 139/2020, pelo ex-Governador Jackson Barreto de Lima, consoante determinação fulcrada no art. 9º, inciso III, da Resolução TC n. 171/1995, temos o seguinte Parecer quanto às falhas e irregularidades apontadas no Relatório de Análise da Prestação de Contas Anual do Governo do Estado de Sergipe, relativas ao exercício de 2017, cujo resumo consta consignado no Apêndice I deste Parecer Técnico:”

.1. Sanadas: 14.2.1 (4.2 e 5.1.1), 14.2.2 (4.3), 14.2.3 (5.1.1.2 e 6.1.1.1, “a”), 14.2.4 (5.1.1.2.1), 14.2.16 (6.1.3, “a”), 14.2.27 (9.1.4.1.1.1), 14.2.30 (9.1.6), 14.2.32 (13).

3.2. Sanadas ou Superadas com restrições ou sanadas parcialmente, cabendo recomendações ou determinações: 14.2.5 (6.1.1.1, “b”), 14.2.6 (6.1.1.1, “b1”, “b2”, “b3”, “b4” e “b5”), 14.2.8 (6.1.1.2.1, “a1”), 14.2.14 (6.1.1.2.2, “d”), 14.2.15 (6.1.2.1, “a”), 14.2.17 (6.1.3, “d”), 14.2.23 (7.1 “b2”), 14.2.23 (7.1 “b2”), 14.2.29 (9.1.5), 14.2.31 (9.1.6), 14.3.2.1 (9.1.4.2.1), 14.3.2.2 (9.1.4.2.2),

3.3. Não Sanadas, cabendo recomendações ou determinações: 14.2.6 (6.1.1.1, “b7”), 14.2.7(6.1.1.1, “b6”) 14.2.9 (6.1.1.2.1, “a2”), 14.2.10 (6.1.1.2.1, “a.2”), 14.2.11 (6.1.1.2.1, “a.3”), 14.2.12 (6.1.1.2.2, “a”), 14.2.13 (6.1.1.2.2., “b”), 14.2.18 (6.1.4), 14.2.25 (8.2.1), 14.2.19 (6.1.5.1), 14.2.20 (6.1.5.3), 14.2.21 (7.1, “a”), 14.2.22 (7.1 “b1”), 14.2.26 (9.1.4.1.1.1), 14.2.30 (9.1.6, quanto ao limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde), 14.2.31 (9.1.6, quanto ao não envio do Anexo I da Resolução TCE/SE n. 283/2013 – foi enviado o Anexo I da Resolução TCE/SE n. 215/2002, já revogada, e ausência de dados para deduções com restos a pagar sem lastro financeiro, e dos saldos de disponibilidade de caixa) 14.3.1.1 (9.1.4.1.1), 14.2.28 (9.1.4.1.1.1), 14.3.2.2 (9.1.4.2.2, quanto ao preenchimento do Anexo da RREO, não inclusão dos Restos a Pagar sem cobertura financeira), 14.4.8 (6.1.2.1 “b”), 14.4.3 (4.4 “a” e “b”), 14.4.4 (4.4 “c”), 14.4.10 (9.1.2) e 2.4.1.

Vale ressaltar que estão anexadas a estes autos denúncias originadas do SINTESE – Sindicato dos Trabalhadores da Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe, protocoladas através dos Ofícios nº 1.148/2017 (fls. 810/811) e 0901/2018 (fls. 850/851), sobre os quais nos pronunciamos por meio dos Despachos nº 041/2017 (fls. 825/826) e 027/2020 (fls. 825 a 927), sugerindo a análise dos fatos denunciados em conjunto com as contas anuais do exercício de 2016 e, posteriormente, do exercício de 2017.

Às fls. 1.365, por meio do Despacho nº 2.320, os autos foram remetidos para a apreciação deste Ministério Público de Contas.

É o que importa relatar.

FUNDAMENTOS

I – ASPECTOS GERAIS

A prestação de contas anual ou por fim de gestão é o procedimento que permite aos ordenadores de despesa, gestores e demais responsáveis, dentro do prazo legal, apresentarem ao Tribunal de Contas os documentos obrigatórios destinados à comprovação da regularidade do uso, emprego ou movimentação de bens, numerários e valores públicos da administração que lhes foram entregues ou confiados.

Para serem consideradas regulares, as contas devem expressar a exatidão dos demonstrativos contábeis de forma clara e objetiva e atender aos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade dos atos de gestão do responsável.

A omissão no dever de prestar contas; a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, não razoável, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; o dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou não-razoável; o desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; bem como qualquer ação ou omissão que caracterize prejuízo aos princípios norteadores da administração pública, tornam irregulares as contas.

Também é certo que em sede de emissão de parecer prévio em contas anuais de Chefes do Poder Executivo, relevam as questões maiores do Estado, como: observância dos limites constitucionais e legais; aplicação correta dos recursos nas áreas de saúde e educação; cumprimento aos ditames da LRF; coerência dos demonstrativos e correção da contabilização; e enquadramento na moldura legal de probidade administrativa, em especial, avaliando se houve algum tipo de dano ao erário no exercício.

Deve ser verificada, também, a coerência e a consistência dos números apresentados à luz das normas e princípios contábeis.

Ademais, em sede de contas de governo do Estado, mais do que o resultado da apreciação em si, deve ser priorizada a oportunidade de se fazer um diagnóstico e reflexão acerca do conjunto da gestão pública da Administração Estadual; fazendo-se uma crítica dos procedimentos adotados; das políticas públicas desenvolvidas; do direcionamento do uso dos recursos públicos em função dos problemas apresentados no exercício; e das soluções planejadas para as questões de longo prazo.

Neste sentido, tão importante quanto a deliberação geral, são as determinações fruto da análise especificada no parágrafo anterior; e mais do que isso, o acompanhamento do efetivo deslinde ou pelo menos o equacionamento para o deslinde no longo prazo das questões discutidas no processo.

E, neste sentido serão analisadas as contas em lide.

No presente caso, as contas foram prestadas pelo Governo do Estado de Sergipe, referentes ao exercício financeiro de 2017, por intermédio do governador, à época, Jackson Barreto de Lima, dentro do prazo legal, conforme estabelece o art. 47, § 1º da Lei Complementar nº 205/2011 e o § 1º do art. 99 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, cumprindo, assim, com uma de suas obrigações legais.

E, quanto à análise técnica, por meio do Relatório de Análise de Contas Anuais nº 11/2020 e do Parecer Técnico nº 180/2021, a operosa 3ª CCI traz uma série de informações importantes acerca da análise do exercício de 2017.

E, nesta toda, os aspectos abordados nos relatórios supracitados demonstram, por um lado, alguns avanços administrativos da gestão e, por outro, falhas e impropriedades nos aspectos financeiro, orçamentário e contábil da gestão.

Para a nobre CCI, algumas falhas detectadas merecem recomendações e /ou determinações e, no geral, opina pela irregularidade do exercício, ou seja, pela rejeição das presentes contas anuais.

Neste sentido, analisaremos os presentes autos na ordem das informações positivas, das ressalvas, das falhas/irregularidades e das recomendações/determinações, inclusive da denúncia formulada pelo SINTESE, fatores que subsidiarão a opinião deste *Parquet*.

II – INFORMAÇÕES POSITIVAS

No que diz respeito aos aspectos considerados regulares pela operosa CCI, traçaremos a seguir um breve panorama desta moldura positiva.

Embora tenha ocorrido um déficit de arrecadação de R\$ 876.482.858,13, o Estado de Sergipe, no exercício de 2017, apresentou uma Economia Orçamentária na ordem de R\$ 398.036.487,37.

No tocante à arrecadação tributária, verificou-se um aumento de 2,25% na receita realizada, com destaque para a arrecadação do ICMS, cujo aumento representou 9,14% em relação ao ano anterior.

Verificou-se um significativo aumento na inscrição da dívida ativa em relação ao exercício anterior, cujo montante alcançou R\$ 943.484.925,34, correspondendo a um percentual de aumento de 140,12.

Foi apresentado ainda o resultado financeiro do exercício com superávit de R\$ 147.177.119,61, conforme informação extraída do Balanço Financeiro (em que pese o aumento de endividamento de curto prazo, haja vista aumento dos valores da dívida flutuante).

Assim, feita a análise da conformidade das contas consoante os aspectos explicitados acima, cabe, agora, adentrarmos na seara mais específica da verificação, que diz respeito à averiguação, uma a uma, das ressalvas e falhas suscitadas e consideradas não sanadas pela nobre CCI oficiante.

III – RESSALVAS

Após análise das respostas enviadas pelo ex-gestor, restaram, conforme relato do Parecer Técnico nº 180/2021, algumas impropriedades nas contas anuais, que passaremos a analisar a partir de agora.

Foi identificado um expressivo aumento de Créditos Tributários a Receber em relação ao exercício anterior, equivalente a 970,87%, sem que tenha havido nenhuma nota explicativa sobre o assunto.

Em resposta, o interessado afirmou que o aumento se deu em virtude da contabilização dos créditos do RPPS e do IPESSAÚDE por competência, devido a implantação do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público.

Além disso, informa que a variação se deu, também, por causa dos saldos apropriados no mês de dezembro e pagos no mês seguinte.

Para a unidade técnica, e com ela concordamos, apesar do esclarecimento em relação à origem dos créditos, não ficou evidenciada a devida correção, uma vez que, em consulta ao processo de Contas Anuais do exercício de 2018, continua um saldo expressivo de créditos a receber originado do IPESSAÚDE, no valor de R\$ 57.442.750,96.

Neste sentido, é necessário que tais explicações constem de notas explicativas, inclusive quando houver mudanças de metodologia de contabilização. Sem prejuízo de informar as medidas administrativas que estão sendo tomadas para a quitação desses valores a receber pelo Tesouro Estadual junto às autarquias estaduais e demais órgãos da administração direta ou indireta.

Conforme consta do item 14.2.6 do Relatório de Prestação de Contas nº 11/2020, foram identificados ainda diversos valores a receber, originados do Fundo Previdenciário, de Depósitos Judiciais Mediante Sequestro, de Pessoal e Encargos Sociais a Regularizar e novamente do IPESSAÚDE, sem que houvesse nenhuma justificativa para reaver esses recursos, contrariando a Instrução normativa nº 001/2014 da CGE, como também sem nenhuma nota explicativa a respeito.

De um modo geral, a defesa alegou que são valores originados de outras entidades, inclusive de créditos consignados, cujos recebimentos, e as consequentes baixas, ensejariam a realização da receita orçamentária ou o reconhecimento da perda por parte dos órgãos estaduais credores.

Para a nobre CCI, a defesa não esclareceu o real motivo pelo não recebimento desses recursos, nem se existem medidas para os seus recebimentos, o que evitaria, inclusive, a incidência de prescrição.

Além disso, em se tratado de valores consignados, pode ter havido apropriação indébita dos gestores responsáveis pelo não recolhimento de tais valores já descontados dos servidores públicos em suas respectivas folhas de pagamento.

Dessa forma, faz-se necessário um acompanhamento desses procedimentos, bem como a adoção de medidas por parte do Governo, a fim de evitar essas irregularidades.

No que diz respeito à Dívida Ativa do Estado, conforme bem pontuou a digna coordenadora, mesmo com o acréscimo dos valores inscritos, conforme comentado no item II, o índice de recebimento continua com um percentual pífio, de aproximadamente 1%, e o ajuste para perdas correspondeu a 88% do montante.

Em resposta, a defesa alegou que o ajuste é efetuado levando em consideração a variação do recebimento da dívida ativa tributária, cuja execução fiscal realmente ocorre em percentual muito aquém.

Concordamos com a nobre CCI no sentido de que não foram evidenciadas a metodologia e a memória de cálculo do ajuste para perdas, conforme recomendação explicitada no MCASP – Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – 7ª edição, em seu item 5.2.

Além disso, é recomendável a adoção de mecanismos, sejam estruturais ou normativos, no sentido de aumentar o nível de valores recuperáveis por meio das execuções fiscais, uma vez que a baixa arrecadação de valores inscritos em dívida ativa é fato recorrente em relação a exercícios anteriores.

Com relação à ausência de disponibilidades financeiras suficientes para honrar os restos a pagar inscritos, pois os recursos disponíveis importam em R\$ 918.000,27, e os valores inscritos totalizam R\$ 53.648.578,67, a defesa apenas alegou que ***“Absolutamente todas as despesas inscritas em Restos a Pagar foram pagas no exercício seguinte”***.

Para a nobre CCI, a conduta infringe a Lei nº 4.320/64, bem como a LC nº 1010/2000 (LRF), pois afronta o princípio do equilíbrio fiscal e orçamentário.

Ainda segundo a nobre coordenadoria, mesmo que a proibição de não deixar restos a pagar sem disponibilidade financeira atinja apenas o último exercício do mandato, não se pode falar em equilíbrio quando existem restos a pagar sem a devida correspondência financeira, uma vez que se verifica um descompasso entre a realização da receita e da despesa.

Realmente. Mesmo que o exercício em comento não corresponda ao último ano do mandato do ex-gestor, necessário se faz observar os preceitos da Lei nº 4.320/64 e da LRF, no que diz respeito a uma programação financeira bem estruturada que evite desequilíbrios orçamentários.

No tocante à divulgação das ações do governo, foi identificado pela nobre CCI que foram aplicados R\$ 22.926.316,39 em publicidade legal e divulgação, e em publicidade institucional (utilidade pública), o montante de R\$ 6.330.659,60. Valores que somados atingem o patamar de quase 30 milhões de reais.

Realce-se que é recomendável uma melhor explicação das razões de interesse público que nortearam estes gastos relevantes, para uma melhor apreciação tanto deste Sodalício, como da própria Sociedade em geral.

IV – DENÚNCIA FORMULADA PELO SINTESE

Acerca das denúncias do SINTESE, anexada aos presentes autos por dizer respeito a assuntos inerentes aos aspectos normativos e contábeis dos recursos da educação, devidamente consolidados nestas contas anuais, a nobre CCI averiguou os itens que possuem pertinências com os demonstrativos das presentes contas.

Com relação à redução do número de alunos matriculados na rede estadual de ensino, a digna CCI afirma que a matéria já foi objeto de deliberação por esta Corte de Contas, no sentido de determinar aos jurisdicionados medidas efetivas que pudessem combater a redução de alunos matriculados, cujos protocolos já se encontram nas respectivas CCI's – Coordenadorias de Controle e Inspeção.

No entanto, mesmo com as providências já adotadas, concordamos com a opinião da unidade técnica, no sentido recomendar um monitoramento dos resultados dessas ações por parte dos órgãos jurisdicionados e, mais de perto, do Governo do Estado.

Sobre a efetividade e a eficiência dos Centros de Excelência, em detrimento da redução de vagas nos programas regulares de ensino, a exemplo do Ensino Médio Convencional, a operosa coordenadoria também opina pela avaliação e monitoramento por esta Corte de Contas sobre a efetividade dessas ações educacionais através de auditoria operacional específica.

De outra sorte, considerando o tempo decorrido e a necessidade do devido planejamento de tais auditorias, entendo que a demanda se encontra prejudicada no momento, sem prejuízo de que, caso surja necessidade, a oportunidade de tal auditoria seja avaliada no Plano anual de Auditoria deste Sodalício.

Acerca da existência de supostas irregularidades na contabilização do parcelamento do 13º salário dos servidores públicos do Estado, a unidade técnica não conseguiu identificar, nos demonstrativos presentes nos autos, os critérios de contabilização adotados e nenhuma nota explicativa sobre o assunto. Mesmo citado, o ex-gestor não se pronunciou a respeito.

Neste sentido, a digna coordenadoria sugeriu uma auditoria específica para a devida apuração do tema e a sua procedência.

No entanto, em nosso sentir, pelo decurso de tempo e devido ao fim do parcelamento salarial vivenciado desde o exercício de 2021, e a consequente regularização dessa pendência financeira junto aos servidores, uma vez que os vencimentos, incluindo o 13º salário, têm sido quitados dentro dos prazos legais, essa questão também perdeu o objeto.

Em relação à dedução incorreta dos impostos estaduais no cômputo do cálculo do FUNDEB, a digna CCI informou que esse assunto foi objeto de representação do Deputado Georgeo Passos, resultando no Processo TC nº 000400/2017, cujo desfecho foi o reconhecimento, por parte da SEFAZ, do repasse a menor da cota-parte do ICMS, situação já solucionada no exercício de 2017.

Diante disso, mesmo com a opinião da unidade técnica no sentido de recomendar uma auditoria específica na área de educação para apurar a solução do caso, somos da opinião que o assunto está devidamente superado, uma vez que a representação acima mencionada foi arquivada pelo Plenário deste Tribunal porque, mesmo procedente, a questão já foi devidamente saneada.

Feitos os registros acima, passemos à análise das irregularidades, objeto do capítulo a seguir.

V – FALHAS/IRREGULARIDADES

Utilizaremos para este capítulo basicamente a mesma metodologia do item anterior, realçando que, no relatório acima, foram elencadas as falhas imputáveis à gestão em tela.

Preliminarmente, convém destacar que a grande maioria das irregularidades identificadas pela nobre coordenadoria oficiante é originada de erros, inconsistências, divergência de valores e de registros, bem como da inexatidão de números expressados nas demonstrações contábeis e demais relatórios complementares.

Tendo em vista as diversas manifestações que já tivemos a oportunidade de realizar em situações anteriores, esses fatos infelizmente não representam novidade.

Além disso, frequentemente este Tribunal recebe denúncias de entidades sindicais, muitas delas pertinentes, em que são apontadas diversas incongruências nos valores apresentados pelo Poder Executivo em seus demonstrativos contábeis.

Em que pese já tenha havido recomendações anteriores sobre divergências de valores e inexatidão de números e percentuais; sobre a falta de estrutura de recursos humanos capacitados nas áreas contábeis do Estado, além de questionamentos acerca do Sistema i-Gesp, sempre fica a interrogação sobre o que tem sido feito pelo Executivo para sanar, de uma vez por todas, esse problema grave do Estado.

Como bem colocado pela nobre coordenadoria por diversas vezes nesses autos, o grande número de falhas de natureza contábil ***“evidencia inadequação no sistema contábil do Estado de Sergipe.”***

O que se torna ainda mais injustificado em plena época em que a transparência na administração pública passou a ser uma obrigação para com a sociedade. Neste sentido, é imperioso que os registros e demonstrações contábeis expressem a efetiva realidade dos fatos descritos.

Realce-se que não pode se falar em transparência no setor público sem que exista uma contabilidade correta, fidedigna e de acordo com os Princípios de Contabilidade Geralmente Aceitos e com as Normas Brasileiras de Contabilidade.

Em relação à ausência de nota explicativa ou detalhamento do montante de R\$ 4.646.347,04 registrados como outras despesas correntes, a defesa alega apenas que se refere a saldo consolidado de despesas correntes para baixa no exercício seguinte.

Para a nobre CCI., e com ela concordamos, as alegações da defesa são genéricas e não sanam a irregularidade apontada.

No que diz respeito à divergência do valor do Ativo Financeiro do exercício de 2016, explicitado no demonstrativo às fls. 181, em relação ao valor presente no Processo TC Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 23/05/2022 08:54:01

009868/2017, alusivo às contas anuais de 2016, o interessado apenas apresentou novo demonstrativo, cujos valores divergem entre si e, ainda, altera o valor do Ativo Financeiro do exercício de 2017 dos presentes autos.

Quanto à elaboração do Balanço Patrimonial sem o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, devidamente detalhado por fontes de recursos, conforme preconiza o MCASP, a defesa limitou-se a apresentar a informação, com os respectivos valores, de forma simples, sem as formalidades exigidas pelo citado manual.

Em relação à ausência da contabilização das provisões atuariais no Passivo Exigível a Longo Prazo, conforme determina o MCASP, o ex-gestor apenas enviou um balancete informativo quanto ao registro da projeção matemática previdenciária sem restar evidência no Balanço Patrimonial do Estado.

Quanto ao erro de preenchimento do Anexo 8 do RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária, sem a dedução dos restos a pagar inscritos sem a disponibilidade financeira, o interessado não apresentou defesa.

Vale ressaltar que o erro decorre da denúncia apontada pelo SINTESE, e confirmado pela unidade técnica, uma vez que os recursos não deduzidos são vinculados ao ensino.

As situações acima descritas apenas corroboram a inexistência de registros das demonstrações contábeis, também um fato recorrente e que temos nos manifestado, em exercícios anteriores, acerca da necessidade de estruturação da contabilidade estadual.

Na mesma toada, e dessa vez de forma mais grave, o Executivo não enviou o DFC – Demonstrativo de Fluxo de Caixa, demonstração contábil existente há mais de uma década e obrigatória a partir de 2015, conforme o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, em sua 6ª edição (já estamos na 9ª).

A ausência do demonstrativo contábil obrigatório foi objeto da Diligência nº 29/2021 (fls. 1.253), cuja resposta do governo, por meio da SEFAZ, através do Ofício nº 115/2021 (fls. 1.255), foi de que o Plano de Contas passou por três mudanças e que outras modificações alteraram a estrutura dos relatórios, só tendo sido elaborado a partir de 2020.

Essa falha, corrobora a precariedade existente na estrutura da contabilidade do Estado, cujo problema é recorrente, pois abordamos o tema durante a análise das contas anuais de outros exercícios sendo, inclusive, objeto de determinações por parte deste Tribunal.

Outra ilegalidade grave identificada pela 3ª CCI, essa reincidente, é a abertura de Créditos Adicionais realizada mediante portarias assinadas pelo Secretário de Estado da Fazenda.

Abordamos o tema em análises anteriores, sendo a nossa opinião devidamente acatada pelo Plenário desta Corte de Contas.

A Lei 4.320/64 é clara, em seu art. 42, ao estabelecer que os créditos suplementares e especiais, dois tipos de créditos adicionais, devem ser abertos por decreto do

Poder Executivo, de competência exclusiva do Governador do Estado, ato indelegável para qualquer agente público.

A defesa alega, novamente, que está baseada em autorização prevista na Lei Orçamentária Anual e no Decreto nº 29.753/2014, que autoriza a abertura de créditos suplementares por Portaria Conjunta dos Secretários da Fazenda e do Planejamento.

Assim como fizemos em outra oportunidade, pelos motivos já explanados, pedimos *vênia* aos argumentos da defesa, afirmando que essa alegação não deve prosperar.

Além disso, vale destacar que o tema foi objeto da Determinação nº 5 do Parecer Prévio nº 3288/2019, alusivo às Contas Anuais de 2016, que determinou a imediata suspensão de decretos dessa natureza. Determinação posterior à apresentação das presentes contas, mas que denota a solução jurídica para o caso concreto.

Sobre a aplicação 11,75% em Ações e Serviços Públicos de Saúde, conforme demonstrativo às fls. 633, em desacordo com a Lei Complementar nº 141/2012 e a Resolução TC 283/2013, a defesa alega que tal fato ocorreu porque o Estado de Sergipe utilizava, até 2017, a metodologia prevista na Resolução TC nº 215/2002 (já revogada).

Relata ainda que o Anexo 12 do RREO (6º bimestre), aponta um percentual de 12,14% de aplicação, ou seja, de acordo com o mínimo preconizado pela legislação para aplicação na área.

Para a nobre coordenadoria, ainda que o Anexo 12 do RREO demonstre o percentual de 12,14 %, não estão deduzidos desse montante aplicado os restos a pagar inscritos sem a disponibilidade financeira e o anexo da resolução já revogada não apresenta a disponibilidade financeira do exercício anterior, o que sugere uma aplicação em ações e serviços públicos de saúde até menor que o informado.

Realmente. Constitui falha relevante a não observância à aplicação dos limites mínimos em ações e serviços públicos de saúde e, no caso em tela, o Estado de Sergipe aplicou 11,75%, conforme o anexo enviado nos autos, que, adiante-se, é referente a uma resolução já revogada.

Ainda que a metodologia fosse diferente, de acordo com a resolução vigente, ou seja, a Resolução TC nº 283/2013, certamente o percentual apurado estaria até menor, uma vez que o demonstrativo enviado não evidencia a disponibilidade de caixa do exercício corrente e nem do anterior, nem tampouco as deduções de restos a pagar inscritos sem a disponibilidade financeira, conforme pontuou a unidade técnica.

Dessa forma, concordamos com a equipe técnica de que prevalece a falha em comento.

VI – RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES

Neste item, faremos a análise das recomendações propostas pela digna 3ª CCI, seja em complemento às ressalvas e falhas já comentadas acima, ou em relação a algum fato ainda não relatado, mas que merece o devido destaque. Vejamos.

Em relação à contabilização de participação societária do Estado, com sinal negativo, no Ativo Não Circulante, subgrupo Investimento, contrariando o CPC - Comitê de Pronunciamentos Contábeis nº 18, que recomenda o registro no Passivo do ente controlador, a defesa alega que a situação está corrigida desde 2020.

Neste sentido, faz-se necessário que se determine, no bojo deste processo, a contabilização correta desses registros contábeis e que o procedimento seja objeto de observações por esta Corte de Contas quando de análises futuras.

Acerca do déficit de arrecadação de R\$ 876.492.858,13, a nobre CCI argumenta que o fato se deu, especialmente, pela arrecadação insuficiente das receitas de capital, cuja arrecadação no exercício ficou em aproximadamente 40% das despesas de capital do período.

Dessa forma, faz-se necessária a adoção de melhorias na política de arrecadação estadual, tanto de recursos correntes como de recursos de capital, a fim de reduzir esse déficit e buscar o equilíbrio orçamentário.

Em relação à execução orçamentária insuficiente em programas importantes e significativos para a sociedade sergipana, especialmente o Desenvolvimento de Parcerias na Educação Especial (33,33%) e Prevenção da Violência e da Criminalidade (17,19%), a unidade técnica argumenta, com propriedade, que a promoção do bem-estar social não pode estar comprometida em razão da não priorização das necessidades públicas ou pela ineficiência da gestão do dinheiro público.

Neste sentido, é imperioso que o Estado priorize os gastos sociais e reveja o cumprimento das metas previstas nas leis orçamentárias, cujos reflexos estão diretamente ligados ao bem-estar da população, incluindo os dois programas citados.

Na mesma toada, recomendamos a priorização de gastos relacionados à Saúde, a exemplo daqueles previstos com construção de clínicas da família e estruturação das unidades do HEMOSE, cuja execução orçamentária foi inexistente.

Além disso, faz-se necessária a reavaliação das metas alcançadas em funções de extrema importância para o desenvolvimento do Estado e da sociedade, cujas realizações efetivas foram muito aquém do estipulado no orçamento, como Organização Agrária, Saneamento, Transporte e Trabalho.

Acerca dos valores expressivos inscritos em Restos a Pagar, especialmente nas áreas de saúde e educação, cujo total concentrou aproximadamente 55% do total do Estado, necessário se faz uma adequação da programação financeira e do planejamento orçamentário para essas duas áreas, resultando, assim, numa maior clareza e gestão da dívida pública estadual.

No que diz respeito a não inclusão dos valores pagos aos empregados e servidores públicos vinculados às fundações públicas de direito privado no cômputo dos

gastos das despesas com pessoal, cujo tema já foi objeto de outras discussões no âmbito desta Corte de Contas, a unidade técnica, em análise acurada, afirma que ***“a FHS executa serviços típicos do Estado na área de saúde, devendo ser supervisionada pela SES”***.

Prossegue ainda a nobre CCI:

“Temos, portanto, que não é possível desvincular o orçamento de fundação pública da prestação de contas de governo para reduzir o índice de despesas com pessoal do Estado, pois as fundações públicas integram a administração pública indireta e devem obediência às regras dispostas nos artigos 18, 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF.

Seja qual for o regime jurídico, os valores destinados aos gastos com pessoal devem ser englobados nos limites do ente instituidor que, no presente caso, consiste em 49% estabelecidos para o Poder Executivo na esfera estadual, conforme previsão do art. 19, inciso II da LRF, c/c artigo 20, inciso II, alínea c, da mesma Norma.”

Por fim, a digna coordenadoria admite que o percentual apurado do Estado para gastos com pessoal, em torno de 47,65% da Receita Corrente Líquida, não corresponde à realidade, tendo em vista a não inclusão dos valores das folhas de pagamento das fundações estatais.

Realmente. Em que pese a discussão jurídica acerca do tema, especialmente no que diz respeito à personalidade jurídica das fundações e à forma do recebimento dos recursos estatais originados do Tesouro por essas entidades, que no caso em tela é mediante um contrato estatal de serviços, o que nos interessa, neste momento, é fazer cumprir o entendimento desta Casa, no que diz respeito à inclusão desses valores nos gastos com pessoal.

A Determinação nº 6, integrante do Parecer Prévio nº 3288/2019, alusivo às Contas Anuais de 2016, é categórica quando determina ao Governo do Estado ***“incluir, imediatamente, no câmputo das despesas com pessoal, aquelas pertencentes as empresas estatais dependentes, e as despesas com pessoal celetista vinculado à Fundação Hospitalar de Saúde”***.

Ademais, mediante acordo judicial decorrente de ação civil pública, no bojo do Processo nº 0802992-42.2014.4.05.8500T, o Estado de Sergipe, através da Secretaria de Estado da Saúde, trouxe para si, diretamente, a gestão de todas as unidades hospitalares estaduais que estavam sob a gerência da FHS, incluindo medicamentos, insumos e demais despesas, ficando a FHS somente com a obrigação de pagar a folha dos colaboradores.

Neste sentido, não há mais o que discutir quanto à necessidade de inclusão das despesas com pessoal da FHS e das outras duas fundações (FUNESA E PARREIRAS HORTA), além das empresas estatais dependentes, no câmputo dos gastos com pessoal do Poder Executivo.

Assim, recomendamos que seja verificado, a partir das contas de 2020, uma vez que a determinação acima data de 03/10/2019, se essas despesas estão inseridas nos valores dos gastos com pessoal do Estado de Sergipe.

Por fim, considerando a apresentação de muitas impropriedades nas contas, denota-se a necessidade de aprimoramento da atuação do Controle Interno no âmbito estadual. Neste prisma, pugnamos por repetir a determinação contida na apreciação das contas de 2016, no sentido de estruturação por servidores efetivos da Secretaria de Transparência e Controle, responsável pela Controladoria Geral do Estado de Sergipe.

VII – OPINIÃO FINAL

Como podemos perceber, a análise das contas em lide demonstrou várias ressalvas, passíveis ou não de determinações e/ou acompanhamento, no sentido de fomentar a melhoria das práticas administrativas por parte do Executivo Estadual; ademais, foram identificados, também erros reiterados e determinações não cumpridas, e uma situação de irregularidade que foi o descumprimento do limite mínimo de aplicações na área de saúde.

De outra sorte, entendemos que duas linhas de argumentação devem ser sopesadas com vista à avaliação final das presentes contas. A primeira, é a de que as Contas do Governo de Estado são as contas mais complexas em relação às quais este Tribunal analisa, envolvendo múltiplas séries de aspectos, que devem ser avaliados, ponderados, com vista a que se chegue a uma apreciação final.

Neste sentido, entendemos que esta Corte deve privilegiar uma análise mais geral das contas como um todo, em detrimento de eventual sobrevalorização específica de um aspecto de gestão isolado. Deste modo, o que deve ser averiguado é se a moldura dos números apresentados é suficiente para espelhar a realidade da situação fiscal do Estado e se a gestão cumpriu, ainda que com falhas, as prestações de serviços públicos devidos constitucionalmente.

Tudo sem perder de vista que o Governador do Estado não é responsável diretamente pela execução de políticas públicas, devendo ser avaliada, no caso, sua culpa *in vigilando* ou culpa *in eligendo*, em relação às falhas apontadas.

Também deve ser levado em consideração que esta Corte não tem avaliado tempestivamente as Contas Anuais de Governo do Estado de Sergipe, fato que, como vimos ao longo deste Parecer, prejudica o ciclo de controle, e o próprio jurisdicionado, pois impede atuação tempestiva para que eventual falha fosse corrigida tempestivamente.

No caso, as contas em tela estão sendo avaliadas quase cinco anos após a finalização do exercício analisado, o que pode prejudicar, por exemplo, a correção/compensação da falha no exercício seguinte, como também que o Tribunal espelhe o critério correto para o cálculo da aplicação mínima em saúde, e haja a correção em tempo, enquanto ainda o prestador de contas esteja exercendo o seu mandato.

Por fim, deve ser levado em consideração que, mesmo sem um feedback tempestiva da Corte, no exercício de 2018, o índice de cumprimento do piso em saúde foi cumprido, inclusive com folga, superando a carência do exercício 2017 (vide TC 10.143/2019).

São todas questões relevantes para avaliar a culpabilidade do gestor em relação às falhas suscitadas, e da reprimenda em termos de julgamento a ser levada a efeito por este Sodalício. Neste prisma, considerando o nível de culpabilidade do gestor, os efeitos das falhas no entendimento geral das contas e na prestação de serviços públicos, os aspectos positivos de gestão apresentados neste parecer; e, principalmente, o efeito adverso que advém da demora na própria análise em si da prestação de contas; como ainda os próprios precedentes da Corte em situação semelhante (vide TC 1376/2007, onde foi tolerada a não aplicação de recursos mínimos em saúde e suscitada a possibilidade de compensação); pedimos vênua à análise técnica, para entender como justa e proporcionada a deliberação pela aprovação com ressalvas das contas em tela, sem prejuízo das recomendações e determinações elencadas na conclusão deste Parecer.

Diante do exposto, após a acurada e elogiada análise das contas pela digna unidade técnica, temos que, nos termos delineados na fundamentação supra; somos pela emissão de parecer prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas em lide, tendo em vista as impropriedades destacadas neste parecer, sem prejuízo das recomendações/determinações, e providências de acompanhamento espelhadas na conclusão a seguir.

CONCLUSÃO

Do exposto, pugna o representante do Ministério Público Especial.

- Pela emissão de parecer prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas do Governo do Estado de Sergipe, relativas ao exercício de 2017, de responsabilidade do ex-Governador do Estado, Sr. Jackson Barreto de Lima, em razão das irregularidades já explicitadas e descritas no item V, além das **RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES**, indicadas pela 3ª CCI e neste parecer;
- **RECOMENDAÇÕES:**
 - i) Ficou evidente, durante a análise, a ausência de notas explicativas nos demonstrativos contábeis e na metodologia de contabilização adotada, especialmente no que diz respeito aos Créditos Tributários a Receber de diversas origens. Recomenda-se, dessa forma, a adoção de medidas para informar, tecnicamente, através de Notas Explicativas, os critérios de contabilização e exposição das informações nos mais diversos demonstrativos;
 - ii) Ainda nessa linha, em relação ao baixo volume de recursos arrecadados da dívida ativa, recomenda-se uma melhor estruturação das ações

administrativas e jurídicas necessárias a uma cobrança mais efetiva desse ativo público;

- iii) Quanto à ausência de disponibilidades financeiras suficientes para a devida quitação dos valores inscritos em Restos a Pagar, ainda que não seja o último ano do mandato, é necessária a adoção de uma programação financeira coincidente com a realidade arrecadatória do Estado, a fim de se evitar desequilíbrio fiscal e orçamentário;
- iv) No tocante aos gastos com publicidade, recomenda-se, nas próximas prestações de contas, uma melhor explicitação das razões de interesse público que nortearam tais gastos.
- v) Quanto à redução do número de alunos matriculados, bem como em relação à efetividade e eficiência no funcionamento dos Centro de Excelência, recomendamos um acompanhamento específico, por esta Corte de Contas, quando de análises futuras;
- vi) Sobre insuficiente execução orçamentária de alguns programas de caráter social, recomendamos uma correta priorização na execução dessas despesas para que, efetivamente, possam atingir à população mais necessitada;

• **DETERMINAÇÕES:**

- vii) No que diz respeito ao registro incorreto do déficit da participação societária no Ativo Não Circulante, é necessário que se determine a correta contabilização no Passivo e que se verifique, a partir do exercício de 2020, se as providências realmente foram adotadas;
- viii) Pela determinação, mais uma vez, da inclusão das despesas com pessoal das fundações públicas de direito privado e das empresas estatais dependentes no cômputo das despesas de pessoal do Poder Executivo;
- ix) Pela estruturação do sistema de planejamento orçamentário e de contabilidade aplicada ao setor público no âmbito do Poder Executivo, a fim de se evitar os reiterados déficits orçamentários, bem como a repetição de erros de natureza contábil em seus registros e demonstrativos, inclusive quanto à ausência do Demonstrativo do Fluxo de Caixa;
- x) Pela estruturação da Secretaria de Estado da Transparência e Controle, antiga Controladoria Geral do Estado, para que possa realizar as atribuições legais de fiscalização, controle e acompanhamento da gestão pública de forma mais efetiva;
- xi) Pela determinação, mais uma vez, de abertura de créditos adicionais exclusivamente por decreto e assinados pelo Governador do Estado;

É o parecer.

Aracaju, 23 de maio de 2022.



TC-006559/2016

JOÃO AUGUSTO BANDEIRA DE MELLO
PROCURADOR-GERAL