



RELATÓRIO Nº 193/2019 - GCEF.

Processo nº: 201800047001119/314-01

Assunto: 314-01-RELATÓRIOS LRF-GESTÃO FISCAL

Unidade Técnica:

Interessado: Procuradoria Geral de Justiça - Mpe-go

Conselheiro Relator: EDSON JOSÉ FERRARI

Auditor: HELOISA HELENA ANTONACIO MONTEIRO GODINHO

Procurador: MAISA DE CASTRO SOUSA

Trata-se do Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 1º quadrimestre do exercício financeiro de 2018, do Ministério Público do Estado de Goiás - MP/GO.

No Tribunal de Contas, preliminarmente, o Serviço de Contas do Governo, na Instrução Técnica nº 20/2018 (evento 3), após o seu exame, apresentou a seguinte síntese:

- a) Publicou o RGF dentro do prazo legal (item 2.3 - Publicidade);
- b) Encaminhou o RGF para o Portal TCexpress, dentro do prazo estabelecido pelo Regimento Interno do TCE-GO (item 2.1.1- Tempestividade);
- c) Publicou na internet o RGF, dando, portanto, ampla divulgação (item 2.2 - Publicidade);
- d) Cumpriu a transparência ativa exigida pela Lei Estadual nº 18.025/2013, tocante à gravação de relatórios referente à remuneração recebida pelos servidores, membros, inativos e pensionistas, em diversos formatos eletrônicos, (art. 6º, §3º da lei 18.025/2013) (item 2.2 - Publicidade);
- e) A despesa com pessoal do Ministério Público do Estado de Goiás atingiu o limite de alerta prescrito pelo artigo 20 da LRF (item 2.5 - Limites da Despesa Total com Pessoal);
- f) Não consta o cronograma de desembolso financeiro divulgado no Portal de

Transparência do Órgão os recursos provenientes de duodécimos repassados pelo Poder Executivo (item 2.2 - Publicidade);

- g) Na elaboração do relatório de despesa com pessoal do MP-GO foram efetuadas as exclusões de despesas de indenizações e restituições trabalhistas cujo montante alcança R\$ 19.983.701,34 oriundos de licença-prêmio, abono pecuniário e outras indenizações



que não se enquadram na exclusão permitida pelo art. 19, §1º, I da LC nº 101/00 (item 2.4 - Despesa com Pessoal);

h) As despesas correntes empenhadas até junho/2018 atingem 59% do limite permitido (item 2.4.1) pela EC nº 54/2017. Portanto, as estimativas permitem concluir que se não houver cortes nas despesas correntes, o Ministério Público poderá descumprir o artigo 41 da Emenda Constitucional Estadual nº 54/2017, combinado com a Emenda Constitucional nº 55/2017, implicando, portando, em responsabilidade ao Gestor (item 2.4.1 - Regime Fiscal Instituído pela EC nºs 54/2017 e 55/2017)

i) Entende-se que a alteração legislativa que acresceu o §8º no artigo 113 da Constituição Estadual é inconstitucional, conforme exposição inserida no tópico 2.4.2 deste relatório. Além disso, a constitucionalidade do §8º do artigo 113 da Constituição Estadual está sendo contestada no âmbito desta Corte de Contas por meio do Processo nº 201800047000202.

Como proposta de encaminhamento, sugeri:

I. Alertar o Ministério Público:

a) com fundamentado no inciso II, § 1º, art. 59 da LRF, que o montante da despesa total com pessoal de 1,86% da RCL ultrapassou o limite de alerta, permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, LCF nº 101/00 (item 2.5 - Despesa com Pessoal).

b) que as despesas empenhadas do Órgão até junho/2018 atingiram 59% do limite permitido (item 2.4.1) pela Emenda Constitucional nº 54/2017, combinado com a Emenda Constitucional nº 55/2017 e Resolução nº 08/2017 do TCE-GO, sendo que o descumprimento implicará em responsabilização ao Gestor (art. 43 EC nº 54/2017).

II. Determinar ao Ministério Público:

a) Que deixe de excluir do relatório de gestão fiscal subsequentes as despesas provenientes de licença-prêmio, abono pecuniário e outras indenizações que não se enquadram na exclusão permitida pelo art. 19, §1º, I da LC nº 101/00 (item 2.4 - Despesa com Pessoal).

Sugere-se ainda ao Conselheiro Relator, com fundamento no art. 359 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, que abra incidente de inconstitucionalidade para que o art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 112/2017 seja submetido ao plenário para apreciação e deliberação (item 2.5.3 - A Inconstitucionalidade do Artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 112/2014). E considerando que o incidente deve ter trâmite em autos apartados, § 2º, art. 359 do RITCE-GO, e visto que o Relatório de Gestão Fiscal



(RGF) é um dos instrumentos utilizados para execução das atividades de fiscalização (art. 237 do Regimento Interno do TCE, Resolução nº 22/2008), sendo imprescindível para o acompanhamento da regular gestão fiscal dos Poderes e Órgãos Autônomos; recomenda-se ao Conselheiro Relator que adira e proceda o encaminhamento célere das propostas presentes neste relatório, com vistas a dar efetividade ao trabalho de fiscalização e preservar o bem público, e em seguida proceda o arquivamento deste processo.

Após a realização do contraditório, a Unidade Técnica ratificou as conclusões anteriores, sugerindo a seguinte proposta de encaminhamento:

I. Mantenha o alerta, dirigido ao Ministério Público do Estado de Goiás, informando que o montante da despesa com pessoal ultrapassou 90% do limite, nos termos do artigo 59 da Lei nº 101/2000;

II. Mantenha o alerta, dirigido ao Ministério Público do Estado de Goiás, informando-o que as que as despesas empenhadas do Órgão até junho/2018 atingiram 59% do limite permitido (item 2.4.1) pela Emenda Constitucional nº 54/2017 combinado com a Emenda Constitucional nº 55/2017 e Resolução nº 08/2017 do TCE-GO, sendo que o descumprimento implicará em responsabilização ao Gestor (art. 43 da EC nº 54/2017).

III. Determine ao Ministério Público do Estado de Goiás que deixe de excluir do relatório de gestão fiscal subsequentes, as indenizações com despesas de pessoal não relacionados à demissão de servidores públicos (art. 19, §1º, I da LC nº 101/00);

IV. Proceda ao arquivamento do presente processo.

Em seu momento, o Ministério Público de Contas, pelo Parecer nº 411/2019 - GPMC (evento 14), opinou no sentido de que:

a) O processamento dos autos de RGF deve seguir o trâmite estabelecido na Resolução TCE nº 009/2016;

b) Valores relativos ao imposto de renda retido na fonte (em que o servidor é o contribuinte do tributo, que incide sobre sua remuneração), bem como parcelas utilizadas para o pagamento de pensionistas e de benefícios à servidores possuem natureza de despesas de pessoal.;

c) Que seja adotada na integralidade a proposta de encaminhamento apresentada pelo Serviço de Contas de Governo na Instrução Técnica nº 47/2018.



A Auditoria (evento 15) manifestou pelo arquivamento dos autos após a expedição dos alertas.

É, em síntese, o relatório.

VOTO

A competência deste Tribunal de Contas para apreciar Relatório de Gestão Fiscal encontra-se estampada no inciso IX, do art. 1º, da Lei estadual nº 16.168/2007, combinado com o art. 59, da LC nº 101/2000, regulamentada nas normas regimentais e pela Resolução Normativa nº 09/2016.

O RGF tem fundamento no art. 54, da LC nº 101/2000, a denominada lei de responsabilidade fiscal, e será apresentado ao final de cada quadrimestre pelas autoridades relacionadas na cabeça do artigo.

O RGF, para Aguiar (Lei de Responsabilidade Fiscal, Questões Práticas, 2ª ed., Ed. Fórum, pág. 245) é um instrumento público, mediante o qual é posto em prática o princípio da transparência da gestão fiscal, que tem a finalidade de demonstrar a execução orçamentária referentemente à realização de todas as receitas e despesas, praticadas por todos os órgãos integrantes dos Três Poderes, inclusive o Ministério Público.

Trata-se, portanto, de mecanismo de responsabilidade na gestão fiscal e, sobretudo, para buscar o equilíbrio das contas públicas, mediante planejamento eficaz, transparência absoluta, controle austero e a responsabilização dos agentes que não cumprirem os comandos da LRF.

No que tange à transparência, a LRF enalteceu inclusive a participação da sociedade em audiências públicas e da ampla divulgação das informações gerenciais através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, sem olvidar dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais.

Aqui está a tratar do Relatório de Gestão Fiscal.

A LRF estabeleceu novas competências ao Tribunal de Contas, por exemplo, a atribuição de alertar previamente a ocorrência de fatos que possam afetar o equilíbrio das contas públicas do Estado (art. 59). Tratam-se de situações ainda novas, podemos dizer, que estão a exigir as necessárias adequações do Tribunal de Contas, no caso, por exemplo, da análise do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal. Explico.



No caso em exame, está-se a analisar o RGF, relativo ao 1º Quadrimestre de 2018. Evidencia-se, assim, que a atuação do Tribunal de Contas está um pouco atrasada, a destempo. A atividade de fiscalização acaba por desvanecer-se, na medida em que se limita a examinar fatos pretéritos, que não surtem mais efeitos. Perde-se a grande oportunidade de neles interferir, por exemplo, alertar o gestor responsável, não restando outra coisa senão a mera função de julgá-lo em comparação a um padrão ideal, nem sempre adequado à realidade vivida na Gestão Pública.

A inexistência de contemporaneidade - e isso foi tema de debate neste Tribunal de Contas - entre a ocorrência do fato e o efetivo exercício da fiscalização acaba por produzir uma atividade fiscalizatória de caráter eminentemente punitivo, em prejuízo da sua função mais importante, a meu ver, que é a pedagógica e preventiva (poder de alerta), pois se antecipar à ocorrência de irregularidades é claramente bem mais produtivo e razoável do que simplesmente esperar que elas ocorram para então agir. Pode ser tarde demais.

Tenho que esses dois instrumentos, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, deveriam funcionar como mecanismos para o Tribunal de Contas exercer o seu poder de alerta (art. 59, § 1º) e o seu poder de recomendação ou de determinação. O alerta no caso em que ainda há tempo de evitar o comprometimento da gestão fiscal, mediante a adoção de medidas preventivas; já a recomendação ou determinação na hipótese de erro na elaboração ou na publicação do relatório ou mesmo outra questão que viesse a comprometer a gestão fiscal e que exigisse a imediata adoção de medidas corretivas.

Talvez por isso a LRF, no art. 57, estabelece que o Tribunal de Contas deveria apreciar e decidir acerca das prestações de contas, num prazo de 60 (sessenta) dias. Não obstante, a suspensão da norma pela ADI 2238, a ideia, a meu ver, era justamente para contemplar a contemporaneidade, entre o fato e a fiscalização, privilegiando a adoção de medidas preventivas, mediante o poder de alerta ou de recomendação.

Vislumbra-se que, por essa razão também, este egrégio Tribunal Pleno aprovou a Resolução nº 09/2016, parra instituir um novo modelo de fiscalização dos relatórios mencionados, circunscrevendo-se tão somente à aferição dos limites de gastos e endividamento do poder público, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 59), nos precisos termos do seu art. 4º.

E mais, modificou, inclusive, a tramitação processual, visando buscar justamente a mencionada contemporaneidade entre a ocorrência do



fato e o efetivo exercício da fiscalização. Atualmente, a meu ver, não há tramitação do RREO e do RGF no Ministério Público de Contas e na Auditoria, sendo analisados pela Unidade Técnica e enviados ao Conselheiro Relator para adoção de providências necessárias e pertinentes, se for o caso.

Neste contexto, repito, a inexistência de contemporaneidade entre a ocorrência do fato e o efetivo exercício da fiscalização compromete sobremaneira a eficácia e a efetividade de nossa atuação. A edição desta Resolução nº 09/2016, já é um bom começo.

Não se pode perder de vista que os relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal correspondem ao respectivo exercício financeiro, e a análise destes instrumentos deve se dar de forma contemporânea, para que eventuais recomendações ou determinações possam ser corrigidas e implementadas no tempo oportuno, e visando, inclusive, interferirem nas contas anuais do jurisdicionado e de governo. Por esta razão, proposta de arquivamento de feitos semelhantes nessas mesmas circunstâncias, a exemplo dos Acórdãos 2285/2013 e 4138/2017, foi acolhida por esta 1ª Câmara. Por essas razões, não vejo efetividade na expedição dos alertas sugeridos pelas unidades de instrução, em razão da inexistência de contemporaneidade, pois que está em julgamento a gestão fiscal do 1º quadrimestre do exercício de 2018, e já estamos no final de 2019.

No que diz respeito à exclusão dos gastos com pensionistas e do imposto de renda retido na fonte dos servidores, no cômputo da despesa total com pessoal, especificamente em relação a este processo, tenho a destacar que o STF expediu liminar na ADI 6129, intentada pela Procuradoria-Geral da República, suspendendo a eficácia do artigo 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Emendas de nº 54/2017 e 55/2017, com efeito *ex nunc*. Portanto, considerando que o RGF em apreço cuida do exercício financeiro de 2018 e que a decisão não retroage para atingir situações pretéritas, a este relatório se aplica as regras vigentes à época do exercício de 2018.

No que diz respeito à exclusão de indenizações e restituições trabalhistas oriundos de licenças-prêmio, abono pecuniário e outras indenizações, do cálculo das despesas com pessoal, há entendimento firmado na 2ª Câmara deste Tribunal de Contas pela possibilidade de exclusão das indenizações do cômputo das despesas total com pessoal (Acórdão n.º 1799/2019 - 2ª Câmara, autos n.º 201800047000298).



Entretanto, nos autos de n.º 201800047000247, em que se analisou o RGF do 3º quadrimestre da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, houve determinação desta Relatoria, acolhida por este Plenário, para promover o apensamento dos autos na prestação de contas da referida unidade orçamentária, em atenção às sugestões do Ministério Público de Contas e da Auditoria. Entendo que foram as opiniões com mais acerto, pois as questões levantadas pela Unidade Técnica seriam as mesmas enfrentadas por ocasião do exame e julgamento da prestação de contas anual da referida unidade, dando subsídios, no que for possível, para o seu julgamento.

Assim, entendo por bem conferir o mesmo encaminhamento dado naqueles autos, para que este RGF seja apensado às contas de 2018 do Ministério Público do Estado de Goiás, cuja trâmite, conforme verificou este Relator, está no início da instrução, encontrando-se os autos no Serviço de Contas dos Gestores (Processo n.º 201900040000035).

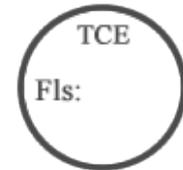
Do exposto, seguindo o entendimento conferido nos autos n.º 201800047000247, **VOTO** no sentido de determinar o apensamento deste Relatório de Gestão Fiscal, relativo ao 1º quadrimestre de 2018, bem como os demais RGF's referentes ao exercício financeiro de 2018 (Processos n.º 201800047002477 - 2º quadrimestre; e n.º 201900047000242 - 3º quadrimestre), aos autos do processo de n.º 201900040000035, que cuida da tomada de contas anual, relativo ao exercício financeiro de 2018, do Ministério Público do Estado de Goiás, para exame em conjunto.

É como encaminhamento o meu voto.

Goiânia, 08 de novembro de 2019.

Conselheiro, **Edson José Ferrari**,
Relator

WP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO EDSON JOSÉ FERRARI

RELATÓRIO/VOTO Nº 193/2019 - GCEF



Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201800047001119 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
<http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=061931842131102771542481742881032932202561>