



INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA Nº 1/2022 - SERV-CGOVERNO

Processo nº 201800047001211/000, que trata da Prestação de Contas Anual do Governador referente ao exercício 2018, para análise e parecer deste Tribunal.

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado de Goiás (RITCE-GO, art. 99, I, “a”) do exercício financeiro de 2018.

Após a emissão do Parecer Prévio, nos termos da Constituição Estadual, art. 26, I, os Governadores à época, senhores Marconi Ferreira Perillo Júnior e José Eliton de Figuerêdo Júnior, impetraram Mandado de Segurança (nº 5330507.90.2019.8.09.0000) alegando ofensa ao devido processo legal e aos princípios fundamentais do contraditório e da ampla defesa.

Concedida a ordem pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, os autos retornaram ao Conselheiro Saulo Marques Mesquita para conhecimento e reabertura da instrução processual.

1. HISTÓRICO

A Prestação de Contas Anual do Governador do Estado de Goiás, referente ao período entre 01 de janeiro e 31 de dezembro de 2018, foi encaminhada ao TCE/GO por meio do Ofício nº 965/2019 – GOVERNADORIA, do dia 09 de abril de 2019 (eventos 3 ao 45).

Este Serviço de Contas do Governo elaborou Relatório Técnico a partir do exame das peças contidas no processo de prestação de contas governamentais, com observância aos aspectos de consistência, integridade, objetividade, transparência e relevância, onde foram registradas irregularidades, impropriedades e indícios com propostas de determinações e recomendações (evento 48).

O Conselheiro Relator Saulo Marques Mesquita procedeu à análise dos autos e apresentou seu voto pela reprovação das contas, com recomendações e determinações (evento 50).

Em sessão extraordinária realizada em 04/06/2019, atendendo à Constituição do Estado, artigo 26, inciso I, o Pleno do TCE/GO emitiu Parecer Prévio pela reprovação das Contas dos Governadores responsáveis pelo exercício de 2018, senhores Marconi Ferreira Perillo Júnior e José Eliton de Figuerêdo Júnior, com a expedição de determinações e recomendações (evento 51). O referido Parecer foi encaminhado para a Assembleia Legislativa do Estado por meio do Ofício nº 206/2019 – GPRES, de 06 de junho de 2019 (evento 58).

No dia 24/06/2019, sobreveio medida liminar deferida pelo Desembargador Itamar de Lima, Relator do Mandado de Segurança nº 5330507.90.2019.8.09.0000



perante à 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. A medida liminar acatou pedido dos ex-Governadores Marconi Perillo e José Eliton e suspendeu os efeitos do Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, entendendo ter ocorrido afronta do direito ao contraditório em favor dos impetrantes. Com esta medida, somada a um requerimento parlamentar, os autos foram devolvidos a esta Corte pela ALEGO, por meio do Ofício nº 436/19-ATJ/GP, de 04 de julho de 2019 (evento 58, página 3).

Com fundamento no Despacho nº 126/2019 - DIR-JUR, de 30 de agosto de 2019, (evento 62), a Presidência do TCE/GO determinou, por meio do Despacho nº 810/2019 - GPRES, de 02 de setembro de 2019, o sobrestamento dos autos enquanto não julgado o mérito ou exarada qualquer outra determinação do Poder Judiciário (evento 63).

Em 21 de junho de 2021 foi publicado, no Diário da Justiça, o Acórdão da 3ª Câmara Cível do TJ/GO concessivo da segurança postulada no Mandado de Segurança nº 5330507-90.2019.8.09.0000, impetrado contra ato do Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, por violação aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, no âmbito do processo de Contas do Governador do exercício de 2018 (evento 68).

Uma vez transitada em julgado a decisão do Tribunal de Justiça do Estado (evento 81), o Conselheiro Relator Saulo Marques Mesquita determinou a citação do Sr. Marconi Ferreira Perillo Junior, por meio do Despacho nº 313/2021 – GCSM (evento 82), de 24 de agosto de 2021. Após pedido de prorrogação deferido, o citado apresentou suas razões de justificativa sob a chancela digital nº 2021/2100 em 25 de novembro de 2021 (evento 103).

Ato contínuo, o Conselheiro Relator determinou a citação do Sr. José Eliton de Figuerêdo Júnior, por meio do Despacho nº 459/2021 – GCSM (evento 105), de 26 de novembro de 2021. Após pedido de dilação de prazo deferido, o citado ofereceu resposta sob a chancela digital nº 2022/365, em 03 de fevereiro de 2022 (evento 117).

Em atendimento ao Despacho nº 32/2022 – GCSM, de 08 de fevereiro de 2022, evento 119, apresenta-se a análise do Serviço de Contas do Governo quanto às peças apresentadas pelos ex-Governadores do exercício de 2018.

2. EXAME TÉCNICO

O Orçamento Fiscal do Estado de Goiás do exercício de 2018 foi gerido por dois governadores de Estado: o Sr. Marconi Ferreira Perillo Júnior exerceu o mandato de governador no primeiro período de governo (01/01/2018 a 06/04/2018) e o Sr. José Eliton de Figuerêdo Júnior foi responsável pela gestão do Estado no segundo período de governo (07/04/2018 a 31/12/2018). O período de gestão é dado imprescindível para a identificação de irregularidades e subsidiar o julgador na determinação de responsabilidades de cada gestor e no julgamento de mérito das contas.



O exame da prestação das contas relativas ao exercício de 2018 foi realizado pelo Serviço de Contas do Governo, unidade vinculada à Gerência de Controle de Contas, considerando os balanços gerais do Estado e o relatório de gestão do órgão central do sistema de controle interno estadual, bem como as informações sobre o atendimento das deliberações do TCE/GO (RITCE-GO, art. 174). O processo de análise ocorre por meio de um sistema de gestão de qualidade eficiente, seguindo normas e padrões internacionais, conforme Certificação ISO 9001:2015.

O Relatório Técnico sobre as Contas Anuais do Governador traz análise técnica detalhada de diversos tópicos relativos à Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo com o objetivo de subsidiar a emissão do Parecer Prévio por esta Corte.

As informações, apontamentos, constatações, recomendações e determinações do Relatório Técnico são sistematizados de modo a compor e delinear o resultado global das análises. As propostas de encaminhamento são procedidas considerando os critérios estabelecidos a fim de contemplar, de forma abrangente e substancial, as ações necessárias e representativas no contexto técnico das Contas Públicas, em consonância com a concepção e o atual cenário da gestão governamental.

Na seção de Conclusão do Relatório Técnico (evento 48, páginas 356/386) foi demonstrado o esforço de formulação sintética e ordenada do resultado dos trabalhos, em conformidade com as dimensões, metodologias e procedimentos adotados, bem como proposta de determinações e recomendações sugeridas pela Unidade Técnica frente às intercorrências técnicas identificadas.

Assim, as conclusões da presente Instrução pretendem subsidiar a emissão do Parecer Prévio, oferecendo suporte técnico ao Conselheiro Relator e aos demais membros que compõem o Tribunal Pleno desta Corte de Contas para se manifestarem acerca das contas ora analisadas, sendo que a rejeição ou acolhimento das justificativas, em cada tópico, retrata o posicionamento técnico em relação ao item, não se adentrando no mérito político e de possíveis efeitos sistêmicos.

Ressalta-se que, mesmo diante de apontamentos ou irregularidades que tenham tecnicamente suas justificativas rejeitadas, reveste-se a opinião definitiva relativa ao mérito das contas de ponderações políticas, circunstanciais e socioeconômicas ancoradas em juízos de conveniência e oportunidade, de modo que sua ocorrência poderá ser sopesada pela Corte de Contas ou pela Assembleia Legislativa, sendo este último o juiz natural da demanda¹.

Portanto, cabe ao TCE/GO fazer constar em seu Parecer Prévio opinião definitiva relativa ao mérito dos autos de forma a subsidiar a Assembleia Legislativa no julgamento das Contas Anuais do Governador.

¹ Artigo: "Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão", de José de Ribamar Caldas Furtado. Publicado na Revista do TCU, Brasília, nº 109, maio/agosto de 2007. Disponível em <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/438>>



Na atuação da Corte de Contas não se afasta o dever de atuar com autonomia e observância às normas procedimentais, com o devido processo legal, ampla defesa, contraditório, publicidade e motivação das decisões.

Desta forma, considerando o caráter integrado e contínuo da gestão governamental, e dos exames realizados no âmbito da Prestação de Contas, foi sistematizada no Relatório Técnico (evento 48), emitido em 20/05/2019, uma lista de 40 irregularidades e impropriedades, ou simplesmente indícios (Quadro 22 “Consolidação dos achados e indícios, nas Contas do Governador do exercício de 2018”), cujas problemáticas abrangeram a administração pública em 2018, envolvendo o planejamento, a execução orçamentária e financeira, a gestão fiscal e patrimonial do Estado.

Por vez, o Conselheiro Relator, considerando sua gravidade e relevando questões técnicas e conjunturais, elencou 12 irregularidades como fundamento para emissão de Parecer Prévio pela rejeição (reprovação) das contas. Desta lista, os itens “4” (despesas com pessoal acima do limite legal) e “12” (descumprimento de determinações do TCE/GO relativas ao exercício de 2017) não constam no referido Quadro 22, mas sim na parte textual do Relatório Técnico.

Nos subtópicos seguintes, tem-se análise adicional, em atendimento ao Despacho nº 32/2022 – GCSM, evento 119, se atendo às razões de justificativa apresentadas pelos ex-Governadores José Eliton e Marconi Perillo concernentes aos elementos técnicos mencionados no Relatório no tocante às 12 irregularidades elencadas pelo Conselheiro Relator em seu voto.

2.1 - Análise das razões de justificativa

A partir do exame das peças apresentadas, observou-se que, inicialmente, os ex-Governadores argumentaram sobre as dificuldades econômicas e financeiras do Estado no exercício de 2018 e anteriores, sendo que o TCE/GO havia sido “sensível em detectar a fragilidade da economia durante os anos que compreenderam o seu governo”. Em decorrência deste cenário, exigir-se-ia do Governo a adoção de conduta administrativa no sentido de manter as atividades estatais aptas a atender ao interesse público e ao mesmo tempo, observar as leis pertinentes.

Além deste fato, o manifestante José Eliton citou que sua posse como Governador ocorreu em 07 de abril de 2018 e que por estar à frente do governo nos 8 meses finais do exercício, não detinha a capacidade de debater o orçamento estatal, uma vez que as diretrizes orçamentárias estavam legalmente definidas, lhe cabendo apenas a execução.

Posteriormente, os responsáveis justificaram de forma pormenorizada os atos governamentais adotados no sentido de evitar as supostas irregularidades apontadas no voto do Conselheiro Relator Saulo Marques Mesquita (evento 50, páginas 40 e 41). Nos subtópicos seguintes, encontram-se sintetizadas as razões de justificativa apresentadas pelos citados, bem como análise dos argumentos por esta Unidade Técnica.



2.1.1 – Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação e superávit financeiro sem a existência de recursos disponíveis, com violação ao artigo 43, da Lei n. 4320/64, ao artigo 15, da LDO 2018 e ao artigo 13, da LOA 2018.

- **Razões de justificativa:** O argumento central foi o de que a abertura de créditos adicionais ocorreu para suprir as necessidades geradas pela própria crise financeira enfrentada pelo Estado e tal prática, conforme o próprio Relatório Técnico, também foi adotada nos anos anteriores, sem ensejar a reprovação pelo TCE/GO. Citam ainda que na aprovação da prestação das contas do exercício de 2019, bem como nas contas de 2011 à 2017, prestadas pelo Recorrente Marconi Perillo, o mesmo fato ocorreu, o que configuraria “dois pesos e duas medidas”, ofendendo o princípio da isonomia.

- **Análise:** Consta no Relatório Técnico ocorrência relativa à abertura de crédito adicional (Decretos Orçamentários nºs 466, 438, 449 e 458, por excesso de arrecadação, e nºs 48, 237 e 594 por superávit financeiro) sem recurso disponível, o que é incompatível com a prescrição do art. 43 da Lei nº 4.320/64. Tal ocorrência foi arrolada pelo Conselheiro Relator como irregularidade que enseja manifestação pela reprovação das contas, ante a violação dos dispositivos legais mencionados.

As justificativas apresentadas pelos ex-Governadores se concentram de forma global na abertura de créditos adicionais que, ao longo dos anos, permaneceu em patamar relativamente alto. Ou seja, estes argumentos não guardam a devida correlação com o apontamento da irregularidade apresentada pelo Conselheiro Relator.

Conforme manifestação sintetizada acima, os responsáveis trataram, de forma genérica, da abertura de crédito adicional em patamares elevados. Sobre este ponto, a Unidade Técnica manifestou pela ocorrência de falhas no planejamento orçamentário ao não se utilizarem de técnicas e métodos capazes de tornar as estimativas das despesas tão exatas quanto possível, o que prejudicou a consistência do orçamento e sua confiabilidade como instrumento de programação, gerenciamento e controle (evento 48, item “3.2.1 *Créditos Adicionais*”, páginas 90/92).

Todavia, o fato que gerou destaque no Relatório/Voto do Conselheiro Relator Saulo Marques Mesquita (evento 50, item “9. *Conclusão – I*”, página 40) foi que a abertura destes créditos adicionais ocorreu, em parte, por excesso de arrecadação e superávit financeiro sem a existência de recursos disponíveis, com violação ao artigo 43, da Lei n. 4320/64, ao artigo 15, da LDO 2018 e ao artigo 13, da LOA 2018.

A irregularidade quanto aos requisitos legais para abertura de créditos adicionais encontra-se descrita de forma detalhada no Relatório Técnico, evento 48, item “3.2.3 *Origens de Recurso*”, páginas 94/104, que rejeita a metodologia utilizada pela Segplan, que calculava o excesso de arrecadação por rubrica de receita, bem como da Superintendência da Contabilidade Geral, que levantava o resultado financeiro em confronto com os restos a pagar inscritos no exercício de 2017 e o saldo financeiro das contas bancárias.



Portanto, entende-se que como as razões dos justificantes não abordam a especificidade da matéria em comento, ratifica-se a irregularidade descrita nos autos.

Além disso, como informado no Relatório Técnico, dos Decretos Orçamentários abertos sem a existência de superavit financeiro, o Decreto nº 48 foi aberto em fevereiro de 2018, e os Decretos nºs 237 e 594 foram abertos em maio e novembro de 2018, respectivamente, portanto, em ambos os períodos de gestão dos ex-Governadores.

2.1.2 – Realização de despesas sem prévio empenho, com violação ao artigo 60, da Lei n. 4320/64.

- **Razões de justificativa:** Foi justificado que não recai ao Governador do Estado a competência exclusiva de ordenar despesas, cabendo estas aos Secretários de Estado, aos Presidentes de Autarquias e demais autoridades as providências de tal mister, aos moldes do que prevê o art. 12 do Decreto Estadual 9.143/18. Mencionam ainda quanto à existência de despesas sem prévio empenho por todos os Poderes e que o controle destes gastos está além da competência dos ex-Governadores. Invocou-se, então, a teoria do domínio do fato por entenderem não deter o controle sobre a concretização da totalidade das despesas estatais. Ainda, argumentou-se que o TCE/GO aprovou as contas do exercício de 2019 quando da ocorrência de despesas sem prévio empenho e que, portanto, haveria que se aplicar o princípio da isonomia.

- **Análise:** Consta no Relatório Técnico ocorrência relativa às despesas incorridas em um total de R\$ 2.228.176.506,82, para as quais não foram realizadas prévio empenho e tal ocorrência foi arrolada pelo Conselheiro Relator como irregularidade que enseja manifestação pela reprovação das contas.

As razões de justificativa se concentram no fato de que ao Governador do Estado não recai a competência de ordenar despesas, bem como pelo fato de que as contas do exercício posterior não foram reprovadas pela mesma motivação, aplicando-se, assim, a teoria do domínio do fato e o princípio da isonomia. Nota-se que os argumentos não trazem elementos contradizendo a realização de despesas sem prévio empenho em si, ratificando a ocorrência desta irregularidade em 2018.

Quanto às despesas sem prévio empenho dos demais Poderes e Órgãos Autônomos, tem-se que estas representaram apenas 0,34% do total apontado no exercício de 2018. Portanto, a materialidade, circunstâncias e responsabilidades são apuradas quando do julgamento da prestação de contas anual destes Poderes e Órgãos Autônomos.

Conforme apontado no Relatório Técnico (evento 108, item “3.4.1 Despesa sem Prévio Empenho”, páginas 108/110), a realização de despesas sem o prévio empenho é prática vedada pelo art. 60 da Lei nº 4.320/64. As despesas orçamentárias devem, obrigatoriamente, cumprir todos os estágios de execução da despesa determinados em lei e que são fundamentais para a boa gestão das finanças públicas.



A sequência lógica para realizar a despesa é técnica que deve ser utilizada para controlar os dispêndios do Estado, evitando que se gaste mais do que foi autorizado e acima da sua capacidade financeira, dado que para a liberação do empenho deveria ser avaliada a projeção do fluxo de caixa.

Pelo sistema orçamentário brasileiro, a autorização para realizar a despesa deveria ser concedida com base em um planejamento que objetiva atender as necessidades sociais dentro de uma sustentabilidade financeira e este planejamento é um dos pressupostos para a responsabilidade fiscal. Além disto, o empenho representa uma garantia de pagamento ao contratado, desde que atendidos os critérios contratuais.

Como destacado no Relatório Técnico, a maioria das despesas se refere a pagamento de Pessoal e Encargos Sociais e possui como período de competência o mês de dezembro de 2018 (segundo período de gestão), sinalizando o desequilíbrio na situação financeira do Estado a partir da assunção de obrigações em valor superior à sua capacidade arrecadatória.

2.1.3 – Realização de despesas sem autorização orçamentária, com violação ao artigo 112, inciso II, da CE, aos artigos 15 e 37, inciso IV, da LRF, e ao artigo 59, da Lei n. 4320/64.

- **Razões de justificativa:** Foi alegado que as despesas sem autorização orçamentária, assim como aquelas efetuadas sem prévio empenho citadas no tópico anterior, são de responsabilidade de seus respectivos ordenadores, não cabendo aos Manifestantes serem responsabilizados por ausência de “domínio do fato”. Argumentam também que estas despesas ocorreram em ambiente de dificuldades financeiras estatais onde se precisava observar o princípio do interesse público. Novamente, foi apontado que o TCE/GO aprovou as contas do exercício de 2019 tendo como premissa o fato de que o Estado havia sido beneficiado com autorizações legislativas que permitiram a utilização de depósitos judiciais pela administração pública.

Por fim, demandam a aplicação do previsto no art. 22 da LINDB no que se refere à consideração dos obstáculos, as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

- **Análise:** Conforme apontado no Relatório Técnico (evento 108, item “3.4.3 Despesas sem Autorização Legislativa”, páginas 113/115), a Constituição Estadual, art. 112, inciso II, em simetria com a Constituição Federal, proíbe a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, ou seja, a realização de despesa sem autorização legislativa.

Quando do exame da execução orçamentária e financeira do Estado de 2018, a Unidade Técnica identificou que foram realizadas despesas sem autorização orçamentária no total de R\$ 577.118.955,14, sendo que 94,03% referem-se a despesas realizadas sem o prévio empenho e 5,97% a despesas empenhadas que foram executadas em valor superior à dotação efetivamente disponível. Tal



ocorrência foi pautada pelo Conselheiro Relator como irregularidade que enseja manifestação pela reprovação das contas.

As razões de justificativa se concentram em expor que ao Governador do Estado não recai a competência de ordenar despesas e que tais gastos foram realizados em ambiente financeiro desfavorável ao Estado, aplicando-se, assim, a teoria do domínio do fato e o princípio do interesse público. Nota-se ausência de contestação quanto à ocorrência de despesas realizadas sem autorização orçamentária em 2018 e, portanto, ratifica-se o entendimento de que a referida irregularidade esteve presente no exercício.

A realização de despesa sem autorização orçamentária, além de contrariar o inciso II, art. 112 Constituição do Estado, está em desacordo com o inciso IV, art. 37 da LRF e o art. 59 da Lei nº 4.320/64, que vedam a assunção de obrigação sem autorização legal, equiparando-a a operações de crédito, e o empenho da despesa acima dos créditos concedidos. E, nos termos do art. 15 da LRF, estas despesas caracterizam-se como irregulares e lesivas ao patrimônio público devido à falta de adequação orçamentária.

Quanto ao período em que ocorreram as despesas sem prévio empenho, a maioria refere-se ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais e possui como competência o mês de dezembro de 2018 (segundo período de gestão).

2.1.4 – Violação ao limite de despesas com pessoal, previsto no artigo 20, inciso II, da LRF.

- **Razões de justificativa:** Na argumentação apresentada pelos ex-Governadores, foi pontuado que o descumprimento de despesas com pessoal não possui causa e efeito exclusivamente associados na gestão efetivada pelos Manifestantes, uma vez que todos os Poderes descumpriram o percentual de gastos com pessoal em 2018.

Além disso, foi questionada a necessidade de revisão do entendimento sobre a exclusão dos pensionistas e IRRF no cálculo, com base na: *i)* fundamentação da irregularidade sob a luz da Resolução TCE nº 09/2016, ferindo o princípio da estrita legalidade; *ii)* validade da Emenda Constitucional nº 54, estando a mesma apta a ratificar a adequabilidade das despesas em comento.

- **Análise:** Consta no Relatório Técnico informação relativa à despesa total com pessoal do Estado, que ultrapassou o limite máximo de 60% estabelecido pela LRF, chegando a 64,57% da RCL em 2018 (metodologia em sintonia com os manuais de elaboração dos demonstrativos fiscais da STN, que inclui os inativos e pensionistas, bem como a manutenção das receitas do IPASGO). Tal ocorrência foi considerada pelo Conselheiro Relator como irregularidade que enseja manifestação pela reprovação das contas.

As razões de justificativa se concentram no princípio da estrita legalidade sob a luz de que a Resolução TCE-GO nº 9/2016 “não poderia se constituir como pedra angular” para caracterizar a ocorrência desta irregularidade e na Emenda Constitucional nº 54, que se encontrava vigente.



No entanto, importante ser mencionado que a Resolução TCE nº 09/2016 não tratou de inovações jurídicas no sentido de “ferir o princípio da estrita legalidade”, apenas disciplinando a remessa de documentos e informações ao Tribunal de Contas, em sintonia com o que dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, para efeito de cumprimento do disposto no § 2º do art. 50 da LRF.

Quanto à Emenda Constitucional nº 54, de 02 de junho de 2017, que inseriu o § 8º no art. 113 da Constituição Estadual e estabeleceu importantes implicações quanto ao cálculo da despesa com pessoal, no dia 07/05/2019 a Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge, propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6129), com pedido de cautelar, contra a referida EC 54/2017.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a eficácia deste mandamento, concedendo integralmente medida cautelar solicitada pela PGR na referida ADI 6129, haja vista que a Emenda nº 54/2017 violou a competência da União para editar normas gerais de direito financeiro.

No Relatório Técnico (evento 108, item “4.2 Acompanhamento do Limite da Despesa com Pessoal”, páginas 136/146) restou evidenciado que o Poder Executivo apresentou percentual de gastos com pessoal na ordem de 52,79% da RCL. Este índice resulta em 8,62% de excesso em relação ao limite máximo atribuído para o Poder Executivo (48,60%), conforme artigo 20, II, “c”, combinado com §4º do mesmo artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A metodologia adotada pela Unidade Técnica está em sintonia com os manuais de elaboração dos demonstrativos fiscais da STN. O descumprimento do limite máximo foi observado também nos demais Poderes e no MP/GO, fazendo com que a despesa total com pessoal do Estado fosse de 64,57% da RCL em 2018, acima do limite máximo (60,00%). Este cenário sinaliza o desequilíbrio fiscal no Estado de Goiás no período, haja vista que a evolução da despesa com pessoal dos Poderes e Órgãos Autônomos foi superior à variação da Receita Corrente Líquida àquele momento.

Nesta seara, esta Unidade Técnica ratifica o entendimento da metodologia adotada, nos moldes estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, para demonstrar que o Estado descumpriu o limite máximo de gastos com pessoal em 2018, em decorrência do descumprimento dos respectivos limites individuais pelo Poder Executivo, Poder Judiciário, Assembleia Legislativa e o Ministério Público Estadual, o que indica que a irregularidade em discussão esteve presente no exercício.

Embora o cálculo das despesas com pessoal retrate o final do período (de encerramento), ou seja, dezembro de 2018, os dispêndios são planejados e realizados ao longo de todo o exercício, abrangendo, assim, ambos os períodos de gestão dos ex-Governadores.

2.1.5 – Inscrição de restos a pagar não acobertados por suficiente disponibilidade



financeira, com violação ao artigo 1º, § 1º, do artigo 42 e, bem assim, do inciso III, do artigo 55, da LRF.

- **Razões de justificativa:** O ex-Governadores salientam que não foi levado em consideração o fato de que os Manifestantes estavam em final de mandato, de tal forma que dever-se-ia figurar como objeto de análise os seus dois últimos quadrimestres, resultando no entendimento de que a sua atuação estaria em pleno acordo com o que estatui o art. 42 da LRF. Fundamentou-se nas razões apresentadas pelo Conselheiro Celmar Rech quando da análise das contas do exercício de 2014, as quais também versavam sobre final de mandato.

Argumentam que nos governos dos Manifestantes houve significativa redução do montante de restos a pagar de tal forma que o mesmo voltou a subir em 2018, vindo a ser majorado no ano de 2019, exercício este cuja prestação de contas foi aprovada pelo TCE/GO.

- **Análise:** Conforme descrito no Relatório Técnico (evento 108, “*item 4.12.1 Restos a pagar*”, páginas 176/179) os restos a pagar constituem-se em dívidas de curto prazo e, como tais, precisam de cobertura de caixa. Portanto, em atenção ao princípio do equilíbrio e, ainda, da gestão fiscal responsável, no final de cada exercício as despesas inscritas em restos a pagar deverão estar cobertas pelo saldo financeiro constante nas contas de caixa e bancos.

Ao final de 2017 constava inscrito em restos a pagar o total de R\$ 2.844.215.829,00, sendo R\$ 2,076 bilhões processados e R\$ 767 milhões não processados. No decorrer do exercício de 2018 houve o pagamento de R\$ 1.843.083.876,00 e cancelamento de R\$ 540.809.955,00.

Já em relação aos valores do exercício de 2018, verificou-se a inscrição R\$ 2,66 bilhões, sendo R\$ 1,95 bilhão processados e R\$ 713 milhões não processados, que somados à reinscrição do saldo de restos a pagar de 2017 e anteriores, totalizou R\$ 3,125 bilhões. O Poder Executivo foi responsável por 87,2% deste saldo.

Vale observar que no ano de 2018, além das despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, houve a assunção de obrigações que foram incorridas, mas que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram as liquidações e empenhos indevidamente anulados no decorrer do exercício. Caso houvessem sido legalmente empenhadas, os valores inscritos em restos a pagar seriam acrescidos em mais de R\$ 2 bilhões, atingindo ao final do exercício mais de R\$ 5 bilhões de saldo de Restos a Pagar.

Quando da análise da Disponibilidade de Caixa no Relatório Técnico (evento 108, “*item 4.12.3 Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar*”, páginas 183/186), restou evidenciado que, ao final do exercício de 2018, Goiás apresentava insuficiência total de caixa para quitação de suas obrigações no montante de R\$ 6.732.084.974,00, sendo 98% deste valor no Poder Executivo.

Complementarmente, a “Fonte 100 – Receitas Ordinárias” representou mais de 56% do total deficitário e esta Fonte era a responsável pela quitação das vinculações constitucionais. Isso significa que o Estado, ao final de 2018, não possuía caixa



suficiente para cumprimento de suas obrigações com saúde, educação e ciência e tecnologia.

Tal ocorrência foi definida pelo Conselheiro Relator como irregularidade que enseja manifestação pela reprovação das contas, ante a emissão de sucessivos alertas a respeito da possibilidade de realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal, e que os resultados apresentados expõem a insuficiência das medidas adotadas.

Por vez, as razões de justificativa não se concentram em demonstrar ou elencar medidas adotadas para reverter ou justificar o desequilíbrio fiscal. Foi argumentado que dever-se-ia considerar apenas os oito meses finais e que, se extrapolasse para outros exercícios de sua gestão quando as dívidas tinham aumentado, em 2018 elas se reduziram, sendo que, nas contas do exercício de 2019, voltaram a aumentar, sem que houvesse reprovação das contas.

Portanto, ratifica-se a ocorrência da irregularidade relativa à inscrição de restos a pagar não acobertados por suficiente disponibilidade financeira. Conforme destacado no Relatório Técnico, qualquer assunção de obrigação ocorrida nos últimos dois quadrimestres de 2018 e não paga até o final do exercício, na Fonte 100 em especial, indica descumprimento ao art. 42 da LRF, tendo em vista que a mesma fonte já iniciou o exercício com indisponibilidade de R\$ 1.250.344.485,00 para pagamento dos restos a pagar processados inscritos em 2017.

2.1.6 – Descumprimento das determinações do TCE para a redução do saldo negativo da Conta Centralizadora / Conta Única.

- **Razões de justificativa:** Foi informado que os Manifestantes empreenderam esforços no sentido de sanar a problemática do saldo negativo da conta centralizadora, como exemplo a edição do Decreto nº 8.849, de 16 de dezembro de 2016 (regulamentado a Lei Complementar nº 121/15), para programar o encerramento dos saldos de todas as contas centralizadas.

Este procedimento seria então realizado à medida que as disponibilidades financeiras do Tesouro se apresentarem suficientes, respeitando para tanto o prazo máximo de 48 meses. Todavia, em razão das circunstâncias econômico-financeiras, o Estado não conseguiu concretizar a totalidade de tais baixas naquele momento.

Argumentou-se também sobre o aspecto da influência da situação econômico-financeiro nas contas centralizadas, e que o próprio TCE/GO não se descurou desta realidade, pois a mesma relatoria cuidou de ponderar quando do exame das contas de 2015 sobre as dificuldades enfrentadas pelo Estado, haveria de se compreender que *“problema dessa envergadura não se resolve num passe de mágica”*.

Concluíram que o Estado tinha até o exercício de 2020 para regulamentar a questão da Conta Centralizadora, de modo que o disposto na Lei Complementar nº 121/2015 foi aplicado na análise das contas de 2019, o que demandaria tratamento semelhante às contas concernentes ao exercício de 2018, em atenção aos princípios da legalidade e isonomia.



- **Análise:** Consta no Relatório Técnico ocorrência relativa à Evolução do Deficit do Tesouro Estadual, que viola determinações desta Corte de Contas expressas nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Governador de anos anteriores. Tal ocorrência foi arrolada pelo Conselheiro Relator como irregularidade que enseja manifestação pela reprovação das contas.

As razões de justificativa se concentram em evidenciar os esforços que, em tese, sanariam esta problemática, apontando como medida a edição do Decreto nº 8.849, de 16 de dezembro de 2016 (que regulamenta a LC nº 121/15), que programa o encerramento dos saldos de todas as contas centralizadoras, bem como o fato de que esta mesma relatoria cuidou de ponderar as dificuldades enfrentadas pelo Estado para a sua normalização.

Ao final, expôs que o Tribunal concedeu prazo até 2020 para equalizar o saldo negativo, e que em 2019 circunstâncias semelhantes ocorreram, mas com Parecer Prévio pela aprovação das contas.

Vale ser ressaltado que, quando do exame das contas de 2015, embora na oportunidade o Conselheiro Relator tenha ponderado as dificuldades enfrentadas pelo Estado, registrou-se a necessidade de um encaminhamento buscando uma solução plausível a partir de estudo responsável para sua implementação, o que coaduna com o entendimento de que não houve movimentação suficiente para atender, neste momento, à determinação desta Corte, ratificando-se a ocorrência da irregularidade.

Cumpra-se esclarecer que a análise do saldo negativo do Tesouro Estadual não se limita à Conta Centralizadora, cabendo seu exame também junto à Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE). O TCE/GO atuou de forma incisiva na matéria relativa ao equacionamento definitivo deste saldo deficitário ao expedir determinações e recomendações no Parecer Prévio sobre as Contas do Governador dos exercícios de 2014, 2015, 2016 e 2017.

A implantação da CUTE trouxe melhorias à sistemática de gestão financeira do Estado, principalmente no que concerne à transparência dos valores registrados e no controle por fonte de recursos. Todavia, permitiu o acúmulo de saldo negativo do Tesouro Estadual desde a sua criação, nos moldes como acontecia na Conta Centralizadora.

Conforme descrito no Relatório Técnico (evento 108, item “4.13.3 *Evolução do Deficit do Tesouro Estadual*”, páginas 195/199), apesar destas deliberações do Pleno do TCE/GO, no exercício de 2018 houve um aumento do saldo negativo do Tesouro Estadual junto à CUTE comparativamente ao exercício de 2017. O fato em comento denota descumprimento da determinação referente ao equacionamento definitivo do saldo negativo do Tesouro Estadual na proporção anual de pelo menos 20% como determinado pelo TCE/GO.

Esta irregularidade ocorreu tanto no primeiro período de governo, já que ao final de março de 2018 o Tesouro Estadual apresentava saldo negativo junto à CUTE no total de R\$ 1.371.093.743,24, quanto no segundo período de governo, que finalizou



o exercício, após os devidos ajustes, com saldo negativo de R\$ 1.037.539.831,00.

Ainda, apesar de aparentemente menor, o saldo negativo apresentado ao final do segundo período de governo já estava minorado pelas reversões financeiras dos órgãos/entes ao Tesouro Estadual que totalizaram R\$ 806.831.280,00. Caso desconsideradas tais reversões, o saldo negativo seria de R\$ 1.844.371.111,00 no encerramento de 2018.

2.1.7 – Não cumprimento da vinculação em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com violação ao artigo 212, da CF.

- **Razões de justificativa:** Os manifestantes, inicialmente, argumentam que a Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, não veda expressamente a inclusão das despesas com o pessoal inativo no cálculo do índice constitucional com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, e que a Lei nº 7.348/85 contempla tal possibilidade.

Salientam ainda que o TCE/GO, quando da apreciação das contas relativas ao exercício de 2017, permitiu a contabilização dos gastos com inativos e pensionistas na base de cálculo de aplicação de recursos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.

Demanda-se, portanto, a adoção do mesmo entendimento para o exercício de 2018, dada a ausência de alteração no cenário factual, legislativo e/ou jurisprudencial que justificasse a alteração do entendimento desta Corte de Contas;

- **Análise:** Consta no Relatório Técnico ocorrência relativa ao descumprimento constitucional da aplicação mínima em Educação, contrariando o disposto no art. 212 da Constituição Federal. Tal ocorrência foi considerada pelo Conselheiro Relator como irregularidade que enseja manifestação pela reprovação das contas, ante o Governador do Estado ter sido expressamente advertido da necessidade de excluir pagamentos com inativos e pensionistas do compute dos valores destinados à Educação.

As razões de justificativa se limitam em fundamentar a ocorrência narrada com leis de regência e com o Parecer Prévio relativo às contas do exercício de 2017, sem se atentar a excluir, do compute dos valores destinados à Educação, conforme advertido pelo Conselheiro Relator, os pagamentos com inativos e pensionistas, mantendo-se o entendimento pela ocorrência da irregularidade de descumprimento da vinculação constitucional.

Isto porque o TCE/GO decidiu que, a partir de 2010, o Estado deixasse de incluir as despesas com inativos e pensionistas no percentual mínimo de aplicação em MDE. Levando-se em conta os impactos que esta decisão poderia acarretar, esta Corte de Contas permitiu que Goiás gradativamente não computasse tais gastos na vinculação com Educação, com escalonamento de 10% ao ano.

Segundo tal acordo, no exercício de 2017 deveria ser excluído o percentual de 80% dos gastos com inativos e pensionistas no cálculo de MDE, em 2018 o percentual



de 90% e, a partir do exercício de 2019, a dedução seria integral.

Todavia, na análise das Contas de Governo do exercício de 2017, o Estado buscou novamente incluir na contagem dos gastos com MDE as despesas realizadas para o pagamento de benefícios (aposentadorias e pensões) do pessoal egresso do sistema de educação do Estado de Goiás, por não haver atingido o limite mínimo de despesas naquele período.

Embora na circunstância o TCE/GO tenha permitido a contabilização dos gastos com inativos e pensionistas na base de cálculo de aplicação de recursos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tal entendimento foi refutado por esta Unidade Técnica quando da análise das Contas de 2017.

A inclusão das despesas com inativos e pensionistas nos gastos mínimos com MDE não alcança respaldo legal. Do ponto de vista jurídico, somente a União é competente para definir o que pode ser considerado despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme disciplinado nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996.

Pela referida lei não são incluídas como despesas com MDE os encargos relativos a inativos e pensionistas originários do setor de educação. Pelo contrário, se encontra explícito que não se constitui despesa com MDE as realizadas com pessoal quando em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 71, VI).

No exercício de 2018, foi editada a Lei Complementar nº 147, de 28 de novembro de 2018, que buscou alterar o art. 99 da Lei Complementar Estadual 26/1998, para incluir o pagamento de pessoal inativo nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Tal lei foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.049 - Goiás, tendo como Relator o Ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski, que emitiu cautelar para suspensão de sua eficácia em 19 de dezembro de 2018, ou seja, cerca de apenas 20 dias após a sua publicação, argumentando que “a edição da norma estadual, à primeira vista, viola o texto constitucional e a jurisprudência firmada por esta Corte”.

Portanto, não haveria que se falar em segurança jurídica ou qualquer outro argumento para justificar a inclusão da despesa total com inativos e pensionistas nos gastos com MDE de 2018, já que a lei teve vigência apenas por 20 dias e o índice é apurado de forma anual.

Cabe ainda ser ressaltado que o Estado não poderia alegar desconhecimento da matéria. Era possível estar ciente da incorreção de tal inclusão por diversos motivos, como: previsão expressa da proibição no Manual de Demonstrativos Fiscais; decisão do TCE/GO a partir das Contas de Governo de 2009; inúmeras ADI's tratando do tema no STF; e cautelares emitidas por Ministros do STF para suspensão da eficácia das leis/normativos que buscaram tal fim.

Como destacado no Relatório Técnico (evento 108, item “5.2.1 Aplicação na



Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, páginas 220/230), ainda que o TCE/GO permitisse a exclusão de 90% das despesas com inativos e pensionistas (considerando 10% destes gastos no índice), tendo em vista a decisão de acatar que o Estado gradativamente deixasse de computar tais gastos na vinculação com Educação na proporção de 10% ao ano e houvesse a exclusão apenas dos restos a pagar não processados inscritos sem disponibilidade de caixa na Fonte 100 e não da integralidade dos restos a pagar inscritos sem disponibilidade de caixa na mesma fonte, metodologia esta utilizada em anos anteriores, o percentual atingido seria de 21,45%, não cumprindo o limite constitucional de 25% e com uma deficiência de aplicação na ordem de R\$ 587 milhões.

Acrescenta-se que em exame parcial realizado no primeiro período de governo, por meio do Anexo 8 do RREO do 2º Bimestre, verifica-se que a Receita base foi de R\$ 5.435.852.072,71 e o total das despesas para fins de limite foi de R\$ 1.361.175.423,16, o que representaria 25,04%. Todavia, descontando-se as despesas com inativos e pensionistas liquidadas na Fonte 100 no período (R\$ 347.714.727,22), a despesa a ser considerada para fins de limite passaria a ser de R\$ 1.013.460.695,94, que se comparada com a receita base até abril de 2017, atualizada pelo IPCA no percentual de 3% (R\$ 5.246.991.875,69), representa 19,32%, também não atingindo o limite mínimo esperado.

Tendo em vista que o cumprimento da vinculação constitucional em Educação é verificado sob uma ótica anual no encerramento do exercício, a irregularidade em comento teria, em tese, ocorrido no segundo período de governo. Todavia, seu planejamento e realização ocorrem ao longo de todo o exercício, abrangendo, assim ambos os períodos de gestão dos ex-Governadores.

2.1.8 – Repasse a menor ao FUNDEB, com violação ao Acórdão TCE 121/2016 e ao artigo 82, do ADCT/CF.

- **Razões de justificativa:** Os manifestantes informaram que no exercício de 2018, quase R\$ 3 bilhões do ICMS bruto arrecadado pelo Estado integraram o Fundeb. Discordam da interpretação da Unidade Técnica em relação ao que dispõe o art. 82 do ADCT/CF pois o dispositivo constitucional refere-se a fundos de combate à pobreza, não alcançando a hipótese de ofensa às regras do Fundeb.

Argumentam também que nas contas do exercício de 2019 o mesmo fato ocorreu e o TCE/GO aprovou a referida prestação. Neste sentido, não caberia a ocorrência de posicionamentos desiguais sob o mesmo fato “sob pena de incongruência nos julgamentos até então levados a efeito por este Areópago, não obstante ofensa ao princípio da igualdade”.

- **Análise:** Com base nas informações detalhadas no Relatório Técnico (evento 108, “5.2.2 Aplicação de Recursos pelo Fundeb”, páginas 230/235), durante o exercício de 2018 o Estado de Goiás repassou R\$ 121.115.285,00 a menor ao Fundeb quanto às receitas resultantes de ICMS. Em análise pormenorizada dos valores foi possível identificar que o Estado não considerou o adicional de até 2% do ICMS (ADCT, art. 82, §1º) na base de cálculo dos repasses de ICMS. Tal ocorrência foi definida pelo Conselheiro Relator como irregularidade que enseja manifestação pela reprovação



das contas.

As razões de justificativa informam que no exercício de 2018 foram repassados quase R\$ 3 bilhões do ICMS bruto arrecadado pelo Estado de Goiás ao Fundeb, e o art. 82 do ADCT/CF permite conclusão diferente da alcançada pela Unidade Técnica, visto referir-se a fundos de combate à pobreza.

No entanto, esta situação contraria o disposto no Acórdão nº 121/2016, no qual o TCE/GO firmou entendimento de que o adicional de 2% do ICMS, previsto no § 1º do art. 82 do ADCT da CF, integra a base de cálculo dos repasses ao Fundeb, na forma também delineada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O Supremo Tribunal Federal enfrentou a questão na Ação Cível Originária 2.922 Rio Grande do Sul, havendo decisão monocrática de relatoria do Ministro Edson Fachin, entendendo pela consideração do adicional de 2% sobre a alíquota do ICMS para fins de financiamento do Fundo de Combate à Pobreza na base de cálculo dos valores destinados ao Fundeb.

Tendo em vista a manifestação do TCE/GO emitida no Acórdão nº 121/2016, o entendimento apresentado pelo STF e o indeferimento da tutela provisória perseguida pelo Estado (Processo nº: 5047564.12.2017.8.09.0051), os valores relativos ao adicional de até 2% do ICMS (ADCT, art. 82, §1º) deveriam ter sido considerados na base de cálculo dos repasses de ICMS ao Fundeb e, portanto, ratifica-se que a presente irregularidade ocorreu no exercício de 2018.

Cabe destacar que esta irregularidade ocorreu tanto no segundo período de governo de 2018, tendo em vista que os cálculos e análises consideraram o encerramento do exercício, quanto no primeiro período de governo. Isso porque, como tratava-se de descumprimento de adequação metodológica, até abril de 2018 deveria ter sido repassado ao Fundeb o montante de R\$ 987.571.903,83, todavia, nos termos do Anexo 8 do RREO do 2º bimestre apenas tinha sido repassado R\$ 961.468.559,96, ou seja, R\$ 26.103.343,87 a menor.

2.1.9 – Não cumprimento da vinculação de gastos com o Fundo Cultural, com violação ao artigo 8º, da Lei Estadual 15633/06.

- **Razões de justificativa:** Os ex-Governadores argumentam que esta irregularidade não ocorreu e que “o próprio relatório que sustenta este procedimento de contas demonstra a ocorrência de dúvidas acerca da versada circunstância”, ao ter sugerido ao Estado a realização de estudos no sentido de verificar a aderência entre as vinculações, em razão do descompasso entre as vinculações de receitas e impostos.

Além disso, a norma que criou o Fundo Estadual de Cultura e estabeleceu a vinculação não indicou sanção pelo não cumprimento, tratando-se, pois, norma de conteúdo programático.

- **Análise:** Consta no Relatório Técnico ocorrência relativa à vinculação legal mínima em Cultura, que contraria o disposto no art. 8º da Lei nº 15.633/2006. Tal ocorrência



foi abordada pelo Conselheiro Relator como irregularidade que enseja manifestação pela reprovação das contas.

As razões de justificativa, ao contrário, sustentam que tal vertente não ocorreu, haja vista que o Relatório Técnico demonstraria dúvidas acerca da circunstância ao sugerir a realização de estudos para verificar a aderência constitucional da norma, e que a norma que criou o Fundo Estadual de Cultura não prescreveu hipótese de sanção, cuidando-se, pois, de norma de conteúdo programático.

Necessário esclarecer que as informações dispostas no Relatório Técnico (evento 108, item “5.2.2 *Aplicação de Receita no Fundo Cultural*”, páginas 260/266) não suscitam a “ocorrência de dúvidas acerca da versada circunstância”, mas somente a aderência entre as vinculações, em razão do descompasso entre as vinculações de receitas e impostos.

Conforme detalhado na análise da prestação das contas anuais de 2018, o Estado de Goiás atingiu o percentual de 0,04% e, portanto, descumpriu a vinculação legal de aplicação de receita na Cultura (0,50%), gerando um deficit de aplicação de R\$ 34.058.953,00 no exercício. Portanto, ratifica-se a ocorrência da irregularidade relativa ao não cumprimento da vinculação de gastos com o Fundo Cultural.

Sobre a sugestão formulada pela Unidade Técnica, no sentido de se realizarem estudos para verificar a pertinência das vinculações da receita de impostos vigentes no Estado, a proposta reside no fato de que, dentre outras, a vinculação à cultura não está no bojo daquelas determinadas pela Constituição Federal, uma vez que esta elenca de forma taxativa as exceções à regra de não vinculação da receita proveniente de impostos.

A possibilidade de vinculação a um fundo estadual de fomento à cultura foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 42/2003, a qual acresceu o § 6º ao artigo 216 da Constituição Federal. Portanto, apesar da vinculação prevista no art. 8º da Lei nº 15.633/2006 não ser uma exigência da Constituição Federal, e sim uma faculdade, o dispositivo encontrava-se vigente no exercício de 2018 e foi descumprido. Ressalta-se que a alteração provida no citado art. 8º, que estipula um teto e não mais uma aplicação mínima na cultura, só ocorreu posteriormente, com a redação dada pela Lei nº 20.656, de 18/12/2019.

Apesar do fato de a Lei nº 15.633/2006 não prescrever sanção ao agente público pela ocorrência de eventuais transgressões, a aplicação do índice mínimo na cultura funcionaria como um mecanismo para apoiar a pesquisa, criação e circulação de obras de arte e realização de atividades artísticas e culturais no Estado.

Tendo em vista que para a verificação do cumprimento da vinculação em Cultura utilizava-se a ótica anual no encerramento do exercício, em tese, a irregularidade em comento teria ocorrido no segundo período de governo. Entretanto, seu planejamento e realização ocorrem ao longo de todo o exercício, abrangendo, assim, ambos os períodos de gestão dos ex-Governadores.

2.1.10 – Ausência de previsão e divulgação, no Anexo de Metas Fiscais da LDO, a



respeito das remissões e anistias concedidas nos programas de recuperação de créditos estaduais, bem como das respectivas medidas de compensação para renúncia de receita, com violação ao inciso V, § 2º, do artigo 4º, da LRF.

- **Razões de justificativa:** Os ex-Governadores argumentam que o inciso V, §2º, do artigo 4º da LRF, orienta a forma na qual o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deverá ser composto, nada ressaltando acerca de eventuais penalidades pela não observância destes preceitos “meramente formais”.

Concluem que tratar-se-ia, então, de tipificação de ritos e não de normas de direito material que viesse a justificar a rejeição das contas ofertadas pelos chefes do executivo.

- **Análise:** Consta no Relatório Técnico ocorrência relativa à ausência de previsão e divulgação, no Anexo de Metas Fiscais da LDO, a respeito das remissões e anistias concedidas nos programas de recuperação de créditos estaduais, em desacordo com o inciso V, § 2º, do artigo 4º, da LRF. Tal ocorrência foi arrolada pelo Conselheiro Relator como irregularidade que enseja manifestação pela reprovação das contas.

As razões de justificativa se limitaram a estabelecer que inexistia sanção legalmente prevista para os casos de descumprimento do disposto no inciso V, §2º, do artigo 4º da LRF, pois ela tipifica ritos e não seriam normas de direito material aptas a justificar a rejeição das contas.

A partir do exame das justificativas apresentadas, infere-se que não houve manifestação contrária ao apontamento da irregularidade descrita no Relatório Técnico (evento 108, item “6.1.1.2.1 Estoque, Arrecadação e Baixas da Dívida Ativa”, páginas 278/280), mantendo-se o entendimento pela ocorrência da irregularidade.

Portanto, ratifica-se que a Lei Estadual nº 19.738/2017, alterada pela Lei Estadual nº 20.342/2018, ao instituir medidas facilitadoras aos contribuintes para negociação de débitos junto à Fazenda Pública, estabelece uma forma de renúncia de receita sem divulgação dos valores e, tampouco, sem previsão na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado, conforme determina o inciso V, § 2º do artigo 4º da LRF.

Ressalta-se que compete ao chefe do Poder Executivo a remessa para a Assembleia Legislativa dos projetos referentes às normas orçamentárias, para discussão e aprovação. Cabe destacar que a irregularidade aqui tratada ocorreu no primeiro período de governo, uma vez que a LDO de 2018 fora encaminhada para aprovação na Assembleia Legislativa estadual durante o exercício de 2017.

2.1.11 – Realização de pagamentos com desrespeito à ordem cronológica, com violação ao Acórdão TCE 1072/2018 e ao artigo 5º, da Lei n. 8666/93.

- **Razões de justificativa:** Os ex-Governadores argumentam que em 20 de dezembro de 2018 foi publicado, no âmbito do Executivo, a Lei nº 20.381,



introduzindo dispositivo na Lei nº 18.672/14 para versar sobre a obrigatoriedade de criação e implantação de sistema de integridade (*compliance*) em todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo, no qual deve estar obrigatoriamente contemplado o pagamento da despesa contratual do Setor Público, mediante cumprimento da ordem cronológica de suas exigibilidades.

Consideram, então, que a edição da Lei 20.381/2018 faz com que não remanesça a irregularidade, “devendo esta ser totalmente desconsiderada quando do julgamento das contas ofertadas pelo Manifestante”.

- **Análise:** O controle da ordem cronológica das exigibilidades das despesas é de suma importância, dado que o seu não atendimento ocasiona diversos riscos à Administração Pública, entre eles, o aumento do custo dos serviços prestados pela insegurança acerca do recebimento dos valores, falta de transparência e credibilidade do Governo, conluio para estabelecimento de privilégios na tentativa de acelerar os pagamentos, entre outros. A obrigação de observância à estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades no pagamento de suas obrigações foi abordada no Relatório Técnico (evento 108, item “7.1 Ordem Cronológica de Pagamentos Públicos”, páginas 302/310).

Consta no Relatório Técnico o resultado do trabalho de Levantamento realizado pelo TCE/GO (Relatório nº 01/2018, processo nº 201600047002037), apreciado por esta Corte de Contas em 21/03/2018, conforme Acórdão nº 1072/2018, pelo qual restou determinado ao Chefe do Poder Executivo que, no prazo de 90 (noventa) dias, adotasse providências com vistas a editar lei/decreto a fim de regulamentar o artigo 5º da Lei nº 8.666/93, bem como apresentar cronograma de adequação do sistema de execução orçamentária e financeira, nos moldes supracitados.

Por vez, as razões de justificativa argumentam que em 20 de dezembro de 2018 foi publicada a Lei nº 20.381, a qual cuidou de introduzir dispositivo na Lei nº 18.672/14, versando sobre a obrigatoriedade de criação e implantação de sistema de integridade (*compliance*), que pelo qual deve estar obrigatoriamente contemplado o pagamento da despesa contratual do Setor Público, mediante cumprimento da ordem cronológica de suas exigibilidades.

Conforme Ofício nº 0810 SERV-PUBLICA/18-PRES, houve recebimento da citação por parte do então Governador, Sr. José Eliton, na data de 25/04/2018. Desta forma, o prazo de 90 dias para que o Chefe do Poder Executivo adotasse as providências necessárias finalizou-se em 25/07/2018 e Lei citada pelos ex-Governadores (Lei nº 20.381/2018) foi publicada em 20/12/2018, o que evidencia a ocorrência da irregularidade.

Importante ser pontuado que, conforme exame dos documentos da prestação das contas do governador do exercício de 2018, além de não serem adotadas pelo Estado medidas efetivas para cumprimento do previsto no art. 5º da Lei nº 8.666/93 no prazo estabelecido pelo TCE/GO, o cenário apresentado ao final do exercício de 2018 evidenciou inobservância ao mandamento legal.

2.1.12 – Descumprimento de recomendações e determinações do TCE exaradas no



parecer prévio do exercício anterior.

- **Razões de justificativa:** Os ex-Governadores Marconi Perillo e José Eliton elencaram dois motivos basilares para a ausência de responsabilidade dos Manifestantes nesta irregularidade. O primeiro argumento foi comum em ambas as manifestações, a seguir:

(i) *reserva do possível – real insuficiência orçamentária* = tendo como base a debilitada situação econômico-financeira enfrentada pelo estado de Goiás. Nesta seara, argumentam os ex-Governadores que todo direito fundamental está sujeito ao juízo de ponderação, especialmente diante do princípio da reserva do possível e das possibilidades orçamentárias do Estado, “sob pena de se provocar desordem administrativa e inviabilizar o próprio funcionamento do serviço público”. Assim, a ausência de recursos orçamentários seria questão de ordem fática e jurídica constitucionalmente válida para justificar a impossibilidade de se prestarem certas obrigações decorrentes das normas de direito fundamental. A escassez de recursos para satisfazer a demanda decorreria da real insuficiência de recursos.

O ex-Governador Marconi Perillo justificou, como segundo motivo para a ausência de sua responsabilidade, o seguinte:

(ii) *desincompatibilização do peticionário durante o exercício financeiro de 2018 – ausência de individualização de responsabilidades - ilegitimidade do peticionário a responder pelos efeitos de eventual reprovação das contas em análise* = informa o ex-Governador Marconi Perillo que a apreciação das contas do exercício de 2017 ocorreu na data de 27/04/2018. Todavia, o mesmo se desincompatibilizou do governo do Estado de Goiás na data de 06/04/2018. Portanto, por não ser mais o Governador do Estado, não caberia ao mesmo o cumprimento das medidas posteriormente exigidas pelo TCE/GO, tornando-se imprópria qualquer sanção desta matéria referente ao Parecer Prévio das Contas de 2017, por não ser ele o legitimado (art. 1º; art. 2º, §1º, art. 176, §2º, I; art. 209; todos do RITCE-GO). Ainda, considera que por ser a legitimidade um requisito de validade da demanda, aplica-se a regra do art. 17 do Código de Processo Civil.

Já o ex-Governador José Eliton apresentou como segundo motivo para a ausência de sua responsabilidade:

(ii) *Atuação Parcial do Manifestante frente ao exercício financeiro de 2018 – ausência de individualização de responsabilidades - ilegitimidade do peticionário a responder pelos efeitos de eventual reprovação das contas em análise* = alega o Manifestante ser ilegítimo para responder pelo cumprimento das medidas anteriormente exigidas pelo TCE/GO, uma vez ter assumido o Governo do Estado apenas em 07/04/2018 (art. 1º; art. 2º, §1º, art. 176, §2º, I; art. 209; todos do RITCE-GO). Foi acrescentado ainda que, por ser a legitimidade um requisito de validade da demanda, aplica-se a regra do art. 17 do Código de Processo Civil.

- **Análise:** O TCE/GO, quando da emissão do Parecer Prévio relativo às Contas do Governador do exercício de 2017, exarou 28 determinações e 18 recomendações ao Governo do Estado de Goiás. Apenas 6 determinações (21%) e 7 recomendações (39%) foram consideradas plenamente atendidas, conforme exame



contido no Relatório Técnico (evento 108, item “7.4 Atendimento das Determinações e Recomendações do TCE nas Contas do Governador do exercício de 2017”, páginas 320/354).

Tal ocorrência foi considerada pelo Conselheiro Relator como irregularidade que enseja manifestação pela reprovação das contas, haja vista evidenciar descomprometimento do gestor para com a análise efetuada pelo Tribunal e que, em sintonia com as demais irregularidades, reforçava a necessidade de reprovação das contas.

Por vez, nas razões de justificativa argumentam-se que a adoção de medidas foi prejudicada em virtude da situação econômica do Estado de Goiás que não se modificou no exercício de 2018, incidindo o princípio da reserva do possível, bem como na alternância de poder.

De fato, os encaminhamentos expedidos pelo TCE/GO no Parecer Prévio das contas do exercício de 2017 (27/04/2018) ocorreram em data posterior à desincompatibilização do Sr. Marconi Perillo (06/04/2018).

Todavia, parte significativa das irregularidades apontadas no Parecer Prévio das contas do exercício de 2017 foram observadas também nos exercícios anteriores, portanto, o Manifestante não pode alegar desconhecimento ou impossibilidade de agir face à matéria em comento. Em análise sobre o atendimento dos Pareceres Prévios sobre as contas anuais do governador de 2016, 2017 e 2018, notou-se que o cumprimento das determinações e recomendações nunca ultrapassou mais de 50%.

Quanto ao argumento do peticionário Sr. José Eliton, acerca da ilegitimidade para responder pelo cumprimento das medidas anteriormente exigidas pelo TCE/GO, uma vez ter assumido como Governador apenas em 07/04/2018, esclarece-se que os encaminhamentos do TCE/GO no Parecer Prévio das contas de 2017 são dirigidos para o Governo do Estado de Goiás, sem personificação, competindo ao titular do governo tomar as medidas para o pleno atendimento.

Portanto, ratifica-se o entendimento de que houve descumprimento de recomendações e determinações do TCE exaradas anteriormente e que esta intercorrência abrange os dois períodos de gestão dos ex-Governadores.

No que concerne às recomendações, estas são fundamentais para a otimização da gestão, não se desconhecendo que estão sob critérios de conveniência e oportunidade por parte dos administradores públicos. Diferentemente, as determinações têm conteúdo genuinamente imperativo, não cabendo discricionariedade pelo gestor em exercício.

3. CONCLUSÃO

Ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, órgão auxiliar do controle externo a cargo da Assembleia Legislativa, compete, entre outras atribuições, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e emitir Parecer Prévio



dentro do prazo de 60 dias contados a partir do seu recebimento, em atendimento à Constituição do Estado de Goiás, artigo 26, inciso I.

Nos termos do Regimento Interno do TCE/GO, o Parecer Prévio deve conter os registros sobre a observância e cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Estado, e cumprimento dos programas, bem como o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico do Estado. Ainda, são apresentadas as ocorrências tidas como distorção, irregularidade ou descumprimento de limites, conforme dispõe o art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000 (RITCE-GO, art. 176, §1º, §2º e §4º).

Cabe assinalar que, apesar de o art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelecer que as contas submetidas pelo Governador incluem as dos Presidentes da Assembleia Legislativa e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, seus efeitos foram suspensos em face de liminar concedida em 09/08/2007 pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238. Assim, o Parecer Prévio abrange apenas as contas prestadas pelo Governador, independentemente de o Relatório Técnico conter informações e análises sobre a execução orçamentária e financeira destes outros Poderes.

Importante ser ressaltado que o Parecer Prévio não é vinculante, uma vez que a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, segundo seus critérios, é quem exerce de fato a competência de julgamento das contas do Governador, nos termos da Constituição Estadual, artigo 11, inciso VII.

O Relatório Técnico emitido pelo Serviço de Contas de Governo, no âmbito da Gerência de Controle de Contas, se fundamenta nas peças contidas no processo de prestação de contas governamentais, com observância aos aspectos de consistência, integridade, objetividade, transparência e relevância.

Quando do exame pelo Conselheiro Relator e pelo Pleno desta Corte de Contas, podem ser levados em consideração elementos além daqueles apresentados no Relatório Técnico, como exemplo, os trabalhos de fiscalização (RITCE-GO, art. 98, § 4º) desenvolvidos por outras unidades especializadas do TCE/GO, bem como sopesar o cenário econômico, social e financeiro no qual aquela prestação de contas está inserida. Ou seja, o Relatório Técnico é apenas um dos subsídios utilizados para formação do voto dos Conselheiros.

A partir da análise das razões de justificativa do Sr. Marconi Ferreira Perillo Júnior e do Sr. José Eliton de Figuerêdo Júnior, concernentes às doze irregularidades citadas no Relatório do Conselheiro Relator Saulo Marques Mesquita (evento 50, item “9. Conclusão – I”, páginas 40 e 41) e que motivaram seu voto pela rejeição das contas de 2018, averiguou-se ausência de contestação técnica da efetiva ocorrência de grande parte destas irregularidades.

A argumentação base dos Manifestantes esteve centrada no fato de que estas irregularidades: (i) ocorreram em exercícios anteriores a 2018 e o TCE/GO, na análise das contas pretéritas, não firmou entendimento pela rejeição das respectivas



prestações de contas; (ii) não deveriam impactar na apreciação das contas pela ausência de regulamentação que vincule o descumprimento de normas com a aplicação da sanção de rejeição das contas anuais de governo; e (iii) teriam também ocorrido no período seguinte (exercício de 2019) e esta Corte de Contas emitiu Parecer Prévio pela aprovação das contas.

Acrescenta-se que foi objeto comum de arguição pelos ex-Governadores o fato de que o cenário de crise econômica e financeira no exercício de 2018 e anteriores implicou em dificuldades para o cumprimento dos normativos legais relacionados às finanças públicas e que, mesmo assim, empreenderam esforços para manter as atividades estatais aptas a atender ao interesse público e observar as leis pertinentes. Por estes motivos, demandam a aplicação dos atenuantes previstos no art. 22 da LINDB pelo TCE/GO:

Art. 22. Na interpretação de **normas sobre gestão pública**, serão considerados os **obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as **circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente**.

§ 2º Na **aplicação de sanções**, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as **circunstâncias agravantes ou atenuantes** e os antecedentes do agente. (grifou-se).

O Relatório Técnico sobre as Contas do Governo do Estado do Goiás contém o resultado das análises efetuadas na gestão dos recursos estaduais, relativamente ao exercício de 2018, em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária, patrimonial e financeira dos orçamentos públicos, bem assim com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, a identificação e materialização das irregularidades encontram-se descritas no referido Relatório Técnico e ratificadas na presente Instrução Técnica Conclusiva.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, sugere-se ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás que:

I. Tome conhecimento da presente Instrução Técnica Conclusiva;

Encaminhem-se os autos ao Gabinete do Conselheiro Relator Saulo Marques Mesquita, uma vez atendido o disposto no Despacho nº 32/2022 – GCSM.



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE CONTAS DO GOVERNO

Goiânia, 16 de março de 2022.

GUSTAVO HENRIQUE DE FARIA
SERVIÇO DE CONTAS DO GOVERNO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
SERVIÇO DE CONTAS DO GOVERNO

INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA Nº 1/2022 - SERV-CGOVERNO



Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201800047001211 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
<http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571822702171831942102202981481091642681832361242512>