

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201900055000076

INTERESSADO: @nome\_interessado\_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO Nº 1246/2021 - GAB**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. INDÚSTRIA QUÍMICA DO ESTADO DE GOIÁS - IQUEGO. AGÊNCIA BRASIL CENTRAL - ABC. DECRETO ESTADUAL Nº 9.223/2018. GRATUIDADE DO FORNECIMENTO DE MATERIAIS E DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ENTRE ÓRGÃOS E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ESTATAL DEPENDENTE. ORIENTAÇÃO PELO ENCAMINHAMENTO DO FEITO À CÂMARA DE CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL - CCMA. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Os autos aportaram nesta Procuradoria-Geral para orientação jurídica quanto à possibilidade (ou não) de a **Indústria Química do Estado de Goiás - IQUEGO**, enquanto estatal dependente, enquadrar-se no “*regime de gratuidade*” do fornecimento de materiais e da prestação de serviços entre órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, fixado pelo Decreto estadual nº 9.223/2018.

2. O processo foi iniciado pelo **Ofício nº 45/2019 - IQUEGO** (9004795), no qual a empresa estatal solicita manifestação da **Agência Brasil Central - ABC** acerca do interesse na prorrogação do Contrato nº 100/2016, firmado entre as interessadas para a prestação de serviços de publicação de matérias oficiais no Diário Oficial do Estado (DOE).

3. Em resposta, pelo **Ofício nº 273/2019 - ABC** (9304325), que acolheu a orientação do **Parecer GEJUR nº 181/2019** (9248595), da Procuradoria Setorial da ABC, o Presidente da entidade autárquica condicionou a prorrogação do contrato à “*solução efetiva para as pendências financeiras existentes*” - tendo em vista débitos da estatal inadimplidos no valor atualizado de R\$ 335.419,25 (trezentos

e trinta e cinco mil, quatrocentos e dezenove reais e vinte e cinco centavos) - , destacando, ademais, que a não prorrogação contratual não implicaria em vedação do acesso aos serviços do DOE, mas apenas a necessidade de pagamento antecipado correspondente a cada publicação.

4. Com isso, a IQUEGO manifestou-se novamente, no afã do reconhecimento em seu favor da gratuidade dos serviços prestados pela ABC, solicitando, assim, o cancelamento dos seus débitos já consolidados. Pelos **Ofícios nºs 59/2019 - IQUEGO (9392244)** e **60/2019 - IQUEGO (9419621)**, a empresa estatal apresentou os seguintes fundamentos: *i)* desde 2016, quando a IQUEGO foi submetida a processo de liquidação, a empresa estatal passou a ser qualificada como dependente, não obtendo receita própria, porquanto o pagamento de despesas com pessoal, ou de custeio em geral ou de capital, são suportados por recursos financeiros provenientes do Estado de Goiás; *ii)* a sua qualificação como estatal dependente permitiria a aplicação do regime de *gratuidade* previsto no Decreto estadual nº 9.223/2018, o que, inclusive, teria o condão de “cancelar” os débitos provenientes do inadimplemento do contrato celebrado com a ABC; e, *iii)* a inscrição da empresa estatal no CADIN teria o efeito de inviabilizar o plano de recuperação da IQUEGO, consistente em projetos de licenciamento e/ou comercialização de medicamentos, cuja finalidade é reverter o cenário de insuficiência de receitas para torná-la uma estatal independente dos recursos estaduais.

5. A Presidência da ABC, pelo **Despacho nº 991/2019 - GAB (9468383)**, acolhendo a orientação do **Despacho nº 469/2019 - GEJUR (9435880)**, da Procuradoria Setorial respectiva, solicitou: *i)* a confirmação da situação contábil-financeira da IQUEGO, o que foi atendido pelo **Despacho nº 16/2019 - ESTATAIS**, da Secretaria de Estado da Administração (000010824849); *ii)* a anexação de planilhas de valores devidos pela IQUEGO no período anterior ao Decreto estadual nº 9.223/2018, vindo a constar no evento SEI nº 000020203685; *iii)* a manifestação da IQUEGO, “quanto ao interesse em quitar ou parcelar os débitos referentes ao período anterior à publicação do Decreto nº 9.223/18, de forma a permitir a renovação contratual para publicação no Diário Oficial”. Na ocasião, também, foi suspenso o encaminhamento para inscrição no CADIN<sup>1</sup>, até o deslinde do imbróglgio.

6. Pelo **Ofício nº 71/2021 - IQUEGO (000020553174)**, adotando o **Parecer AJ nº 9/2021 (000020442731)**, da Assessoria Jurídica da respectiva empresa estatal, a IQUEGO refutou a argumentação da ABC, afirmando que o art. 2º, parágrafo único, incisos I e II, do Decreto estadual nº 9.223/2018, não se aplica à empresa estatal, dada sua qualificação como estatal dependente.

7. Em derradeiro, a Procuradoria Setorial da ABC, pelo **Parecer GEJUR nº 47/2021 (000020739373)**, apresentou as seguintes razões jurídicas para a viabilidade da cobrança: *i)* a importância da Imprensa Oficial na estrutura da autarquia e a relevância financeira da administração do Diário Oficial do Estado, sobretudo quanto à arrecadação obtida pela cobrança das publicações; *ii)* a atividade relacionada à publicação oficial dos atos pelo DOE constitui a principal fonte de recursos da Agência Brasil Central; *iii)* o rol de entidades e órgãos aduzidos pelo Decreto estadual nº 9.223/2018 é taxativo; *iv)* o inciso II do art. 2º do referido decreto permite a cobrança realizada pela ABC, pois o dispositivo é direcionado às hipóteses em que a entidade prestadora do serviço público é não dependente; *v)* a inadequação formal do Decreto estadual nº 9.223/2018, pois a gratuidade almejada consiste em espécie de isenção tributária que, nos termos do art. 176 do Código Tributário Nacional, é matéria reservada à lei formal, que deve especificar as condições e os requisitos para a outorga da benesse, a qual não pode ser deferida em caráter geral; *vi)* a irregularidade material da proposição, pois a isenção constitui exceção e não pode ser concedida em caráter geral, mesmo que a cobrança tenha sido instituída por essa espécie normativa (decreto); *vii)* o Decreto estadual nº 9.233/2018 estabelece a gratuidade quando os entes envolvidos forem da Administração direta, e a excepciona quando se tratar de integrantes da Administração

indireta, dada a autonomia administrativa e financeira que lhes é peculiar; *viii*) a concessão do pleito de gratuidade, não contemplada na ressalva do decreto estadual, ocasionaria o “*enfraquecimento da autonomia orçamentária da Agência Brasil Central, tendo em vista a perda de receita decorrente da arrecadação com publicações no DOE e descaracterização do seu caráter de exploração comercial*” e provocaria um “*efeito cascata*”, pois “*outras tantas entidades apresentarão seus motivos para inclusão em tal benesse*”; *ix*) ainda que seja estendida a aplicação do Decreto estadual nº 9.223/2018 à empresa estatal, “*não há fundamento legal para anistiar as dívidas anteriores à vigência deste, qual seja, o montante apurado já se encontrava pendente de pagamento antes de 15/05/2018 e antes da Lei estadual nº 20.733/2020*”; e, *x*) as despesas contraídas pela IQUEGO perante a Agência Brasil Central “*devem ser regularmente pagas pela entidade devedora, uma vez que o serviço foi prestado, sem o devido repasse orçamentário*”.

7.1. Feito o relato, passo à fundamentação jurídica.

8. Em preliminar, observo, neste ensejo, que o objeto do assessoramento jurídico solicitado restringe-se ao enquadramento da IQUEGO ao Decreto estadual nº 9.233/2018.

9. A correta compreensão do Decreto estadual nº 9.223/2018 depende de leitura sistemática dos seus arts. 2º e 3º, que trazem as seguintes disposições:

*"Art. 2º O fornecimento de materiais e a prestação de serviços, sob regime de execução direta, entre órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo, incluídos os fundos, serão realizados gratuitamente.*

*Parágrafo único. Admitir-se-á a cobrança pelos fornecimentos e pelas prestações de que trata o caput deste artigo nos seguintes casos:*

*I - se o adquirente ou tomador indicar, como fonte para a cobertura das despesas, recursos próprios ou decorrentes de contratos, convênios ou outros ajustes;*

*II - quando a entidade fornecedora ou prestadora for considerada não dependente, assim entendida aquela que detenha recursos próprios suficientes para a cobertura de suas despesas de manutenção e investimentos, excluídas as relativas à folha de pagamento.*

*Art. 3º Os custos decorrentes dos fornecimentos e das prestações realizados gratuitamente correrão à conta do orçamento do órgão ou da entidade fornecedora ou prestadora.*

*Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, o Tesouro Estadual:*

*I - transferirá ao fornecedor ou prestador os recursos suficientes para a cobertura dos custos incorridos, observadas suas dotações orçamentárias;*

*II - fica autorizado a deduzir dos repasses aos órgãos e às entidades, incluídos os fundos, os valores correspondentes aos fornecimentos ou às prestações por eles demandados."*

10. A despeito da ênfase dada nas manifestações opinativas (tanto da ABC, quanto da IQUEGO) acerca do dito regime de “*gratuidade*”, o art. 3º do Decreto estadual nº 9.223/2018 deixa claro que o serviço não será prestado, verdadeiramente, de maneira gratuita.

11. A sistemática estabelecida pelo Decreto estadual nº 9.223/2018 encontra na sua racionalidade subjacente a ideia de que os serviços prestados entre órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo terão a mesma fonte de *pagamento e recebimento* pelo serviço. É dizer, como todos estes órgãos e entidades estão vinculados à *Conta Única do Tesouro Estadual* (arts. 3º e 4º da Lei Complementar estadual nº 121/2015<sup>2</sup>), um serviço prestado entre eles cria uma situação

em que o tesouro estadual deverá realizar pagamentos para ele próprio. No mesmo sentido, aliás, o **Despacho nº 294/2021 - GAB**, desta Procuradoria-Geral<sup>3</sup>.

12. Com isso, apesar de os arts. 1º e 2º do Decreto estadual nº 9.223/2018 literalmente enunciarem a “*gratuidade*”, o seu art. 3º estabelece que os custos do serviço serão suportados pelo orçamento da entidade prestadora, de modo que cabe ao Tesouro Estadual garantir a transferência de recursos suficientes para cobertura dos custos do serviço, além de ser autorizada a dedução dos repasses feitos aos órgãos tomadores dos respectivos serviços. Pela sistemática, portanto, tanto é assegurado à prestadora do serviço o respectivo pagamento pelo seu custo, quanto o tomador do serviço deverá arcar com a dedução dos seus respectivos repasses orçamentários.

13. Bem compreendidas as disposições do Decreto estadual nº 9.223/2018, passo a analisar a sua aplicação às estatais dependentes.

14. Desde a sua origem histórica, a expressão “*estatal dependente*” remete ao conceito adotado pelas disposições das leis de diretrizes orçamentárias da União anteriores à 1998, que já integravam suas despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União<sup>4</sup>. Com a Emenda Constitucional nº 19/98, o conceito de estatal dependente foi utilizado para a extensão do teto remuneratório a tais entidades (art. 37, § 9º), além de que o art. 1º, § 3º, da Lei Complementar federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) incorporou tal expressão para o direito financeiro como norma geral, fazendo com que a qualificação como estatal dependente aproxime seu regime orçamentário e financeiro àquele aplicável às entidades de direito público<sup>5</sup>.

15. De maneira geral, a dependência financeira submete a estatal às “*limitações quanto à geração de despesas, incluindo aquelas com pessoal e seguridade social, e ao endividamento, inclusive em relação à realização de operações de crédito. Igualmente, sujeitam-se à possibilidade de contingenciamento dos recursos, pois que atrelados aos entes federativos controladores, que são passíveis de limitação de empenho*”<sup>6</sup>.

16. Ademais, o acentuado grau de vinculação ao regime financeiro reverbera na inclusão das empresas estatais dependentes nos orçamentos fiscais e da seguridade social (Portaria STN nº 589/2001<sup>7</sup>), de modo que suas receitas e despesas passam a compor o orçamento público<sup>8</sup>; aliás, o que se depreende do art. 10 da Lei estadual nº 20.821/2020 (LDO para o exercício de 2021<sup>9</sup>).

17. Dessa forma, apesar dos arts. 1º e 2º do Decreto estadual nº 9.223/2018 não elencarem sua aplicação expressa às estatais, a proximidade do regime financeiro das estatais dependentes e das entidades de direito público autoriza a extensão do diploma estadual especificamente para as estatais dependentes, às quais, então, passa a ser aplicável a sistemática do art. 3º do referido decreto.

18. **Concluindo**, firmo como orientação as seguintes proposições objetivas: *i)* o Decreto estadual nº 9.223/2018 é aplicável à IQUEGO, por se tratar de estatal dependente; *ii)* a aplicação do Decreto estadual nº 9.223/2018 implica na incidência da sistemática do seu art. 3º, que garante a transferência de recursos suficientes para a cobertura dos custos do serviço, bem como a dedução dos repasses dos órgãos ou entidades tomadores do serviço, de modo que deverão ser observadas as diretrizes definidas pelas

Secretarias de Estado da Economia e da Administração (art. 4º do Decreto estadual nº 9.223/2018); e, *iii*) a incidência do Decreto estadual nº 9.223/2018 não desnatura os débitos **pretéritos** decorrentes de relação contratual validamente constituída, em que houve a respectiva prestação do serviço em favor da IQUEGO, a qual, nos termos do art. 3º, parágrafo único, inciso II, daquele ato infralegal, pode suportar o ônus financeiro pelo custo do serviço respectivo.

19. Ainda assim, há condições, e é **recomendável**, que a questão da responsabilidade da IQUEGO, pelos valores já consolidados resultantes da sua relatada inadimplência **pretérita**, seja submetida à **Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual - CCMA** (Lei Complementar estadual nº 144/2018), com vistas à solução consensual, oportunidade em que pode ser válida a oitiva da Secretaria de Estado da Economia.

20. Em razão do exposto, **deixo de aprovar o Parecer GEJUR nº 47/2021** (000020739373), e **oriento**, em síntese, na forma enunciada nos **itens 18 e 19** acima.

21. Orientada a matéria, encaminhem os autos à **Agência Brasil Central, via Procuradoria Setorial**, sem embargo de, antes, dar-se cumprimento ao art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB.

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

*1 Cadastro Informativo de Créditos não Quitados.*

*2 "Art. 3º A Conta Única do Tesouro Estadual deverá acolher todos os recursos originários do orçamento do Estado, independentemente das fontes de recursos, dos seus titulares ou beneficiários, das vinculações de gasto e dos agentes arrecadadores, observado o disposto no art. 7º desta Lei Complementar e resguardada a autonomia administrativa e financeira dos demais Poderes e Instituições quanto aos recursos que, por lei, seja por eles arrecadados.*

*§ 1º Ficam excepcionados do caput deste artigo os recursos provenientes de capitalização do Regime de Previdência do Estado de Goiás, operações de crédito, convênios, aqueles originários da estrutura de assistência em saúde dos servidores públicos estaduais, bem como as transferências fundo a fundo, os quais, por determinação de legislação federal, tenham que permanecer segregados. (Redação dada pela Lei Complementar nº 151, de 04-11-2019)*

*§ 2º O Sistema da Conta Única garantirá aos beneficiários sua titularidade e disponibilidade, bem como propiciará elementos informativos e de controle para a realização do gerenciamento financeiro que seja necessário no âmbito de qualquer unidade do Estado.*

*§ 3º Receitas de multas de trânsito e demais receitas vinculadas não consideradas no §1º serão identificadas em registro contábil próprio, de modo a cumprir as vinculações legais. (Redação dada pela Lei Complementar nº 151, de 04-11-2019).*

Art. 4º Todos os recebimentos, inclusive quando se tratar de recursos de terceiros, bem como todos os pagamentos, no âmbito do Estado de Goiás, deverão ser realizados exclusivamente por intermédio da Conta Única do Tesouro Estadual.

Parágrafo único. Fica vedada a abertura de contas bancárias pelos órgãos e pelas entidades integrantes da Conta Única, exceto aquelas previstas nesta Lei Complementar ou expressamente autorizadas pela Secretaria da Fazenda."

3 "13. Assim, tratando-se de órgãos, autarquias e fundações integrantes do mesmo Poder (Executivo) e ente político (Estado), cujo financiamento das correspondentes atividades se dá, inafastavelmente, por meio da arrecadação tributária em geral, possível é a medida de 'organização e funcionamento' da Administração estabelecida pelo Decreto nº 9.223/2018, em prestígio ao disposto no art. 84, VI, 'a', da Constituição Federal. Afinal, são os recursos da conta única do Tesouro estadual que garantem a execução das correspectivas tarefas de interesse público a cargo de órgãos, autarquias e fundações públicas, sendo desimportante o fato de possuírem, ou não, personalidade jurídica própria. No interior do mesmo Poder (o Executivo), portanto, o fluxo de recursos financeiros, sem criação de novas despesas, pode, com efeito, ser 'organizado' e 'disciplinado' por meio de ato regulamentar de 1º grau, conforme, aliás, realizado pelo Decreto nº 9.223/2018." (Despacho nº 294/2021-GAB, processo nº 202000036008390)."

4 Nesse sentido: OLIVEIRA, Weder. Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento, Finanças Públicas. Volume I, Belo Horizonte: Fórum, 2013.

5 Nesse sentido: MOTTA, Fabrício; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). Tratado de Direito Administrativo, v. 2: Administração Pública e Servidores Públicos. São Paulo: RT, 2014, p. 249.

6 ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

7 A Portaria nº 589/2001, da Secretaria do Tesouro Nacional, define, para União, os Estados, Distrito Federal e Municípios, conceitos, regras e procedimentos contábeis para consolidação das empresas estatais dependentes nas contas públicas.

8 Nesse sentido: PINTO JÚNIOR, Mario Engler. Empresa estatal: função econômica e dilemas societários. São Paulo: Atlas, 2010.

9 "Art. 10. Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão a programação do Poder Executivo, do Poder Legislativo, incluídos o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública, dos órgãos, das autarquias, das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, dos fundos especiais, das empresas estatais dependentes, inclusive as transferências às sociedades de economia mista e às demais entidades em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que recebam recursos do Tesouro Estadual."

#### GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 04/08/2021, às 11:50, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **000022506241** e o código CRC **9A8465F6**.



Referência: Processo nº 201900055000076

SEI 000022506241