

Processo: 201800047001211

Assunto: 000 - Contas Anuais do Governador

Ano de Referência: 2018

Relator: Conselheiro Saulo Marques Mesquita

Auditora: Heloísa Helena Antonácio Monteiro Godinho

Procuradora: Maísa de Castro Sousa

DECLARAÇÃO DE VOTO

CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

Senhor Presidente,

Senhores Conselheiros,

Senhores Auditores,

Senhor Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

1. Estamos, neste momento, diante do que a doutrina comumente define como um dos mais importantes resultados do exercício do controle externo, constitucionalmente atribuído aos Tribunais de Contas.

2. A emissão do parecer prévio sobre a prestação de contas do governador é, sem dúvida, atividade clássica do controle e da mais elevada importância e complexidade, sem desmerecer quaisquer dos demais processos de fiscalização exercidos por esta Corte.

3. Em sua competente manifestação, o nobre Conselheiro Relator, Saulo Mesquita, demonstrou, como é de seu feitio, respeitoso trato com a coisa pública e ciosa compreensão da relevância da matéria, dado que suas pesquisas denotam rigorosa análise dos fatos trazidos à prestação de contas apresentada pelo titular do Poder Executivo, no exercício de 2018.

4. A sistemática de acompanhamento das contas no decorrer do exercício, adotada pelo Relator, bem como os alertas emitidos periodicamente tiveram o condão de orientar o gestor, cuidando para que a função pedagógica e preventiva do controle ganhasse ainda mais relevo no âmbito do TCE de Goiás, como recomendam as mais modernas práticas de controle.

5. Do mesmo modo, reconheço, no meticuloso exame empreendido pelos servidores da Gerência de Controle de Contas, o rigor, a consistência e a robustez dos trabalhos

realizados, características que têm marcado a atuação das unidades técnicas de controle externo desta Corte.

6. Registrado o excelente trabalho empreendido na análise das contas ora apresentada, peço vênia ao Conselheiro Relator para tecer algumas considerações acerca de determinadas matérias tratadas na prestação de contas.

7. Inicialmente, vale assinalar que, pela primeira vez, a elaboração do Parecer Prévio por esta Corte de Contas se dá sob a vigência da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 que implicou relevantíssimas alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, também conhecida como a “lei das leis”, por espriar seus efeitos por toda a ordem jurídica pátria.

8. As alterações introduzidas por esta Lei dizem respeito exatamente ao controle da Administração por diferentes órgãos, alcançando, por óbvio, o *munus* desta Casa. Seus artigos 20 e seguintes orientam para a necessidade permanente de o controlador se colocar no lugar do controlado, indicando as soluções possíveis diante das dificuldades encontradas no exercício da gestão pública.

9. A este respeito vale transcrever os apontamentos feitos pelo jurista Rafael Arruda, em ensaio intitulado *Lei Federal nº 13.655/18: um convite ao exercício da alteridade*¹:

“todo aquele que, em sentido amplo e em determinada medida, exerce atividade revisora, seja o membro do Ministério Público, o Conselheiro das Cortes de Contas, os agentes das Controladorias/Auditorias dos entes públicos, os membros das Advocacias Públicas e os juízes deverão, antes de interferir no agir da Administração Pública, esforçar-se para, colocando-se no lugar do administrador público, apreciar as consequências jurídicas e administrativas de sua decisão, o que vale também para os atos de caráter opinativo que, porventura, posicionem-se por determinada invalidação ou irregularidade no ecossistema do Poder Público.”

10. É imbuído deste propósito, portanto, que apresento minhas considerações aos nobres pares, no sentido de contribuir para a emissão de sua opinião quanto as Contas

¹ Texto publicado na site www.direitodoestado.com.br, em 30/07/2018.

anuais do Governador do Estado, de modo a propiciar ao Parlamento o julgamento justo que, em última instância, se almeja.

11. Começo por destacar o art. 43 da Lei nº 4.320/64 cuja suposta violação ensejaria, segundo o Relator, a reprovação das contas. O Conselheiro entende que, de fato, foram utilizados recursos vinculados para despesas diferentes de sua destinação legal, para abertura de crédito adicional. Contudo, o Relator esclarece também que aquelas despesas foram executadas. Forçoso reconhecer, portanto, que efetivou-se a recomposição da fonte originária, procedimento aceito pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, conforme expresso no julgamento dos autos de Representação nº TC 012.933/2013-9, sob Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro. Importante observar que o dispositivo da decisão mencionada limitou-se a determinar a recomposição, como de fato ocorreu nas contas ora analisadas, referentes ao exercício de 2018. Nessa perspectiva, com a devida vênia do Relator, entendo que, em respeito ao princípio da razoabilidade, a manifestação pela reprovação das contas, tomando-se por base o motivo destacado, merece ser revista.

12. Do mesmo modo, o descumprimento do art. 60 da Lei 4.320/64, que trata de despesa sem prévio empenho, bem como a afronta ao art. 112, inc. II da Constituição Federal, combinado com o art. 37, IV da LRF e com o art. 59 da Lei 4.320/64 seriam causas motivadoras de reprovação das contas. Importante ressaltar que o exame técnico realizado por esta Corte abarcou tão somente as demonstrações contábeis registradas no Balanço Geral do Estado. Além disso, é cediço que não cabe ao Governador de Estado a atribuição de ordenar despesas. Esta atribuição recai sobre os Secretários de Estado, ao Presidente de Autarquias e Fundações e autoridades equivalentes, nos termos do art. 12, do Decreto nº 9.143, de 22 de janeiro de 2018. Nessa esteira, não se afigura razoável reprovar as contas e imputar responsabilidade ao Governador sobre atos de gestão dos titulares de órgãos e entidades.

13. Merece debate também o que se apresenta *como violação ao limite da despesa com pessoal estabelecido na LRF*. Em sua competente manifestação, o Relator aponta a existência de “três cenários possíveis”, dos quais, dois contrariam frontalmente a ordem jurídica, na medida em que se fundam em argumentação *contra legem*, seja por adotar critérios estabelecidos em atos infraconstitucionais que não se harmonizam com a Carta

Estadual, seja por pretender qualificar entidade autárquica como se estatal independente fosse.

14. Entende o Relator, não obstante a vigência da Emenda Constitucional nº 54, que esta Corte deve se posicionar pelo descumprimento dos limites, excluindo do cálculo os pensionistas e IRRF. Data vênua, a lei existe, vige e como tal deve incidir na realidade concreta, até que seja revogada ou mesmo retirada do cenário jurídico pelo Poder Judiciário, pela via adequada.

15. Lembro que este foi o entendimento do nobre Conselheiro Saulo Mesquita na relatoria das contas de 2015, no que tange à Lei Complementar nº 112/2014, que alterou o índice do TCM em favor da Assembleia Legislativa. O Relator defendeu, à época, que, enquanto não decidida a sua eventual inconstitucionalidade, a legislação deve ser observada e aplicada (fl. 16 do seu parecer)

16. Entendo, portanto, como cumprido o limite máximo permitido para a despesa com pessoal nas presentes contas, adotando o primeiro cenário do item 4.2.1, do seu parecer.

17. Quanto à desconformidade nas inscrições de Restos a Pagar apontada, uma observação se faz necessária. Não obstante tratar-se das contas anuais do Chefe do Poder Executivo, entendo que não houve violação ao art. 42, da LRF, se considerados, em sua essência, apenas os dois últimos quadrimestres do exercício.

18. O Parecer em discussão aponta que somando-se os Restos a Pagar dos exercícios anteriores e ainda os do exercício em análise, estaria configurada a afronta ao disposto no referido artigo 42. Aqui vale citar as palavras do nobre Conselheiro Celmar Rech, por ocasião de sua análise das contas relativas ao exercício de 2014, também em final de mandato:

“Ao se levar em conta todo o Saldo negativo da conta centralizadora, restaria descumprido o referido artigo. Todavia, a meu juízo, não se mostra equitativo considerar a integralidade do saldo negativo dessa Conta, uma vez que concentra saldos negativos existentes há quatorze anos. Para aferir o cumprimento do art. 42 da LRF, referente ao mandato atual, ainda mais frente às implicações de toda ordem decorrentes de seu cumprimento, deve-se levar em conta somente o déficit gerado durante o mandato.”

O mandato, que se iniciou em 2011, recebeu a conta com saldo negativo de R\$ 621 milhões. Assim, para fins de apuração do art. 42, considerando como dedução das disponibilidades financeiras apenas o déficit do mandato, o valor inscrito em restos a pagar não ultrapassa o saldo das disponibilidades, restando cumprido o art. 42 da LRF. Esse mesmo raciocínio e conclusão aplicam-se para todos os Poderes e Órgãos considerados individualmente.

Em 2010, também último ano de mandato, houve descumprimento do referido artigo, mesmo sem considerar o déficit existente em 31/12/2010, ocasionando, inclusive, Parecer Prévio desta Corte pela irregularidade das Contas. Calculado o referido limite em 2014 da mesma forma que em 2010, há o cumprimento do art. 42 da LRF.”

19. A lucidez da conclusão do Conselheiro Celmar Rech é corroborada pela doutrina de Flávio de Toledo Jr. que assim dispõe:

Nesse diapasão e ante ao fato de só caber ao Poder Executivo arrecadar dinheiros, deve o Presidente da República, Governador ou Prefeito, providenciar, **em abril**, rigoroso balancete patrimonial e, em caso de descompasso entre numerários e gastos a pagar (déficit financeiro), haverá de acontecer, entre **maio e dezembro**, rigoroso planejamento de caixa, de forma que todas as despesas contêm com sólida expectativa de cobertura monetária. Dito de outra maneira, precisa o dirigente executivo, **nesses oito meses**, aplicar, à risca, os artigos 47 a 50 da Lei nº 4.320 e se ater, fundamentalmente, a despesas essenciais, sem as quais se mostraria prejudicada a operação do princípio da continuidade dos serviços públicos.”

20. O exame do ilustre Relator, no entanto, não considerou tal contexto. A manifestação pela reprovação das contas destaca o somatório dos Restos a Pagar dos exercícios anteriores e valores não contabilizados no próprio exercício de 2018, entendimento que, respeitosamente, ao meu ver, merece ser revisitado.

21. Em relação à Conta Centralizadora, vale destacar, as palavras do nobre Relator Saulo Mesquita, por ocasião do exame das contas de 2015, quando afirmou:

Insta observar que a concepção da centralização, na origem e em sua essência, era salutar. Afinal, permitia que grande parte dos recursos arrecadados por órgãos e fundos constituísse um capital que poderia ser aplicado no mercado financeiro, gerando rendimentos em benefício do erário. Inclusive, o § 1º do mencionado dispositivo estabeleceu que o produto da aplicação financeira constitui, proporcionalmente, receita financeira de cada entidade ou fundo.”

22. De modo complementar, muito bem acrescentou o Conselheiro:

É preciso ter sensibilidade para compreender que problema dessa envergadura não se resolve num passe de mágica. O encaminhamento de uma solução plausível demanda

estudo responsável e sua implementação leva tempo, **não ocorrendo da noite para o dia**. Daí ser necessário admitir que, muito embora não na medida ideal, e até mesmo de forma tímida, o Estado se movimentou no sentido de atender à determinação desta Corte.”

23. Por essa razão é que a própria Lei Complementar nº 21/2015 - instituidora do Sistema de Conta Única do Tesouro Estadual - assinalou termo final para a transição de Conta Centralizadora para Conta Única, estabelecendo prazo de implementação, ou seja, exercício financeiro de 2022; prazo este enfatizado pelo próprio Relator, no Ofício nº 006/2018-GCSM, de 14 de maio de 2018, encaminhado ao Sr. Governador, com cópia ao Secretário de Estado da Fazenda e ao Procurador-Geral do Estado.

24. O Relator afirma ainda que o Governo não tem demonstrado esforços suficientes para o cumprimento das recomendações referentes à Conta Centralizadora. Merece destaque o que afirmou o Conselheiro Hélio Mileski, do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, quando da apreciação da contas do Governador Olívio Dutra, argumentando que as recomendações e ressalvas não têm um condão de serem impostas coercitivamente à Administração, mesmo porque no caso do Governador, aquela autoridade não executa orçamentos públicos, sendo apenas condutor de políticas de governo cuja responsabilidade deve ser política e não técnica.

25. Neste contexto, se revela desarrazoado imputar tal fato como causa de reprovação dessas contas.

26. No que diz respeito aos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o eminente Relator menciona diferentes cenários para a aferição do cumprimento da vinculação constitucional. Entendo que seguindo manifestações anteriores desse Pleno, em todos os cenários desenhados, observa-se o cumprimento do mínimo de 25% de que trata a regra Constitucional.

27. Rememoro, na oportunidade, a apreciação das contas anuais alusivas ao exercício de 2017 sob a relatoria do decano desta Casa, Conselheiro Sebastião Tejota, seguido à unanimidade e sem ressalvas pelos demais membros:

Diante da controvérsia da matéria, entendo por bem propor ao Pleno acatar, excepcionalmente, a tese do Estado de Goiás para permitir a contabilização dos gastos com inativos e pensionistas na base de cálculo de aplicação de recursos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, até que o Supremo

Tribunal Federal delibere sobre a matéria, de sorte a permitir o cumprimento pelo Estado de despesas outras de excepcional interesse público, visando não restringir a sua capacidade de agir tendo em face a necessidade de cumprir déficits previdenciários”.

28. Tenho que a situação permanece inalterada, tendo em vista que o STF ainda não se pronunciou com definitividade.

29. Nessa esteira, doutrina e jurisprudência caminham juntas no sentido de que havendo concomitância de exame da mesma matéria, pelo Poder Judiciário e pelo Tribunal de Contas, é razoável, prudente e recomendável que se aguarde a definitividade da decisão em desenvolvimento.

30. Cabe, ainda, trazer à baila as razões legais que orientaram a mencionada decisão do Tribunal Pleno. Destaco, de início, que a Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB não veda, expressamente, a inclusão de tais despesas para fins de cumprimento do preceito constitucional, enquanto a Lei nº 7.348/85, ainda vigente, contempla tal possibilidade.

31. Tomando por referência o entendimento desta Corte, em passado recente, sobre situação similar, analisada nas contas de 2017, deve-se considerar que o dispositivo constitucional restou cumprido, com a aplicação de 25,7% da receita estadual na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

32. A aplicação dos valores devidos à educação merece a permanente tutela desta Corte. No exercício de 2018, quase R\$ 3 bilhões do ICMS bruto arrecadado pelo Estado de Goiás integraram o FUNDEB. A análise detida do contido no art. 82 do ADCT/CF permite ao intérprete conclusão diferente da alcançada pela unidade técnica, acolhida no voto do eminente Relator. O dispositivo constitucional refere-se a fundos de combate à pobreza, não alcançando a hipótese de ofensa às regras do FUNDEB. Defendo, com o devido respeito ao entendimento esposado, que não se vislumbra hipótese de ofensa aos julgados desta Corte, nem à ordem jurídica vigente sobre a matéria.

33. Outro tema abordado na análise das contas, refere-se ao cumprimento da vinculação com o Fundo Estadual de Cultura. Apura-se, dentre as recomendações sugeridas pelo eminente Relator, proposta de que se realizem estudos no sentido de

verificar a aderência entre as vinculações estabelecidas na Constituição Estadual e as descritas na Constituição Federal, em razão do descompasso entre as vinculações de receitas e impostos.

34. A medida proposta faz sentido ainda mais nos casos de vinculações advindas de leis ordinárias. Aliás, no caso em exame, a Lei goiana que criou o Fundo Estadual de Cultura e estabeleceu a vinculação em debate deixou de prescrever qualquer hipótese de sanção pelo não cumprimento por parte das autoridades competentes, cuidando-se, pois, de norma de conteúdo programático. Sendo assim, reputo que seu descumprimento não deve ser elevado ao patamar de comprometimento das contas anuais do Governador.

35. A proposta de parecer trazida ao conhecimento do Pleno discute também a Ausência de Previsão e Divulgação das Remissões e Anistias Fiscais no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Sobre o tema, ressalto que as disposições do art. 4º, seus parágrafos, incisos e alíneas da Lei Complementar nº 101/2000 não são exaustivos ou imperativos e, quero crer que não se direcionam à apreciação de contas anuais do Presidente da República, Governadores e Prefeitos, na medida em que dirigem-se à elaboração legislativa, cabendo aos respectivos legislativos fazê-las incluir quando da apreciação dos projetos da LDO.

36. Importante ressaltar que a ordem cronológica dos pagamentos, objeto do art. 5ª da Lei de Licitações, também foi matéria tratada no bojo da análise das contas proferida pelo Relator. Sobre o assunto, vale lembrar que em 20 de dezembro de 2018, foi publicada, no âmbito do Executivo, a Lei nº 20.381 que introduz dispositivo na Lei nº 18.672/14, versando 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.

37. Feitas tais considerações, VOTO no sentido de que o Parecer Prévio desta Casa proponha à Augusta Assembleia Legislativa a aprovação das contas dos governadores do Estado de Goiás, responsáveis pelo exercício de 2018, Senhores Marconi Ferreira Perillo

Júnior e José Eliton de Figueirêdo Júnior, mantendo, porém, as determinações e recomendações propostas pelo Conselheiro Relator, Saulo Mesquita.

É como voto.

Tribunal de Contas do Estado de Goiás, em Goiânia, aos 04 de junho de 2019

Kennedy de Sousa Trindade

Conselheiro