



2019

Contas do Governador

 mpdecontaspi
 mpcpi
 mpc.pi.gov.br
 MPdeContasPI
 (86) 3215-3876
 mpc@mpc.pi.gov.br
 (86) 99438-7549
 Av. Pedro Freitas, 2100 - Centro Administrativo - Teresina- PI - CEP: 64108-900



Ministério Público
de Contas do Piauí



Ministério Público
de Contas do Piauí

**"Não espere por uma crise para descobrir o
que é importante em sua vida."**

Platão

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Raíssa Maria Rezende de Deus Barbosa
Procuradora



Ministério Público
de Contas do Piauí

Parecer nº:	2021RE0003
Processo nº:	TC/022603/2019
Assunto	Contas Anuais do Governador - Exercício - 2019
Órgão	Poder Executivo - Governo do Estado
Governador	José Wellington Barroso de Araújo Dias
Período	01/01/2019 a 31/12/2019
Órgão	Secretaria de Fazenda
Responsável	Rafael Tajra Fonteles
Período	01/01/2019 a 31/12/2019
Órgão	Diretor da Unidade Contábil
Responsável	James Lane Ramos de Sousa
Período	01/01/2019 a 31/12/2019
Conselheiro	Abelardo Pio Vilanova e Silva

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS. PODER EXECUTIVO. GOVERNO DO ESTADO. EXERCÍCIO DE 2019. Reincidente inclusão de projetos com mesma finalidade em mais de um órgão/entidade, com o consequente desvirtuamento da programação orçamentária. Descumprimento de prazos relativos às Audiências Públicas acerca das metas fiscais. Déficit de R\$ 1.296.412.239,69 na execução orçamentária. Descumprimento das metas de Resultado Nominal e Primário e ampliação do endividamento do Estado. Realização de operações de crédito vedadas. Insuficiência da disponibilidade de caixa total em R\$ 128.805.540,92. Descumprimento do limite constitucional com aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino. Inclusão indevida de pagamento de pessoal que não se enquadra como profissionais do magistério. Descumprimento do limite constitucional com aplicação de recursos em gastos com ações e serviços públicos de saúde. Reincidentes medidas compensatórias de renúncias de receitas que não se enquadram nos requisitos exigidos pela LRF. Utilização dos recursos oriundos de operações de crédito em descompasso com os produtos priorizados no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019. Inclusão de novos projetos em desatendimento ao disposto na LRF. Inconsistências em demonstrações contábeis. **PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO A REPROVAÇÃO DAS CONTAS DO GOVERNO.**

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

Raïssa Maria Rezende de
Deus Barbosa
PROCURADORA

Processo nº: TC-022603/2019

Assunto: Contas Anuais do Governador -
Exercício 2019

Órgão: Poder Executivo - Governo do Estado

Governador: José Wellington Barroso de Araújo
Dias

Período: 01/01/2019 a 31/12/2019

SUMÁRIO

- Relatório
- Fundamentação
 - Instrumentos de Planejamento
 - Análise da gestão fiscal e limites constitucionais
 - Acompanhamento concomitante dos limites constitucionais
 - Renúncia de receitas
 - Análise das demonstrações contábeis aplicadas ao setor público - DCASP
 - Investimentos Públicos
 - Análise do cumprimento da instrução normativa TCE/PI N.º 08/2018
- Conclusão



RELATÓRIO

1. Relatório

Tratam os autos em destaque sobre as Contas de Governo do Estado, exercício de 2019, sob a responsabilidade do Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias.

A Divisão Técnica da Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual - DFAE desta Corte de Contas, no exercício de suas atribuições, após análise dos documentos, identificou ocorrências que estão descritas em seu relatório, acostado na peça 08 dos presentes autos.

Foram notificados para apresentar defesa acerca das ocorrências apontadas no aludido relatório da DFAE o Exmo. Sr. José Wellington Barroso de Araújo Dias, Governador do Estado do Piauí, o Sr. James Lane Ramos de Sousa, Diretor da Unidade Contábil, cujas justificativas foram acostadas nas Peças 31 e 32, e o Sr. Rafael Tajra Fonteles, Secretário Estadual de Fazenda, que não apresentou esclarecimentos, tudo conforme consta na certidão deste Tribunal acostada na Peça 30 dos autos.

Este Tribunal de Contas também procedeu a cientificação, para conhecimento, dos gestores, Sr. Erisvaldo Marques dos Reis, Defensor Público Geral; Sr. Sebastião Ribeiro Martins, Chefe do Poder Judiciário; Sr. Themístocles de Sampaio Pereira Filho, Presidente da Assembleia Legislativa; Sr. Abelardo Pio Vilanova e Silva, Presidente do Tribunal de Contas do Estado; Sr^a. Carmelina Maria Mendes de Moura, Procuradora-Geral de Justiça e, ainda, Sr. Antônio Rodrigues de Sousa Neto, Secretário de Estado do Planejamento, e o Sr. Rafael Tajra Fonteles (gestor da SEFAZ) acerca do item 2.1 e Anexo (Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019).

Ato contínuo, os autos foram encaminhados à DFAE para análise do contraditório, cujas constatações estão na Peça 36 e, em seguida, ao Ministério Público de Contas, para manifestação.

Cabe informar que consta apensado aos presentes autos o TC/015895/2019, referente ao levantamento diagnóstico do processo de arrecadação e renúncia de receita pública do Poder Executivo - Governo do Estado (exercício de 2019/2020), que já fora apreciado pelo Plenário deste Tribunal, que decidiu pela emissão das determinações constantes no Acórdão nº 1.754/2020, publicado no Diário Eletrônico do TCE/PI nº 206, de 06.11.2020 (págs. 08/09).

É o relatório.



FUNDAMENTAÇÃO

Instrumentos de Planejamento

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre informar que após a análise de contraditório da DFAE, corroborada por este órgão ministerial, deve ser considerada sanada a situação apontada para a dotação inicial insuficiente para o Grupo de Despesa de Pessoal - Grupo 1, Item 2.3. “a”, peça 8, fl.29 (peça 36, fls.04/05), bem como a divergência de R\$ 23.583.073,56 entre o Registro da Arrecadação de Receitas de Operações de Crédito no SIAFE e os Valores Publicados, item 4.2.6, peça 8, fl.75 (peça 36, fls.12/13).

Devem ser ainda consideradas sanadas a ausência de identificação das aplicações dos recursos obtidos com alienação de ativo, item 4.2.9, peça 8, fl.89 (peça 36, fls.17/18) e a ausência de consolidação – Inobservância ao MCASP, item item 6.4 “a”, peça 8, fl.138 (peça 36, fls.55/57).

Entretanto, as seguintes situações restaram apenas sanadas parcialmente e não sanadas após a apuração das contas de governo, mesmo após o contraditório:

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

2.1.1 Inclusão de projetos com mesma finalidade em mais de um órgão/entidade e a criação de coordenadorias com competências já atribuídas a outros Órgãos

Assim como nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, a DFAE relata que foram priorizados produtos com a mesma finalidade em órgãos e entidades distintos, conforme tabela de peça 08, fls.27/28, que evidencia os produtos com igual finalidade, em unidades orçamentárias distintas.

Nesse sentido, a responsabilidade foi atribuída ao Sr. José Wellington Barroso de Araújo Dias, uma vez que a LDO foi editada em sua gestão com projetos de mesma finalidade de competências atribuídas em órgãos já existentes.

A defesa do Exmo. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias (peça 31, fls.02) afirma que o estabelecimento da padronização de produtos segue a metodologia de elaboração do PPA 2016-2019 – Lei 6.751 de 29 de dezembro de 2015 e que não consta nenhuma vedação de utilização do mesmo produto em diferentes unidades e, ainda, que a criação de produtos específicos para unidades que executam ações com objetivos inter-relacionados tornaria o monitoramento impraticável.

Desse modo, aduz que a finalidade dos produtos deve ser observada considerando-se qual o tipo de público-alvo que a ação visa atender.

Ao analisar tais alegações a DFAE cita que por meio do princípio da discriminação ou especialização as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem dos recursos e sua aplicação, possibilitando a inibição de autorizações genéricas que deem ao Executivo demasiada flexibilidade e arbítrio na programação da despesa.

Assim, ao informar a defesa do gestor que a “criação de produtos específicos para unidades que executam ações com objetivos inter-relacionados tornaria o monitoramento desses impraticável”, a DFAE entendeu que a argumentação não merece prosperar porque cumulativamente ao detalhamento do produto, as competências dos órgãos devem ser

produtos em seu planejamento dos quais não tenha expertise/competência técnica e legal para tal, nos termos da Lei Complementar 28/2003 do Estado do Piauí.

Por fim, a divisão técnica cita a Lei nº 4.320/64, nos seus arts. 5º e 15, que reforça a necessidade de programar a despesa, no seu aspecto de objeto de gasto, em níveis de especificação adequados.

No caso em tela, a descrição das atividades mencionadas em Relatório Preliminar não foi devidamente explicitada na defesa de forma pontual - uma a uma - mas apenas em linhas gerais, sendo incapaz assim de afastar o caráter genérico já apontado pelo Relatório de Fiscalização, tornando o achado não sanado.

De fato, este órgão ministerial verifica que a defesa não especificou quais seriam essas ações estratégicas e esses objetivos e produtos, e nem tampouco apontou a distinção existente entre eles que justificaria sua contemplação em diferentes órgãos, o que constitui flagrante violação ao dispositivo da LDO e também afronta ao princípio da economicidade, uma vez que a manutenção de órgãos públicos onera o Poder Público, somente se admitindo a criação de diferentes órgãos para a realização de diferentes atividades públicas.

Assim, a manutenção de órgãos públicos voltados para a consecução da mesma atividade promove um inchaço desnecessário da máquina pública e consequente dispêndio de recursos.

No caso, percebe-se o risco evidente de que órgãos que tenham a mesma função ou executem as mesmas ações e produtos tornem-se absolutamente inoperantes, comprometendo dotações orçamentárias e recursos financeiros, o que não vem sendo observado pelo Poder Executivo, não obstante o fato de que esta mesma situação foi detectada na prestação de contas dos exercícios de 2016, 2017 e 2018, o que faz ser imperativa agora a expedição de determinação, por parte do TCE/PI, para que haja uma revisão da política de utilização destes órgãos, reavaliando-se a necessidade de sua manutenção, promovendo-se a extinção dos considerados dispensáveis e operacionalizando-se os demais.

Portanto, a ocorrência não foi sanada e, em conjunto com as demais falhas sobre o idêntico tema registradas no seio desta prestação de contas, contribui negativamente na apreciação das mesmas, ainda mais se for levado em consideração que o ponto em questão foi objeto de recomendação por Parecer Prévio nº 182/18, relativo ao julgamento das contas de governo estadual, relativas ao exercício de 2016 (TC/003321/2016), sob a responsabilidade do Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, representando, pois uma reincidência.

2.1.2. Inclusão de projetos de pavimentação em paralelepípedo em dissonância ao artigo 21, II da LDO - Realização de despesas não compatíveis com a Lei Orçamentária Anual

A DFAE aponta que ocorrera no exercício de 2019 a execução de ações orçamentárias com a mesma finalidade para diversos órgãos, em especial a execução com despesas de pavimentação em paralelepípedo, em desatendimento assim com art. 21, II, da LDO 2019, que aduz que na programação da despesa não poderão ser incluídos os projetos com a mesma finalidade em mais de um órgão.

Foi indicado pela DFAE que para as finalidades dos projetos que envolvem pavimentação em paralelepípedo, a Lei Orçamentária especificou o tipo de atuação apenas para as unidades orçamentárias 46101- Sec. Dos Transportes e 45101 – Secretaria das Cidades, mas foi verificada a atuação similar entre os órgãos supracitados, em outras 16 unidades gestoras que também realizaram despesas com pavimentação em paralelepípedo, conforme tabela 11, acostada na peça 8, fl.33.

Acrescentou ainda a DFAE que houve a realização de despesas por unidades orçamentárias com pavimentação em paralelepípedo sem possuir a finalidade para tal (Tabela 12, peça 08, fl.34) e a realização de despesas com pavimentação em paralelepípedo em desalinho aos objetivos e metas dos Programas de Governo (Tabela 13, peça 08, fl.35/40).

Nesse sentido, a DFAE atribuiu a responsabilidade ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, uma vez que a LOA foi editada em sua gestão.

Quanto à realização de despesas por unidades orçamentárias com pavimentação em paralelepípedo sem possuir a finalidade para tal, a defesa menciona que na tabela 12, nas unidades 11116 - Coordenadoria de desenvolvimento social e lazer; 15105 - Coordenadoria do programa de combate à pobreza rural; 15101 - Secretaria da agricultura familiar e 20101 - Secretaria do desenvolvimento econômico, as despesas com pavimentação em paralelepípedo são gastos relacionadas ao atendimento da promoção de mobilidade urbana, infraestrutura e atração de investimentos, não se verificando desalinhamento na execução orçamentária das citadas ações.

No entanto, na unidade 48103 - Coordenadoria do programa de modernização e qualificação de empreendimentos públicos (já extinta), a defesa reconhece que existe divergência entre a finalidade da ação e a execução da despesa, que pode ser resultado de erro da referida unidade no momento do empenho desses gastos, mas no que tange à correta aplicação do recurso público e à entrega do produto à sociedade, a referida Coordenadoria adequou-se a esses princípios, configurando tal gestão condizente ao fulcro da Administração pública.

No tocante à realização de despesas com pavimentação em paralelepípedo em desalinho aos objetivos e metas dos Programas de Governo a defesa informa que nos programas apresentados, alguns objetivos não citam diretamente a realização de despesas com pavimentação em paralelepípedo por este ser um subitem, relacionado a um item patrimonial (RUAS - BEM COMUM DO POVO) de um elemento de despesa (IMÓVEIS - OBRAS E INSTALAÇÕES), ou seja, é um nível de detalhamento que não está presente nas peças de elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), constando apenas nas suas execuções anuais.

A DFAE revela que a alegação da defesa de que as informações de pavimentação estão no bojo da execução anual, não presentes nas peças de Planejamento, divergente da devida transparência pública, sobretudo do controle externo e social, uma vez que cria obstáculos a qualquer tipo de análise efetiva entre a despesa executada com os produtos planejados no PPA e a priorizados desses na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou até mesmo com indicadores e metas dos Programas listados.

Assim, alerta a DFAE que, se corre risco em dois aspectos: no primeiro, pela ausência de transparência entre as entregas referentes à pavimentação em paralelepípedo, que correm sem qualquer vínculo nas peças de planejamento aos Programas listados em Relatório Preliminar; no segundo aspecto, a possibilidade dessas despesas de pavimentação estarem em período superior a um exercício financeiro, o que ocasionaria crime de responsabilidade.



Portanto, conclui a DFAE não obstante a alegação dos objetivos dos Programas estarem voltados ao desenvolvimento do Estado (não se questionando o impacto de melhoria da realização das despesas de pavimentação em paralelepípedo frente ao desenvolvimento do estado), não há produtos, indicadores, metas ou informações que permitam correlacioná-las, o que torna o achado não sanado.

Deste modo, na visão deste órgão ministerial, tem-se como fato relevante a incompatibilidade da despesa pública realizada com os objetivos e metas dos programas, pois embora existam várias unidades gestoras autorizadas para a realização de obras públicas, não há devida conformidade entre demais unidades que realizaram obras de pavimentação em paralelepípedo com os objetivos e metas dos programas de governo aos quais essas unidades fazem parte.



FUNDAMENTAÇÃO

**Análise da gestão fiscal e dos limites
constitucionais**

2.2 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS

2.2.1 Informações sobre o Planejamento Fiscal

A DFAE aponta (peça 08, fl.56) que de acordo com determinação contida no art.37, §2º, da IN TCE nº 08/2018, o titular do Poder Executivo do Estado tem a obrigação de remeter ao TCE/PI em até 60 (sessenta) dias da data de publicação da Lei Orçamentária Anual - LOA, os documentos elaborados de acordo com os artigos 8º e 13 da LRF: I - cópia do ato de desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação; II cópia do ato que estabelecer a programação financeira; III - cópia do ato que estabelecer o cronograma de execução mensal de desembolso.

Assim, apesar da publicação da Portaria CGFR nº 002/2019 no DOE nº 027, de 07 de fevereiro de 2019, que estabelece a programação financeira anual e o cronograma mensal de desembolso, cujas tabelas estariam nos anexos III, IV e VI, tais anexos não fizeram parte da publicação, nem foi verificada pela DFAE a sua publicação em diários posteriores.

A responsabilidade foi atribuída ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, por ser o chefe do Poder Executivo e responsável pelo envio das prestações de contas ao TCE/PI, conforme artigo 37, § 2º, da IN TCE nº 08/2018.

A defesa do Chefe do Executivo Estadual (peça 31, fl. 8) afirma “no que tange à publicação no Diário Oficial do Estado dos anexos III, IV e VI da Resolução nº 002/2019-CGFR, cabe informar que a mesma foi republicada no DOE/PI nº 028 em 08/02/2019 (páginas 12 a 17), por motivo de incorreção na formatação e estruturação dos documentos no Diário, deixando alguns anexos fora da publicação”, o que na visão da DFAE é um reconhecimento de que os anexos não foram publicados, entendimento este que se coaduna o Ministério Público de Contas.

2.2.2 Metas fiscais – Audiências Públicas – Descumprimento de prazos

De acordo com a DFAE (peça 08, fls.56/57), o §4º, do artigo 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece que o Poder Executivo deverá demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública, ao final dos meses de maio, setembro e fevereiro.

No âmbito do TCE/PI, a Instrução Normativa TCE nº 08/2018, em seu art.41, tem-se o titular do Poder Executivo remeterá ao Tribunal de Contas, em até 30 (trinta) dias após a realização, cópia da ata da audiência pública, realizada até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais, nos termos do art. 9º, § 4º da Lei Complementar nº 101/2000, ou declaração negativa nesse sentido.

Assim, em pesquisa aos sítios na internet da Assembleia Legislativa (www.alepi.pi.gov.br) e da Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí (<https://www.sefaz.pi.gov.br/index.php/transparencia/transparencia>), a DFAE verificou que foram realizadas as audiências públicas para discutir a situação fiscal do Estado, relativamente ao primeiro e segundo quadrimestres de 2019.

Até a emissão do relatório preliminar da DFAE a audiência pública relativa ao terceiro quadrimestre não tinha ocorrido, sendo que a audiência do primeiro quadrimestre

ocorreu com atraso de 41 dias, e a do segundo quadrimestre de 66 dias, considerando os prazos limites previstos no artigo 9º, § 4º da LC nº 101/2000.

O atraso na remessa ao TCE/PI da ata do primeiro quadrimestre foi de 44 dias, enquanto a do segundo ocorreu no prazo, que corresponde a 30 dias após a realização da audiência, de acordo com o art. 41 da IN TCE nº 08/2018, de modo que a ata do terceiro quadrimestre ainda se encontrava em aberto.

Neste sentido, foi atribuída responsabilidade atribuída ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, por ser o Chefe do Poder Executivo, a quem a LRF atribui a responsabilidade pela realização da audiência pública para avaliação do cumprimento das metas fiscais e também por ser o responsável pelo envio das prestações de contas ao TCE/PI, conforme artigo 9º, § 4º da LC nº 101/2000 e artigo 41 da IN TCE nº 08/2018, respectivamente.

Em sua defesa acostada na Peça 31, fl.12, o Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias sustenta que o Poder Legislativo é o responsável por toda a organização da Audiência Pública, realizando os atos de convocação da população e demais interessados através de edital nos veículos de comunicação oficiais, o agendamento de data e disponibilização de local para a realização da Audiência Pública. Ao final, depois de tudo pronto é procedida a convocação do Poder Executivo, através de ofício, para que compareça ao local, data e horário determinado para que explique sobre as metas fiscais.

Esclarece ainda que “não obstante a necessidade de prévia comunicação por parte da ALEPI, em 2019 a Secretaria da Fazenda comunicou a Augusta Casa Legislativa sobre a disposição para a realização das Audiências Públicas por meio dos Ofícios GSF de números 508/2019; 930/2019; 057/2020” e, quanto à audiência pública do 3º quadrimestre de 2019, cujo prazo era até 28.02.2020, destaca que “com a edição do Ato nº 31/2020, de 16 de março de 2020, a ALEPI passou a adotar medidas de prevenção ao coronavírus (Covid-19), entre elas, a determinação para que as reuniões das comissões técnicas fossem realizadas somente com a presença dos parlamentares e do servidor responsável pela redação de ata.”

Ao analisar tais justificativas, a DFAE entende que o defendente informa que comunicou à Assembleia Legislativa sobre a sua disposição para a realização das audiências públicas, mas, entretanto, não anexou a sua defesa a cópia dos ofícios enviados para a devida comprovação, tornando o achado não sanado, fato este corroborado pelo Ministério Público de Contas.

2.2.3 Déficit de R\$ 1.296.412.239,69 na Execução Orcamentária em Desrespeito ao Equilíbrio Fiscal (LC nº 101/2000)

A DFAE constatou (peça 08, fls.59/62) um déficit orçamentário de R\$1.296.412.239,69, uma vez que as despesas empenhadas foram bem superiores às receitas arrecadadas, revelando desequilíbrio na execução orçamentária do ente, sendo parte desse déficit suportado por superávit financeiro do exercício anterior, utilizado para a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$920.623.496,00.

Informa ainda a divisão técnica que mesmo tendo o Poder Executivo se utilizado de superávit financeiro do exercício anterior para cobrir as despesas que se mostraram superiores às receitas de 2019, remanesceram, ainda, R\$ 375.788.743,69, sem fonte de recursos suficiente para sua cobertura, o que causou o desequilíbrio aqui demonstrado por fonte de recursos, conforme Tabela 24 acostada na Peça 08, fl.60 e, em especial nas seguintes fontes:



Assim, destaca a DFAE que as fontes do fundo de previdência, IASP e PLAMTA, bem como a de recursos do tesouro não foram suficientes para a cobertura dos gastos efetuados pelo Governo do Estado em 2019.

Além disso, a equipe de auditoria do TCE/PI questionou o superávit utilizado como fonte de abertura de créditos adicionais na fonte de recursos do tesouro, uma vez que não findaram o exercício anterior com disponibilidade suficiente para abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 265.783.433,00, haja vista que de acordo com o relatório de análise das contas do governador relativo ao exercício de 2018 (**TC/007800/2018**), o Poder Executivo informou dispor de R\$ 321.550.953,71 antes da diminuição dos restos a pagar não processados de R\$139.038.816,90, ocasionando saldo de apenas R\$ 182.512.136,81.

Acrescenta a DFAE a informação do próprio governo do Estado, que por meio de nota explicativa ao Balanço do Estado de 2018, informou ter pago sem registro contábil R\$ 661.684.439,26 de folhas de pagamento, na fonte 100, ainda em 2018, regularizados apenas ao final do exercício de 2019, deixando claro que não havia qualquer superávit restante na fonte de recursos do tesouro, pois na verdade essa fonte já se encontrava negativa ao final do exercício de 2018.

O déficit, segundo o setor técnico do TCE, foi agravado na medida em que foi editada a Lei Estadual nº 7.257, de 03 de outubro de 2019, que autorizou o Poder Executivo a abrir crédito adicional suplementar de R\$ 1.810.062.000,00, utilizando como fonte de recursos para suportar esse aumento da fixação de despesas, o excesso de arrecadação oriundo de receitas patrimoniais de alienação de ativos.

Contudo, conforme consta do relatório de auditoria presente no processo **TC/021410/2019** (Auditoria concomitante no excesso de arrecadação de alienação de imóveis do Estado), nenhum valor correspondente a alienações de imóveis foi arrecadado pelo Estado do Piauí em 2019, porém, as dotações geradas foram utilizadas, as despesas foram empenhadas e seus valores foram registrados como pagos em 2019 e se referiram a despesas

que deixaram de ser consideradas no resultado do Estado do Piauí nos exercícios de 2017 e 2018, e outra parte desses valores foram utilizados para reconhecimento de despesas do próprio exercício de 2019.

Aduz a DFAE que a abertura dos créditos adicionais suplementares acima citados, sem a devida correspondência da arrecadação da Receita de alienação de ativos, causou um aumento substancial nas dotações do Estado para o exercício de 2019, que correspondeu a 16,52% do total orçado para todas as fontes de recursos e a 28,56% só da fonte de recursos do tesouro.

Neste sentido, a responsabilidade foi atribuída ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, chefe do Poder Executivo, por autorizar a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação inexistente, decorrente de alienações de imóveis, na fonte 100, e por autorizar o aumento de despesas sem superávit financeiro do exercício ou arrecadação suficiente para suportar os gastos, causando déficit nas contas do Estado no exercício de 2019, descumprindo a LRF, e ao Sr. Rafael Tajra Fonteles, Secretário da Fazenda, por ser o presidente da Comissão de Gestão Financeira e Gestão por Resultados – CGFR, criada pelo Decreto nº 14.637 de 22/11/2011, que tem como um de seus objetivos o de garantir o equilíbrio financeiro do Tesouro Estadual, através do cumprimento das disposições da LRF e da LDO e ter autorizado a execução orçamentária deficitária que gerou o desequilíbrio das contas estaduais.

A defesa do Exmo. Sr. Governador se manifestou (peça 31, fl.14) no sentido de que do montante total empenhado, o valor de R\$ 1.810.062.000,00 decorre da suplementação orçamentária, por excesso de arrecadação, que foi autorizado pela Lei Estadual nº 7.257, de 03 de outubro de 2019, e que sem essa quantia empenhada, oriunda desse valor suplementado, autorizado por Lei, não ocorreria este Déficit Orçamentário.

Por sua vez, o Sr. Rafael Tajra Fonteles, não apresentou justificativa para os achados apontados sob sua responsabilidade.

A DFAE menciona que o Chefe do Executivo Estadual editou a Lei Estadual nº7.257, de 03 de outubro de 2019, que autorizou o Poder Executivo a abrir crédito adicional suplementar de R\$ 1.810.062.000,00, utilizando como fonte de recursos para suportar esse aumento da fixação de despesas o excesso de arrecadação oriundo de receitas patrimoniais de alienação de ativos, mas ressalta que não houve nenhum registro de arrecadação das referidas receitas de alienação para suportar essas despesas, conforme consta do relatório de auditoria concomitante da gestão fiscal sobre a abertura de crédito suplementar resultante de receitas de alienação de ativos do Poder Executivo do Estado do Piauí (**TC/021410/2019**), ainda pendente de julgamento.

Quanto ao superávit utilizado como fonte de abertura de créditos adicionais na fonte de recursos do tesouro, que não findaram o exercício anterior com disponibilidade suficiente para os créditos adicionais abertos no montante de R\$ 265.783.433,00, que, de acordo com o relatório de análise das contas do governador relativo ao exercício de 2018 (**TC/007800/2018**) o Poder Executivo informou dispor de R\$ 321.550.953,71 antes da diminuição dos restos a pagar não processados de R\$139.038.816,90, ocasionando saldo disponível de apenas R\$ 182.512.136,81, não foram apresentadas defesas.

Portanto, a DFAE entendeu que o achado não foi sanado.

Sobre as situações apontadas acima, vale mencionar inicialmente o relato da DFAE acerca das folhas de pagamento de pessoal de 2018 pagas sem registro contábil, na fonte 100, conforme consta nos autos do **TC/007800/2018**, relativo às contas do governador do exercício de 2018:

....é esdrúxula a situação a que a contabilidade do Estado foi submetida, pois folhas de pessoal não foram empenhadas, mas foram pagas e ao mesmo tempo foram registradas como uma obrigação, causando um passivo fictício, bem como um saldo de caixa substancialmente superior ao real, pois mesmo pagas, essas folhas não foram baixadas nem das obrigações e nem do financeiro, violando o princípio constitucional da transparência.

....os efeitos do não reconhecimento desse déficit em 2018 se refletiram nos resultados do exercício de 2019, onde finalmente essas folhas foram empenhadas e consideradas pela contabilidade, baixando o passivo e o caixa e também gerando um déficit elevado no resultado apurado em 2019, conforme apontado no relatório de acompanhamento da gestão fiscal do estado relativa ao 3º quadrimestre de 2019 (TC/03397/2020).

Neste sentido, considerando as distorções e falta de integridade da contabilidade do Estado, bem como a ilegalidade verificada na execução de despesas à margem do orçamento, a situação das folhas de pagamento por si só já contribuem negativamente na análise das contas, haja vista que o não empenhamento do pagamento de folhas de pessoal é uma flagrante violação à Lei nº 4.320/64, que em seu art.60 veda a realização de despesas sem prévio empenho, e à Constituição Federal, em seu art. 167, inciso II, que proíbe a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, o que refletiu nos resultados do exercício de 2019, onde finalmente essas folhas foram empenhadas e consideradas pela contabilidade, baixando o passivo e o caixa e também gerando um déficit elevado no resultado apurado em 2019, conforme relatado pela DFAE.

Cumprе mencionar que no âmbito do aludido TC/021410/2019, este órgão ministerial se manifestou no sentido de que os resultados verificados após as análises efetuadas na gestão orçamentária do Estado do Piauí, especificamente no tocante a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação resultante de referida alienação de ativos imóveis, evidenciou a ocorrência de **irregularidades graves** apontadas no Relatório de Auditoria, pois o Poder Executivo Estadual procedeu à abertura de crédito adicional, por excesso de arrecadação na fonte 100 – recursos do tesouro estadual, **com recursos inexistentes, ou seja, sem qualquer arrecadação**, em efetivo descumprimento ao artigo 167, V, da Constituição Federal e ao artigo 43 da Lei nº 4.320/64.

Sobre a conduta do gestor máximo do Executivo Estadual de abrir crédito adicional utilizando como fonte de recursos o excesso de arrecadação oriundo de receitas patrimoniais de alienação de ativos que não foram arrecadadas, este órgão ministerial expôs a gravidade da mesma no seu parecer exarado no TC/021410/2019:

Portanto, não há que se falar em parcimônia da conduta praticada, que revelou a irresponsabilidade do gestor no planejamento da ação governamental, uma vez que a irregularidade não necessita de comprovação da inexistência de recursos financeiros para acobertar os créditos adicionais abertos, bastando para ser configurada, somente, que a fonte utilizada não tenha os recursos disponíveis, o que é o caso.

Ao atestar a abertura de um crédito por conta de recursos que não existem, o gestor atesta uma situação inverídica, que compromete o controle fiscal e orçamentário da entidade pública.

Assim, vale ressaltar que o descumprimento dos dispositivos acima mencionados pode ser classificado como **crime contra as finanças públicas** e dar ensejo à penalidade prevista no art. 359-D do Código Penal, que é o fato de ordenar despesa não autorizada por lei.

Têm-se, ainda, como consequências da situação descrita acima, o seguinte, conforme a análise contida nos autos do TC/021410/2019:

A equipe técnica verificou que as dotações geradas foram utilizadas, as despesas foram empenhadas, seus valores foram registrados como pagos em 2019 e se referiram a despesas que deixaram de ser consideradas no resultado fiscal do Estado do Piauí nos exercícios de 2017 e 2018, e outra parte desses valores foram utilizados para reconhecimento de despesas do próprio exercício de 2019. Nesse ponto, tem-se não só a violação do artigo 167, V da Constituição Federal, como também ao artigo 60 da 4.320/64, e a certeza de que as contas, os balanços e as estatísticas fiscais apresentadas pelo Estado do Piauí em 2017 e 2018 não corresponderam à realidade.

Importante consignar que o aumento de despesas sem superávit financeiro do exercício ou arrecadação suficiente para suportar os gastos gerados pela utilização das dotações concedidas pela Lei Estadual nº7.257/2019, e ainda, sem que as medidas de contingenciamento tenham sido tomadas, comprometeu a execução orçamentária do Estado, causando um déficit da ordem de R\$ 1.296.412.239,69 para o Piauí, bem como o descumprimento das metas de resultado primário e nominal, ampliando o endividamento e criando uma necessidade de financiamento maior dos gastos do Estado, além do descumprimento do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e de um de seus pilares mais importantes, qual seja, o equilíbrio.

Nesse cenário, reitera-se, assim como consta no parecer ministerial acostado no TC/021410/2019, que o gestor não agiu com a responsabilidade fiscal que é exigida para a boa gestão dos recursos públicos contida no artigo 1º, § 1º da LRF, que tem como pressuposto

a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Ademais, tendo em conta essas informações, é possível afirmar que o Poder Executivo deixou de indicar e promover a limitação de empenho e movimentação financeira, a despeito da constatação de que a realização da receita verificada não comportaria o atingimento da meta fiscal, cuja omissão é prevista como **infração administrativa** no art. 5º, inciso III, da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais).

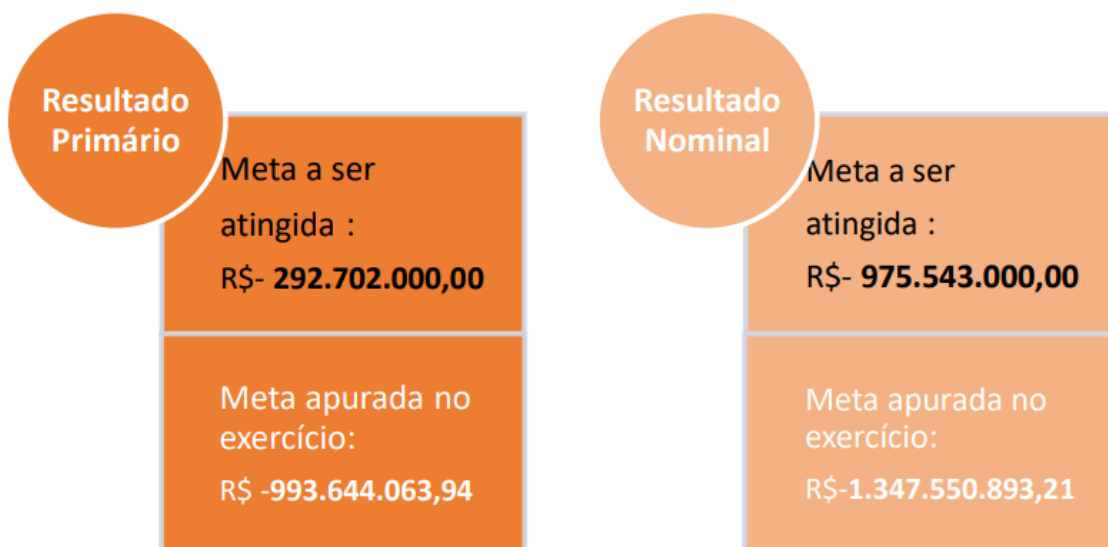
À luz dos fatos apontados, denota-se que a ilegalidade praticada pelo responsável além de consubstanciar grave infração à Constituição Federal e à Lei de Direito Financeiro, encontra-se, ainda, tipificada como **crime de responsabilidade**, nos termos do art. 11 da Lei 1.079/50, que é ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas.

Salienta-se, ainda, que o empenhamento a *posteriori* de despesas que deixaram de ser consideradas pelo Estado do Piauí nos exercícios de 2017 e 2018, bem como a conduta de ausentar-se de determinar a limitação de empenhos, a fim de evitar o déficit nas contas do Estado e descumprimento de metas fiscais, deixando de seguir os pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal, configuram, ainda, **vícios insanáveis e atos dolosos de improbidade administrativa** abrangidos na Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, no seu art. 11, ao tratar dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública:

Há de ser citado ainda que no bojo do TC/03397/2020, relativo à Auditoria concomitante das publicações do Relatório de Gestão Fiscal concernentes à gestão fiscal do Estado do Piauí em 2019, a matéria retratada acima também foi abordada, de modo que este órgão ministerial constatou, assim como no TC/021410/2019, a patente prática de **graves** infrações à norma constitucional, de direito financeiro e de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, afigurando-se imperativa a aplicação de sanções e expedição de determinações ao gestor.

2.2.4 Descumprimento das Metas de Resultado Nominal e Primário e Ampliação do Endividamento do Estado

A DFAE relata (Peça 08, fls.70/75) que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 previu resultado primário negativo, bem como de resultado nominal previu aumento do endividamento e que o Governo do Estado do Piauí descumpriu o limite do resultado primário, tendo sido mais negativo que a meta prevista, pois o resultado foi mais deficitário que o previsto. Quanto ao resultado nominal, também houve descumprimento da meta até o final do sexto bimestre de 2019, conforme se demonstra resumidamente:



Segundo a divisão técnica deste Tribunal, para melhor retratar o cenário de descontrole fiscal do Estado do Piauí em 2019, aponta-se a situação gerada pela edição da Lei Estadual nº7.257, de 03 de outubro de 2019, que autorizou a abertura de crédito adicional suplementar de R\$ 1.810.062.000,00, utilizando como fonte de recursos o excesso de arrecadação oriundo de receitas patrimoniais de alienação de ativos, sendo que não houve qualquer arrecadação, ou seja, novas despesas foram criadas sem cobertura.

De acordo com a DFAE, as dotações geradas por essa lei foram utilizadas, as despesas foram empenhadas e seus valores foram registrados como pagos em 2019 e se referiram a despesas que deixaram de ser consideradas no resultado fiscal do Estado do Piauí nos exercícios de 2017 e 2018, sendo que parte desses valores foi utilizada para reconhecimento de despesas do próprio exercício de 2019, conforme consta detalhadamente no Relatório de Auditoria Concomitante da Gestão Fiscal sobre a Abertura de Crédito Suplementar Resultante de Receitas de Alienação de Ativos do Poder Executivo do Estado do Piauí (TC/021410/2019).

Afirma ainda a DFAE que esse aumento substancial nas dotações do Estado para o exercício de 2019, que correspondeu a 16,52% do total orçado para todas as fontes de recursos e a 28,56% só da fonte de recursos do tesouro, sem a correspondente arrecadação gerou um resultado deficitário da ordem de R\$ 1.296.412.239,69 no Balanço Orçamentário do Piauí, publicado no DOE nº 21, em 30/01/2020, conforme já foi mencionado no item anterior, cujas consequências de tais operações recaíram sobre o fato de que o Estado do Piauí deixou de cumprir as metas de resultado nominal e primário que já haviam sido previstas com valores negativos, significando uma ampliação ainda maior do endividamento do Estado.

Complementa a DFAE informando que dos empenhos resultantes da Lei nº7.257, de 03 de outubro de 2019, emitidos pelas UGs 210203 – FUNPREVI e 240101 – Encargos Gerais do Estado, no período sob análise, são destacados aqueles cujas competências se referem a anos anteriores, uma vez que foram verificados empenhos concernentes a despesas de 2017, ou seja, quase 2 anos depois de efetuada a despesa é que o Poder Executivo procedeu sua regularização, assim como foram identificados vários empenhos que deveriam ter sido contabilizados em 2018, significando que tais despesas

ficaram de fora dos cálculos dos resultados orçamentário, financeiro e patrimonial, e ainda das estatísticas fiscais do Estado.

Neste sentido, a DFAE conclui que a intempestividade no reconhecimento das despesas revela a falta de transparência na execução orçamentária e de compromisso com a fidedignidade das informações da contabilidade do Estado, consubstanciando-se em falha grave e descumprimento não só da Lei nº 4.320/64 e LC nº 101/2000, mas também das normas e princípios contábeis contidos na NBC TSP EC – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público e MCASP.

A DFAE apresentou no seu relatório preliminar a lista dos empenhos cujas competências das despesas referem-se a 2017 e 2018, conforme Peça 08, fls.72 a 74, a fim de possibilitar uma visão das consequências do registro da execução orçamentária fora da época e como isso afetou a apuração negativa dos resultados primário e nominal do exercício de 2019.

A DFAE informa ainda que esse achado também foi mencionado nos Processos TC/021410/2019 e TC/003397/2020.

A responsabilidade foi atribuída ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, Chefe do Poder Executivo, por autorizar a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação inexistente decorrente de alienações de imóveis, na fonte 100, e por autorizar o aumento de despesas sem superávit financeiro do exercício ou arrecadação suficiente para suportar os gastos, causando déficit nas contas do Estado no exercício de 2019 e conseqüente descumprimento de metas fiscais, bem como não ter adotado as medidas previstas no artigo 9º da LRF.

A responsabilidade também foi atribuída ao Sr. Rafael Tajra Fonteles, Secretário da Fazenda, por ser o presidente da Comissão de Gestão Financeira e Gestão por Resultados – CGFR, criada pelo Decreto nº 14.637 de 22/11/2011, que tem como um de seus objetivos, o de garantir o equilíbrio financeiro do Tesouro Estadual, através do cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias e ter autorizado a execução orçamentária deficitária que gerou o desequilíbrio das contas estaduais.

A defesa do Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso De Araújo Dias (peça 31, fl.15) alega “que não houve descumprimento do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal que versa sobre limitação de empenho e movimentação financeira, pois somente ao final do último bimestre do exercício financeiro, com a frustração das receitas previstas para o exercício, os fatos apontariam para necessidade de adoção das medidas restritivas de despesa apontadas na LRF”.

Cita também a impossibilidade legal de redução de gastos obrigatórios, o “Teto dos Gastos, como limitador da despesa primária corrente, a Reforma da Previdência Estadual para equilibrar o atual déficit previdenciário e, ainda, diversos Atos Administrativos, como a Resolução 01/2019 - CGRF - DOE-PI Nº 20 de 29/01/19, para estabelecer medidas de contenção de despesa”.

Portanto, justifica que “ocorreram regularizações contábeis em 2019, de valores EFETIVAMENTE PAGOS em anos anteriores, de Pessoal e Encargos Sociais no valor de R\$ 933.138.276,53, de Juros e Encargos da Dívida no valor de R\$ 103.465.751,95 e de Precatórios no valor R\$ 114.053.554,32, totalizando R\$ 1.150.657.582,80.”, acrescentando que

“durante o exercício de 2019 houve um grande esforço para deixar tudo regularizado, com ganhos para os próximos exercícios, quando os registros terão um melhor alinhamento entre a execução orçamentária e financeira”.

Por fim, ressalta que “o Estado está adotando medidas contínuas para minimizar as divergências entre o SIAFE e os saldos dos extratos de contas bancárias das UG’s, inclusive, por meio da implantação de um novo módulo de conciliação bancária do sistema SIAFE-PI, que está em fase avançada de licitação com financiamento pelo BID (PROFISCO II)”.

Assim, afirma que desconsiderando as regularizações que foram necessárias em razão de uma questão histórica de inadequações entre a gestão orçamentária e a gestão financeira no âmbito de despesas obrigatórias, O RESULTADO PRIMÁRIO em 2019 foi de R\$ 53.547.766,91 e o RESULTADO NOMINAL foi de R\$ -196.893.310,41, os quais estariam dentro das metas estabelecidas na LDO/2019.

O Secretário de Fazenda, Sr. Rafael Tajra Fonteles, não apresentou justificativa para os achados apontados sob sua responsabilidade.

Ao analisar a alegação da defesa de que as despesas que geraram o déficit não pertencerem ao exercício de 2019, a DFAE (peça 36, fl.12) afirma que a mesma não merece prosperar e, portanto, não devem onerar o resultado e o alcance das metas desse exercício, pois como o reconhecimento dessas despesas somente ocorreu em 2019, não há como desconsiderar seu efeito na execução orçamentária, uma vez que tais valores não foram computados nos respectivos exercícios a que os fatos geradores realmente correspondem.

Destarte, concluiu que as justificativas apresentadas não sanam o descumprimento das metas fiscais no exercício de 2019 e nem a ausência de limitação de empenho para as despesas não obrigatórias até o final desse exercício.

Este órgão ministerial vem reforçar que a situação ora debatida tem relação com os fatos abordados nos Processos TC/021410/2019 e TC/003397/2020, conforme mencionado no item alusivo ao bilionário déficit estadual, sendo importante citar o esclarecimento da DFAE de que o cálculo dos resultados nominal e primário relativo ao exercício de 2019 está disciplinado no Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição, aprovado pela Portaria nº 389, de 14 de junho de 2018, pela Secretaria do Tesouro Nacional, que assim estabelece:

Resultado Primário: Resultado obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal.

Resultado Nominal: Representa a variação da DCL em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos).

Assim, considerando que as despesas em questão somente foram incluídas na execução orçamentária de 2019, é neste exercício que efetivamente compõem a base de cálculo.

A análise da DFAE nos autos do TC/021410/2019 foi clara ao revelar que as argumentações dos responsáveis não prosperam, “pois desconsiderar os efeitos das despesas em questão no cálculo dos resultados de 2019 acarretaria em excluí-las da apuração nesse

exercício, ou seja, seria como se não houvesse existido mais de 1 bilhão de despesas empenhadas, uma vez que também não estariam compondo o cálculo dos resultados primário e nominal de 2018, já que não integraram a execução orçamentária no período de sua competência”.

Quanto à argumentação de que não é possível o contingenciamento de despesas obrigatórias, providencial também é o relato da DFAE, que na aludida auditoria do TC/021410/2019 verificou “que o Poder Executivo, tomando conhecimento de que haveria um aumento na execução orçamentária gerado pelo empenhamento das folhas de pessoal de exercício anterior, necessitaria ter contingenciado não as despesas obrigatórias, mas sim as demais despesas discricionárias, a fim de possibilitar o cumprimento das metas que a Lei de Responsabilidade Fiscal exige”.

Interessante mencionar que, nos aludidos processos TC/021410/2019 e TC/003397/2020, o Parquet de Contas ressaltou que situação análoga à presente ocorrência ocorreu no âmbito federal, onde a abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário e sem a indicação dos recursos correspondentes integraram a fundamentação do Tribunal de Contas da União¹ para emissão do Parecer pela rejeição das contas da Excelentíssima Senhora ex-Presidente da República, relativas ao exercício de 2014.

Acrescente-se que tais situações, posteriormente, vieram a embasar o pedido de seu impeachment², que culminou na perda do seu cargo, em decorrência da decisão do Senado Federal, que reconheceu o cometimento de crime de responsabilidade consistente em editar decretos de crédito suplementar sem a autorização do Congresso Nacional.

Portanto, o Ministério Público de Contas ratifica que o cenário relatado acima revela a prática de graves infrações à norma constitucional, de direito financeiro e de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, afigurando-se imperativa a aplicação de sanções e expedição de determinações ao gestor.

2.2.5 Realização de Operações de Crédito Vedadas pelo art.37 da LC nº 101/2000

De acordo com o relatório da DFAE (peça 08, fls.76/77), o Governo do Estado, tem realizado operações de crédito vedadas, uma vez que segue editando, no exercício de 2019, decretos que antecipam o prazo de recolhimento de ICMS devido nas operações próprias do concessionário distribuidor de energia elétrica, contrariando o mandamento legal contido na Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 37 e incorrendo em crime de responsabilidade contra a lei orçamentária, conforme previsão contida no artigo 3º da Lei nº 10.028/2000, causando, ainda, o impedimento para o Ente contrair novos empréstimos, conforme os seguintes decretos:

¹ “Irregularidades (...) 12. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal” (<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-2014-relatorio-e-parecer-previo-sobre-as-contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2014.htm>).

² Amparado na Lei Federal nº 1.079/1950, que “Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.”

Tabela 37– Operações de Crédito Vedadas – Publicação de Decretos - 2019

Data Publicação	DOE	Decreto Nº	Competências Antecipadas
23/01/2019	016	18.097	Janeiro e Fevereiro
08/04/2019	66	18.196	Março, Abril e Maio
25/06/2019	117	18.313	Junho, Julho e Agosto
11/09/2019	172	18.487	Setembro e Outubro
14/10/2019	195	18.573	Novembro

Fonte: Diários Oficiais do Estado

Informa ainda que esse achado também foi mencionado no Processo TC/003397/2020 que trata do acompanhamento concomitante da gestão fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2019.

A responsabilidade atribuída ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, uma vez que os decretos mencionados foram realizados em sua gestão.

Em suas justificativas (peça 31, fl.24), o Chefe do Executivo Estadual afirma que “o Convênio ICMS nº. 16/19, de 13 de março de 2019, autorizou, por unanimidade de seus membros, o Estado do Piauí a conceder benefício fiscal na forma de desconto do ICMS devido nas operações próprias do concessionário distribuidor de energia elétrica, realizadas no ano de 2019”, de modo que o desconto ficou condicionado ao recolhimento do ICMS em data definidas na Legislação Estadual.

A defesa destaca ainda que benefício fiscal é um regime especial de tributação que envolve uma vantagem ou simplesmente um desagramento fiscal perante o regime normal, assumindo-se como uma forma de isenção, desconto, redução de taxas e/ou outras medidas fiscais dessa natureza.

Portanto, esclarecemos a defesa que os Decretos nº. 18.097/19, 18.196/19, 18.313/19 e 18.487/19 e 18.573/19, homologados pelo referido Convênio ICMS nº. 16/2019, “tratam de benefício fiscal e não contrariam a Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Acerca das alegações da defesa, a DFAE destaca que a exigência antecipada deve estar prevista em lei, isto porque quando se exige o ICMS antecipadamente, ainda não ocorrer o fato gerador do imposto, que é a circulação do ativo, o que demonstra que o regime da antecipação, mesmo quando não há substituição cria novo fato gerador do ICMS, por ficção legal, vale dizer, cria um fato gerador presumido.

Nesse contexto e considerando a liturgia da CF e do CTN, somente a lei pode estabelecer o fato gerador da obrigação tributária.

Ademais, afirma a DFAE que a exigência do pagamento antecipado do ICMS envolve uma alteração do aspecto temporal da hipótese de incidência do imposto implicando na inconstitucionalidade das normas estaduais que instituíram o referido pagamento antecipado, uma vez que o art. 146, inciso III, da Constituição Federal exige lei complementar para tratar sobre a matéria (norma geral sobre fato gerador e obrigação tributária).

Outrossim, expõe ainda a divisão técnica do TCE/PI que a defesa explana que o convênio ICMS nº 16/2019 trata-se de um benefício fiscal, e não operação de crédito, mas em análise ao art. 37 da LRF, observa-se o conflito entre o convênio celebrado e a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o artigo em comento aduz que equiparam-se a operações de crédito e estão vedados: I - captação de recursos a título de antecipação de

receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição.

À vista disso, em que pese a arguição que não se trata de uma operação de crédito, afirma a DFAE que a Lei Complementar supracitada é clara em mencionar o caráter de equiparação. Assim, toda e qualquer forma de pagamento antecipado de tributo (exceção feita à substituição tributária “para frente”, prevista no § 7º do art. 150 da Constituição Federal) encontra vedação no inciso I do art. 37 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por ser equiparada a uma operação de crédito.

Por fim, conclui a DFAE que ainda que houvesse a edição de lei complementar prevendo a possibilidade da antecipação do pagamento do ICMS, a instituição do pagamento antecipado do ICMS ainda encontraria óbice na Lei de Responsabilidade Fiscal, tornando o achado não sanado, pelo exposto da dissonância entre o ato praticado pelo convênio CONFAZ e a LRF.

No caso, este órgão ministerial compartilha do entendimento do setor técnico do TCE/PI de que a conduta descrita acima se amolda ao referido dispositivo da LRF, que é claro ao equiparar a operações de crédito a captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, fato este vedado pelo mesmo regramento.

Tal proibição equiparação visa evitar que haja um financiamento informal da Administração e, conseqüentemente, o endividamento público além dos limites legais permitidos:

No que tange ao CONFAZ, assim como ressaltou a DFAE, o convênio do ICMS não configura um instrumento normativo autônomo, pois o mesmo tem natureza infralegal, celebrado de forma a complementar a legislação estadual do ICMS e não pode se sobrepor à legislação estadual, devendo tais convênios do CONFAZ observar as legislações tributárias dos Estados, nos limites da Constituição e da lei complementar, não porque se situam acima delas, mas porque os Estados ficam vinculados aos atos por eles aprovados.

No caso, conclui a DFAE que o Confaz não faz outra função senão editar normas aprovadas pelos Estados. Contudo, de modo que a aprovação do Convênio veio a violar dispositivo contido na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme apresentado em Relatório Preliminar.

Assim, essa mesma circunstância foi observada nos autos do TC/007800/2018, relativo às contas de 2018 do governo do estado, restando concluído o Ministério Público de Contas que a situação descrita no aludido inciso I do art.37 da LRF pode configurar crime de responsabilidade contra a lei orçamentária, conforme estabelece o inciso 10, do art. 10 c/c o art.74 da Lei nº 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, com as redações conferidas pela Lei nº 10.028/2000, qual seja a de captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido.

2.2.6 Divergências de Numerário na Disponibilidade de Caixa entre Extratos Bancários e Contabilidade no valor de R\$ 241.457.128,42 em decorrência de ausência de registros contábeis no SIAFE

Nesse item a DFAE retrata (peça 8, fls.80/82) os achados relativos às divergências entre saldos de duas contas bancárias selecionadas entre as unidades gestoras integrantes do SIAFE, levando-se em consideração a relevância dos saldos bancários frente às demais. Os extratos selecionados foram encaminhados através do sistema Documentação web, datados de 31/12/2019, período que coincide com o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2019.

Segundo a divisão técnica, a divergência de R\$ 241.457.128,42 impactou diretamente na apuração da Dívida Consolidada líquida, uma vez que as disponibilidades financeiras reduzem o saldo da dívida consolidada, de acordo com a metodologia adotada pelo MDF, significando dizer que ocorreu a falta de integridade entre o numerário depositado nos bancos mencionados e os respectivos saldos contábeis, estes em montante superior ao informado nos extratos bancários.

A DFAE revela que a equipe de auditoria procedeu a redução de R\$ 241.457.128,42 nas disponibilidades de caixa apresentadas pelo Poder Executivo no demonstrativo da dívida, referente ao 3º quadrimestre de 2019, publicado no DOE nº 021/2019, de 30 de janeiro de 2020, causando, por conseguinte, uma redução no saldo de caixa considerado para abater a dívida consolidada.

No presente caso, a DFAE registra, mais uma vez, que houve movimentação financeira em cifras milionárias sem o registro no SIAFE, ou seja, sem transitar na contabilidade do Estado, sendo que a ausência de contabilização de despesas ou desembolsos financeiros obscurece a transação e impossibilita qualquer órgão de controle identificar sua afetação ao interesse público.

Dessa forma, a DFAE considera imperiosa uma análise mais detida dos R\$ 241.457.128,42 que não foram escriturados na contabilidade, ao mesmo tempo salientou que o instrumento processual mais adequado para essa aferição é a tomada de contas especial, processo desta Corte de Contas incumbido de apurar dano ao erário e atribuir a devida responsabilização.

Segundo a DFAE, a responsabilidade foi atribuída ao Sr. Rafael Tajra Fonteles, Gestor da Secretaria da Fazenda e do Tesouro Estadual, responsável pela conta única, por se omitir em cobrar da contabilidade da entidade os registros relativos à totalidade de suas operações financeiras tempestivamente; ao Sr. James Lane Ramos de Sousa, Diretor da Unidade Contábil, responsável por efetuar os registros contábeis; ao Sr. Ellen Gera Brito de Moura, Gestor do FUNDEB, também por se omitir em cobrar da contabilidade do fundo os registros relativos à totalidade de suas operações financeiras tempestivamente, e ao Sr. Emanuel Ferreira Lima, Contador do FUNDEB, responsável por efetuar os registros contábeis, todos já notificados no âmbito do Processo TC/003397/2020 que trata do acompanhamento concomitante da gestão fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2019.

Assegura a DFAE (peça 36, fls.14/15) que os responsáveis foram notificados e apresentaram suas defesas no âmbito do processo TC/003397/2020 que trata do acompanhamento concomitante a gestão fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2019.

No caso, na sua conclusão no bojo do TC/003397/2020, em relação aos responsáveis que integram o presente processo, no caso os senhores Rafael Tajra Fonteles e James Lane Ramos de Sousa, a DFAE havia afirmado que ainda permanecia em agosto de 2020 o montante de R\$ 16.114.334,75 de divergências entre o saldo bancário da conta única e o SIAFE.

Assim, com a finalidade de fornecer uma posição mais atualizada sobre as divergências apontadas na época, afirma a DFAE que em dezembro de 2020 a divergência na conta única foi praticamente resolvida, restando o montante de R\$ 173.118,40 a ser conciliado pela SEFAZ. Em relação às divergências relativas aos recursos do FUNDEB o Secretário da Educação, Ellen Gera de Brito Moura, em cumprimento à Decisão Plenária nº 574/20, de 02 de julho de 2020, do TC/015896/2019, encaminhou cronograma para regularização das divergências apontadas entre os saldos bancários e os saldos registrados no SIAFE, pelo FUNDEB (UG 140102) em relação à conta Banco do Brasil/ ag. 3791-5/ cc 14000-7, cujo prazo final acordado é de 30 de junho de 2021.

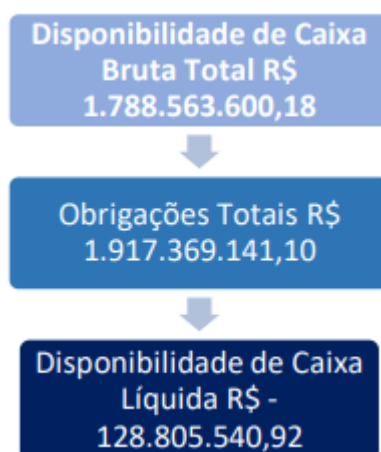
Neste sentido, a DFAE considerou o achado sanado parcialmente, fato este corroborado pelo Ministério Público de Contas, que também entende que a ausência de registros acarreta impactos negativos tanto para o gestor como para o Governo do Estado.

No caso do gestor, tem-se a sua responsabilidade atrelada ao descumprimento legal das fases da despesa, disciplinadas na Lei nº 4.320/64, bem como implica na falta de confiabilidade de suas prestações de contas.

Relativamente às contas do Governador, que são compostas por demonstrações contábeis, cuja finalidade é dar transparência ao desempenho de seu governo como um todo, bem como ao atingimento de metas e prioridades estabelecidas, podem as mesmas apresentar informações desprovidas da realidade dos fatos contábeis ocorridos.

2.2.7 Insuficiência da Disponibilidade de Caixa Total em R\$ 128.805.540,92

Segundo a DFAE (peça 08, fls.84/88), o resultado financeiro apurado pelo Poder Executivo em 2019 foi o seguinte:



Analisando os dados expostos, a DFAE detalhou os achados oriundos das seguintes fontes de recursos:

1 – Fonte IASP e PLAMTA: A fonte apresenta insuficiência financeira para cobrir as exigibilidades assumidas no valor total de R\$ 20.143.395,53. O IASP e PLAMTA tem seus recursos originados das consignações em folha de pagamento dos servidores estaduais e ao final de 2019, possuía direitos a receber, oriundos dessas consignações no montante de R\$ 148.469.560,36 que, se recebidos teria apresentado uma situação financeira positiva.

2 – Fonte de Recursos Ordinários: De acordo com informações colhidas no SIAFE, e na própria nota explicativa que o Poder Executivo publicou juntamente com o Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar, parte das despesas de 2018 restaram sem empenho tempestivo nas rubricas correspondentes às folhas de pagamento, totalizando R\$ 933.138.276,53, cujas obrigações com folhas de pagamento não empenhadas foram apontadas no Relatório de Análise das Contas do Governador relativo a 2018 (Processo TC/007800/2018), e somente regularizadas em 2019.

Além disso, segundo essa mesma nota explicativa mencionada anteriormente, a DFAE relata que foram empenhados a posteriori, contrariando o artigo 60 da Lei nº 4.320/64, R\$ 103.65.751,95 de juros e encargos da dívida e R\$ 114.053.554,32 de precatórios.

Vale frisar que os empenhos regularizados pelo Poder Executivo, citados nessa nota explicativa, foram objeto do Relatório de Auditoria Concomitante da Gestão Fiscal sobre a Abertura de Crédito Suplementar Resultante de Receitas de Alienação de Ativos do Poder Executivo do Estado do Piauí (TC/021410/2019), onde foram apontados os empenhos gerados a partir da Lei nº 7.257, de 03 de outubro de 2019, resultantes de abertura de crédito adicional tomando por base a fonte de recursos ordinários que seriam arrecadados com a venda de imóveis do Estado, mas ficou evidenciado que nada foi arrecadado.

Todavia, conclui a DFAE que as despesas foram empenhadas e o impacto dessas operações recaiu na apuração de resultados fiscais negativos, inclusive o demonstrado nesse item, onde a insuficiência financeira da Fonte 100 – Recursos do Tesouro Estadual, como consta na publicação do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, foi de R\$ 1.028.648.858,17.

Assim, considerando que tais despesas são de 2018 e apenas foram regularizadas em 2019, a conclusão da DFAE é de que o Governador do Estado do Piauí descumpriu em 2018 o art.42 da LRF, a qual se aplica independentemente da emissão da nota de empenho.

A DFAE frisa ainda que é obrigação do Governo do Estado encaminhar proposta orçamentária à Casa Legislativa que seja suficiente para abranger toda a despesa obrigatória, com pessoal, juros e encargos da dívida e precatórios, fato que não tem ocorrido nos últimos exercícios, trazendo sérios transtornos à gestão dos órgãos que chegam a ter a folha de pessoal paga, mas sem o devido empenho, por não dispor de saldo de dotação para tanto, infringindo os normativos legais pertinentes, Lei nº 4.320/64 e LC nº 101/00, entre outros.

A responsabilidade foi atribuída ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, por ter descumprido o art. 42 da LRF, por ter apresentado proposta orçamentária insuficiente e posteriormente ter disponibilizado créditos suplementares sem fonte de recursos para a cobertura das despesas gerando a insuficiência de caixa nas fontes de recursos ordinários e IASPI e PLAMTA; ao Sr. Rafael Tajra Fonteles, Secretário da Fazenda, por ser o presidente da Comissão de Gestão Financeira e Gestão por Resultados – CGFR, criada pelo Decreto nº 14.637 de 22/11/2011, que tem como um de seus objetivos, o de garantir o equilíbrio financeiro do Tesouro Estadual, através do cumprimento das disposições

da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias e ter autorizado a execução orçamentária deficitária que gerou a insuficiência de caixa nas fontes de recursos ordinários e IASPI e PLAMTA.

O Chefe do Executivo Estadual se manifestou (peça 31, fl.25) no sentido de que “esta situação deve ser verificada somente nos dois últimos quadrimestres do final do mandato, conforme artigo 42 da LRF”, enquanto o Secretário de Fazenda, Sr. Rafael Tajra Fonteles, não apresentou justificativa para os achados apontados sob sua responsabilidade.

Para a DFAE (peça 36, fls.14/17) as normas legais não devem ser interpretadas isoladamente, mas sim de maneira sistêmica e em que pese a vedação do art. 42 da LRF referir-se à impossibilidade de ser levado à conta de restos a pagar os resíduos passivos decorrentes de compromissos financeiros contraídos nos dois últimos quadrimestres precedentes ao final de mandato, a DFAE entende que, implicitamente, a LRF veda a inscrição de débitos como restos a pagar, de despesas criadas em qualquer época e de qualquer exercício, desde que não se leve do exercício encerrado a disponibilidade de caixa suficiente para saldar todos os compromissos assumidos no exercício anterior.

Assim, ao contrário do que aduz a defesa, entende a DFAE que as despesas continuadas, não geradas propriamente entre maio e dezembro do último ano do mandato, precisam, mais do que as novas, de suporte de caixa. Se assim não fosse, estaria sancionada afronta à responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, disso decorrente, o déficit orçamentário e o aumento da dívida pública.

A DFAE colacionou aos autos entendimento do Tribunal de Contas da União de que o art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 aplica-se aos titulares de todos os poderes e órgãos com autonomia administrativo-orçamentário-financeira (ou poder de autogoverno) garantida nos termos da Constituição, independentemente do período do mandato do respectivo titular à frente da gestão do órgão, limitada a sua abrangência ao encerramento do exercício em 31 de dezembro (TC-002.798/2007-0).

Por fim, a divisão técnica afirma que a verificação no último ano de mandato é utilizada somente para fins de aferição de crime de responsabilidade do gestor e, tendo em vista que o equilíbrio das contas é um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal e deve ser buscado em todos os exercícios financeiros e não somente no último ano de mandato, considerou o achado não sanado.

Este órgão ministerial corrobora que há um desrespeito ao equilíbrio fiscal relatado pela DFAE, o qual deve sim ser observado durante todo o exercício financeiro e, além disso, alerta que os efeitos do não reconhecimento dessas despesas se refletiram nos resultados do exercício de 2019, onde finalmente essas folhas foram empenhadas e consideradas pela contabilidade, baixando o passivo e o caixa e também gerando um déficit elevado no resultado apurado em 2019, o que somente reforça a violação ao art.42 da LRF em 2018.

Neste sentido, é possível afirmar também que as demonstrações contábeis dos exercícios envolvidos, 2018 e 2019, apresentadas pelo Governo do Estado, não espelhavam a realidade, uma vez que não havia a fidedignidade nas informações orçamentárias nelas retratadas, devendo ser respeitados os disciplinamentos contidos na Lei nº 4.320/64, artigo 60 que exige a emissão prévia do empenho, bem como os artigos 62 e 63 que disciplinam as demais fases da despesa pública, quais sejam: liquidação e pagamento.

Logo, as argumentações dos defendentes não tem o poder de alterar a situação de descumprimento da Lei nº 4.320/64, LC nº 101/2000, normas e princípios contábeis contidos na NBC TSP EC – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.

2.2.8 Limite da Despesa com Pessoal

2.2.8.1 Poder Executivo

Segundo a DFAE (peça 08, fls.99/104), os valores apresentados pelo Poder Executivo, no exercício de 2019, relativos às suas despesas com pessoal não corresponderam em sua totalidade à aplicação do regramento contido no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, 9ª edição. Assim, foram dispostos os valores de acordo com a publicação no DOE e os valores recalculados pela equipe de auditoria, para melhor visualização:

Tabela 56 – Cálculo da Despesa com Pessoal – 3º Quadrimestre de 2019

Em R\$

Despesa com Pessoal	Valores Informados pelo Poder Executivo	Valores Recalculados pelo TCE	Valores Desconsiderando a Decisão TCE nº 69/15
Despesa Bruta com Pessoal (I)	6.621.497.294,96	6.689.188.036,27	6.689.188.036,27
Pessoal Ativo	3.780.984.550,34	3.848.675.291,65 ^{*1}	3.848.675.291,65
Pessoal Inativo e Pensionistas	2.712.203.533,83	2.712.203.533,83	2.712.203.533,83
Outras Desp. Decor. Contratos de Terceirização	128.309.210,79	128.309.210,79	128.309.210,79
Despesas Não Computadas (II)	2.066.719.285,66	2.061.465.846,63	1.265.002.193,23
Indenizações por Demissão	0,00	0,00	0,00
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	164.925.375,55	159.671.936,52 ^{*2}	159.671.936,52
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	808.622.465,68	808.622.465,68	808.622.465,68
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	1.093.171.444,43	1.093.171.444,43	296.707.791,03
Despesa Líquida com Pessoal (III=I-II)	4.554.778.009,30	4.627.722.189,64	5.424.185.843,04

Fonte: DOE n.º 21, de 30/01/2020 - RGF - Anexo 1; Extrator de dados do SIAFE.
As observações 1 e 2 serão esclarecidas adiante.

Tabela 57 – Apuração do Limite da Despesa com Pessoal – 3º Quadrimestre de 2019

Em R\$

Apuração do Cumprimento do Limite Legal	Valores Informados pelo Poder Executivo	Valores Recalculados pelo TCE	Valores Desconsiderando a Decisão TCE nº 69/15
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	9.465.261.443,32	9.465.261.443,32	9.465.261.443,32
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP	4.554.778.009,30	4.627.722.189,64	5.424.185.843,04
% da DTP sobre a RCL	48,12%	48,89%	57,31%

Fonte: DOE n.º 21, de 30/01/2020 - RGF - Anexo 1; Extrator de dados do SIAFE.

A DFAE relata que nas tabelas acima foram apresentados os valores informados pelo Poder Executivo, extraídos da publicação no DOE n.º 21, de 30/01/2020, cujo percentual apurado correspondeu a 48,12% da RCL dispendidos com pessoal, nos termos da LC n.º 101/2000; e ainda os valores recalculados pela equipe de auditoria da IV DFAE, cujos ajustes serão expostos logo em seguida, atingindo 48,89%, ou seja, o Estado a partir desse momento deve observar o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente o art.22, que impõe diversas vedações ao ente que tiver sua despesa total com pessoal excedido a 95% (noventa e cinco por cento) do limite.

Por fim, a DFAE apresentou, a título informativo, uma apuração de 57,31%, desconsiderando a Decisão TCE n.º 69/2015, que somente é válida para o Estado do Piauí, ou seja, não tendo aplicabilidade para o restante da Federação. Tal decisão permite que os aportes para cobertura de insuficiência financeira sejam considerados recursos vinculados ao RPPS e, portanto, possibilita deduzir as despesas com pessoal inativo e pensionista custeadas com esses recursos. Os aportes, oriundos da fonte de recursos do tesouro estadual (FR 100), totalizaram no período de apuração (janeiro a dezembro/2019) R\$796.463.653,40.

Assim, considerando os ajustes efetuados pela equipe de auditoria, relativos à inclusão de parte das despesas com prestadores de serviços, que por suas características enquadram-se no conceito de despesas com pessoal para fins de apuração do limite, bem como a diminuição das deduções que foram feitas, que por sua competência pertencem ao período de apuração e de acordo com o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal não podem ser excluídas da apuração, o Poder Executivo no último quadrimestre de 2019 atingiu o limite prudencial, com R\$ 4.627.722.189,64 de despesas com pessoal, representando 48,89% do total da Receita Corrente Líquida do estado do Piauí.

A DFAE atribuiu a responsabilidade ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, Chefe do Poder Executivo, por se tratar de demonstrativo integrante das contas do Poder Executivo, quanto ao demonstrativo não apresentar as informações fidedignas; e ao Sr. James Lane Ramos de Sousa, Diretor da Unidade Contábil, responsável pelo preenchimento do demonstrativo.

O Chefe do Executivo Estadual, Governador José Wellington Barroso De Araújo Dias, e o Sr. James Lane Ramos de Sousa, Diretor da Unidade Contábil, se manifestaram na peça 31, fl.27 e peça 32, fl.06, respectivamente alegando que no 3º quadrimestre de 2019, o percentual da Despesa com Pessoal está abaixo do limite legal previsto na LC n.º 101/2000, conforme publicação no DOE n.º 21, de 30/01/2020, e correspondeu a 48,12% da RCL ajustada.

Aduzem que no exercício de 2019 o Poder Executivo apresentou os valores relativos às suas despesas com pessoal de acordo com o constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado aos Estados para o exercício de 2019, aprovado pela Portaria nº 389, de 14 de junho de 2018 e que durante o exercício foram realizados alguns ajustes para reforçar a qualidade da informação, conforme se explica:

1) Até o 2º quadrimestre de 2019, não havia um subitem específico para contabilização dos gastos na natureza de despesa 3.3.90.36 relativas aos profissionais, cujos cargos constam do plano de cargos da Saúde no âmbito do Poder Executivo Estadual, o que dificultava o detalhamento da informação sobre o gasto com esses profissionais, embora já existisse o subitem 3.3.90.36 (05) – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física – SERVIÇOS MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS, a partir do 2º quadrimestre de 2019, foi criado o subitem (03) para a natureza 3.3.90.36 (03) - SERVIÇOS DE PROFISSIONAIS EM SAÚDE, permitindo maior detalhamento e qualidade da informação.

2) Até o 2º quadrimestre de 2019, em relação às despesas não computadas por serem decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração, o entendimento era de se deduzir os valores, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, das despesas decorrentes de decisão judicial cuja competência seja de período anterior ao da apuração. Especificamente, alegam que vinham deduzindo as despesas originadas a partir de decisões judiciais proferidas em período anterior ao da apuração, mas que a partir do 2º

quadrimestre de 2019 o entendimento acerca dessa matéria evoluiu, sendo, então, deduzidas apenas as despesas decorrentes de decisão judicial e cuja competência da despesa se compreendesse em período anterior ao da apuração.

Desta forma, alegam os responsáveis que em 2019 o valor total na rubrica 3.1.90.91 foi no montante de R\$ 173.941.012,18, contudo, conforme o MDF estabelece, somente foi registrado como dedução aquelas despesas decorrentes de decisão judicial, de competência de período anterior ao da apuração. Assim, somente o montante de R\$ 164.925.375,55 foi registrado na linha de “Despesas não computadas” “Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração”, pois somente esse valor foi considerado como de despesas de competência de período anterior ao da apuração.

Discordam, ainda, da anotação no relatório de auditoria de que o valor de R\$ 5.253.439,03 não deveria compor as deduções relativas a sentenças judiciais, pois no relatório, com base na peça 5, foi afirmado que esse montante é relativo às sentenças judiciais que não se referem a competências anteriores ao período de apuração (janeiro a dezembro de 2019), mas, contudo, se as informações registradas nas notas de empenho forem analisadas com mais atenção, especificamente no campo “observação”, verifica-se que se trata de valores pagos durante o período de apuração, sem necessariamente se referirem a competências do período de apuração, como afirmado no relatório.

Portanto, afirmam os responsáveis que o valor de R\$ 5.253.439,03 deve compor as deduções relativas a sentenças judiciais.

Acerca destas alegações de defesa, a DFAE menciona (peça 36, fls.19/22), quanto ao valor de R\$ 67.690.741,31, relativo aos prestadores de serviços das áreas de educação e saúde, acrescido ao cálculo, que os defendentes não apresentaram objeções, concluindo-se por sua pertinência e, nesse ponto, considera-se o achado não sanado.

No tocante ao valor de R\$ 5.253.439,03, concernente às despesas com sentenças judiciais excluídas das deduções, diante dos esclarecimentos apresentados, a DFAE considerou o achado sanado.

Assim, conclui a DFAE que o achado foi parcialmente sanado, o que causa alteração no percentual apurado de gastos com pessoal do Poder Executivo, bem como do total consolidado de todos os poderes/órgãos para o exercício de 2019, tendo sido apresentado pela DFAE o novo cálculo retificando o relatório contido na peça 08, fls.99 e 104, como segue:

Apuração do Cumprimento do Limite Legal	Valores Informados pelo Poder Executivo	Valores Recalculados pelo TCE	Valores Desconsiderando a Decisão TCE nº 69/15
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	9.465.261.443,32	9.465.261.443,32	9.465.261.443,32
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP	4.554.778.009,30	4.622.468.750,61	5.424.185.843,04
% da DTP sobre a RCL	48,12%	48,84%	57,31%



Contudo, mesmo com as alterações acampadas no relatório da DFAE, o Poder Executivo alcançou o percentual de 48,84% sobre a RCL, não descumprindo, portanto, a LRF quanto ao limite máximo, mas permanecendo no limite prudencial.

Vale expor que o art. 22 da LRF, em seu parágrafo único, estabelece que se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no seu art. 20 que houver incorrido no excesso: concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, fica corroborado o entendimento da DFAE, em especial o fato de que despesas com prestadores de serviços, inclusive os relativos à educação, que se enquadram no conceito de despesas com pessoal, devem ser consideradas no cálculo das despesas totais com pessoal, haja vista que a despesa de pessoal é considerada pela LRF como um dos aspectos mais relevantes dos gastos estatais, disciplinando o tema com detalhamento e rigor, definindo e impondo limites para esses gastos às três esferas federativas, de forma a evitar o comprometimento de grande parte, ou mesmo toda a receita de órgão ou ente público, em sacrifício dos recursos destinados a direitos fundamentais ou sociais, investimentos ou a implantação de políticas públicas.



FUNDAMENTAÇÃO

Acompanhamento concomitante dos
limites constitucionais

2.3 ACOMPANHAMENTO CONCOMITANTE DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS

2.3.1 Descumprimento do Limite Constitucional com Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com a DFAE (peça 08, fls.105/107), a Constituição Federal/1988, em seu artigo 212, caput, determina que os Estados devem aplicar, anualmente, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, conforme se expõe abaixo:

Tabela 64 – Apuração da Aplicação do Limite Constitucional em MDE- Até Dezembro de 2019

Apuração da Aplicação em MDE	Apurado pelo Poder Executivo	Apurado pela Equipe de Auditoria do TCE	Diferença
Total das Despesas para Fins de Limite (I= B - H)	2.124.447.998,86	2.015.434.714,98	109.013.283,88
Percentual de Aplicação em MDE sobre a Receitas Líquida de Impostos (I=H/Ax 100)	25,33	24,03	1,30

Fonte: SIAFE e Extrator

Conforme já registrado nos autos em exame, bem como na publicação no DOE nº 021/2020, pelo Poder Executivo, do Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal, concernente ao 3º quadrimestre de 2019, a fonte de recursos do tesouro mostrou disponibilidade negativa total em mais de 01 bilhão de reais, mais especificamente R\$ -835.493.329,54 antes da inscrição dos restos a pagar não processados e R\$ -1.028.648.848,17 após sua inscrição.

Logo, revela a DFAE que o Poder Executivo não possui recursos suficientes para a inscrição desses restos a pagar, devendo, portanto, o valor de R\$109.013.283,88 ser excluído do cálculo.

Dessa forma, concluiu a DFAE que o Estado do Piauí, conforme publicação do RREO relativo ao 6º bimestre de 2019, ajustado pelos cálculos efetuados pela equipe de auditoria, aplicou em MDE 24,03% das receitas resultantes de impostos, descumprindo, portanto o mínimo de 25% de aplicação das receitas de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal, uma vez que pelas informações obtidas na execução orçamentária do Poder Executivo do Estado do Piauí, relativas ao exercício de 2019, houve insuficiência de aplicação em MDE no montante de R\$ 81.654.962,34.

A DFAE também lembrou que durante o exercício de 2019 esta Corte de Contas expediu alertas ao Governo do Estado (TC/011309/2019 e 014916/2019), informando a possibilidade de descumprimento do limite constitucional mínimo em MDE, considerando que durante o exercício houve a constatação de descumprimentos parciais ao longo dos bimestres, fato que culminou e se refletiu na apuração anual aqui demonstrada.

A responsabilidade foi atribuída ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, por ter descumprido o art. 212 da Constituição Federal de 1988, e ao

Sr. James Lane Ramos de Sousa, Diretor da Unidade Contábil, responsável pelo preenchimento do demonstrativo.

Os responsáveis alegam (peça 31, fl.30 e peça 32, fl.08) que ao analisar o RREO - ANEXO 8 (6º BIM 2019), observa-se que os valores empenhados e relacionados às despesas custeadas com Recursos de Impostos e do FUNDEB encontram-se corretamente classificados e deduzidos das despesas que não podem ser consideradas como MDE, tais como os concernentes a alimentação e multas e juros, conforme preceitua o artigo 71 da LDB.

Assim, à luz da Lei n.º 9.394/1996, art. 70 e 71, aduzem que o ponto inicial a ser observado é que não há objeções sobre o que fora classificado como despesa com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Argumentam os responsáveis que a equipe de auditoria trouxe em seu relatório a informação de que o montante de R\$ 109.013.283,88 deveria ser deduzida da despesa com MDE, pois antes da inscrição desse valor em restos a pagar não processados o Poder Executivo já não possuiria recursos suficientes para fazê-lo, tendo sido utilizado pela equipe de auditores o Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (RGF) para realizar essa análise, mas que no presente caso o preenchimento da linha Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino (RREO - ANEXO 8) não tem uma relação direta com os dados do RGF - ANEXO 5 (LRF, art. 55, Inciso III, alínea "a").

Por isso, a ideia de deduzir R\$ 109.013.283,88 do cômputo do percentual de aplicação em MDE não deve prosperar, segundo consta na defesa dos responsáveis.

Alegam também os responsáveis que somente deve haver esse tipo dedução quando existir parcela dos Restos a Pagar inscritos no encerramento do exercício de referência, que exceder o valor da disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF - 10ª Edição), quando se trata do Anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE.

Indicam, ainda, conforme o Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo (RGF), concernente ao 3º quadrimestre de 2019, que a fonte de recursos do tesouro mostrou DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA positiva no total de R\$ 337.219.996,87, sendo que desse montante o valor de R\$ 56.937.661,25 correspondem a valores de disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Saúde, uma vez que nos termos do art. 18 da Lei Complementar N° 141/2012 estão no fundo de saúde.

De tal modo, alegam que ao retirar os valores destinados à saúde, a DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA é de R\$ 280.282.335,62, valor suficiente para cobertura dos restos a pagar não processados (Vinculados ao Ensino) no montante de R\$ 109.013.283,88, não cabendo sua exclusão do cálculo, pois não excedem ao valor da disponibilidade financeira de recursos de impostos que podem ser vinculados à Educação. Os recursos do tesouro (Fonte 100) são provenientes de Receitas de Impostos e de Transferências e juntamente com os recursos do FUNDEB custeiam as despesas com MDE.

Por fim, registram que com a aprovação da Lei nº 7.321/2019 a Lei Complementar nº 39/2004, passou a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

Art. 6º – A Constituição despesas do Estado com manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de demonstração do atendimento ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal:

I – as contribuições do Estado ao seu Regime Próprio de Previdência Social, referentes ao Pessoal docente e aos demais profissionais de educação; e

II – a dotação orçamentária específica de que tratam os incisos V e VI do artigo 30 desta Lei, referente ao pessoal docente e aos demais profissionais de educação em gozo de benefício previdenciário, inclusive seus pensionistas.

Parágrafo único. Excluir-se-ão do disposto no inciso I deste artigo as contribuições do Estado relativas ao Pessoal docente e aos demais profissionais da educação quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (NR)

Diante dessa alteração legislativa, afirmam que esta Corte ainda deve considerar para fins de cálculo do percentual mínimo na Educação as despesas com pessoal docente e os demais profissionais de educação em gozo de benefício previdenciário, inclusive seus pensionistas, o que, por certo, afastaria qualquer hipótese de descumprimento do limite constitucional de aplicação em gastos com MDE.

Neste caso, realizadas as deduções legais para fins de Limite Constitucional, argumentam que o percentual de aplicação em MDE sobre a receita líquida de impostos atendeu ao limite constitucional, pois foi de 25,33%.

Ao ponderar tais arguições da defesa, a DFAE afirma (peça 36, fls.25/29), ao contrário do que os defendentes alegam, que as disponibilidades vinculadas à educação mostraram-se negativas em valores bem superiores aos restos a pagar não processados excluídos do limite mínimo para aplicação dos recursos de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino.

A DFAE indica que os defendentes requerem que não se considere o valor das disponibilidades concernentes à fonte de recursos do tesouro apresentado pelo Poder Executivo na publicação do Relatório de Gestão Fiscal, mais especificamente no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, pois lá se concentra toda a disponibilidade do Estado e não somente aquela destinada à educação.

Assim, em consulta ao sistema SIAFE, com a posição dos saldos em 31 de dezembro de 2019, a DFAE apurou que as disponibilidades da fonte do tesouro nas unidades gestoras que executam a função educação, quais sejam 140101 – SEED, 140102 – EDUBÁSICA e 140201 – FUESPI mostram saldos de disponibilidades negativos em total superior aos R\$ 109.013.283,88 excluídos, conforme se extrai da peça 36, fls.25 a 27.

Deste modo, afirma a DFAE que não foi indevida a exclusão de R\$ 109.013.283,88 do cálculo dos gastos com MDE, uma vez que esse valor se refere a restos a pagar não processados inscritos na fonte de recursos do tesouro sem disponibilidade financeira, que de acordo com a metodologia de cálculo contida no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, 9ª edição, página 308 estabelece que “..a inscrição em Restos a Pagar no

exercício limita-se, obrigatoriamente, à suficiência de caixa, que representa a diferença positiva entre Disponibilidade Financeira e as Obrigações Financeiras a fim de garantir o equilíbrio fiscal no ente”.

Quanto aos efeitos da Lei nº 7.321, de 30 de dezembro de 2019, que intenciona incluir no cômputo dos gastos com MDE as despesas na função previdência relativas aos empenhos de inativos e pensionistas de pessoal oriundo da educação, a DFAE informa que embora o defendente mencione a referida Lei, esta não foi aplicada por ele no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE elaborado e publicado pelo próprio Poder Executivo e que no exercício de 2019 também não havia no SIAFE ou no orçamento do Estado uma marcação dos valores relativos a folhas de inativos e pensionistas empenhadas e pagas somente da educação, para que fosse possível sua identificação.

Além disso, complementa a DFAE que mesmo que se conseguisse mensurar esses valores para verificar seu impacto nos gastos com MDE, resta ainda o entendimento contrário comentado no relatório de auditoria da gestão fiscal do terceiro quadrimestre de 2020 do Poder Executivo, Processo TC/002227/2021, que trata da mesma matéria no qual a equipe da IV DFAE entendeu que a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, publicada no DOU de 27 de agosto de 2020, a qual iniciou vigência na data de sua publicação, proíbe a inclusão desses valores ao cálculo do limite mínimo de aplicação em MDE.

No texto dessa emenda foi acrescentado o parágrafo 7º ao artigo 212 da Constituição Federal, que incluiu a proibição de pagamento de aposentadorias e pensões. E considerando ainda as competências do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conferidas pela EC nº 108/2020, no artigo 163-A e nos artigos 49 e 51, Anexo I, do Decreto Federal nº 9.745/2019, e no art. 18 da Lei nº 10.180, de 2001, dentre as quais está a de estabelecer as orientações e regras de preenchimento dos demonstrativos que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO.

Segundo a DFAE, tais regras estão consubstanciadas no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, devendo ser consideradas para fins de cálculo do limite constitucional, de forma que o aludido manual enfatiza, no que se refere a gastos com pessoal, que devem ser consideradas as despesas destinadas à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, excetuando-se as despesas com pessoal quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no art. 71, da LDB, enquanto a própria Constituição Federal distingue expressamente em seu texto os termos provento, pensão e remuneração, aplicando o termo remuneração para os servidores ativos, provento para os inativos e pensão para os pensionistas (arts.37 e 40).

Portanto, para fins do limite constitucional com MDE, a DFAE entende que o item “remuneração” deve se restringir às despesas correspondentes ao pagamento do pessoal efetivo, que se encontra exercendo cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, uma vez que a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões, bem como em atendimento ao disposto contido de forma expressa na Emenda Constitucional nº 108/20.

Assim, afirma a DFAE que a Lei Estadual nº 7.321, de 30 de dezembro de 2019, artigo 3º, que determina que as despesas com pessoal docente e demais profissionais da educação, incluindo os respectivos pensionistas, em gozo de benefício previdenciário

devem ser consideradas como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino contraria o regramento nacional.

O setor técnico do TCE/PI menciona que em agosto de 2020, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5719, do Estado de São Paulo, em sessão virtual do Plenário em 17/08/2020, decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF, por unanimidade, que é inconstitucional considerar o pagamento de aposentadorias e pensões como se fosse aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que incluir no cálculo tais despesas não proporciona a possibilidade de melhorias para o ensino, pois somente acrescenta ao cálculo do limite obrigações pagas relativas à função previdência.

Desta forma, a DFAE considera o achado não sanado para ambos os defendentes e, em relação ao Governador, cabe o achado relativo ao não cumprimento do índice constitucional e, ao contador, as impropriedades no preenchimento do demonstrativo fiscal publicado.

Este órgão ministerial corrobora todo o entendimento da DFAE acerca da não aceitação das alegações da defesa, ao tempo em que lembra, especialmente no que diz respeito a não exclusão de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira no valor de R\$ 109.013.283,88, que tal situação foi objeto de análise nos autos em exame, bem como no TC/003397/2020 (trata do acompanhamento concomitante da gestão fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2019), tendo sido a mesma não sanada, ficando evidente o desequilíbrio fiscal perpetrado pela gestão que comanda o Estado do Piauí.

Neste sentido, urge mencionar que se constitui como **grave** infração à norma legal, que enseja a reprovação das contas de governo, a falta de aplicação anual pelo estado e municípios de 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos e transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme entendimento exarado na Súmula nº 07 deste Tribunal.

Logo, as argumentações dos defendentes não tem o poder de alterar a situação ora mencionada e fazem com que permaneça **não sanado** o achado para todos os responsáveis.

Por fim, há de se mencionar que a CRFB, em seu art.34, embora não permita a intervenção de um ente federado no outro, faz a ressalva de que a União, quando não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, pode ser considerado caso de intervenção no estado.

2.3.1.1 Inclusão indevida de pagamento de pessoal que não se enquadra como profissionais do magistério

A DFAE considerou (peça 08, fl.109) no cálculo publicado pelo Poder Executivo o pagamento de pessoal que não se enquadra como profissionais do magistério compondo o cálculo dos 60% dos recursos recebidos do FUNDEB, em desobediência ao art. 22 da Lei n.º 11.494/07, verificado por meio das informações remetidas a esta Corte, nas prestações de contas mensais da Secretaria da Educação contidas no “demonstrativo da despesa com profissionais do magistério”, previsto na IN TCE nº 08/18 (Anexo 4, peça nº 6), cujo valor foi deduzido das despesas com profissionais do magistério e somadas às outras despesas do FUNDEB, conforme segue:

Tabela 68- Indicadores do FUNDEB – Até Dezembro de 2019

Itens	Em R\$	
	Valor Informado pelo Estado	Valor Apurado pela Auditoria
Total das Despesas do FUNDEB para Fins de Limite (J=F-G)	1.044.595.305,79	1.044.595.305,79
Mínimo de 60% do FUNDEB na Remuneração do Magistério (K=(D-H)/B) x 100)	77,18%	62,64%
Máximo de 40% em Despesa com MDE, que não Remuneração do Magistério (L=(J-D+H)/B x 100)	22,60%	37,14%
Máximo de 5% não Aplicado no Exercício (100-(K+L)) %	0,22%	0,22%

Fonte: SIAFE e extrator e Documentação Web

Entretanto, mesmo com as alterações propostas pela equipe de auditoria do TCE, o Estado do Piauí cumpriu, até o final do exercício de 2019, o mínimo de 60% de aplicação dos recursos do FUNDEB com o pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, tendo aplicado 62,64%.

A responsabilidade foi atribuída ao Exmo. Sr. Governador, José Wellington Barroso de Araújo Dias, por se tratar de demonstrativo integrante das contas do Poder Executivo, quanto ao demonstrativo não apresentar as informações fidedignas e ao Sr. James Lane Ramos de Sousa, Diretor da Unidade Contábil, responsável pelo preenchimento do demonstrativo, quanto a este não apresentar as informações fidedignas.

Em sede de defesa. Os responsáveis alegam (peça 31, fl.35 e peça 32, fl.13) que realizados os registros, o percentual de recursos do FUNDEB aplicados na Remuneração do Magistério foi de 77,18%.

Afirmam que o esse percentual de 62,64% foi mencionado no Processo TC/003397/2020, que trata do acompanhamento concomitante da gestão fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2019, quando o respectivo relatório de auditoria verificou que essa divergência dos percentuais tem origem em eventual desacerto na alocação de recursos, com permuta do valor total de R\$ 77.749.883,79 entre os entre as despesas com Pagamento dos Profissionais do Magistério e Outras Despesas.

Nesse ponto, destacam os responsáveis que o valor de R\$ 719.633.298,59 considerado pela equipe de auditoria como Pagamento de pessoal que se enquadra como profissionais do magistério, mas que o valor foi obtido pela equipe de auditoria de maneira geral a partir das despesas de Categoria Econômica 3 (Despesas Correntes), Grupo de Natureza da Despesa 1(Pessoal e Encargos Sociais), subfunção 361 (ENSINO FUNDAMENTAL) e 362 (ENSINO MÉDIO)”.

Ressaltam, ainda, que “mesmo após um eventual ajuste do valor apontado pela IV DFAE, o Estado do Piauí, ainda assim, cumpriria o mínimo de 60% de aplicação dos recursos do FUNDEB com o pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, como o próprio texto do relatório afirmou. No relatório de auditoria não foi apontado qualquer indício de que as despesas foram realizadas de forma indevida, ou que tenha havido contrariedade ao interesse público, apenas que elas eventualmente não correspondem a classificação adequada.”

Na sua análise de contraditório, a DFAE aponta (peça 36, fls.29/30) que do total das despesas com pessoal empenhadas no SIAFE (R\$ 719.633.298,59) foram deduzidos aqueles valores que não podem ser considerados para o cálculo da aplicação dos recursos do FUNDEB com magistério (R\$ 69.699.269,27), pois, conforme informação prestada pela própria

Secretaria da Educação, os valores referem-se aos professores em atividades alheias ou fora das salas de aula, o que fez com o setor técnico do TCE/PI considerasse o achado não sanado.

Este órgão ministerial vem expor que tal situação, também retratada no seio do TC/003397/2020, foi considerada não sanada, pois além do relato da DFAE registrado acima, o Parquet de Contas entende que a alegação de que mesmo com a exclusão das despesas indevidas o Estado continuaria a cumprir o limite constitucional não é suficiente para afastar a irregularidade, pois o que se questionou não foi o cumprimento ou não do limite constitucional, mas sim a inclusão de despesas indevidas no demonstrativo, comprometendo a transparência dos gastos públicos.

No caso, cabe ressaltar que a aludida situação é recorrente no âmbito estadual, pois a mesma foi apontada nas contas de governo referentes ao exercício 2015, 2016, 2017 e 2018, sendo a situação objeto de determinação por parte deste Tribunal ao Governo do Estado e à Unidade de Controle Contábil, no âmbito das contas de 2016, para que não fossem incluídas despesas indevidas no cômputo do percentual de aplicação em com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, descumprimento ao art. 71 da LDB, nos termos do Parecer Prévio nº 182/18, publicado no Diário Eletrônico do TCE/PI nº 013, de 18.01.2019.

Assim, corrobora-se o entendimento exarado no Relatório Técnico e entende este órgão ministerial que as justificativas apresentadas não foram suficientes para corrigir o apontamento, de forma que os valores aqui mencionados devem permanecer fora do cômputo do índice da educação.

Por fim, reitera-se a expedição de determinação ao Governo do Estado para que, nos próximos exercícios, não considere qualquer despesa no índice da manutenção e desenvolvimento do ensino, além daquelas descritas no artigo 70 da LEDBN e consideradas regulares pelo Tribunal de Contas.

2.3.2 Descumprimento do Limite Constitucional com Aplicação de Recursos em Gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Informa a DFAE (peça 08, fls.110/113) que a Emenda Constitucional n.º 29/2000, fixou para os Estados um percentual mínimo obrigatório a ser aplicado nas ASPs. Por sua vez a LC n.º 141/2012 regulamentou o art. 198, § 3º da CF/1988, e estabeleceu os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde, determinando, em seu art. 6.º, aplicação mínima de 12% da receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais.

Tanto a DFAE quanto o Poder Executivo realizaram ajustes em tal cálculo, exceto quanto o valor da exclusão dos restos a pagar não processados inscritos sem disponibilidade financeira que foi de R\$ 6.840.019,04, informado pelo tesouro estadual e que não foi identificado pela equipe do TCE.

A DFAE esclarece o porquê da exclusão da totalidade dos restos a pagar não processados inscritos com a fonte 100 – Recursos do Tesouro Estadual, em 31 de dezembro de 2019, no montante de R\$ 20.597.948,09.

Conforme análise já contida nos presentes autos acerca do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal, concernente ao 3º quadrimestre de 2019, a fonte de recursos do tesouro mostrou

disponibilidade negativa total em mais de 01 bilhão de reais, sendo mais especificamente R\$ - 835.493.329,54 antes da inscrição dos restos a pagar não processados e R\$ - 1.028.648.848,17 após sua inscrição.

Neste sentido, considerando o demonstrado pelo próprio Poder Executivo, de não haver saldo suficiente na fonte 100 para a cobertura dos RPNP inscritos, não só na função saúde, mas em quaisquer das funções de estado, a equipe de auditoria excluiu da aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde a totalidade dos restos a pagar não processados na fonte de recursos do tesouro estadual, inscritos pelas unidades de gestoras de saúde do estado em 31 de dezembro de 2019, no total de R\$ 20.597.948,09.

Quanto ao valor de R\$ 4.639.794,89, não considerado pelo Poder Executivo, refere-se ao total das despesas custeadas, no exercício de referência, com a disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar considerados para cumprimento do percentual mínimo de aplicação em ASPS no exercício de 2018, que foram cancelados em 2019 (Anexo 5, Peça nº 7).

Esse montante, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição, apesar de ser aplicação em ASPS, segundo a DFAE, não deve ser computado para o cálculo do percentual mínimo do exercício de referência, uma vez que se refere à compensação de despesas já consideradas para o cumprimento de percentuais mínimos de exercícios anteriores e que não foram efetivadas.

Assim, levando-se em conta essas divergências, a DFAE apresenta as apurações do percentual mínimo constitucional aplicado em ações e serviços públicos de saúde do Estado do Piauí, no exercício de 2019, efetuadas pelo Poder Executivo e pela equipe de auditoria do TCE/PI:

Tabela 72 – Percentual Aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde sobre a Receita de Impostos Líquida de Transferências Constitucionais e Legais - Até Dezembro de 2019

3º Bimestre de 2019	Apurado pelo Poder Executivo	Apurado pela Equipe de Auditoria do TCE	Diferença
Valor da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde para efeito de cálculo do limite aplicado	1.011.597.981,85	993.200.257,91	18.397.723,94
Percentual de Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde sobre a Receita de Impostos Líquida de Transferências Constitucionais e Legais	12,06	11,84	0,22

Fonte: DOE n.º 021, de 30/01/2020 - RREO - Anexo 12 e SIAFE

Neste sentido, a equipe de auditoria do TCE/PI constatou um percentual de apenas 11,84% aplicado nas ações e serviços públicos de saúde, causando infringência ao dispositivo constitucional contido no artigo 198, que determina a aplicação de no mínimo 12% da receita de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde, uma vez que pelas informações obtidas na execução orçamentária do Poder Executivo do Estado do Piauí, relativa ao exercício de 2019, houve insuficiência de aplicação em gastos com ações e serviços públicos de saúde no montante de R\$ 13.402.787,20.

A DFAE informa ainda que durante o exercício de 2019 esta Corte de Contas expediu alertas ao Governo do Estado (TC/011309/2019 e 014916/2019) informando a possibilidade de descumprimento do limite constitucional mínimo em ações e serviços públicos de saúde, considerando que durante o exercício houve a constatação de descumprimentos parciais ao longo dos bimestres, fato que culminou e se refletiu na apuração anual aqui demonstrada e também constante no autos do TC/003397/2020.

A responsabilidade pela situação descrita acima foi atribuída pela DFAE ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, por ter descumprido o art. 198 da Constituição Federal de 1988, e ao Sr. James Lane Ramos de Sousa, Diretor da Unidade Contábil, responsável pelo preenchimento do demonstrativo, quanto a este não apresentar as informações fidedignas.

Em suas justificativas, os responsáveis mencionam (peça 31, fl.36 e peça 32, fl.15) que “em 31/12/2019, a totalidade dos restos a pagar não processados inscritos na fonte 100 (Recursos do Tesouro Estadual) foi no montante de R\$ 20.597.948,09. Desse total, R\$ 6.840.019,04 não foram computadas para fins de apuração do % mínimo com despesas com saúde, uma vez que não havia suficiente disponibilidade de caixa para cobertura desse valor”.

Acrescentam que “sobre a suficiente disponibilidade de caixa para cobertura de Restos a Pagar, segundo art. 18 da Lei Complementar Nº 141, de 13 de Janeiro de 2012, os recursos destinados às despesas com as ações e serviços públicos de saúde deverão ser transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde. Assim, quanto a ações e serviços públicos de saúde, para verificação de saldo suficiente na fonte 100 para a cobertura dos RPNP inscritos deve ser observado o caixa próprio das Unidades de Gestoras de Saúde do Estado, em 31 de dezembro de 2019, uma vez que são específicos”.

Afirmam também que “ao final do exercício financeiro de 2019, a disponibilidade de caixa para ações e serviços públicos de saúde registrado no SIAFE-PI era de R\$ 56.937.661,25, que foi utilizada para cobertura dos valores referentes aos Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores e, ainda, do valor de R\$ 13.757.929,05 referente aos restos a pagar não processados inscritos na fonte 100 em 31/12/2019.”

Em relação às despesas no valor de R\$ 4.639.794,89, sustentam que “no relatório de auditoria que esse montante não deve ser considerado para o cálculo do percentual de 2019, pois tratar-se-ia de despesas custeadas com a disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar e que o seu cancelamento traria comprometido para o percentual mínimo de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) no exercício de 2018. Entendemos que esse percepção não deve prevalecer, pois com os referidos cancelamentos não houve prejuízo do mínimo constitucional”.

Os responsáveis mencionam que no exercício de 2018 o percentual de aplicação em ASPS sobre a receita de impostos líquida e transferências constitucionais foi de 12,08% e que o valor dos cancelamentos questionado pela equipe do TCE é no montante de R\$ 4.639.794,89, o que representa 0,06% das referidas receitas. Assim, mesmo não computando o valor desses cancelamentos para fins de apuração do % Mínimo Despesas com Saúde no exercício de 2018, ainda assim o Estado cumpriria o limite mínimo constitucional de 12%.

Destacam que a disponibilidade de caixa que deve estar vinculada aos restos a pagar é aquela suficiente para cumprimento do percentual mínimo de aplicação em ASPS e que o valor foi cancelado em 2019 está para além do necessário ao percentual mínimo ou, em outras palavras, corresponde ao que excedeu.

Portanto, concluem que o Estado não possui valor a ser compensado, pois os cancelamentos não são referentes às despesas que foram consideradas para o cumprimento de percentuais mínimos de exercícios anteriores, ao tempo em que argumentam que com a aprovação da Lei nº 7.321/2019 a Lei Complementar nº 39, de 14 de julho de 2004, esta Corte ainda deve considerar para fins de cálculo do percentual mínimo com ações e serviços públicos de saúde as despesas com os profissionais que atuaram na área de saúde, em gozo de benefício previdenciário, inclusive seus pensionistas.

Ao analisar tais alegações, a DFAE considerou (Peça 36, fls.31/35), contrariamente ao que sustentam os defendentes, que as disponibilidades vinculadas à saúde mostraram-se negativas em valores bem superiores aos restos a pagar não processados excluídos do limite mínimo para aplicação dos recursos de impostos e transferências em ações e serviços públicos em saúde (ASPS), pois embora os defendentes informem que as disponibilidades de caixa para ASPS em 31/12/2019 eram de R\$ 56.937.661,25, não apresentaram comprovação dessa afirmação.

Neste sentido, em consulta ao sistema SIAFE, com a posição dos saldos em 31 de dezembro de 2019, a DFAE verificou a disponibilidade da fonte do tesouro no FUNSAUDE (UG 170101) negativa em total superior aos R\$ 20.597.948,09 excluídos, conforme se extrai do demonstrativo colacionado na peça 36, fl.32.

Assim, de acordo com os registros efetuados no SIAFE, a DFAE aduz que não foi indevida a exclusão de R\$ 20.597.948,09 do cálculo dos gastos com ASPS, uma vez que esse valor se refere aos restos a pagar não processados inscritos na fonte de recursos do tesouro sem disponibilidade financeira, o que é uma afronta o art.55 da LRF e, portanto, não deve ser considerado para fins de cumprimento do percentual mínimo de aplicação em ASPS previsto na Lei Complementar nº 141/2012, segundo a metodologia de cálculo contida no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, 9ª edição, página 421.

Quanto aos efeitos da Lei nº 7.321, de 30 de dezembro de 2019, que intenciona incluir no cômputo dos gastos com ASPS as despesas na função previdência relativas aos empenhos de inativos e pensionistas de pessoal oriundo da saúde, a DFAE cita que embora o defendente mencione a referida Lei, esta não foi aplicada por ele no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, elaborado e publicado pelo próprio Poder Executivo, e que no exercício de 2019 também não havia no SIAFE ou no orçamento do Estado uma marcação dos valores relativos a folhas de inativos e pensionistas empenhadas e pagas somente do pessoal oriundo da saúde, para que fosse possível sua identificação.

Além disso, mesmo que se conseguisse mensurar esses valores para verificar seu impacto nos gastos com ASPS, a Lei Complementar nº 141/2012 veda expressamente essa prática em seu art. 4º.

A DFAE também destaca o entendimento comentado no relatório de auditoria da gestão fiscal do terceiro quadrimestre de 2020 do Poder Executivo, Processo TC/002227/2021, que trata da mesma matéria, onde a equipe da DFAE entendeu que para serem consideradas no cálculo de cumprimento de limite constitucional, as ações de saúde devem estar disponíveis, de forma gratuita, a toda a população; deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde, estar incluídas no plano de saúde e executadas na função saúde.

Assim, entende a DFAE que a Lei Estadual nº 7.321, de 30 de dezembro de 2019, artigo 3º, que determina que as despesas com profissionais que atuaram na área da saúde, incluindo os respectivos pensionistas, em gozo de benefício previdenciário devem ser consideradas como despesas com ações e serviços públicos de saúde, contraria o regramento nacional e torna o achado não sanado nesse ponto.

Em relação aos R\$ 4.639.794,89 referentes ao total das despesas custeadas, no exercício de referência, com a disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar considerados para cumprimento do percentual mínimo de aplicação em ASPS no exercício de 2018, que foram cancelados em 2019, esse montante, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição, apesar de ser aplicação em ASPS, não deve ser computado para o cálculo do percentual mínimo do exercício de referência, uma vez que se refere à compensação de despesas já consideradas para o cumprimento de percentuais mínimos de exercícios anteriores e que não foram efetivadas, como relata a DFAE.

Sobre esse ponto os responsáveis alegam que esses cancelamentos não são referentes às despesas que foram consideradas para o cumprimento de percentuais mínimos de exercícios anteriores, pois o Estado teria alcançado uma aplicação de 12,08% em 2018 e sua exclusão não implicaria em descumprimento do exercício anterior, de forma que ao consultar o processo TC/007800/2018 sobre a análise das contas do governador relativas ao exercício de 2018, a DFAE verificou que pelos valores apurados na aplicação em ASPS realmente suportam o cancelamento dos R\$ 4.639.794,89, não implicando em prejuízos ao cumprimento do limite de 2018.

Deste modo, a DFAE considera o achado parcialmente sanado para ambos os defendentes, mas em relação ao Governador, a divisão técnica entendeu que restou não sanado o achado relativo ao não cumprimento do índice constitucional de ASPS em 2019 e, ao Contador, a impropriedade no preenchimento do demonstrativo fiscal publicado, mais especificamente a divergência no valor dos restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira.

Neste sentido, considerando que parte do achado foi sanada e que isso causa alteração no percentual apurado de gastos com ASPS para o exercício de 2019, no qual inicialmente foi apurada a aplicação de 11,84% e após o contraditório passou para 11,90%, a DFAE apresentou nas tabelas 71 e 72 o novo cálculo retificando o relatório inicial, como segue na peça 36, fls.34/35.

Tabela 71 – Despesas com Saúde Não Computadas para Fins de Apuração do % Mínimo Despesas com Saúde - Até Dezembro de 2019

Em R\$

Itens da Despesa	Valores Informados pelo Poder Executivo	Valores apurados pela Equipe de Auditoria	Diferença
Despesas custeadas c/ recursos do SUS	435.430.774,41	435.430.774,41	
Despesas custeadas c/ recursos de Convênios	10.982.019,14	10.982.019,14	
Despesas custeadas c/ recursos de Operações de Crédito	879.924,76	879.924,76	-
Pessoal Ativo da Saúde em Atividade Alheia	1.119.062,91	1.119.062,91	-
Restos a Pagar Não Processados Inscritos sem Disponibilidade Financeira (Fonte 100 – Rec do Tesouro)	6.840.019,04	20.597.948,09	13.757.929,05
Despesas custeadas com disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar cancelados ²	-	-	-
Total	455.251.800,26	469.009.729,31	13.757.929,05

Fonte: DOE n.º 021, de 30/01/2020 - RREO - Anexo 12 e SIAFE

Tabela 72 – Percentual Aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde sobre a Receita de Impostos Líquida de Transferências Constitucionais e Legais - Até Dezembro de 2019

3º Bimestre de 2019	Apurado pelo Poder Executivo	Apurado pela Equipe de Auditoria do TCE	Diferença
Valor da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde para efeito de cálculo do limite aplicado	1.011.597.981,85	997.840.052,80	13.757.929,05
Percentual de Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde sobre a Receita de Impostos Líquida de Transferências Constitucionais e Legais	12,06	11,90	0,16

Fonte: DOE n.º 021, de 30/01/2020 - RREO - Anexo 12 e SIAFE

Desta forma, este órgão ministerial corrobora o relato da DFAE e vem frisar que embora tenha havido uma alteração no percentual aplicado em ações e serviços públicos de saúde, passando de 11,84% para 11,90%, o mesmo ainda continua a violar o percentual mínimo de 12% estabelecido nos dispositivos legais acima mencionados.

Portanto, urge mencionar que se constitui como grave infração à norma legal, que enseja a reprovação das contas de governo, a falta de aplicação anual pelo estado e municípios de 12% e 15%, respectivamente, no mínimo, da receita resultante de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde, constitui grave infração à norma legal e ensejará a reprovação das contas de governo, conforme entendimento exarado na Súmula nº 08 deste Tribunal.

a) Que seja determinado às unidades gestoras estaduais que ao realizar operações nos sistemas de gerenciamento financeiro, que impactem em sua execução orçamentária, financeira e patrimonial, realizem tempestivamente o registro dessas operações no SIAFE – Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Piauí, cumprindo no mínimo o prazo previsto no artigo 47 da Instrução Normativa TCE nº 08/2019;

b) Que seja determinada a apresentação de cronograma de implantação do módulo de conciliação bancária pelo Poder Executivo;

c) Que seja determinado à Secretaria de Fazenda que oriente as unidades gestoras estaduais sobre a utilização dos subitens de despesas que caracterizem efetivamente os serviços que estão sendo prestados por pessoas físicas de modo uniforme no Poder Executivo;

d) Seja monitorada no âmbito da DFAE a verificação da redução das divergências de numerários em caixa na contabilidade das unidades gestoras estaduais.



Por fim, há de se mencionar que a CRFB, em seu art.34, embora não permita a intervenção de um ente federado no outro, faz a ressalva de que a União, quando não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, pode ser considerado caso de intervenção no estado.



FUNDAMENTAÇÃO

Renúncia de receitas

2.4 RENÚNCIA DE RECEITAS

2.4.1 Medidas Compensatórias Genéricas (Descumprimento dos requisitos exigidos pela LRF em seu art. 14)

A DFAE informa (peça 08, fl. 119) que segundo o art. 14 da LRF, qualquer proposta que verse sobre concessão de incentivos fiscais somente poderá ter prosseguimento caso seja acompanhada dos seguintes demonstrativos: estimativa do impacto na arrecadação no exercício financeiro em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; que atenda a lei de diretrizes orçamentárias.

Estabelece ainda que a renúncia atenda pelos menos uma das seguintes condições: esteja considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afete as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO; seja compensada por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Segundo a DFAE, dentre as medidas compensatórias listadas, à exceção do item “2.6 - Implantação do percentual de 100% da cobrança do diferencial de alíquota relativo às aquisições interestaduais não presenciais”, constantes na LOA e PCA, as demais medidas compensatórias descritas não se enquadram àquelas delimitadas na LRF, tratando-se apenas de previsões de receitas provenientes de aprimoramentos na atuação fiscal que, em tese, levariam a um incremento da arrecadação, mas que não admitem uma quantificação concreta. Cabe destacar que alterações tributárias podem ou não ser consideradas para fins de compensação da concessão de renúncia, a depender do tipo de alteração e sua adequação aos casos supramencionados extraídos da LRF.

Ainda de acordo com o relato da DFAE, a CF/88, instrumentalizada pela LRF, exige que sejam qualificados e medidos os impactos das renúncias de receitas nas finanças públicas, para permitir a avaliação da relação custo/benefício e facilitar a análise do mérito pelos órgãos de controle, devendo tais demonstrativos ser documentados, inclusive com explicitação da metodologia de cálculo.

Salienta a DFAE que o item apontado em comentário tem sido contumaz pelo poder executivo, conforme evidenciado em processo de contas do Governo em anos anteriores (a exemplo de 2017 – TC/6008/2017 e 2018 – TC/007800/2018) e que as medidas compensatórias genéricas possuem direta relação com a fragilidade dos controles internos, tendo sido a responsabilidade atribuída ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, uma vez que se trata de atos realizados em sua gestão.

A defesa do responsável s (peça 31, fls.40/68) assinala que a LDO de 2019 cumpre rigorosamente que estabelece o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto em seu inciso I quanto no inciso II, posto que as medidas de compensação da renúncia fiscal para o exercício não só demonstram que o impacto dos benefícios foi considerado na estimativa da receita orçamentária, como também aperfeiçoam os controles e ações para a eficácia do incremento da receita dos impostos estaduais.

Ao analisar tais alegações da defesa, a DFAE aponta (peça 36, fls.35/36) que a alternância disposta no art. 14 da LRF traz a seguinte consequência óbvia: não é exigida a adoção de medidas de compensação se a renúncia foi considerada na estimativa de receita da

lei orçamentária e não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO. Caso contrário, é obrigatória a adoção de medidas de compensação, as quais deverão ser implantadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal.

Para afastar a exigência de medidas de compensação, segundo a DFAE, não basta que a perda de receita tenha sido considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, mas impõe-se cumulativamente que a perda de receita não afete as metas de resultados fiscais previstas na LDO.

A DFAE ressalta que a ocorrência se refere que as medidas não se enquadram àquelas delimitadas na LRF, bem como que não houve quantificação concreta delas, reiterando o fato de que os demonstrativos apresentados em Relatório Preliminar não se prestam a cumprir a determinação legal (art. 14 da LRF), isso porque em um cenário de franco descumprimento de metas fiscais, como exposto na presente prestação de contas, a gestão fiscal responsável deve rever as receitas a que renunciou.

Com efeito, a DFAE considerou a achado não sanado e conclui que ao violar o disposto no art. 14 da LRF, o Governo do Estado comprometeu a higidez das contas públicas, prejudicando a transparência, metodologia e clareza das renúncias fiscais e que as medidas compensatórias não seguem uma metodologia suficiente e transparente, uma vez que a defesa não apresentou documentos comprobatórios que levassem a afirmar que os montantes destinados de renúncia de receita efetivamente foram compensados pelas medidas adotadas.

Este órgão ministerial acrescenta que ainda que exista um módulo de Planejamento, com a instituição da Renúncia de Receita da LDO para carga de dados, observa-se que não há qualquer alimentação na ferramenta, dificultando a transparência e o controle das informações de renúncia de receita, uma vez que as peças orçamentárias não tratam a integralidade da metodologia apresentada.

Desta forma, este órgão ministerial também considera que as justificativas apresentadas não se prestam a cumprir a determinação legal acima exposta e não atendem aos pressupostos de uma gestão fiscal responsável, pois segundo o § 1º do art. 1º da LRF, 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, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A situação revela-se como fato cujo potencial, em conjunto com as demais, enseja a emissão de parecer prévio recomendando a reprovação das contas.

Neste sentido, frisa-se que esta situação também foi verificada no bojo da prestação de contas de governo estadual, sob a responsabilidade do Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, relativas aos exercícios de 2018, 2017 e 2016, sendo que na de 2016 este Tribunal, por meio do Parecer Prévio nº 182/18, publicado no Diário Eletrônico do TCE/PI nº 013, de 18.01.2019, acatou a recomendação deste órgão ministerial no sentido de que o Poder Executivo Estadual deveria apurar e aprimorar os critérios utilizados na concessão de benefícios e renúncias fiscais, bem como quantificar o real impacto desses mecanismos de renúncia de receita sobre o orçamento do Estado, de modo a avaliar o próprio



mérito dos instrumentos em face das alegações de crise financeira vivida pelo Estado e o aumento da carga tributária.

Os fatos até aqui narrados revelam que o Governo do Estado reincide na prática relatada pela DFAE e descrita acima, de modo que cabe a este Tribunal, no âmbito da fiscalização que lhe defere o art. 70 da Constituição da República, realizar auditoria com vistas a apurar os critérios utilizados na concessão de benefícios e renúncias fiscais, bem como a quantificar o real impacto desses mecanismos de renúncia sobre o orçamento do Estado, de modo a avaliar o próprio mérito dos instrumentos cujo impacto o Estado se recusa a detalhar.



FUNDAMENTAÇÃO

Análise das demonstrações contábeis
aplicadas ao setor público - DCASP

2.5 ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS APLICADAS AO SETOR PÚBLICO - DCASP

2.5.1 Balanço Orçamentário

2.5.1.1 Apresentação de valores nos anexos da demonstração em desacordo ao estabelecido no MCASP E EPIC

O relatório da DFAE informa que os quadros anexos 1 e 2 do Balanço Orçamentário, que informam a execução dos restos a pagar não processados, e dos restos a pagar processados, respectivamente, apresentam valores de forma subestimada no Anexo 1 e superestimada no Anexo 2, conforme explicitado nas tabelas 80 (peça 8, fl.124).

Segundo a divisão técnica, o MCASP, em sua 8.^a edição, Parte V, pg. 423, estabelece que a coluna Saldo do Anexo 1 – Quadro da Execução dos Restos a Pagar não Processados “Compreende o saldo, em 31 de dezembro, dos valores inscritos e ainda não pagos. Corresponde aos valores inscritos nos exercícios anteriores deduzidos dos valores pagos ou cancelados ao longo do exercício de referência”. De igual modo, a IPC n.º 07, da STN, em seu item 23, b, traz o cálculo da coluna Saldo como a soma das colunas (a), (b), que correspondem aos valores inscritos em exercícios anteriores ao de referência, deduzidos os valores das colunas (d) – Pagos, (e) – Cancelados.

Quanto ao Anexo 2 – Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados, o MCASP, na Parte V, subitem 2.5.3, a DFAE afirma que o mesmo disciplina que a coluna Inscritos em 31 de dezembro do Exercício Anterior “Compreende o valor de restos a pagar processados relativos ao exercício imediatamente anterior que não foram cancelados porque tiveram seu prazo de validade prorrogado”. A IPC 07, item 23, c, explicita que a referida coluna corresponde ao saldo da conta contábil 5.3.2.1.0.00.00, que no Balancete do SIAFE de dezembro/2019 apresentava o valor de R\$964.875.332,22.

Assim, a apresentação da coluna com valor de R\$978.174.325,12, superestimado portanto, em R\$13.298.992,90, também refletiu a maior no valor da coluna Saldo, apresentado e publicado em R\$376.054.517,49, quando deveria ter sido de R\$362.755.524,59.

Diante das observações mencionadas, os Anexos 1 e 2 do Balanço Orçamentário de 2019 foram apresentados e publicados com valores em desconformidade ao que disciplinam os normativos orientadores da STN, afrontando a representação fidedigna e a verificabilidade da informação contábil, características qualitativas nos termos do MCASP, refletindo na demonstração e sua compreensibilidade pelos usuários.

A responsabilização pelas situações acima foram atribuídas ao Diretor da Unidade Contábil, Sr. James Lane Ramos de Sousa, responsável pela elaboração dos balanços e prestação de contas, e ao Chefe do Poder Executivo, Sr. José Wellington Barroso de Araújo Dias por se tratar de anexos integrantes das contas do Poder Executivo.

A defesa dos responsáveis esclarece no caso do Anexo I “...que os valores dos Restos a Pagar Inscritos como Não Processados que foram liquidados e não pagos, que permanecendo nessa condição até o final do exercício de referência, passaram a compor o Quadro da Execução de Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 13.298.992,90”.

Admitindo que “... na coluna do Anexo I, referente aos valores inscritos em 31 de dezembro do exercício anterior, os valores de restos a pagar não processados liquidados, que passaram a compor o quadro de Restos a Pagar Processados, não foi devidamente reduzido no mesmo montante. “

Já no caso do Anexo II, alegam que “... foram transferidos os valores de restos a pagar não processados liquidados para restos a pagar processados na coluna referente aos valores inscritos em 31 de dezembro do exercício anterior, no montante de R\$ 13.298.992,90”. Ressaltando que “... essa falha técnica não comprometeu as respectivas colunas de saldos dos Anexos 1 e 2, uma vez que somados os seus saldos refletem o montante de restos a pagar do Ente” reforçando que os valores das colunas de saldos dos Anexos I e II do Balanço Orçamentário estão corretos e “... juntos refletem os valores de Restos a Pagar contabilizados no Balanço Geral 2019”.

Em sua análise técnica, a DFAE afirma (peça 36, fls.38/39) que embora matematicamente não altere o montante dos Restos a Pagar Total considerando que o valor a maior registrado em Restos a Pagar Processados (Anexo II) é o mesmo valor a menor registrado em Restos a Pagar Não Processados (Anexo I), a informação individualizada se apresenta desconexa com outros demonstrativos contábeis além de estar em desacordo com as diretrizes procedimentais e a estrutura definida no IPC nº 07, MCASP 8ª edição, ainda mais se for levado em conta que em emissão recente destes mesmos demonstrativos os mesmos permanecem inalterados, persistindo, portanto, a diferença, o que torna o achado não sanado, fato este ratificado pelo Ministério Público de Contas.

2.5.2 Balanço Financeiro

2.5.2.1 Registro a menor dos Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados

De acordo com o relato da DFAE (Peça 08, fl.129), o montante dos Ingressos, quanto aos Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, R\$2.498.672.754,31, está registrado a menor em R\$127.245.862,44, tendo em vista que o movimento credor da Conta Contábil 2.1.8.8.0.00.00, denominada Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados (L19) nos Ingressos, foi de R\$2.625.918.616,75, conforme consulta ao Balancete do SIAFE/2019.

Informa ainda a DFAE que a referida conta contábil compreende os valores de terceiros ou retenções em nome deles, quando a entidade do setor público for fiel depositaria, exigíveis no curto prazo, ou seja, tais valores foram apresentados e publicados a menor no Balanço Financeiro de 2019.

Foi atribuída a responsabilidade ao Sr. James Lane Ramos de Sousa, Diretor da Unidade Contábil, responsável pela consolidação contábil, e ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, por se tratar de demonstração integrante das contas do Poder Executivo.

Os responsáveis explanam o rito definido pela IPC- Instrução de Procedimentos Contábeis nº 06 da STN, que dispõe sobre a metodologia para Elaboração do Balanço Financeiro no que tange aos campos “Outros Recebimentos Extraorçamentários” e “Outros Pagamentos Extraorçamentários”, argumentando que a diferença apontada no relatório de auditoria corresponde à diferença entre os saldos final e inicial das contas 2.1.8.8.0.00.00, com exceção da conta 2.1.8.8.1.04.00.

Afirmam que as contas 2.1.8.8.0.00.00 correspondem a valores que transitam pelo orçamento e, portanto, já impactaram no balanço financeiro, por essa razão a diferença entre saldos final e inicial destas já fora deduzido do valor correspondente aos ingressos, tendo em vista que o movimento credor foi maior que o movimento devedor no exercício.

Aduzem ainda que a conta contábil 2.1.8.8.1.04.00, entretanto, compreende valores de obrigações, decorrentes de depósitos recebidos, exceto depósitos judiciais, como, por exemplo, os valores das obrigações exigíveis contraídas com o recebimento de depósitos e/ou cauções vinculados a contratos ou outros Instrumentos, para garantias de operações específicas e seus valores não transitam pelo orçamento, por essa razão, não é necessário deduzir o valor correspondente à diferença entre seus saldos final e inicial.

Ressaltam, inclusive, que a forma de cálculo foi a mesma utilizada em todos os exercícios anteriores, cujas contas foram aprovadas, de modo que essa configuração do Balanço Financeiro obedeceu ao mesmo padrão do antigo Sistema de Administração Financeira-SIAFEM e que não há erro nos valores informados na linha de Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados no Balanço Financeiro.

Ao analisar tais justificativas, a DFAE (Peça 36, fls.41/43) relata, em suma, que não foi objeto de questionamento o fato de que nem todos os lançamentos efetuados na aludida conta transitam pelo orçamento do exercício, ou já transitaram e já impactaram o orçamento em algum outro momento, mas, entretanto, a diferença apontada no relatório não foi identificada na Demonstração das Variações Patrimoniais, em nenhum de seus lançamentos não resultantes da execução orçamentária, ou seja, simplesmente foi dito que a divergência refere-se a lançamentos que não impactam no orçamento, mas não foram identificados quais seriam esses lançamentos individualmente para que se pudesse avaliar a veracidade da afirmação.

Além disso, continua a DFAE, o fato de o procedimento utilizado para cálculo ter sido idêntico em todos os exercícios anteriores, cujas contas foram aprovadas, de modo que essa configuração do Balanço Financeiro obedeceu ao mesmo padrão do antigo Sistema de Administração Financeira, o SIAFEM, não sana o achado identificado para o exercício de 2019, uma vez que não houve identificação precisa do detalhamento da divergência para que se pudesse avaliar se o que ocorreu foi uma simples diminuição de valores para “ajuste forçoso” do balanço ou se esses valores são realmente confiáveis.

Segundo a DFAE, a NBC TSP (Norma Brasileira de Contabilidade – Técnica – Setor Público) Estrutura Conceitual, do Conselho Federal de Contabilidade, as demonstrações contábeis para serem úteis, devem corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos, para isso necessita estar completa, neutra e livre de erro material. Adicionalmente é necessário atender ao requisito da verificabilidade, que ajuda a assegurar aos usuários que a informação ali contida representa fielmente os fenômenos econômicos.

No caso em tela esses requisitos restaram prejudicados, o que é corroborado por este órgão ministerial, fato este também verificado na análise das contas do exercício anterior.

2.5.2.2 Apresentação de valor a menor na demonstração - Outros Recebimentos Extraorçamentários

De acordo com o relatório da DFAE (peça 08, fls.129/131), no Balanço Financeiro, a linha “Outros Recebimentos Extraorçamentários” está registrada com valor a menor de R\$50.656.396,00, uma vez que foi apresentada no Balanço Financeiro pelo seu movimento devedor e não credor.

Dessa forma, o Balanço Financeiro, nos Ingressos, não reflete a evolução do saldo, R\$50.656.396,00, entre o exercício anterior e o exercício de 2019 da Conta 218900000 – Outras Obrigações a Curto Prazo, conforme registros do Balancete Geral no SIAFE.

Tais divergências refletiram na subavaliação em R\$177.902.258,44 do Saldo do Exercício Seguinte apresentado no Balanço Financeiro e afrontam a representação fidedigna da informação contábil, característica qualitativa nos termos do MCASP, refletindo na demonstração e sua compreensibilidade.

Foi atribuída a responsabilidade ao Sr. James Lane Ramos de Sousa, Diretor da Unidade Contábil, responsável pela consolidação contábil, e ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, por se tratar de demonstração integrante das contas do Poder Executivo.

Os responsáveis reafirmam suas justificativas apresentadas no item anterior, ao tempo em que explanam o rito definido pela IPC- Instrução de Procedimentos Contábeis nº 06 da STN.

Assim, ao verificar que a defesa apresenta argumentos similares aos utilizados na defesa dos fatos atinentes ao registro a menor dos Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, a DFAE permanece com o entendimento da análise de tal item mencionado acima, conforme relata na peça 36, fls.44/46, o que é reiterado pelo Ministério Público de Contas.

2.5.3 Balanço Patrimonial

2.5.3.1 Caixa e Equivalentes de Caixa – diferença entre os saldos contábil e bancário

Segundo a DFAE (Peça 08, fls.133/134), ao confrontar os saldos contábeis que compuseram o Caixa e Equivalente de Caixa publicado, de R\$1.964.181.656,67, com os saldos dos extratos bancários selecionados pelo critério da relevância de valores frente ao montante do Caixa e equivalentes, da seguinte forma:

Em R\$

	Saldo em 31/12/2019 – SIAFE (A)	Banco/Agência/Conta	Extratos Bancários – 31/12/2019			Diferença (A- D)
			Saldo Conta Corrente (B)	Saldo Aplicação (C)	Total (D=B+C)	
900003 - Setorial Financeira	132.846.795,85	001/ 3791/ 7267-2	0,00	33.919.265,34	33.919.265,34	98.927.530,51
140102 – Educação Básica	175.633.359,96	001/ 3791/ 14000-7	0,00	33.103.762,05	33.103.762,05	142.529.597,91
Total	308.480.155,81	-	0,00	67.023.027,39	67.023.027,39	241.457.128,42

Fonte: Balancete Geral SIAFE/2019; Documentação Web/TCE.

A divisão técnica revela que o Procedimento Contábil Padronizado, referente ao Encerramento do exercício de 2019, emitido pela SEFAZ assim estabelece que “4.3.1.2 As

contas do Balanço deverão ter os seus saldos devidamente analisados, conciliados,(...) aplicando-se, para as contas a seguir, os imediatos procedimentos: (...) 4.3.1.2.2. a Conta Única deverá ser conciliada em conjunto com a Setorial Financeira – 900003”;

A DFAE reitera que as supracitadas divergências de numerário na Disponibilidade de Caixa entre extratos bancários e Contabilidade constam no Relatório de Auditoria da Gestão Fiscal do 3.º quadrimestre/2019 (TC/003397/2020).

Os defendentes destacam, em suma, que a atividade de conciliação bancária no Setor Público, em sentido amplo, vai além da mera conferência entre extratos e o razão de contas contábeis patrimoniais, ao tempo em que explana sobre a execução contábil dos registros efetuados, afirmando também que o Estado do Piauí, assim como outros entes federativos, enfrentou uma questão histórica de inadequações entre a gestão orçamentária e a gestão financeira no âmbito de despesas obrigatórias.

Por fim, ressaltam que o Estado está adotando medidas contínuas para minimizar as divergências entre o SIAFE e os saldos dos extratos de contas bancárias das UG's, inclusive, por meio da implantação de um novo módulo de conciliação bancária do sistema SIAFE-PI, que propiciará processo de conciliação automatizado, o que trará mais confiabilidade às informações.

Ao analisar as alegações de defesa, a DFAE afirma que há o reconhecimento pela defesa da dissonância entre a informação bancária e a informação contábil respectiva e que apesar das medidas adotadas pelo governo, uma nova emissão do Balancete (peça 36, fls.48/50) revelou a persistência do evento identificado - ausência de conciliação - entre o saldo registrado no Balancete Financeiro de dezembro/2019 especificamente conta contábil 111110201-Banco do Brasil (900003-setorial financeira) em relação ao saldo da conta bancária 001/3791/7267-2, que revela uma diferença de R\$ 98.927.530,51, restando a mesma falha - falta de conciliação - entre a conta contábil 111111901 (Educação Básica) e a conta bancária 001/3791/14000-7, descumprindo assim ao que estabelece o Procedimento Contábil Padronizado emanado pela SEFAZ em 13/11/2019, o que tornou o achado não sanado.

Contudo, conforme foi mencionada acima, a presente situação de divergência de numerário na Disponibilidade de Caixa entre Extratos Bancários e Contabilidade, no valor de R\$ 241.457.128,42, em decorrência de ausência de registros contábeis no SIAFE, foi abordada no TC/003397/2020 e consta também no item 2.2.6 deste parecer, tendo sido a mesma considerada sanada parcialmente pela DFAE, haja vista que em uma posição mais atualizada sobre as divergências apontadas na época, a DFAE verificou que em dezembro de 2020 a divergência na conta única foi praticamente resolvida, restando o montante de R\$ 173.118,40 a ser conciliado pela SEFAZ e, em relação às divergências relativas aos recursos do FUNDEB, o Secretário da Educação, Ellen Gera de Brito Moura, em cumprimento à Decisão Plenária nº 574/20, de 02 de julho de 2020, do TC/015896/2019, encaminhou cronograma para regularização das divergências apontadas entre os saldos bancários e os saldos registrados no SIAFE, pelo FUNDEB (UG 140102) em relação à conta Banco do Brasil/ag. 3791-5/ cc 14000-7, cujo prazo final acordado é de 30 de junho de 2021.

Assim, a situação foi considerada sanada parcialmente, mas com a ressalva agora de que resta ser retificado o aludido demonstrativo, de modo que a ausência de registros acarreta impactos negativos tanto para o gestor como para o Governo do Estado.

No caso do gestor, tem-se a sua responsabilidade atrelada ao descumprimento legal das fases da despesa, disciplinadas na Lei nº 4.320/64, bem como implica na falta de confiabilidade de suas prestações de contas.

Relativamente às contas do Governador, que são compostas por demonstrações contábeis, cuja finalidade é dar transparência ao desempenho de seu governo como um todo, bem como ao atingimento de metas e prioridades estabelecidas, podem as mesmas apresentar informações desprovidas da realidade dos fatos contábeis ocorridos.

Foi atribuída a responsabilidade ao Sr. James Lane Ramos de Sousa, Diretor da Unidade Contábil, responsável pela consolidação contábil, e ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, por se tratar de demonstração integrante das contas do Poder Executivo.

No caso, a situação foi sanada parcialmente pela divisão técnica, haja vista que em uma posição mais atualizada sobre as divergências apontadas na época, a DFAE verificou que em dezembro de 2020 a divergência na conta única foi praticamente resolvida, mas há de se ressaltar que tais divergências refletem, sobremaneira, na má qualidade da informação contábil em comento, mormente pela ausência de confiabilidade dos saldos bancários, bem como pelo risco de descontrolo da informação contábil pelo lapso temporal entre a ocorrência de fatos que alteram os saldos bancários e o respectivo registro destas alterações.

2.5.3.2 Passivo Não Circulante apresentado com valor desatualizado

Segundo a DFAE (Peça 08, fls.134/135), as Provisões a Longo Prazo no Passivo não Circulante correspondem às Provisões Matemáticas Previdenciárias relativas ao RPPS e conforme o MCASP, a provisão matemática previdenciária, também conhecida como passivo atuarial, representa o valor presente do total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data.

Acrescenta a DFAE que a Lei n.º 9.717/1998, que dispõe sobre as regras gerais para organização e funcionamento dos RPPS da União, Estados, DF e Municípios, disciplina em seu art. 1.º, I, estabelece que os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observada, dentre outros critérios, a realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios.

Assim, relata a DFAE que os registros das provisões matemáticas no Balanço Patrimonial do Estado de 2019 tiveram por base informações e valores do DRRA – Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial referente ao exercício de 2018, com data cadastral em 31/12/2017, ou seja, foram apresentados e publicados valores decorrentes de avaliação atuarial desatualizada, por conseguinte também desatualizado o Passivo do RPPS do Estado para o exercício de 2019.

De acordo com a divisão técnica do TCE/PI, a ocorrência relatada afronta ainda a relevância, a tempestividade e a verificabilidade, características qualitativas da informação contábil, características qualitativas da informação contábil.

A responsabilidade pelos fatos expostos acima foi atribuída ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, por se tratar de demonstração integrante

das contas do Poder Executivo, e ao Sr. James Lane Ramos de Sousa, Diretor da Unidade Contábil, responsável pelo acompanhamento dos lançamentos contábeis, assegurando o cumprimento da legislação e normas em vigor; elaboração dos balanços e prestação de contas.

A defesa dos responsáveis alega que para o fechamento do Balanço de 2019, com o intuito de atualizar as Provisões de Longo Prazo no Passivo não Circulante referente às Provisões Matemáticas Previdenciárias relativas ao RPPS foi solicitado à Fundação Piauí Previdência (PIAUIPREV-PI) a Avaliação Atuarial referente ao exercício de 2019, com data cadastral de 31/12/2018 e em resposta à solicitação a PIAUIPREV-PI informou que estava em andamento, aguardando o envio da base de dados pela ATI e TCE-PI, conforme OF. GP. Nº 5696/19 PIAUIPREV enviado para ATI e OF. GP. Nº 5770/19 PIAUIPREV enviado ao TCE-PI.

Informou ainda que a PIAUIPREV elaborou em 06/04/2020 o Relatório da Avaliação Atuarial de 2019 (Ano base 2018), encaminhando para a UNICON/SEFAZ somente em 22/04/2020 para os devidos registros contábeis no SIAFE (UG 210208).

A análise da DFAE (Peça 36, fls.51/53) indica que o argumento dos defendentes para não atualização do passivo, ainda que tivesse sido apresentada a comprovação documental da entrega da avaliação atuarial após o encerramento do exercício de 2019, não afastaria o achado, uma vez que o relatório preliminar cita a Lei n.º 9.717/1998, que em seu inciso I do art.1.º estabelece tal avaliação em cada balanço, ou seja, anual.

Assim, seria razoável que a Administração se mostrasse diligente a fim de tomar as providências no intuito da realização tempestiva da reavaliação atuarial e apresentasse o Passivo não Circulante em bases atualizadas no balanço do exercício de 2019, mesmo porque tal ocorrência já tinha sido objeto de comentário no exercício anterior.

Dito isto, entende-se que há um reconhecimento da falha pelos responsáveis, pois foi utilizado um demonstrativo defasado para o registro contábil das provisões matemáticas do Balanço Geral de 2019, no caso, extraindo-se da informação do DRAA de 2018 (ano-base 2017) alegando que na ocasião não dispunha do mais atualizado qual seja, o DRRA de 2019 (ano-base de 2018), cuja informação não foi retificada até o presente momento no BG de 2019, como relata a DFAE, restando identificado, após pesquisa realizada no CADPREV, o valor de R\$ 27.099.983.988,87 enquanto no Balanço Geral permanece R\$ 27.975.722.524,21, portanto, uma diferença de R\$ 875.738.535,34.

Diante dessas considerações, a DFAE considerou o achado não sanado, posicionamento este corroborado pelo Ministério Público de Contas, pois para a informação contábil ser mais útil a todos, ela precisa representar com fidedignidade o que se propõe a representar, devendo a mesma ser tempestiva, ou seja, significa estar disponível para tomadores de decisão a tempo de poder influenciá-los em suas decisões, bem como chegar ao conhecimento do usuário em tempo hábil, a fim de que este possa utilizá-la para seus fins.

2.5.3.3 Apresentação do Ativo Permanente com montante superavaliado

O relatório da DFAE de peça 08, fls.135/136 revela que a IPC n.º 04, da STN, orienta em seu item 17, b, que a linha referente ao Ativo Permanente (L3) do Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes do Balanço Patrimonial é composta pelo somatório das contas escrituráveis de ativo com o atributo (P), excluídas as contas intra, e em desacordo ao citado normativo o montante apresentado e publicado do Ativo Permanente no referido quadro, R\$9.965.362.516,92, foi superavaliado em R\$214.303.524,96, em decorrência

da não exclusão do valor referente ao saldo da conta Créditos Tributários a Receber - Intra OFSS:

Tabela 90 – Ativo Permanente Superavaliado/2019

Campo	Em R\$
	Valor – Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (I)
Ativo Permanente	9.965.362.516,92
	Valor – Balancete Geral (II)
Conta Contábil – Exclusão conforme IPC 04	
112120000 - Créditos Tributários a Receber - Intra OFSS	214.303.524,96
Valor que deveria ter sido apresentado/publicado (III) = (I-II)	9.751.058.991,96

Fonte: Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes do BP/2019; Balancete Geral SIAFE/2019 – Conta Contábil 112120000.

Isso, segundo a divisão técnica, afetou a representação fidedigna e a verificabilidade da informação contábil, características qualitativas nos termos do MCASP, refletindo no anexo do BP e sua compreensibilidade pelos usuários.

A responsabilidade foi atribuída ao Diretor da Unidade Contábil, Sr. James Lane Ramos de Sousa, responsável pela consolidação contábil, e ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, por se tratar de demonstração integrante das contas do Poder Executivo.

A defesa argumenta que embora o valor total do ativo no montante de R\$11.715.240.648,63 tenha sido apresentado e publicado no Balanço Patrimonial de maneira correta, no caso do Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes houve descompasso da informação haja vista que não houve a exclusão da conta intraorçamentárias 112120000 - Créditos Tributários a Receber - Intra OFSS.

Afirma ainda que, com o processo de conciliação e exclusão das contas intraorçamentárias (nível de consolidação 2) com vista a elaboração do Balanço Patrimonial e Quadros Anexos já está mapeado e este tipo de inconsistência não deverá ocorrer a partir de 2020.

Ao ponderar tais arguições, a DFAE entende (peça 36, fl.54) que o defendente reconheceu que de fato não houve a exclusão da conta intraorçamentária 112120000 – Créditos Tributários a Receber – INTRA OFSS do Ativo Permanente o que gerou a distorção, a qual não deverá mais ocorrer a partir de 2020.

Entretanto, em emissão recente do Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (SIAFE) a DFAE observou que não ocorreu revisão dos dados apresentados, tornando o achado não sanado, entendimento este ao qual se coaduna este órgão ministerial.



FUNDAÇÃO

Investimentos Públicos

2.6 INVESTIMENTOS PÚBLICOS

2.6.1 Utilização dos recursos oriundos de operações de crédito em descompasso com os produtos priorizados no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019

A DFAE elenca que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 veio a priorizar os seguintes produtos relacionados à pavimentação, conforme consta na Tabela 99: Produtos priorizados relacionados a pavimentação (2019), colacionada na peça 08, fls.145/147.

Contudo, apenas 03 Programas de Governo contemplaram a realização de obras em pavimentação, quais sejam: 21 - INFRAESTRUTURA E QUALIDADE DE VIDA, 27 - AVANÇA PIAUÍ e 20 - DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DOS TRANSPORTES E LOGÍSTICA, pulverizados nas 6 unidades a seguir: 16208 - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO PIAUÍ – IDEPI, 20207 - COMPANHIA DE TERMINAIS ALFANDEGADOS DO PIAUÍ - PORTO-PI, 21205 - EMPRESA DE GESTÃO DE RECURSOS DO ESTADO DO PIAUÍ S/A – EMGERPI, 45101 - SECRETARIA DAS CIDADES, 46101 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES e 46201 - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGENS DO PIAUÍ - DER/PI.

Todavia, a situação de execução diverge do que fora planejado, isso porque foram executadas despesas com pavimentação em 07 Programas não previstos para o exercício de 2019, distribuídas em 09 unidades que também não possuíam despesas com pavimentação priorizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias também a fizeram, de acordo com a Tabela 100 (peça 08, fl.148).

Assim, enfatizando-se o que consta no relatório preliminar de contas do governo do exercício 2018 (TC 007800/2018), a DFAE verificou uma situação de reincidência no exercício de 2019, uma vez que a aplicação dos recursos do FINISA I e II não fomentou efetivamente a melhoria dos produtos priorizados no exercício, além de contemplar despesas em programas de governo e unidades orçamentárias as quais não priorizaram o tipo de despesa com pavimentação.

A responsabilidade foi atribuída ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, uma vez que se trata de atos realizados em sua gestão, tendo a defesa afirmado (peça 31, fls.56/68) que no Capítulo I da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019, o art. 2º, § 1º está diretamente relacionado com a receita pública, entendendo que as “Prioridades e Metas” para um determinado exercício também poderão ser ajustadas para adequação a uma “nova” realidade.

Informa também que o Governo do Estado vem adotando medidas para o aperfeiçoamento na gestão e monitoramento de seus projetos, com o intuito de mensurar e demonstrar efetivamente os resultados pretendidos com os seus instrumentos de planejamento.

Por fim, conclui que as despesas que foram executadas com pavimentação estão perfeitamente alinhadas com a carteira de trabalho do FINISA I e II.

Ao ponderar as justificativas, a DFAE (peça 36, fls.58/59) considera importante mencionar que Plano Plurianual é um instrumento de planejamento de médio prazo, em que devem constar as despesas de capital e outras delas decorrentes de duração continuada. No caso em questão, afirma que o Relatório Preliminar aponta que não houve produtos previstos

no PPA e priorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias capazes de fomentar a compatibilidade com a despesa executada, isto é, unidades Gestoras executaram despesa de capital do tipo pavimentação em paralelepípedo sem previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias como produto.

Além disso, outro ponto destacado pela equipe de auditoria é que, do que fora executado no FINISA I e II, 75% dos empenhos no exercício não estão atrelados aos produtos previstos no exercício que deveriam ser entregues, mas sim em produtos aos quais não foram previstos – os de pavimentação em paralelepípedo, não tendo assim uma vinculação clara de como a operação de crédito veio a fomentar ao que consta nas peças de planejamento.

Complementa a divisão técnica afirmando que embora não apresentado em relatório preliminar, a situação de não inclusão no Plano Plurianual de tipo de despesas de capital que possam superar um exercício financeiro pode ensejar em crime de responsabilidade, nos termos do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, a DFAE aduz que o argumento da defesa de que as “Prioridades e Metas” para um determinado exercício também poderão ser ajustadas para adequação a uma “nova” realidade não merece prosperar, porque não houve qualquer documento público, revisão legal ou alteração de anexo de metas e prioridades que comprovasse a inclusão de despesas de pavimentação em paralelepípedos nos Programas e Unidades - as quais a equipe técnica mencionou em relatório preliminar - bem como a defesa não veio a apresentar tecnicamente e legalmente qual o nível de adequação efetiva e formal foi realizada para adaptar a essa “nova” realidade.

De igual forma, entende a DFAE que não há qualquer apontamento pela defesa que demonstre que a realização de obras de pavimentação em paralelepípedo fomentaram os objetivos e metas dos Programas apontados, de modo que a situação afronta à transparência pública, o controle externo e o controle social, tornando o achado não sanado.

A respeito do tema, este órgão ministerial vem lembrar que o mesmo foi tratado no bojo da prestação de contas relativa ao exercício de 2017 (TC/006008/2017) e de 2018 (TC 007800/2018), ainda pendentes de julgamento no momento, sendo de bom alvitre mencionar o teor do processo TC/025611/2017, relativo à Auditoria deste Tribunal na operação de crédito FINISA I, captada pelo Governo do Estado junto à Caixa Econômica Federal em 27/06/2017, no valor de R\$600.000.000,00, e destinada ao Plano de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento, no qual se constatou:

- a) Violação do dever de transparência e prejuízo às ações de Controle Externo, em claro descumprimento à cláusula 31.1 do contrato de empréstimo;
- b) Anulação de despesas pagas para reempenho em fonte diversa, afrontando a Lei nº 4.320/64 e Decreto Estadual nº 17.404/2017;
- c) Pagamentos de despesas correntes com recursos oriundos de Operação de Crédito firmada com Instituição Financeira Federal, o que viola o artigo 167, X, da Constituição Federal de 1988 (CF 88) e art. 35, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As informações apontadas no aludido relatório de Auditoria serviram de base para a atuação de diversos órgãos de controle (TCU e MPF, por exemplo), no sentido de proteger o erário e resguardar a correta aplicação dos recursos captados por meio de tal operação de crédito.

Assim, após vários questionamentos, foram adotadas pelos referidos órgãos, a princípio, medidas cautelatórias visando a não liberação dos mencionados recursos, os quais foram recebidos pelo governo do estado depois de decisões judiciais.

No âmbito do TCE/PI, especificamente nos autos da mencionada Auditoria, a DFAE também havia requerido a adoção de medidas visando a suspensão de repasses, dentre outras, mas o Exmo. Sr. Relator à época entendeu que a concessão de medidas cautelares somente deveria ocorrer, estando presentes, indiscutivelmente, os pressupostos de perigo na demora e de plausibilidade do direito alegado, tudo a resultar em irreparável prejuízo ao erário.

No caso, para a dita concessão de medida acautelatória, entendeu que faltavam, por exemplo, questões atinentes à realização das obras, objeto do contrato de empréstimo nº 0482405-71, razão pela qual determinou naquela oportunidade a notificação do Exmo. Sr. Governador do Estado para fosse encaminhado o Cronograma de Execução de aplicação dos recursos provenientes de repasses futuros relacionados ao Contrato de Empréstimo em questão, que é objeto de acompanhamento por parte da DFENG, bem como se abstinhasse de transferir recursos da Conta Vinculada referente ao Contrato de Empréstimo mencionado para a Conta Única do Estado, decisão esta ratificada pelo Plenário deste Tribunal (Decisão nº 578/18).

Em seguida, o Cons. Relator determinou que os autos da Auditoria fossem encaminhados à Diretoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia do TCE/PI - DFENG para que se procedesse à realização de Auditoria nas obras em questão, elaborando relatório circunstanciado, a partir do qual tomaria posicionamento acerca das medidas que fossem pertinentes.

Por seu turno, diante dos fatos analisados e com o intuito de viabilizar a materialidade e autoria das constatações do relatório de Auditoria, a DFENG sugeriu que fosse instaurada Tomada de Contas Especial para apuração de fatos, identificação de responsáveis e quantificação de danos, no caso em apreço, nos 05 (cinco) órgãos onde os recursos foram executados em maior relevância, identificados após aplicação da metodologia da Curva ABC, ocasião em que 88% (R\$ 43.402.343,24) dos recursos foram aplicados no objeto Pavimentação em Paralelepípedo, são eles: SETUR (28%), SECID (19%), IDEPI (17%), SEINFRA (13%) e CCPR (11%), devido aos atos considerados antieconômicos, os quais foram autuados sob os TC/000484/2019, TC/000485/2019, TC/000487/2019, TC/000489/2019 e TC/000490/2019, respectivamente.

Assim, atualmente, os autos da Auditoria foram encaminhados pelo Cons. Relator à DFENG para aguardar a elaboração de relatórios, se encontrando os mesmos, ainda, no referido setor deste Tribunal.

Neste sentido, quanto à aplicação dos recursos envolvidos no FINISA I, resta aguardar o resultado das aludidas tomadas de contas, as quais foram remetidas à DFENG para emissão de relatório circunstanciado.

Contudo, vale frisar que embora este Tribunal não tenha concedido a pleiteada medida cautelar pela DFAE nos autos do TC/025611/2017, relativo à Auditoria deste Tribunal na operação de crédito FINISA I acima mencionado, as irregularidades demonstradas no precitado relatório de auditoria serviram de evidência suficiente para que a Justiça Federal, à época, deferisse, em parte, medida cautelar para determinar a suspensão de desembolso da segunda parcela do contrato de empréstimo n.º 0482405-71 (FINISA I), por descumprimento da

cláusula 31.1, item VIII, conforme consta nos autos da Ação Popular nº 1000682-68.2018.4.01.4000, referentes ao empréstimo FINISA I, cujos autos continuam conclusos para decisão desde 31.03.2020.

Tem-se, ainda, que no início de 2020 a Justiça Federal decidiu receber, com fundamento no art. 17, §9º da Lei 8.429/92, a petição inicial de Ação Civil Pública por atos de Improbidade Administrativa movida pelo Ministério Público Federal em face de José Wellington Barroso de Araújo Dias (Governador do Estado do Piauí), Rafael Tajra Fonteles (Secretário de Fazenda do Estado do Piauí), e de Mauro Gomes de Lima (Diretor da Unidade de Gestão de Dívida Pública da Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí), sob o número 1003328-17.2019.4.01.4000, de modo que os aludidos autos ainda estão pendentes de julgamento.

A alegação para tal ação é de que os aludidos gestores praticaram irregularidades quando da aplicação das verbas oriundas do contrato de empréstimo nº 0482405-71, firmado com a Caixa Econômica Federal, no valor de R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais), por meio do Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento – FINISA, que tem por finalidade facilitar e ampliar a concessão de crédito para as áreas de saneamento, energia, transporte e logística.

A ação foi instruída com o Relatório de Auditoria TC/025611/2017, confeccionado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, dando conta de que os demandados, no interregno de 11/08/2017 a 26/10/2017, retiraram da conta específica do convênio de que se trata (de nº 482.405-6, agência 0029 e operação 006) a importância de R\$ 270.600.000,00 (duzentos e setenta milhões e seiscentos mil reais) - do total da primeira parcela recebida, em 09/08/2017, no valor de R\$ 307.904.932,84 (trezentos e sete milhões, novecentos e quatro mil, novecentos e vinte e três reais e oitenta e quatro centavos) – e a transferiu para a Conta Única do Tesouro Estadual de nº 7267-2, da agência 3791-5, do Banco do Brasil, violando, claramente, a cláusula trigésima primeira do Contrato.

E ainda, para justificar tal operação, a Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí chegou a cancelar diversos empenhos já liquidados e pagos nas fontes 100 (Recursos do Tesouro Estadual) e 117 (Recursos de Operação de Crédito Externa), que atingiram a quantia de R\$ 188.560.117,31 (cento e oitenta milhões, quinhentos e sessenta mil, cento e dezessete reais e trinta e um centavos), referentes a obras realizadas com outras fontes de financiamento, permitindo, assim, que diversas Unidades Gestoras realizassem o reempenho de tais despesas na fonte 116 (Recursos de Operação de Crédito Interna), ou seja, com as verbas do FINISA I.

No tocante ao FINISA II, tem-se internamente o processo TC/011115/2018, referente à Auditoria Concomitante, o qual também foi convertido em Tomada de Contas Especial, em atendimento à sugestão da DFENG, dentre outros motivos pela constatação inicial de “Potencial superfaturamento, na média, global, de 50% no valor total dos contratos de serviços de “pavimentação em paralelepípedo”, decorrente de sobrepreço de 80% no item de serviço “pavimento em paralelepípedo sobre colchão de areia(...)”, ocasionados por superestimação em 308,57% no custo unitário do insumo paralelepípedo (pedra roxa, como assim o denominam)(item 4.1.4)”, conforme decidido em Sessão Plenária Ordinária n.º 010, de 23 de abril de 2020 – VIRTUAL (DECISÃO Nº 297/20-E).

Desta forma, o último despacho constante nos autos, até a presente data, assinado no início de maio de 2020, determina o encaminhamento dos mesmos à DFENG para informar acerca da Tomada de Contas Especial e, em seguida, encaminhar à Comunicação Processual, para que, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa,

norteadores da Administração Pública, fosse procedida à citação dos Gestores do exercício de 2018 da Coordenadoria do Programa de Combate à Pobreza Rural (CPCPR), Sr. Leonardo Sobral Santos, como também da Secretaria de Estado do Turismo (SETUR), Sr. Bruno Ferreira Correia Lima e da Secretaria de Estado das Cidades (SECID), Sr. Gustavo Henrique Mendonça Xavier de Oliveira para que tomem ciência do processo de Tomada de Contas, referente ao exercício de 2018, autuado sob o número TC/01111/2018, e formalizem suas defesas, notadamente em relação aos fatos apontados nos relatórios da DFENG, apresentando a documentação que entendam necessária, no prazo de 15 (quinze) dias contados da juntada do AR aos autos, nos termos do disposto no art. 186 c/c art. 259, I do Regimento Interno deste Tribunal.

Neste sentido, quanto à aplicação dos recursos envolvidos no FINISA II, também resta aguardar o resultado da aludida tomadas de contas.

Além disso, tem-se como fato relevante a incompatibilidade da despesa pública realizada com os objetivos e metas dos programas, pois embora existam várias unidades gestoras autorizadas para a realização de obras públicas, não há devida conformidade entre demais unidades que realizaram obras de pavimentação em paralelepípedo com os objetivos e metas dos programas de governo aos quais essas unidades fazem parte.

Destarte, este órgão ministerial vem destacar que todo o exposto serve para ecoar todas as práticas irregulares cometidas pelos responsáveis, que foram exaustivamente repetidas aqui, e pelo seu teor conduzem à inevitável emissão de parecer prévio desfavorável, em conjunto com os demais fatos já apontados ao longo deste parecer e do que mais consta nos autos.

2.6.2 Inclusão de novos projetos em desatendimento ao disposto na LRF

A DFAE menciona (peça 08, fl.151/152) que a LRF é explícita sobre os requisitos para a inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual, ao mencionar em seu art. 45 que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

A Divisão Técnica do TCE/PI ressaltou o entendimento do TCU acerca do tema no sentido de abstenção de nova licitação para novo projeto enquanto não atendidas cumulativamente as condicionantes relacionadas ao cumprimento do art. 16, §1º, inciso I, e do art. 45 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), conforme Acórdão nº 502/2017- TCU (Processo TC/030.166/2016-0).

Assim, a DFAE observou que **a cada exercício o número de ações paralisadas aumenta**, fato este evidenciado no TC/0078000/2018, tendo o responsável se manifestado nos aludidos autos alegando que antes de 2016 o Sistema de Monitoramento e Acompanhamento de Ações Estratégicas – SIMO era integrado ao SIAFEM e que com a mudança para o SIAFE houve uma pequena defasagem dos dados que eram incluídos no SIMO, e com 90 dias sem qualquer movimentação o sistema do SIMO automaticamente coloca a obra no SISTEMA como paralisado, sem que este dado reflita necessariamente a realidade dos fatos.

Segundo a DFAE, em que pese a justificativa apresentada, o SIMO é utilizado como o sistema padrão e como fonte de dados a ser considerada no levantamento de quaisquer informações que tratem dos projetos em andamento. Assim, sob pena de ferir a

transparência pública, e, sobretudo, de manter processos de trabalhos e metodologias de monitoramento que não refletem a realidade dos investimentos realizados, afirma a DFAE que a justificativa apresentada até então não pode ser utilizada eternamente para a inclusão de novos projetos, até que ocorra a integração entre os sistemas aludidos, uma vez que por si só a mesma não garante o cumprimento da integralidade do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outrossim, conforme apontada pela própria defesa, a DFAE afirma que o sistema informa obras como paralisadas sem que necessariamente reflita a realidade dos fatos. Trata-se assim de erros de concepções e de monitoramento que além de prejudicarem a transparência pública, demonstram falhas de monitoramento e a priorização entre planejamento e execução, de forma que não foram apresentadas alternativas viáveis para saná-las além da integração dos sistemas SIMO e SIAFE, a qual até o presente momento não veio a ocorrer.

Nesse contexto, e enfatizando a não manifestação do Poder Executivo referente ao que consta no parágrafo único do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a DFAE entendeu ser necessária a expedição de recomendação pela suspensão da execução de novos projetos, nos termos do art.45 da LRF.

A responsabilidade foi atribuída pela DFAE ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, uma vez que se trata de atos realizados em sua gestão, que por sua vez alega (peça 31, fls.58/68) que a “Secretaria do Planejamento encontra-se com processo SEI Nº 00017.001064/2020-09 para contratação da empresa MGR Tecnologia da Informação LTDA que tem como objeto implantação de novas funcionalidades no SIMO, o processo encontra-se em andamento e a integração com o SIAFE está prevista no item VIII do termo de referência dessa nova contratação com a empresa MGR. Também se encontra em fase de formalização um novo contrato com a LOGUS para que seja possível criar as funcionalidades necessárias para a integração”.

Menciona ainda a defesa que, que há um rol de melhorias a partir da integração, e as novas funcionalidades previstas para desenvolvimento no SIMO.

A análise técnica da DFAE acerca de tal justificativa remete (peça 36, fls.59/60) ao art. 57 da Lei Orgânica do TCE, acerca da competência desta Corte de Contas, dentre as quais apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo Governador Estado, não sendo válido o argumento de que as falhas serão sanadas quando ainda efetivamente não foram realizados os ajustes necessários para que as ocorrências apontadas não se repitam em exercícios futuros.

Por fim, aduz a DFAE que não foram anexados ou informados nos autos documentos comprobatórios de que as medidas apontadas estão sendo ou serão efetivamente realizadas, nos termos do art. 142 da Lei 5.888/2009, tornando o achado não sanado.

Diante do exposto, não há outro caminho a não ser corroborar os fatos narrados pela DFAE, de que a situação não foi sanada, especialmente no que diz respeito à falta de comprovação de que os dados foram atualizados, devendo este Tribunal expedir determinação ao Governo do Estado para que este efetue, imediatamente, a inserção atualizada das informações constantes no SIMO, com a respectiva integração com o SIAFE-PI, para que possa ocorrer o acompanhamento da execução com maior transparência, bem como suspenda a execução de novos projetos, nos termos do art.45 da LRF.



FUNDAMENTAÇÃO

**Análise do cumprimento da instrução
normativa TCE/PI N.º 08/2018**

2.7 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/PI N.º 08/2018

A DFAE constatou (Peça 08, fl.153) o descumprimento da referida Instrução Normativa quanto ao não envio e envio fora do prazo da seguinte documentação:

Ausência de envio Poder Executivo	
Documento/Demonstrativo	Dispositivo infringido
Cópia dos anexos da LDO elaborados de acordo com o artigo 4º, §§ 1º, 2º e 3º da Lei Complementar n.º 101/2000 – LRF: I anexo de metas fiscais; II anexo de riscos fiscais.	art. 37, § 1.º, I, II
Cópia do ato de desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, até sessenta dias da data de publicação da LOA	art. 37, § 2.º, I, II, III
Cópia do ato que estabelecer a programação financeira até sessenta dias da data de publicação da LOA	
Cópia do ato que estabelecer o cronograma de execução mensal de desembolso, até sessenta dias da data de publicação da LOA	art.41
Cópia da ata de audiência pública para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais, nos termos do art. 9.º, § 4.º, da LRF, a ser realizada até o final de fevereiro - 3.º quadrimestre/2019, ou declaração negativa nesse sentido (prazo de até 30 dias após a realização da audiência)	
Envio intempestivo Poder Executivo	
Documento/Demonstrativo	Dispositivo infringido
Cópia da ata da audiência pública realizada em 11/07/2019 para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais, nos termos do art. 9.º, § 4.º, da LRF. (prazo de até 30 dias após a realização da audiência)	art.41

A tabela 101 acostada pela DFAE evidencia a quantidade de dias de atraso do envio das cópias das atas de audiência pública:

Tabela 101: Dias de atraso da cópia de ata de audiência pública:

Data de envio	Prazo de envio - IN TCE n.º 08/2018	Quantidade de dias de atraso
24/09/2019	Até 30 dias após a realização da audiência	44 dias para audiência realizada em 11/07/2019

A DFAE atribuiu a responsabilidade pelos fatos narrados acima ao Exmo. Sr. Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, por se tratar de documentação relativa às contas do Poder Executivo.

A defesa do responsável (peça 43, fl.58) afirma que a SEPLAN, através do ofício n° 011/2019 de 15 de janeiro de 2019, encaminhou por mídia digital (CD) todos os instrumentos de planejamento referentes ao exercício de 2019 (inclusive a LDO-2019). Para o referido ofício, o setor competente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí gerou o protocolo de número 000506/2019, com data de 15/01/2019.

Ressalta, ainda, que a LDO2019, Lei nº 7.143, de 21 de agosto de 2018, os Anexos de Metas e Riscos Fiscais, bem como o Anexo de Metas e Prioridades foram publicados ainda em 2018 no site da Secretaria do Planejamento, dando assim publicidade à matéria pertinente e junta imagem do recibo de entrega no protocolo do TCE-PI (fl.60, peça 31).

Defende também que “Em 08 de março de 2019, dentro do prazo, o Poder Executivo do Estado remeteu ao Tribunal de Contas documentos demonstrando o

desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, em conformidade com o ato publicado no DOE/PI, o que pode ser verificado no Sistema Documentações WEB do TCE-PI”, ao tempo em que junta imagem das telas do referido sistema.

Aduz que dentre os mecanismos de controle fiscal inseridos na Lei de Responsabilidade Fiscal, tem-se a figura da Audiência Pública de Avaliação de Metas Fiscais, que deve ser realizada de forma quadrimestral nos meses de maio, setembro e fevereiro.

Alega que o Poder Legislativo é o responsável por toda a organização da Audiência Pública, realizando os atos de convocação da população e demais interessados através de edital nos veículos de comunicação oficiais, o agendamento de data e disponibilização de local. Ao final, é procedida a convocação do Poder Executivo, através de ofício, para que compareça ao local, data e horário determinado para que explique sobre as metas fiscais.

Não obstante a necessidade de prévia comunicação por parte da ALEPI, a Secretaria da Fazenda comunicou a Casa Legislativa sobre a disposição para a realização da Audiência Pública por meio dos Ofícios GSF de números 508/2019; 930/2019 e 057/2020. Informa que as audiências relativas aos 1º e 2º quadrimestres de 2019 foram realizadas, sendo a documentação enviada ao TCE-PI por meio do “Documentação Web”, e, em observância ao princípio da transparência, foram disponibilizadas no site da Secretaria de Fazenda do Estado.

Com relação a audiência pública do 3º quadrimestre de 2019, cujo prazo era até 28.02.2020, destaca a defesa que com a edição do Ato nº 31/2020, de 16 de março de 2020, a ALEPI passou a adotar medidas de prevenção ao coronavírus (Covid-19), entre elas, a determinação para que as reuniões das comissões técnicas fossem realizadas somente com a presença dos parlamentares e do servidor responsável pela redação de ata, mas que na prática, em razão da Pandemia e da limitação do acesso da população às dependências da Assembleia Legislativa, salvo por questões urgentes ou excepcionais, o que vem ocorrendo é a suspensão da realização de audiências públicas no âmbito da ALEPI, o que explica plenamente o fato de até o presente momento a audiência pública relativa ao terceiro quadrimestre não ter ocorrido.

Diante do exposto, tendo em vista que as Atas das Audiências realizadas foram encaminhadas à Corte de Contas tão logo tenham sido disponibilizadas ao Poder Executivo, que se disponibilizou a realizar todas as audiências, conforme demonstrado, não é razoável a responsabilização do Governador do Estado, afinal, este não pode determinar a realização da Audiência Pública, tão pouco envio célere das respectivas atas.

Ao analisar tais alegações, a DFAE (Peça 36, fls.61/62) afirma que permanece o entendimento do relatório preliminar quanto ao não envio da cópia dos anexos da LDO elaborados de acordo com a LRF (anexo de metas fiscais e anexo de riscos fiscais), uma vez que o meio exigido de envio é o sistema Documentação Web do TCE, e que neste somente consta a cópia da referida lei e o anexo de prioridades e metas incompleto.

Quanto ao não envio da cópia do ato de desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, o defendente argumenta tão somente o que foi constatado no relatório técnico, qual seja, o envio dos anexos, mas não da cópia do ato, no caso a Resolução CGFR n.º 002/2019.



Relativamente à ausência de envio da cópia da ata de audiência pública relativa à avaliação do 3.º quadrimestre/2019, o defendente informa que comunicou à Assembleia Legislativa sobre sua disposição para a realização da audiência pública, entretanto não anexou em sua defesa cópia dos ofícios enviados para a devida comprovação.

No que se refere ao envio intempestivo da cópia da ata de audiência pública realizada em 11/07/2019, alega que a responsabilidade pela organização da audiência pública destinada a apresentar o resultado da gestão fiscal é da Assembleia Legislativa, porém não encaminha documentos que comprovem que cumpriu sua parte solicitando à Casa Legislativa tempestivamente o agendamento da respectiva audiência nos prazos previstos no artigo 9º, § 4º da Lei Complementar nº 101/2000.

Por todo o exposto, a DFAE considera os achados não sanados.

Este órgão ministerial vem ressaltar a importância da Audiência Pública como mecanismo de Avaliação de Metas Fiscais, decorrente do princípio da publicidade e do regime democrático de direito, cuja realização deve se dar nos meses de fevereiro, maio e setembro.

Embora o Poder Legislativo seja o responsável por toda a organização da Audiência Pública (atos preparatórios) e a subsequente convocação do Poder Executivo, através de ofício, para que compareça ao local, data e horário determinado para que explique sobre as metas fiscais, tem-se, no presente caso, a responsabilização do Exmo. Sr. Governador não pela não realização das referidas audiências, mas sim pelo não encaminhamento da cópia das citadas atas das audiências públicas para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais, nos termos do art. 9.º, § 4.º, da LRF, ou declaração negativa nesse sentido.

Por isso, corrobora-se o entendimento da DFAE.

 **CONCLUSÃO**

3. CONCLUSÃO

Visando obedecer a sua missão constitucional de apreciar as Contas do Governo, o art. 160, caput e §1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, estabelece que o parecer prévio deverá ser conclusivo no sentido de exprimir se as contas do Governo do Estado representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública e conterá registros acerca da observância às normas constitucionais, legais e regulamentares quando da execução dos orçamentos do Estado e das demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Da mesma forma, o §2º do mesmo dispositivo estabelece a obrigatoriedade da elaboração de relatório contendo as seguintes informações: o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, a eficiência e a economicidade, bem como ao alcance de metas e à consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; o reflexo da administração financeira e orçamentária estadual no desenvolvimento sócio-econômico do Estado e a avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes próprios de previdência social e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial.

O relatório inicial da DFAE e análise das justificativas apresentadas, realizadas com objetivo de fundamentar a apreciação das contas do Governo do exercício de 2019, revelaram um rol de irregularidades com repercussões graves no mérito do parecer a ser submetido à Assembleia Legislativa, a fim de que aquela instituição proceda ao julgamento das contas do Governador do Estado.

Nesse sentido, na opinião do Ministério Público de Contas, as contas de 2019 apresentam as seguintes irregularidades que, dada sua materialidade e efeitos, justificam um parecer adverso por parte do TCE/PI:

a) reincidente inclusão de projetos com mesma finalidade em mais de um órgão/entidade, com o conseqüente desvirtuamento da programação orçamentária (art. 21, II, Lei n.º 6.756/2014 – LDO - item 2.1.1);

b) descumprimento de prazos relativos às Audiências Públicas acerca das metas fiscais – (§4º, do art.9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - item 2.2.2);

c) déficit de R\$ 1.296.412.239,69 na Execução Orçamentária em Desrespeito ao Equilíbrio Fiscal (art.1º, § 1º, da LRF – item 2.2.3);

c.1) abertura de crédito adicional, por excesso de arrecadação na fonte 100 – recursos do tesouro estadual, com recursos inexistentes, ou seja, sem qualquer arrecadação, em efetivo descumprimento ao artigo 167, V, da Constituição Federal e ao artigo 43 da Lei nº 4.320/64 (item 2.2.3);.

d) descumprimento das Metas de Resultado Nominal e Primário e Ampliação do Endividamento do Estado (item 2.2.4);



- e) realização de Operações de Crédito Vedadas pelo art.37 da LC nº 101/2000 (item 2.2.5)
- f) insuficiência da Disponibilidade de Caixa Total em R\$ 128.805.540,92 (item 2.2.7);
- g) descumprimento do Limite Constitucional com Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art.212, caput, CRFB – item 2.3.1);
- h) inclusão indevida de pagamento de pessoal que não se enquadra como profissionais do magistério (art. 22 da Lei n.º 11.494/07 – item 2.3.1.1);
- i) descumprimento do Limite Constitucional com Aplicação de Recursos em Gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde (LC n.º 141/2012; art. 198, § 3º da CRFB – item 2.3.2);
- j) reincidentes medidas compensatórias de renúncias de receitas que não se enquadram nos requisitos exigidos pela LRF em seu art. 14 (item 2.4.1);
- k) utilização dos recursos oriundos de operações de crédito em descompasso com os produtos priorizados no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (item 4.1)
- l) inclusão de novos projetos em desatendimento ao disposto no art.45 da a LRF (item 4.2);
- m) inconsistências em demonstrações contábeis:
- m.1) Balanço Patrimonial:
- m.1.1) apresentação do Passivo Não Circulante com valor desatualizado e do Ativo Permanente com montante superavaliado, conforme Balanço Patrimonial (itens 3.3.2 e 3.3.3, respectivamente);

Desta feita, após uma detida análise técnico-jurídica das contrarrazões apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado e considerando todas as informações constantes dos autos e o conjunto de irregularidades identificadas, o Ministério Público de Contas manifesta-se para que este Tribunal emita parecer prévio, conforme exigido pelo art. 160 do Regimento Interno do TCE, no sentido de que as contas do Governo referentes ao exercício de 2019 não representaram adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial em 31/12/2019, bem como não observaram os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela **emissão de parecer prévio recomendando a reprovação das contas de governo do Estado do Piauí, atinentes ao exercício de 2019**, sob a responsabilidade do Governador José Wellington Barroso de Araújo Dias, com base no art. 120, “caput”, da Lei nº 5.888/09, sem prejuízo das recomendações e determinações indicadas no corpo deste parecer e dos relatórios da DFAE.

Em decorrência das irregularidades e dos achados apontados acima e das informações evidenciadas ao longo do presente parecer, este órgão ministerial reitera os encaminhamentos sugeridos no relatório da DFAE, destinadas ao Exmo. Sr. Governador e aos secretários de Fazenda e Planejamento, conforme Tabela 103 acostada na Peça 8, fls.157/158.

Além dos encaminhamentos sugeridos pelo DFAE, considerando todo o

exposto ao longo da análise da prestação de contas em exame, este Ministério Público de Contas propõe ainda ao Plenário que adote as seguintes medidas:

1. Quanto à renúncia de receitas:

a) **recomende** ao Poder Executivo Estadual apurar e aprimorar os critérios utilizados na concessão de benefícios e renúncias fiscais, bem como quantificar o real impacto desses mecanismos de renúncia de receita sobre o orçamento do Estado, de modo a avaliar o próprio mérito dos instrumentos em face das alegações de crise financeira vivida pelo Estado e o aumento da carga tributária;

b) **determine** ao Poder Executivo Estadual que defina uma metodologia para a elaboração das estimativas de impacto orçamentário-financeiro das renúncias de receitas, obrigatória a utilização de estimativas estáticas, com vistas ao cumprimento efetivo do caput do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) **determine** ao Poder Executivo Estadual inclua no relatório quadrimestral a que se refere o art. 9º. § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, c/c o art. 1º, § 1º, da mesma lei, demonstração quanto ao cumprimento do art. 14 da referida lei, especificando as medidas de compensação implementadas no quadrimestre analisado.

d) **determine** ao Poder Executivo Estadual que divulgue em seu sítio na internet os cadernos metodológicos que explicitam a forma de cálculo das renúncias de receita, e, também, os pressupostos utilizados para enquadramento da desoneração como gasto tributário, com o fim de conferir transparência à metodologia de cálculo das previsões de renúncias tributárias, com base no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 e no art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011);

e) **determine** ao Poder Executivo Estadual que nas próximas LDOs insira dispositivos que prevejam: I – plano de revisão de despesas e receitas que priorize a redução da renúncia de receita no Estado, II – a imposição de limite temporal máximo de 3 anos para as renúncias de receitas, prorrogáveis só no caso de avaliação positiva de seus resultados, III – a prorrogação de incentivos fiscais só é possível com redução do valor anterior, sugerindo-se corte de pelo menos 30%.

f) **sugira** ao Poder Executivo Estadual que crie ou mantenha grupo especializado voltado para a governança dos benefícios fiscais do Estado, com atuação em conjunto das secretarias de estado;

g) **sugira** ao Poder Executivo Estadual que elabore plano de ação com as medidas necessárias ao registro contábil das renúncias de receita, sob a responsabilidade dos órgãos gestores da administração pública estadual, em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e as orientações e manuais da Secretaria do Tesouro Nacional;

h) **recomende** ao Poder Executivo Estadual que por meio do Sistema de Controle Interno do Governo promova análises voltadas à estimativa e à execução das renúncias de receitas no Estado, notadamente quanto ao processo de contabilização e à fidedignidade dos valores de benefícios fiscais fruídos, aos impactos nas metas fiscais estabelecidas na LDO, bem assim à participação nos processos de avaliação da efetividade da política de renúncia fiscal;

2. Quanto à LDO:

a) **recomende** ao **governo estadual** que, no caso de órgãos que tenham a mesma função ou executem as mesmas ações e produtos, que ensejam o desvirtuamento da programação orçamentária, a revisão da política de utilização destes órgãos, reavaliando-se a necessidade de sua manutenção, promovendo-se a extinção dos considerados dispensáveis e operacionalizando-se os demais;

3. Quanto à inclusão indevida de despesas:

a) **determine** ao **Governo do Estado** e ao **Contador Geral do Estado** que não incluam despesas com pessoal que não se enquadram como profissionais do magistério com FUNDEB, em desacordo do art. 22 da Lei n.º 11.494/2007;

4. Quanto ao Sistema de Monitoramento e Acompanhamento de Ações Estratégicas – SIMO:

a) **determine** ao Governo do Estado para que este efetue, imediatamente, a inserção atualizada das informações constantes no SIMO, com a respectiva integração com o SIAFE-PI, para que possa ocorrer o acompanhamento da execução com maior transparência, bem como **suspenda** a execução de novos projetos, nos termos do art.45 da LRF;

5. Créditos adicionais:

a) **determine** ao Gestor para que se abstenha de proceder à abertura de créditos adicionais mediante excesso de arrecadação, sem a existência de recursos efetivos, empregando adequada metodologia de cálculo capaz de avaliar, em cada fonte, mês a mês, o excesso ou não de arrecadação, assim como os riscos de arrecadação;

6. Comunicações:

Este órgão ministerial também solicita que a Secretaria do Tesouro Nacional – STN seja comunicada acerca das inconsistências em demonstrações contábeis do Estado do Piauí, em especial as constatadas no Balanço Patrimonial, haja vista a apresentação do Passivo Não Circulante com valor desatualizado, bem como do Ativo Permanente com montante superavaliado;

O Parquet de Contas requer que seja efetuada a **comunicação** ao **Ministério Público Estadual** para as providências cabíveis, em especial quanto a(o):

a) descumprimento do Limite Constitucional com Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art.212, caput, CRFB – item 2.3.1);

b) inclusão indevida de pagamento de pessoal que não se enquadra como profissionais do magistério (art. 22 da Lei n.º 11.494/07 – item 2.3.1.1);

c) descumprimento do Limite Constitucional com Aplicação de Recursos em Gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde (LC n.º 141/2012; art. 198, § 3º da CRFB – item 2.3.2);



d) abertura de crédito adicional utilizando como fonte de recursos o excesso de arrecadação oriundo de receitas patrimoniais de alienação de ativos que não foram arrecadadas, que pode ser classificado como crime contra as finanças públicas e dar ensejo à penalidade prevista no art. 359-D do Código Penal, que é o fato de ordenar despesa não autorizada por lei, bem como pode ser enquadrado como ato de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, previsto na Lei nº 8.429/92, no seu art. 11 (item 2.2.3 e 2.2.7);

Por fim, este órgão ministerial solicita que seja dada ciência à ALEPI acerca da realização de Operações de Crédito vedadas pelo art.37 da LC nº 101/2000, que pode configurar crime de responsabilidade contra a lei orçamentária, conforme estabelece o inciso 10, do art. 10 c/c o art.74 da Lei nº 1.079/50, com as redações conferidas pela Lei nº 10.028/2000 (item 2.2.5);

É o parecer.

Teresina (PI), 11 de agosto de 2021.

Raïssa Maria Rezende de Deus Barbosa
Procuradora do Ministério Público de Contas





 mpdecontaspi

 mpcpi

 mpc.pi.gov.br

 MPdeContasPI

 (86) 3215-3876

 mpc@mpc.pi.gov.br

 (86) 99438-7549

 Av. Pedro Freitas, 2100 - Centro Administrativo - Teresina- PI - CEP: 64108-900



Ministério Público
de Contas do Piauí