



PROCESSO : TC 006559/2018
ORIGEM : Governo do Estado de Sergipe
ASSUNTO : 045- Contas Anuais de Governo
INTERESSADO : Jackson Barreto de Lima
ÁREA OFICIANTE : 3ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : João Augusto Bandeira de Mello – Parecer nº 128/2022
RELATOR : Cons. Ulices de Andrade Filho

PARECER PRÉVIO TC Nº 3558 PLENO

EMENTA: Contas Anuais de Governo. Governo do Estado de Sergipe. Exercício Financeiro de 2017. Ausência de falhas insanáveis. Princípio da Razoabilidade. Parecer da 3ª Coordenadoria de Controle e Inspeção sugerindo a irregularidade e Ministério Público Especial sugerindo a Aprovação com Ressalva das Contas. Emissão de Parecer Prévio pela Aprovação com Ressalvas, Determinações e Recomendações. Decisão Unânime.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Ulices de Andrade Filho – Relator, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, Maria Angélica Guimarães Marinho e os Conselheiros Substituto Francisco Evanildo de Carvalho e Alexandre Lessa Lima, com a presença do Procurador Especial de Contas João Augusto dos Anjos Bandeira de Melo, em Sessão do Pleno realizada no dia 23 de junho de 2022, sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto, por unanimidade de votos, pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais do Governo do Estado de Sergipe, referentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor Jackson Barreto de Lima, nos termos do art. 43, inciso II, da LC nº 205/2011.



Processo TC- 006559/2018

PARECER PRÉVIO Nº **3558**

Pleno

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 14 de julho de 2022.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

Conselheiro FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO
Presidente

Conselheira ULICES DE ANDRADE FILHO
Relator

Conselheira MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO
Corregedora-Geral

Conselheiro CARLOS PINNA DE ASSIS

Conselheiro LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO

Conselheira SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS

Conselheiro LUIS ALBERTO MENESES

Conselheiro-Substituto ALEXANDRE LESSA LIMA

Fui Presente:

JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELO
Procurador do Ministério Público Especial de Contas

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais do Governo do Estado de Sergipe, exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Ex-Governador Jackson Barreto de Lima.

As sobreditas Contas foram encaminhadas a este Tribunal em 14/06/2018 pelo Sr. Belivaldo Chagas da Silva, através do Ofício nº 6/2018-GG, dentro do prazo legal, conforme dispõe o art. 84, inciso XVI da Constituição Estadual e o art. 47, § 1º da Lei Complementar nº 205/2011 desta Corte de Contas.

A 3ª CCI, em Relatório de nº 11/2020 (fls. 942/1066), constatou as seguintes irregularidades/falhas:

1- Divergência da Receita Prevista Atualizada entre o registrado no Balanço Orçamentário, de R\$ 8.892.963.687,33, e o constante no Comparativo da Receita Orçada com a Realizada, assim como na Demonstração Comparativa da Despesa Autorizada com a Realizada, de R\$ 8.892.546.646,33, perfazendo uma diferença de R\$ 417.041,00. Dessa forma, conseqüentemente, gerou a mesma diferença no valor do déficit de arrecadação entre os valores registrados nestes demonstrativos, ou seja, no Balanço Orçamentário correspondeu a R\$ 876.492.858,13 e no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada correspondeu a R\$ 876.075.817,13;

2- Previsão orçamentária atualizada da receita corrente, de R\$ 7.680.046.544,02, inferior à fixação da despesa corrente, de R\$ 8.169.774.372,62, em R\$ 489.727.828,60, demonstrando um planejamento orçamentário ineficiente;

3- Ausência de comprovação da correção (comprovada nas Contas Anuais de 2016) da diferença de R\$ 105,83 do montante de Caixa e

Equivalentes de Caixa entre o registrado no Demonstrativo da Conta Bancos Movimento, Demonstrativo Consolidado da Conta Aplicações Financeiras e Balanço Financeiro Consolidado;

4- Ausência de apresentação dos extratos bancários das demais entidades e Órgãos da Administração Direta/Indireta, o que impossibilita a validação dos valores apresentados nos demonstrativos contábeis, como também evidenciação de disponibilidades financeiras sem discriminação por fontes de recursos (se ordinárias ou vinculadas);

5- Ausência de notas explicativas quanto ao aumento significativo dos Créditos Tributários a Receber, em relação ao exercício de 2016, de R\$ 55.096.813,52, representando 970,87%;

6- Créditos do Estado de Sergipe, considerando a Instrução Normativa nº 001/2004, da Controladoria Geral do Estado de Sergipe (CGE/SE), que requer do Estado de Sergipe adoção de medidas, para reaver tais valores, quais sejam: Créditos do Instituto de Promoção e Assistência à Saúde dos Servidores do Estado de Sergipe (IPESAÚDE), no montante de R\$ 445.347,49; Créditos do IPESAÚDE, no montante de R\$ 28.867.307,73; Créditos à título de “cheques não resgatáveis”, no montante de R\$ 457.659,44; Créditos a receber do Fundo Financeiro Previdenciário de Sergipe, no montante e R\$ 74.245,55; Créditos relativos a “depósitos judiciais mediante sequestro”, no montante de R\$ 81.015.339,32; Créditos relativos a “pessoal e encargos sociais a regularizar”, no montante de R\$ 249.571,30; Créditos relativos à “folha de pagamento sem empenho”, no montante de R\$ 471.681,98 (em desacordo com o art. 60, da Lei nº 4.320/64);

7- Ausência de nota explicativa ou detalhamento relativo ao registro de “outras despesas correntes”, no valor R\$ 4.646.347,04, de forma evidenciar a sua origem, haja vista a relevância do valor;

8- Diferença constatada no Demonstrativo da Conta Créditos do Estado, de R\$ 185.631.470,74, relativa à inscrição da dívida ativa do exercício de 2016;

9- O registro “ajuste para perdas da dívida ativa”, em 2017, correspondeu a 88,00% do montante total da dívida ativa do Estado de Sergipe, demonstrando um baixo índice de recebimento dos créditos inscritos em dívida ativa que, em 2016, apresentou o percentual de 99,02%;

10- O DVP evidencia registro de VPD, referente às despesas com redução a valor recuperável e ajustes para perdas, de R\$ 35.594.146,99, montante menor que as despesas com o ajuste para perdas da dívida ativa que, em 2016, foi de R\$ 152.935.900,53, situação que requer nota explicativa;

11- Ineficiência na política de arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa pelo Governo do Estado de Sergipe, considerando os valores cancelados/baixados em 2017, de forma que o cancelamento superou o montante arrecadado;

12- O Estado de Sergipe possui participação societária com saldo negativo de R\$ 28.143.811,95, registrada no subgrupo “investimento”, em desacordo com o CPC nº 18, que orienta sua classificação no passivo;

13- Perda com equivalência patrimonial, de R\$ 17.951.992,72, ou seja, as perdas com a equivalência patrimonial superaram os ganhos - com destaque para a Empresa de Desenvolvimento Agrário – EMDAGRO que gerou perda patrimonial de R\$ 11.706.424,32, representando 61,12% do total da perda com equivalência patrimonial;

14- Ausência de elaboração e publicação da DMPL;

15- Demonstrativo da Dívida Flutuante foi apresentado de forma ilegível;

16- Dívida vencida no Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e externa;

17- Diferença de R\$ 286.225.085,76 no registro do subgrupo “Empréstimos e Financiamentos a LP” entre o registrado no Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa e no Balanço Patrimonial, não constando nota explicativa a respeito;

18- Redução dos Resultados Acumulados no Patrimônio Líquido, de R\$ 859.286.063,79, representando 88,17%, sem constar nota explicativa a respeito;

19- Divergência do valor do Ativo Financeiro do exercício de 2016 entre o registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, de R\$ 1.156.307.801,48, e o registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes do exercício de 2016 de R\$ 1.156.461.055,80, cujo superávit apurado foi de R\$ 638.844.931,96, perfazendo uma diferença de R\$ 153.254,32;

20- Balanço Patrimonial elaborado e publicado desacompanhado do quadro do superávit financeiro por fontes de recursos, em desacordo com o MCASP, 7ª edição, da STN, o que compromete a consecução do princípio da transparência, à luz do art.48 da LRF;

21- Divergência de contabilização de variações patrimoniais quantitativas, de R\$ 57.896.040,26, referente ao resultado da avaliação do investimento permanente pela equivalência patrimonial;

22- Ausência de notas explicativas sobre os critérios adotados com a reversão de provisão e ajustes de perdas, no valor de R\$ 41.569,00, bem como quais provisões foram revertidas;

23- Ausência de notas explicativas sobre os critérios adotados para o reconhecimento da depreciação, amortização e exaustão acumuladas, no montante de R\$ 6.694.644,83;

24- Ausência de dados sobre os critérios e contas relacionadas à apropriação das despesas com “constituição de provisão”, no montante de R\$ 1.040.127.071,18;

25- Ausência de registro das obrigações com as provisões atuariais em 31/12/2007;

26- Erro no preenchimento do Anexo 8 da RREO, uma vez que não foram deduzidos os restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino;

27- Ausência do registro do saldo bancário do exercício anterior no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos na MDE – Anexo I da Resolução TC – 243/2007;

28- Afronta ao princípio do equilíbrio orçamentário, considerando a inscrição de restos a pagar, no valor de R\$ 53.648.578,67, com uma disponibilidade financeira de apenas R\$ 918.000,27;

29- Ausência do Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, conforme disciplinado pela Resolução TCE/SE nº 243/2007;

30- Aplicação de 11,75% em ações e serviços públicos de saúde, em desacordo com a Resolução TC 283/2013 e a LC 141/2012;

31- Demonstrativo dos gastos em ações e serviços públicos de saúde em desacordo com o anexo I da Resolução TC 283/2013, ou seja, foi utilizado o Anexo I da Resolução TC 215/2002, a qual foi revogada, bem como desacompanhado das documentações exigidas no art. 26 dessa Resolução;

32- Divergência de valores com gastos com Criança e Adolescente entre o registrado no Demonstrativo do Programa de Trabalho do Governo, no valor de R\$ 1.066.045.061,97 e o constante no Demonstrativo dos Gastos com Criança e Adolescente por Órgão, no valor de R\$ 1.468.667.154,00;

Ao final do seu relatório, a CCI oficiante pugnou pela citação do interessado, com a plena garantia ao contraditório e ampla defesa. Este fora devidamente citado conforme Mandado de Citação nº 139/2020 (fl. 1068).

O Interessado apresentou defesa às fls. 1071/1079, refutando os apontamentos formulados pela 3ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, acostando aos autos justificativas e anexos que entendeu suficientes para regularizar as falhas apontadas pelo órgão oficiante.

Em Informação de fls. 1250/1251, a 3ª CCI constatou a ausência do Demonstrativo dos Fluxos de Caixa – DFC, sendo este de apresentação obrigatória pelos Órgãos Públicos, conforme prevê a NBC T 16.6 e o MCASP, 7ª edição, aplicado

à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, válido a partir do exercício de 2017, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 22 de dezembro de 2016 e Portaria STN nº 840, de 21 de dezembro de 2016. Sendo assim, propôs que a SEFAZ seja diligenciada para que venha encaminhar a documentação solicitada.

Através do Ofício nº 115/2021/GABSEC, o Secretário de Estado da Fazenda respondeu à diligência nº 29/2021 da 3ª CCI alegando que o Demonstrativo de Fluxo de Caixa foi plenamente desenvolvido e parametrizado apenas no ano de 2020, já tendo sido entregue na prestação de contas anuais relativas a esse exercício.

Em nova análise, através do Parecer nº 180/2021 (fls. 1268/1350), a 3ª Coordenadoria de Controle e Inspeção entendeu justificadas algumas das irregularidades inicialmente indicadas, destacando a permanência das seguintes impropriedades:

1. Créditos relativos à “folha de pagamento sem empenho”, no montante de R\$ 471.681,98, inclusos no Demonstrativo Consolidado da conta “Valores Pendentes”;
2. Créditos relativos a “pessoal e encargos sociais a regularizar”, no montante de R\$ 249.571,30, inclusos no Demonstrativo da conta “valores pendentes”, além de “outras despesas correntes”, no valor R\$ 4.646.347,04, sem constar nota explicativa ou o seu detalhamento de forma evidenciar a sua origem;
3. Ao consultar o valor do ajuste para perdas da Dívida Ativa referente às despesas com redução a valor recuperável e ajustes para perdas de R\$ 35.594.146,99, montante menor que as despesas com o ajuste para perdas da dívida ativa que, em 2016, foi de R\$ 152.935.900,53, sendo um indicativo relevante de deficiência na política de arrecadação da dívida ativa do Estado de Sergipe;
4. Os valores cancelados/baixados da dívida ativa, em 2017 foi da ordem de R\$ 839.186.982,73, sendo que, desses valores, considerando o “demonstrativo da receita da dívida ativa” foram recebidos o montante de R\$ 44.257.032,72, representando 5,27%, sendo que tais índices demonstram ineficiência na política de arrecadação dos créditos inscritos

em dívida ativa pelo Governo do Estado de Sergipe, que, dentro do exercício financeiro, o cancelamento superou o montante arrecadado;

5. Investimentos com saldos negativos nas empresas estatais PRONESE, EMGETIS e EMDAGRO, no montante de R\$ 28.143.811,95;
6. Os investimentos permanentes foram avaliados pelo Método da Equivalência Patrimonial, que, em 2017, originou saldo negativo de R\$ 17.951.992,72, ou seja, as perdas com a equivalência patrimonial superaram os ganhos;
7. Observa-se uma diminuição do patrimônio líquido do Estado de Sergipe de R\$ 834.498.450,83, representando 34,00%, sendo que esta diminuição se deu em razão da redução dos Resultados Acumulados que, em 2016, o saldo era de R\$ 974.592.311,41, sendo que, em 2017, baixou para R\$ 115.306.247,62, ou seja, uma redução significativa da ordem de R\$ 859.286.063,79, representando 88,17%;
8. Divergência do valor do Ativo Financeiro do exercício de 2016 entre o registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes de R\$ 1.156.307.801,48, e o registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes do exercício de 2016 de R\$ 1.156.461.055,80, cujo superávit apurado foi de R\$ 638.844.931,96, perfazendo uma diferença de R\$ 153.254,32;
9. O Governo do Estado de Sergipe elaborou e publicou o Balanço Patrimonial, de 31/12/2017, desacompanhado do quadro do Superávit/Déficit Financeiro, que permitiria o detalhamento por fontes de recursos do superávit financeiro obtido, que foi de R\$ 234.525.357,38;
10. Analisando o Demonstrativo das Variações Patrimoniais, pode-se afirmar que o Estado de Sergipe registrou a maior os ganhos (resultado positivo de participações) com seus investimentos, no valor de R\$ 57.896.040,26, o que demonstra que o Resultado Patrimonial do exercício evidenciado não retrata a real situação econômica do Ente Público;

11. Ausência de nota explicativa alusiva à seguinte variação patrimonial, com a reversão de provisões e ajustes de perdas da ordem de R\$ 41.569,00, a fim de demonstrar quais espécies de provisões sofreram reversões;
12. Ausência de registro das obrigações com as provisões atuárias em 31/12/2017, pois o Balanço Patrimonial não evidencia obrigações com provisões de longo prazo, uma espécie de subgrupo, em que deve ser classificada a provisão matemática previdenciária;
13. Quanto a inscrição de restos a pagar, na Educação, de R\$ 53.648.578,67, com uma disponibilidade financeira de, apenas, R\$ 918.000,27, evidente está a afronta às disposições contidas na LRF, no que tange ao equilíbrio orçamentário;
14. Restos a Pagar Incluídas nas Despesas com MDE, com Saldo Indisponível ou Insuficiente em Conta Bancária para Pagamento no Ano Seguinte;
15. Quanto ao limite de gastos em ações e serviços de saúde, o demonstrativo apresentado no processo foi elaborado, em desacordo com o anexo I da Resolução TCE nº 283/2013, não demonstrando, por exemplo, dados relativos à disponibilidade de caixa no final do exercício, como também o controle dos restos a pagar relacionados com as despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde;
16. O demonstrativo acima referido se encontra desacompanhado das documentações exigidas no art. 26 da Resolução TCE nº 283/2013, quais sejam: cópia do Relatório de Gestão, juntamente com a do parecer conclusivo do Conselho de Saúde e cópia da programação anual do Plano de Saúde;
17. - Valores expressivos de despesas inscritas em restos a pagar do Fundo Estadual de Saúde, no valor de R\$ 70.846.578,29, vindo, em seguida, a Secretaria de Estado da Educação, no valor de R\$ 53.791.849,26, representando 31,83% e 24,17%, respectivamente, do total de restos a pagar inscritos do Estado de Sergipe, sem apresentação dos respectivos demonstrativos;

18. Baixo percentual de aplicação nas despesas com os seguintes projetos:
Desenvolvimento de Parcerias na Educação Especial (33,33%); Prevenir a Violência e a Criminalidade (17,19%);
19. Não realização de despesas previstas com a Construção de Clínicas de Saúde da Família e da Estruturação em Unidades do HEMOSE;
20. Não apresentação da composição dos gastos com pessoal do Poder Executivo, inclusive com a Secretaria de Estado da Saúde, com indicação dos valores relativos ao Fundo Estadual da Saúde, quanto à Fundação Hospitalar de Saúde, à Fundação Estadual de Saúde e à Fundação de Saúde Parreiras Horta.

Ao final, o órgão técnico oficiante sugeriu a emissão do Parecer Prévio pela Irregularidade, conforme posto no artigo 43, III, “b” e “e”; e art. 45 da Lei Orgânica do TCE/SE - Lei Complementar nº 205/2011- e no artigo 91, III, “b” e “e”; e art. 93 do Regimento Interno do TCE/SE, sugerindo algumas DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES.

Instado a se manifestar, o *douto* Procurador-Geral João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, através do Parecer nº 128/2022 (fls. 1367/1382), pugnou 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 citadas no item V (já explicitadas acima pela CCI) deste Parecer, além das seguintes Recomendações/Determinações:

1. Adoção de medidas para informar, tecnicamente, através de Notas Explicativas, os critérios de contabilização e exposição das informações nos mais diversos demonstrativos;
2. Recomenda-se uma melhor estruturação das ações administrativas e jurídicas necessárias a uma cobrança mais efetiva desse ativo público;
3. Adoção de uma programação financeira coincidente com a realidade arrecadatória do Estado, a fim de se evitar desequilíbrio fiscal e orçamentário;

4. 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;
5. 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;
6. 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;
7. 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;
8. 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;
9. 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;
10. 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;
11. Pela determinação, mais uma vez, de abertura de créditos adicionais exclusivamente por decreto e assinados pelo Governador do Estado.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

VOTO

A atribuição constitucional das Cortes de Contas de apreciar as contas anuais de gestão abarca a análise de um conjunto de atos regulares e outros irregulares, que vai além de uma conformidade contábil.

Isso porque cabe ao Tribunal a função essencial de impulsionar e garantir a boa governança. Para tanto, a atuação deve ser pautada pelas manifestações independentes do órgão de instrução, do *Parquet* e do julgador.

Assegurado o devido processo legal, o corpo técnico deste órgão concluiu pela Irregularidade e o Ministério Público de Contas concluiu pela Aprovação com Ressalvas das contas ora apreciadas.

Neste contexto, inicia-se o exame objetivo das desconformidades por este Relator, o qual compete apreciar a conjuntura da gestão, com esteio na coerência dos precedentes e jurisprudência desta Casa, com o fito de preservar a segurança jurídica.

Diferentemente dos outros institutos processuais no âmbito dos Tribunais de Contas, no processo de contas anuais não se julga atos individuais, ou seja, não se aprecia apenas um contrato, uma despesa, um limite legal ou constitucional. Necessário se faz uma “(...) *ponderação quantitativa e qualitativa de todos os achados negativos a fim de emitir um juízo de valor final, à luz do chamado ‘conjunto da obra’, levando, à semelhança do que se passa nas auditorias contábeis, à conclusão de que as contas são regulares, regulares com ressalvas ou irregulares*”. (Valdecir Pascal, *A arte de julgar a gestão pública*, JOTA, 26/07/2019)

Existem créditos relativos à “folha de pagamento sem empenho”, no montante de **R\$ 471.681,98**, inclusos no Demonstrativo Consolidado da conta “Valores Pendentes”, o que evidencia a realização de pagamento, em montante superior ao devido, como também realização de despesas sem prévio empenho, em desacordo com o art. 60, da Lei nº 4.320/64, segundo o qual é vedado pagamento de despesas

sem prévio empenho. Ressalta-se que o referido registro é reincidente do exercício de 2016.

Verifica-se o registro de “outras despesas correntes”, no valor **R\$ 4.646.347,04**, sem constar nota explicativa ou o seu detalhamento de forma evidenciar a sua origem. Ressalta-se que o referido registro é reincidente do exercício de 2016.

Ademais, constata-se investimentos com saldos negativos nas empresas estatais PRONESE, EMGETIS e EMDAGRO, no montante de **R\$ 28.143.811,95**, tendo sido reincidente do exercício de 2016, de R\$ 16.595.377,89, que após a apropriação das despesas com “Ganho no Investimento”, de R\$ 245.772,49 e “Perda no Investimento”, de R\$ 11.794.206,55, encerrou o exercício com saldo negativo de R\$ 28.143.811,95.

Quanto aos investimentos permanentes que foram avaliados pelo Método da Equivalência Patrimonial, em 2017 originou saldo negativo de **R\$ 17.951.992,72**, ou seja, as perdas com a equivalência patrimonial superaram os ganhos, e as empresas dependentes foram as que contribuíram para o alcance desse resultado, com destaque para a Empresa de Desenvolvimento Agrário – EMDAGRO que gerou perda patrimonial de **R\$ 11.706.424,32**, representando 61,12% do total da perda com equivalência patrimonial.

Em relação ao patrimônio líquido do Estado de Sergipe, comparando com o exercício de 2016, cujo valor foi de R\$ 2.454.581.986,20, observa-se uma diminuição de R\$ 834.498.450,83, representando 34,00%. Tal diminuição se deu em razão da redução dos Resultados Acumulados que, em 2016, o saldo era de R\$ 974.592.311,41, sendo que, em 2017, baixou para R\$ 115.306.247,62, ou seja, uma redução significativa da ordem de **R\$ 859.286.063,79**, representando 88,17%, não constando, no entanto, Notas Explicativas que venham demonstrar o que motivou tal redução.

Observa-se um déficit na arrecadação de **R\$ 876.492.858,13**, que está relacionado à ineficiência do planejamento orçamentário, e um desequilíbrio dos gastos correntes, que gerou déficit de **R\$ 106.168.851,60**, tendo sofrido redução de 119,56% em relação ao exercício de 2016. E no grupo Receitas de Capital, as Alienações de Bens foi o grupo de receita que teve o menor percentual de

arrecadação, onde deixou de arrecadar a cifra de **R\$ 515.905.515,29**, representando 99,56% da previsão atualizada, assim como as Receitas agropecuárias apresentaram um decréscimo na ordem de 98,76%.

Vale destacar também que o montante com gastos com pessoal do Poder Executivo relativos ao exercício de 2017, apresentado neste processo e o evidenciado no RGF, de **R\$ 3.280.534.669,23**, cujo percentual apurado foi de 47,65%, não corresponde ao seu real valor, constituindo uma irregularidade grave com infringência ao §1º do artigo 1º da LRF, considerando o disposto no § 3º, inciso I, alínea “a” do mesmo artigo; ao art. 50, inciso III da mesma norma; art. 101 da Resolução RITCE/SE; art. 37 (caput) da CF, pela inobservância do princípio da legalidade.

Nesse contexto, torna-se imprescindível destacar algumas informações positivas acerca do período em análise. Destaca-se nesse sentido o fato de o Estado de Sergipe ter apresentado, no exercício de 2017, uma Economia Orçamentária na ordem de **R\$ 398.036.487,37**, embora tenha ocorrido um déficit de arrecadação de R\$ 876.482.858,13, e um resultado financeiro com superávit de **R\$ 147.177.119,61**, conforme informação extraída do Balanço Financeiro.

Nessa toada, vale destacar um significativo aumento na inscrição da dívida ativa em relação ao exercício anterior, cujo montante alcançou **R\$ 943.484.925,34**, o que corresponde a um percentual de aumento de 140,12%. E, no tocante à arrecadação tributária, também se verificou um aumento de 2,25% na receita realizada, em especial para a arrecadação do ICMS, cujo aumento representou 9,14% em relação ao ano anterior.

Passando ao exame de gestão, vale ressaltar as falhas mais relevantes que resultaram nas ressalvas, sem embargo da consideração e avaliação das demais inconformidades pontuadas.

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.

Nesse sentido, cabe transcrever o bem elaborado parecer do Procurador João Augusto dos Anjos Bandeira de Melo:

“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 vênias 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.”

DISPOSITIVO

Ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar o dispositivo como se nele estivesse transcrito, **acompanho o Ministério Público de Contas e VOTO** pela emissão de Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais de Governo do Estado de Sergipe, referentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do ex-governador **Jackson Barreto de Lima**, em razão das irregularidades acima já explicitadas, além das **DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES**, abaixo elencadas:

1. Adoção de medidas para informar, tecnicamente, através de Notas Explicativas, os critérios de contabilização e exposição das informações nos mais diversos demonstrativos;
2. Recomenda-se uma melhor estruturação das ações administrativas e jurídicas necessárias a uma cobrança mais efetiva desse ativo público;
3. Adoção de uma programação financeira coincidente com a realidade arrecadatória do Estado, a fim de se evitar desequilíbrio fiscal e orçamentário;
4. 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;
5. Quanto à redução do número de alunos matriculados, bem como em relação à efetividade e eficiência no funcionamento dos Centro de Excelência, recomenda-se um acompanhamento específico, por esta Corte de Contas, quando de análises futuras;
6. Sobre insuficiente execução orçamentária de alguns programas de caráter social, recomenda-se uma correta priorização na execução dessas despesas para que, efetivamente, possam atingir à população mais necessitada;
7. 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;
8. Pela determinação 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;
9. 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;

- 10.** 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;
- 11.** Pela determinação de abertura de créditos adicionais exclusivamente por decreto e assinados pelo Governador do Estado.

É como voto.

Conselheiro ULICES DE ANDRADE FILHO
Relator