



**PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DO GOVERNADOR
DO ESTADO DE GOIÁS**

Exercício de 2018

Autos n. 201800047001211

Análise do Relator

Conselheiro Saulo Mesquita



SUMÁRIO

I. Considerações preliminares.

II. Histórico do acompanhamento das contas.

III. Contraditório.

IV. Análise das contas de 2018.

IV.1. Ação setorial do governo: Plano Plurianual 2016/2019.

IV.2. Gestão orçamentária e financeira.

IV.2.1. Orçamento e alterações.

IV.2.2. Receita.

IV.2.3. Despesa.

a) Despesas sem prévio empenho.

b) Resultado da execução da despesa.

c) Despesas sem autorização legislativa.

d) Limite da despesa corrente.

e) Gastos com publicidade e propaganda.

IV.2.4. Regra de ouro.

IV.2.5. Resultado orçamentário e financeiro.

IV.3. Gestão fiscal.

IV.3.1. Receita corrente líquida.

IV.3.2. Acompanhamento do limite da despesa com pessoal.

IV.3.2.1. Apuração do limite da despesa com pessoal.

IV.3.3. Acompanhamento dos limites da dívida pública consolidada.

IV.3.4. Operações de crédito.

IV.3.5. Serviço da dívida.

IV.3.6. Concessões de garantias.

IV.3.7. Precatórios.

IV.3.8. Avaliação das metas fiscais estabelecidas na LDO.

IV.3.9. Previdência dos servidores públicos estaduais.

IV.3.10. Restos a pagar.

IV.3.11. Conta centralizadora e conta única.

IV.3.12. Renúncia de receitas.

IV.4. Vinculações constitucionais.

IV.4.1. Índices constitucionais.

a) Destinação de receita aos municípios.

b) Destinação de receita tributária ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário.

c) Aplicação de receita na educação.

d) Aplicação na execução da educação superior e da política de ciência e tecnologia.

e) Aplicação de receita na saúde.

f) Aplicação de receita no fundo cultural.

IV.5. Gestão patrimonial.

IV.6. Ponderações sobre ações governamentais específicas.

IV.6.1. Ordem cronológica de pagamentos públicos.

IV.6.2. Déficit financeiro estrutural do Tesouro Estadual.

IV.7. Determinações e recomendações.

V. Encaminhamentos.



I. Considerações preliminares

A presente análise tem por objeto a apreciação das contas dos Governadores do Estado de Goiás responsáveis pelo **exercício de 2018**, senhores MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR e JOSÉ ELITON DE FIGUERÊDO JÚNIOR.

Em Sessão Plenária Extraordinária realizada em 04 de junho de 2019, as contas em tela foram apreciadas, com a emissão de Parecer Prévio pela reprovação, por maioria, em virtude das seguintes irregularidades:

- I. 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.
- II. Realização de despesas sem prévio empenho, com violação ao artigo 60, da Lei n. 4320/64.
- III. 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.



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

- V. 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.

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

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

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

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

- X. 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.



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

XII. Descumprimento de recomendações e determinações do TCE exaradas no parecer prévio do exercício anterior.

Referido Parecer Prévio, no entanto, foi invalidado pelo Poder Judiciário, o qual declarou a nulidade do processo por inobservância do contraditório e da ampla defesa (Acórdão da 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Goiás, concessivo da segurança postulada no Mandado de Segurança n. 5330507-90.2019.8.09.0000, impetrado pelos GOVERNADORES, com trânsito em julgado em 16 de agosto de 2021), nos seguintes termos (Evento 68):

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. INSURGÊNCIA CONTRA PARECER EMITIDO POR TRIBUNAL DE CONTAS ACERCA DE CONTAS PRESTADAS POR EX-CHEFES DO EXECUTIVO ESTADUAL. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. AUSÊNCIA DE GARANTIA DAS PRERROGATIVAS ALUSIVAS AO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E DEVIDO PROCESSO LEGAL. DIREITO LÍQUIDO E CERTO EVIDENCIADO. EVIDÊNCIA, OUTROSSIM, DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. VIABILIDADE DE CONTROLE DO ATO PELO JUDICIÁRIO.

1. Nos moldes do que dispõe o art. 5º, LV, da CF, aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.



2. Deve ser assegurado, no âmbito dos julgamentos empreendidos pelos Tribunais de Contas, os preceitos constitucionais alusivos às mencionadas garantias, de sorte que a falta de notificação/intimação pessoal do responsável ou interessado na Prestação de Contas submetida à análise do Tribunal de Contas do Estado, como determinam o art. 5º, incs. LIV e LV, da Constituição Federal e o art. 46 c/c art. 47, da Lei nº 16.168/07 (LO-TCE), tanto acerca da existência do processo, quanto para acompanhá-lo ou prestar esclarecimentos, significa violação ao direito à ampla defesa e ao contraditório, dentro do devido processo legal, restando nulo o processo administrativo desde o momento em que deveria a autoridade ter providenciado a notificação pessoal dos interessados, sendo nulos também todos os atos que se seguiram.

3. A amplitude de defesa, como princípio constitucional, é preceito a ser assegurado não apenas no âmbito judicial, mas também na seara administrativa, sendo certo que deve ser garantida a participação no processo de análise das contas dos ex-gestores desde o início do procedimento respectivo, não sendo suficiente que os interessados sejam chamados a se manifestar quando já se encontra lançado o parecer opinativo sobre as contas por eles prestadas. Ademais, o parecer do Tribunal de Contas é emitido à vista de um processo administrativo, exigindo-se que nele se observe a ampla defesa e o contraditório, sendo certo que posterior oportunidade de manifestação, já em outro âmbito de análise (Assembleia Legislativa) não tem o condão de desconstituir a mácula outrora apontada.

4. Embora ao Poder Judiciário não seja permitido se imiscuir nas razões de mérito do ato administrativo, no caso de incorrer em violação aos limites implícitos e explícitos fixados na lei, ou mesmo quando implicar em violação aos princípios constitucionais fundamentais, é permitida a realização do controle de legalidade do ato administrativo, considerando que a violação aos mencionados princípios implicará na ilegalidade do ato discricionário.

5. Mostra-se perfeitamente viável que o Poder Judiciário averigue se o Parecer Prévio do TCE, enquanto ato administrativo, foi praticado com observância aos princípios fundamentais, dentre os quais destaca-se, dentre outros, o da impessoalidade, dada sua relevância no caso em apreço.

6. Restando evidenciado que as mesmas circunstâncias que conduziram à emissão de parecer pela rejeição de contas não implicaram em rejeição, em



idêntica situação, quanto a outros gestores, configurada está a afronta ao princípio da impessoalidade. **Segurança concedida.** (grifos no original)

Diante disso, a marcha processual foi retomada, com a abertura do contraditório, resultando na apresentação de defesa por ambos os GOVERNADORES (Eventos 103 e 117).

Encaminhados os autos à análise do Serviço de Contas do Governo, à vista das alegações de defesa, emitiu a Instrução Técnica n. 001/2022 (Evento 120), com as seguintes conclusões:

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. (grifos no original).

O Ministério Público de Contas, em manifestação constante do Evento 124, após detida análise, sugeriu a reprovação das contas, nos moldes do Parecer Prévio originário.



Devidamente assegurado o cumprimento à decisão judicial supracitada, com a observância do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, o presente processo encontra-se apto para submissão ao Plenário.

De conseguinte, procede-se à devida análise do Relatório Técnico oriundo do Serviço de Contas do Governo, levando-se em consideração os argumentos de defesa colacionados pelos senhores GOVERNADORES, bem como o entendimento da Unidade Técnica e o parecer ministerial.

De ressaltar-se que, decorridos quatro anos desde o exercício em questão, a apreciação deve ser realizada sem olvidar o natural descompasso entre a situação atual das contas do Estado e aquelas vivenciadas à época do exercício em questão. De todo modo, ainda que diversas questões tenham sido superadas (como a Conta Centralizadora), sua apreciação ainda se faz relevante, sobretudo para efeito de registro histórico.

Como é curial, cabe salientar que não se trata aqui do julgamento das contas, em que pese a atuação dos Conselheiros ocorrer escudada na garantia da independência funcional¹, consagrada pelo artigo 28, § 4º, da Constituição Estadual, c/c artigo 41, da Lei Complementar n. 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional). Assim, muito embora os Conselheiros procedam à deliberação com supedâneo em seu livre convencimento fundamentado, o fato é que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) não julga as contas do Governador. Afinal, ele é o titular do Poder Executivo, mandatário instituído mediante voto popular. Como tal, tem suas contas julgadas pelo Poder

¹ Conforme reconhecido pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de Goiás, no Despacho n. 887/2018, proferido nos autos extrajudiciais n. 201800412266.



Legislativo, cujo mandato também é conferido a seus membros pelo escrutínio da população.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás cabe, em auxílio à Assembleia Legislativa, a realização de uma análise técnica, com a emissão de parecer prévio, opinativo e desprovido de natureza vinculante (Constituição do Estado de Goiás, artigo 26, inciso I).

Assim, uma vez encaminhado o parecer prévio, poderá a Assembleia Legislativa, segundo seus critérios, exercer a competência que lhe toca, procedendo ao julgamento das Contas do Governo (Constituição do Estado de Goiás, artigo 11, inciso VII).



II. Histórico do acompanhamento das contas

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, coube a este gabinete, por sorteio, a relatoria do processo n. 201800047001211, para fins de emissão do parecer prévio relativo às Contas do Governo, exercício 2018.

Para tal mister, procedeu-se ao acompanhamento das contas durante o exercício de 2018, mediante a análise dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO's) bimestrais n. 201800047000840, n. 201800047001113, n. 201800047001637 e n. 201800047002028, os quais resultaram, respectivamente, nos Acórdãos 1912, 2573, 2894 e 3192.

A situação deficitária das contas públicas foi evidenciada em referidos Acórdãos, os quais resultaram nas seguintes providências:

- a) notificação do Secretário de Estado da Fazenda para evidenciar as reestimativas de receita na coluna Previsão Atualizada e o valor do superávit financeiro utilizado para abertura de crédito adicional no sistema contábil e no Anexo 1, por estar em desacordo com o artigo 1º, da Resolução nº 09/16; excluir do cálculo da Receita Corrente Líquida todas as contribuições patronais para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores, por estar em desacordo com o § 3º, do artigo 2º, da LRF, com a retificação do cálculo da RCL; evidenciar o saldo dos Juros e Encargos



Passivos pelo regime de competência para apuração do Resultado Nominal acima da linha e Resultado Primário abaixo da linha, por estar em desacordo com o artigo 1º, da Resolução 9/2016; corrigir a regra definida para elaboração do Anexo 6 do RREO, quanto à apresentação dos saldos de Juros Ativos e Passivos no quadro Juros Nominais, por estar em desacordo com o artigo 1º, da Resolução 9/2016; alterar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias - Anexo 4, de modo a inserir nas despesas previdenciárias a coluna "inscritos em restos a pagar não processados", alinhando à metodologia exigida pela Secretaria do Tesouro Nacional;

b) notificação do Secretário de Estado de Gestão e Planejamento para avaliar a necessidade de reduzir créditos orçamentários com vistas a garantir o equilíbrio econômico das contas públicas;

c) expedição de alerta ao Governador do Estado de Goiás:

1. com fundamento no inciso V, § 1º, artigo 59, da LRF, a respeito da abertura de créditos adicionais em aparente desconformidade com o artigo 43, da Lei nº 4.320/64, e o artigo 15, da Lei Estadual nº 19801/17, com o possível comprometimento das metas de resultado primário e nominal;



2. com fundamento no inciso I, § 1º, artigo 59 c/c artigo 9º, da LRF, a respeito da possibilidade da realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal, exigindo a adoção das medidas necessárias para limitação de empenho e movimentação financeira, atendidas as disposições do artigo 55 da LDO; e também sobre a possibilidade da execução orçamentária e financeira das despesas correntes não cumprir o que determina o artigo 41, do ADCT da Constituição Estadual;

3. com fundamento no inciso V, § 1º, artigo 59, da LRF, quanto à necessidade de providências para assegurar o cumprimento dos índices de aplicação em educação, saúde e cultura até o final do exercício, tendo em vista sua inobservância no decorrer do ano.

Os RREO's se mostraram um instrumento útil não apenas ao acompanhamento por parte do Tribunal de Contas, mas também por possibilitar ao Governo Estadual o conhecimento a respeito dos riscos verificados, oportunizando-lhe a adoção das providências necessárias à tentativa de saneamento das contas.

Ao lado disso, de mencionar-se que esta relatoria levou ao conhecimento do Governador do Estado, em 14 de maio de 2018, os destaques que mereciam sua atenção (Ofício n. 006/2018).



Com efeito, resta patente que o TCE/GO não se quedou inerte durante o exercício em apreciação. A situação fiscal deficitária foi objeto de reiterados alertas ao Governo do Estado.

O déficit da Conta Centralizadora foi objeto de consideração na análise das contas desde 2011. Inclusive, foi objeto de ressalva nos pareceres prévios de 2014, 2016 e 2017. E, apesar dos alertas desta Corte, oportunizando ao Governo tempo para solucionar o problema, as providências adotadas se mostraram insuficientes.

No caso particular de 2015, quando também atuei como relator das Contas de Governo, adverti a respeito da problemática relacionada ao saldo negativo da Conta Centralizadora, o qual, por resultar na ausência de disponibilidade financeira, poderia repercutir diretamente na verificação do cumprimento dos índices constitucionais.

Naquela ocasião, não obstante a ausência de disponibilidade financeira para fazer frente aos restos a pagar, foi admitido o cumprimento dos índices constitucionais, uma vez que não se tratava do último ano do mandato. No entanto, já vislumbrando a possibilidade de agravamento da situação fiscal, entendi por bem propor a imediata vedação à realização de novos resgates na Conta Centralizadora e a redução do cronograma de implantação da Conta Única para apenas um ano, o que não foi acolhido pelo Plenário. Desse modo, naquele exercício o parecer prévio foi emitido com base em voto divergente, com exclusão das referidas determinações e da ressalva inerente à Conta Centralizadora.



Quanto aos demais exercícios, em respeito ao princípio de colegialidade e, outrossim, por considerar a razoabilidade das medidas saneadoras determinadas, acompanhei os votos dos respectivos relatores, que se manifestaram pela aprovação das contas com ressalvas. No entanto, como se verifica na análise realizada pela Unidade Técnica quanto ao exercício de 2018, não obstante as sucessivas determinações e recomendações encaminhadas ao Governo do Estado, visando ao saneamento das contas públicas, a situação fiscal acabou se deteriorando.

Diante disso, minha posição, acolhida no bojo do Parecer Prévio que acabou sendo cassado pelo Poder Judiciário, foi no sentido de que, diferentemente das contas de 2015, deveria incidir o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

Sem embargo disso, não se pode ignorar que as Contas referentes aos exercícios seguintes foram objeto de Parecer Prévio pela aprovação, sem qualquer ressalva, não obstante a reprodução de situações análogas àquelas que conduziram ao posicionamento pela não aprovação do exercício de 2018. A esse respeito, vale notar que, no exercício de 2019, os restos a pagar somaram a monta de R\$ 2,11 bilhões, diante de uma situação de insuficiência de caixa na ordem de R\$ 4,31 bilhões. E, em 2020, ocorreu um aumento nos restos a pagar de 37,3%, resultando, apenas naquele exercício, no montante de R\$ 2,94 bilhões, para uma insuficiência de caixa de R\$ 3,73 bilhões. Além disso, em 2019



o Governo igualmente incorreu em despesas sem prévio empenho, na ordem de R\$ 508 milhões, na existência de saldos apenas gerenciais na Conta Centralizadora (R\$ 142 milhões) e na Conta Única (R\$ 157 milhões) e no desrespeito à ordem cronológica de pagamentos, com quebra de 48,14%. Nas contas de 2020, também incorreu na abertura de créditos adicionais sem a efetiva existência de recursos e no desrespeito à ordem cronológica de pagamentos, com quebra de 49,06%. E, mesmo tendo sido tais irregularidades motivo para a emissão de Parecer Prévio pela reprovação em 2018, as contas de 2019 e de 2020 receberam Parecer Prévio pela aprovação, sem ressalvas (muito embora tenha este gabinete defendido, em 2019, fossem as irregularidades ao menos objeto de ressalva). É necessário que esta Corte adote uma postura coerente em suas deliberações, evitando a pecha da parcialidade ou do tratamento não isonômico aos jurisdicionados. Esse, inclusive, foi o entendimento expresso pelo Tribunal de Justiça, expresso no *writ* que cassou o Parecer Prévio originário. Com efeito, a emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas de 2019 e de 2020 não pode ser ignorada neste momento, sob pena de se incorrer em uma indesejada situação de tratamento diferenciado para situações análogas.

De registrar-se, por oportuno, que a situação deficitária verificada no exercício de 2018 foi objeto de ulteriores medidas por parte do Tesouro Estadual, visando ao seu saneamento, destacando-se, nesse particular, o recente ingresso do Estado de Goiás no Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar n. 159/2017. Não obstante, como visto, nas contas de 2019 e de 2020 as mencionadas irregularidades persistiram. De todo modo, o ingresso no



mencionado Regime começa a se traduzir em desdobramentos favoráveis, sobretudo por convalidar a suspensão das dívidas com a União, inicialmente obtida mediante decisões do Supremo Tribunal Federal, o que, de per si, possibilitou ao Tesouro Estadual a obtenção de um superávit de R\$ 807 milhões em 2021, o que é um alento.



III. Contraditório

Alegações de defesa dos Governadores do Estado de Goiás, MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR e JOSÉ ELITON DE FIGUERÊDO JÚNIOR

À exceção de alguns detalhes, as defesas apresentadas (Eventos 103 e 117) utilizaram-se de idênticos argumentos.

Alega o senhor MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR que, em contas pretéritas, este Tribunal foi sensível em detectar a fragilidade da economia local durante o período de sua gestão, situação essa que também se repetiu em 2018, “exigindo do Governo a pronta adoção de conduta administrativa no sentido de manter as atividades estatais aptas a atender ao interesse público”.

No mesmo passo, o senhor JOSÉ ELITON DE FIGUERÊDO JÚNIOR sustenta que, diante das dificuldades financeiras enfrentadas durante os oito meses de sua gestão, seria inexigível conduta diversa de sua parte, haja vista a necessidade de manter o funcionamento da máquina estatal, destacando que assumiu a gestão do Executivo quando as diretrizes orçamentárias já se encontravam definidas, cabendo-lhe “tão somente executá-las”.

Quanto aos pontos que haviam levado à emissão de Parecer Prévio pela reprovação, os GOVERNADORES aduzem o seguinte:

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.

A utilização de tais créditos suplementares ocorreu visando a suprir as necessidades geradas pela crise financeira experimentada pelo Estado, medida que, inclusive, já vinha sendo historicamente adotada, já em período anterior ao mandato sob apreciação. Destacam, nessa linha, que entre 2011 e 2017, todas as contas “foram aprovadas por esta Corte, utilizando, inclusive, percentuais mais altos de créditos adicionais”. Ressaltam, ainda, que as contas de 2019, sob responsabilidade do GOVERNADOR RONALDO CAIADO, receberam parecer prévio pela aprovação, muito embora tenha sido constatada a existência de créditos adicionais de 32,7%. Com efeito, tal discrepância na orientação da Corte importaria em violação ao princípio da isonomia.

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

Alegam que sobre o GOVERNADOR do Estado “não recai a competência exclusiva de ordenar despesas, cabendo estas aos Secretários de Estado, aos Presidentes de Autarquias e demais autoridades”. Sustentam que os demais Poderes também incorreram em despesas sem prévio empenho, de modo que não



detinha o GOVERNADOR o domínio do fato, o que impossibilitaria sua responsabilização. Reiteram, outrossim, o argumento referente à necessidade de respeito ao princípio da isonomia, porquanto a mesma irregularidade não resultou em parecer pela rejeição das contas do GOVERNADOR RONALDO CAIADO.

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.

Neste ponto, invocam a teoria do domínio do fato, ao que acrescem o argumento de que “tais dispêndios se deram para atender a vertentes públicas as quais exigiam pronta atuação, (...) com base na observância do princípio do interesse público”. Afirmam que o Governo atual somente não incorreu na mesma situação porque encontrou um cenário mais favorável, podendo utilizar-se de recursos oriundos de depósitos judiciais para a realização de despesas. Assim, sustentando que, em 2018, as dificuldades orçamentárias eram vultuosas, invocam o artigo 22, do Decreto-Lei n. 4657/1942, na redação da Lei n. 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), o qual estabelece que “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”.



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

Aduzem que os demais Poderes também incorreram no suposto excesso. Insurgem-se, também, contra a forma de cálculo utilizada, salientando que o emprego da Resolução TCE/GO n. 09/2016 implica afronta à estrita legalidade, porquanto encontrava-se vigente a Emenda Constitucional Estadual n. 54.

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.

Alegam que houve uma significativa redução no montante dos restos a pagar durante sua gestão, verificando-se uma retomada do aumento em 2018 e um incremento ainda maior na gestão seguinte, a qual, ainda assim, recebeu Parecer Prévio pela aprovação. Salaria o GOVERNADOR MARCONI PERILLO que, em referido exercício, seu mandato durou apenas 4 meses. Já o GOVERNADOR JOSÉ ELITON sustenta que os 8 meses de seu mandato ocorreram quando tal situação já se encontrava consolidada. Invocam, assim, o princípio da isonomia, uma vez que o aumento continuou em 2019, tendo este Tribunal, no



entanto, se posicionado pela aprovação das contas, como referido. Do mesmo modo, invocam as contas de 2014, as quais também receberam parecer favorável, muito embora se tratasse de último ano de mandato. A esse respeito, trazem à colação o entendimento do então relator, o eminente CONSELHEIRO CELMAR RECH, que assim se posicionara:

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.

Nessa linha, propugnam pelo cumprimento do artigo 42, da LRF, uma vez que apenas o déficit gerado durante o mandato (entre 2015 e 2018) deve ser considerado.

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



Alegam os GOVERNADORES ter envidado esforços para resolver a questão, vindo, “inclusive, por meio do Decreto n° 8.849, de 16 de dezembro de 2016 (regulamentado a Lei Complementar de 121/15), a programar o encerramento dos saldos de todas as contas centralizadoras”.

Reiteram a situação de dificuldades orçamentárias então vivenciada, ao lado do argumento de que, nos termos da Lei Complementar n. 121/2015 e do Decreto n. 8.853/2016, o Estado tinha até o exercício de 2020 para regulamentar a questão da Conta Centralizadora. Além disso, tendo em vista a aprovação das contas de 2019, não obstante a existência de restos a pagar a descoberto, invocam o princípio da isonomia para pleitear o mesmo tratamento.

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

Sustentam o cumprimento da vinculação, ao argumento de que a inclusão das despesas com inativos encontra amparo na Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB) e na Lei n. 7.348/1995. Alegam que, por ocasião da análise das contas de 2017, este Tribunal aceitou essa inclusão, subordinando eventual posição em sentido contrário à



deliberação definitiva do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema.

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

Alegam que o artigo 82, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADTC, merece interpretação diversa daquela atribuída pela Unidade Técnica, uma vez que alcança fundos de combate à pobreza e não exatamente o FUNDEB. Além disso, reiteram o argumento inerente ao princípio da isonomia, uma vez que, nos demais exercícios, inclusive o posterior, a mesma irregularidade não ocasionou a emissão de parecer pela reprovação das contas.

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

Afirmam que a norma que criou o fundo em questão, estabelecendo referida vinculação, possui conteúdo programático, de modo que não estabeleceu sanções para o caso de eventual descumprimento, tampouco servindo como causa justificadora da reprovação das contas governamentais.



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.

Aduzem que o dispositivo legal supracitado apenas orientou a forma de elaboração do Anexo de Metas Fiscais, sem, contudo, estabelecer quaisquer penalidades, não se constituindo em motivo suficiente para a rejeição das contas governamentais.

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.

Alegam que a questão da ordem cronológica de pagamentos acabou sendo contemplada pela Lei n. 20.381, de 20 de dezembro de 2018, a qual determinou a todos os órgãos da Administração direta e indireta do Poder Executivo sua observância.

12. Descumprimento de recomendações/determinações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, exaradas no parecer prévio do exercício anterior.



Nesse ponto, invocam o princípio da reserva do possível para justificar a impossibilidade de atendimento a todas as recomendações e determinações exaradas pelo TCE/GO, sobretudo diante da comprovada situação de insuficiência financeira.

Diante dessa situação fática, de ordem material, sustentam a desproporcionalidade em rejeitarem-se as contas, o que não ocorrera até então e tampouco veio a ocorrer na apreciação do exercício seguinte.

Além disso, alega o GOVERNADOR MARCONI PERILLO que as recomendações e determinações exaradas no Parecer Prévio de 2017 foram produzidas no dia 27 de abril de 2018, data em que ele já não mais exercia o mandato, haja vista a renúncia levada a efeito no dia 06 de abril, o que induziria à sua ilegitimidade passiva para efeito de responsabilização.

De outro lado, o GOVERNADOR JOSÉ ELITON invoca o princípio da reserva do possível como causa excludente de responsabilidade, pois enfrentou situação fática intransponível, consistente da ausência de recursos orçamentários para fazer frente às providências que haviam sido objeto de recomendações e determinações nas contas do exercício anterior. Sustenta, ainda, sua ilegitimidade passiva, ao



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

GABINETE DO CONSELHEIRO SAULO MARQUES MESQUITA

argumento de que assumiu o Governo do Estado de Goiás apenas em 07 de abril de 2018.



IV. Análise das Contas de 2018

Tratam-se, portanto, das contas referentes ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2018, encaminhadas a esta Corte pelo GOVERNADOR do Estado de Goiás, RONALDO RAMOS CAIADO, por intermédio do Ofício n. 965, de 09 de abril de 2019.

No exercício sob análise, o Orçamento Fiscal do Estado de Goiás foi gerido pelos GOVERNADORES MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR e JOSÉ ELITON DE FIGUERÊDO JÚNIOR, responsáveis, respectivamente, pelos seguintes períodos: 1º de janeiro a 06 de abril; e 07 de abril a 31 de dezembro.

Um detalhe digno de nota é a edição das Emendas Constitucionais Estaduais n. 54/2017 e n. 55/2017, que estabeleceram, para o exercício de 2018, importantes implicações quanto ao cálculo da despesa com pessoal e das aplicações mínimas de recursos em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como quanto ao limite de crescimento das despesas correntes. No dia 07/05/2019, a Procuradora-Geral da República propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6129, com pedido de cautelar, contra a Emenda 54 e os artigos 2º a 4º da Emenda 55. Em apreciação, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu, cautelarmente, a eficácia de ambas as Emendas. Até o presente momento, no entanto, não ocorreu a apreciação definitiva.



Também é de se mencionar que, apesar do disposto no artigo 56, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que determinou que as contas submetidas pelo Governador a parecer prévio também deveriam incluir as dos Presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Chefe do Ministério Público, seus efeitos foram suspensos por liminar concedida em 09/08/2007, pelo STF, na ADI n. 2238. Assim, o parecer prévio deve abranger apenas as contas prestadas pelo GOVERNADOR, independentemente de o relatório técnico conter informações e análises sobre a execução orçamentária e financeira de outros Poderes e Órgãos Autônomos, que têm as contas de seus gestores julgadas em processos específicos.

Saliento que a presente análise tem por pano de fundo o relatório técnico emitido pelo Serviço de Contas do Governo, acrescido da Instrução Técnica Conclusiva n. 1/2022 (Evento 120), na qual, após rejeitar os argumentos de defesa, apresentou a seguinte 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 de 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.



Como é curial, a Unidade Técnica absteve-se de se posicionar quanto à emissão de parecer pela aprovação ou pela reprovação das contas. Contudo, destacou:

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 demanda.

Em respeito ao comprometimento apresentado pela equipe técnica e, bem assim, à qualidade da avaliação levada a cabo, tanto o relatório quanto a instrução técnica são considerados partes integrantes da presente análise. Assim, desnecessário reiterar, em seu bojo, cada tópico, sendo de mister apenas traçar os apontamentos necessários à elaboração do Parecer Prévio.

IV. 1. Ação setorial do governo: Plano Plurianual 2016/2019.

Segundo a análise levada a cabo pela Unidade Técnica, ocorreu um alto índice de execução dos programas destinados à manutenção da máquina pública (apoio administrativo) e despesas que não retornam um bem ou serviço à sociedade (encargos especiais), enquanto tiveram baixo índice de execução os programas que a ela atendem diretamente (programas finalísticos).



IV. 2. Gestão Orçamentária e Financeira.

IV. 2.1. Orçamento e alterações.

O Orçamento Geral do Estado de Goiás para o exercício de 2018 foi aprovado pela Lei n. 19989/2018, que orçou a receita e fixou a despesa em R\$ 24.965.327.000,00.

As alterações orçamentárias, quando necessárias, devem observar as normas, princípios e institutos presentes na Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei n. 4320/1964, Lei n. 19801/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO), Lei n. 19989/2018 (Lei Orçamentária Anual – LOA) e Decreto n. 9143/2018 (Decreto de Execução Orçamentária e Financeira).

Segundo apurou a Unidade Técnica, o Governo emitiu 697 atos normativos para abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$ 12,2 bilhões, representando 48,89% da despesa fixada na Lei Orçamentária. Para efeito de comparação, os créditos adicionais nos exercícios de 2016 e de 2017 representaram 22,02% e 35,33%, respectivamente. E, nos últimos quatro anos, a média de alterações na Lei Orçamentária foi de 36,87%, o que demonstra deficiência de planejamento recorrente na elaboração do Orçamento, o que se mostrou ainda mais acentuado no exercício de 2018.

A abertura de créditos adicionais depende da existência de recursos disponíveis. Nessa linha, o artigo 43, da Lei n. 4320/1964, considera como recursos para a abertura de crédito o superávit financeiro, o excesso de



arrecadação, as operações de crédito e a anulação de dotações. Além disso, permite-se a utilização de recursos alocados em reserva de contingência (Decreto n. 9143/2018, art. 35, parágrafo único) e recursos sem despesas correspondentes (Constituição do Estado de Goiás, artigo 111, § 7º).

Algumas considerações são necessárias, também, a respeito do procedimento de anulação de dotações. Ao analisar os créditos abertos por esta origem de recurso, verificou-se que recursos vinculados foram direcionados para despesas diferentes de sua vinculação, por meio da abertura de crédito adicional, e, posteriormente, foi realizada a execução destas despesas, totalizando R\$ 832 milhões. Identificou-se que tal procedimento foi validado por meio de uma reclassificação contábil das fontes de recurso.

Destaca-se que a aplicação de recurso vinculado em finalidade diversa da especificada em lei fere o parágrafo único, artigo 8º, da LRF, que determina a utilização dos recursos legalmente vinculados no atendimento exclusivo do objeto de sua vinculação.

Importante salientar, ainda, que tal conduta é incompatível com os procedimentos contábeis orçamentários que deveriam ser empregados para fornecer informação de qualidade e com a devida consistência aos usuários.

Quanto aos créditos abertos por excesso de arrecadação real, identificou-se que foram abertos créditos sem a existência real do recurso, no total de R\$ 2,4 milhões, o que é incompatível com a prescrição do artigo 43, da Lei n. 4320/1964, que exige a existência de recurso disponível.



Apurou-se, outrossim, a abertura de crédito adicional por superávit financeiro sem a existência de recursos disponíveis, com afronta ao artigo 43, da Lei n. 4320/1964, ao artigo 15, da LDO 2018 e ao artigo 13, da LOA 2018.

IV. 2.2. Receita.

A receita líquida prevista para 2018 foi de R\$ 24,2 bilhões.

Durante a execução do orçamento ocorreu atualização em 12,65%, com projeção de R\$ 27,3 bilhões. O exercício, no entanto, foi encerrado com uma arrecadação de R\$ 24,4 bilhões, resultado 10,39% abaixo do esperado.

IV. 2.3. Despesa.

a) Despesas sem prévio empenho

Foi identificado o montante de R\$ 2,2 bilhões de despesas incorridas em 2018 para as quais não foi realizado prévio empenho, o que é vedado pelo artigo 60, da Lei n. 4320/1964.

b) Resultado da execução da despesa

A despesa fixada para o exercício foi de R\$ 24,2 bilhões, tendo havido ulterior acréscimo de 13,13%, equivalente a R\$ 3,19 bilhões. Apurou-se que a despesa executada foi de R\$ 25,8 bilhões.



Ao considerar as despesas sem prévio empenho, a despesa executada passa a ser de R\$ 28 bilhões.

c) Despesas sem autorização legislativa

Contrariando o artigo 112, inciso II, da Constituição Estadual, foram realizadas despesas sem autorização orçamentária no total de R\$ 577 milhões, sendo que 94,03% referem-se a despesas realizadas sem o prévio empenho e 5,97% referem-se a despesas empenhadas, que foram executadas em valor superior à dotação efetivamente disponível.

Saliente-se que o inciso IV, do artigo 37, da LRF, e o artigo 59, da Lei n. 4320/1964, vedam a assunção de obrigação sem autorização legal (equiparando-a a operação de crédito) e o empenho da despesa acima dos créditos concedidos. Além disso, tais despesas são consideradas irregulares e lesivas ao patrimônio público, nos termos do artigo 15, da LRF.

d) Limite da despesa corrente

O *caput*, do artigo 41, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual – ADCT/GO, acrescido pelas Emendas Constitucionais Estaduais n. 54 e n. 55, determina que a despesa corrente, em cada exercício, não poderá exceder, no âmbito de cada Poder ou Órgão Autônomo, o respectivo montante da despesa corrente realizada no exercício imediatamente anterior, acrescido da variação do Índice



Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) ou da Receita Corrente Líquida (RCL) relativa ao período de doze meses encerrado em junho do último exercício antecedente ao do orçamento em vigor. Seu parágrafo único estabelece que, para o exercício de 2018, a despesa corrente, em cada exercício, deduzidas as despesas do fundo previdenciário e do fundo financeiro do RPPS, não poderá exceder o respectivo montante da despesa corrente orçada e suplementada no exercício imediatamente anterior, com aquela mesma dedução, acrescido da variação do IPCA ou da RCL relativa ao período de doze meses encerrado em junho do último exercício antecedente ao do orçamento em vigor.

Portanto, simplificando, tal disposição delimitou o aumento dos gastos correntes à variação do IPCA ou da RCL. Ao comparar esses índices, observou-se que a RCL variou 5,21% e o IPCA 3%.

Apurou-se que o Poder Executivo, o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM/GO) e o Ministério Público Estadual executaram despesas correntes acima do limite permitido pelo Novo Regime Fiscal em 7,39%, 3,44% e 3,10%, respectivamente. Nesses casos, tem incidência o artigo 44, do ADCT/GO, com as vedações ali estabelecidas.

Como adrede mencionado, no dia 07/05/2019, a Procuradora-Geral da República propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6129, com pedido de cautelar, contra a Emenda n. 54 e os artigos 2º a 4º da Emenda n. 55. Em apreciação, o plenário do STF suspendeu, cautelarmente, a eficácia de ambas as Emendas. Até o presente momento, no entanto, não ocorreu a apreciação definitiva.



e) Gastos com Publicidade e Propaganda

Os gastos com publicidade e propaganda totalizaram R\$ 72 milhões, valor que corresponde a 0,26% do total das despesas realizadas pelo Estado. Em comparação com o exercício de 2017, houve uma redução de 50,08%.

IV.2.4. Regra de Ouro

A Regra de Ouro veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (Constituição Federal, artigo 167, inciso III; Constituição Estadual, artigo 112, inciso III; Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 12, § 2º).

Apurou-se o cumprimento da regra, uma vez que, ao final do exercício, as operações de crédito representaram 7,1% das despesas de capital.

IV.2.5. Resultado Orçamentário e Financeiro

O resultado orçamentário e financeiro se obtém da diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas no exercício.



A análise da unidade técnica foi realizada sob dois cenários. Em ambos, a receita realizada foi de R\$ 24,4 bilhões.

No entanto, para o primeiro cenário considerou-se como despesa realizada o valor de R\$ 25,8 bilhões, conforme declarado nos demonstrativos financeiros encaminhados pelo Governo. Para o segundo cenário, foram consideradas as despesas realizadas sem prévio empenho, alcançando o valor total de R\$ 28 bilhões.

Em qualquer caso, verifica-se a existência de déficit orçamentário. No primeiro cenário, na ordem de R\$ 1,34 bilhão (5,48% superior às receitas realizadas). No segundo, no valor de R\$ 3,5 bilhões (14,59% superior às receitas realizadas).

No que se refere ao equilíbrio fiscal, avaliado com base nas metas fiscais definidas na LDO, durante o exercício de 2018, como já mencionado, o TCE/GO acompanhou a execução orçamentária e financeira para verificar se as receitas comportariam as metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. Em decorrência deste acompanhamento, foram emitidos reiterados alertas ao Chefe do Poder Executivo sobre a possibilidade de a meta de resultado primário e nominal não ser cumprida (Acórdãos 1912, 2573, 2894 e 3192).

IV.3. Gestão Fiscal

A responsabilidade na gestão fiscal, além de exigência decorrente da lei, constitui-se em pressuposto indispensável para a boa condução das finanças públicas, haja vista as implicações deletérias advindas do descontrole fiscal.



IV.3.1. Receita Corrente Líquida

Nos termos delineados pela LRF, a Receita Corrente Líquida – RCL constitui o principal parâmetro para medir a gestão fiscal responsável. Afinal, trata-se de um indicador utilizado para calcular os limites da despesa total com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das respectivas amortizações, das concessões de garantia e contragarantia, bem como o montante da reserva de contingência que deve ser consignado na Lei Orçamentária Anual.

O cálculo da RCL no âmbito estadual se fundamenta no artigo 2º, inciso IV, da LRF, compreendendo o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzido das parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, da contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e das receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do artigo 201 da Constituição Federal. Resulta do somatório das receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Com base na Resolução TCE/GO n. 09/2016, a partir do exercício financeiro de 2017 o Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF deixou de ser excluído no cálculo da RCL, alinhando-se à interpretação promovida pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN. O mesmo ocorreu com as transferências



obrigatórias da União relativas às emendas individuais (artigo 166, § 13, da CF), para fins de aplicação dos limites de despesas com pessoal.

No exercício de 2018, a RCL foi de R\$ 21,29 bilhões.

Cabe ressaltar que recursos financeiros de R\$ 1,39 bilhão, provenientes da receita de serviços do IPASGO, encontram-se computados na RCL, o que foi contestado pela Unidade Técnica, ao argumento que tais receitas não pertencem ao Tesouro.

Com base nos cálculos efetuados, observa-se que a receita tributária avançou 6,25% em relação ao exercício de 2017, crescimento este superior à inflação medida pelo IPCA no período acumulado de 2018, que alcançou 3,75%. Isso denota um crescimento real da receita tributária estadual. Contudo, ao considerar todas as receitas que compõem a RCL, evidencia-se que houve avanço de apenas 1,27%.

Verifica-se, segundo os dados apurados, que o crescimento da RCL em 2018 ocorreu em ritmo inferior àquele apurado nos exercícios anteriores.

IV.3.2. Acompanhamento do limite da despesa com pessoal

Para o âmbito estadual, em cumprimento ao artigo 169, da CF, a LRF determina, no artigo 19, inciso II, o limite da despesa total com pessoal em 60% da RCL.

No artigo 20, inciso II e §§ 1º e 4º, da LRF, tem-se a repartição do limite global para os Estados (60% da RCL). Assim, os limites são de 48,6% para o



Poder Executivo, 3,4% para o Poder Legislativo, 6% para o Poder Judiciário e 2% para o Ministério Público.

Quanto ao Poder Legislativo, esta Corte, por meio da Resolução n. 1186/2002, interpretando o artigo 20, da LRF, decidiu que, para a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais devem ser, respectivamente, de 1,38%, 1,35% e 0,67%. Isso foi reforçado pelo Acórdão n. 3133/2011.

No entanto, por meio da Lei Complementar Estadual n. 112/2014, houve alteração nos índices de gastos com pessoal, atribuindo-se o limite de 1,50% para a Assembleia Legislativa, 1,35% para o Tribunal de Contas do Estado e 0,55% para o Tribunal de Contas dos Municípios. Questiona-se a constitucionalidade dessa alteração.

Outro ponto que merece destaque diz respeito à edição das Emendas Constitucionais n. 54 e n. 55, que, atribuindo nova redação ao § 8º, do artigo 113, da Constituição Estadual, excluíram da verificação do atendimento dos limites com pessoal as despesas com pensionistas e os valores referentes ao IRRF dos servidores. Essa alteração contrariou a Resolução TCE/GO n. 09/2016, que adotou os parâmetros preconizados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Como adrede mencionado, no dia 07/05/2019, a Procuradora-Geral da República propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6129, com pedido de cautelar, contra a Emenda n. 54 e os artigos 2º a 4º da Emenda n. 55. Em apreciação, o plenário do STF suspendeu, cautelarmente, a eficácia de ambas as Emendas. Até o presente momento, no entanto, não ocorreu a



apreciação definitiva. Há que se salientar, contudo, que a deliberação do STF possui efeitos *ex nunc*, nos precisos termos do artigo 11, § 1º, da Lei n. 9.868/1999.

Cabe ressaltar, além disso, que após a primeira apreciação das contas de 2018, este Tribunal de Contas, no bojo dos autos n. 201800047000202, decidiu por “negar a aplicação do § 8º do artigo 113 da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 54/2017 e alterada pela Emenda Constitucional nº 55/2017, na verificação do atendimento pelo Estado de Goiás dos limites globais estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101/2000, modulando os efeitos desta decisão, a fim de incidirem a partir da publicação da decisão da liminar deferida na ADI 6129, pelo Supremo Tribunal Federal, em 01/10/2019”.

IV.3.2.1. Apuração do limite da despesa com pessoal

Nesse ponto, há três cenários possíveis.

O primeiro é aquele onde são excluídos o IRRF e os pensionistas, conforme disposto pelo artigo 2º, da EC n. 54. Nesse contexto, a despesa com pessoal corresponde a 54,1% da RCL, havendo, portanto, o pleno cumprimento da LRF (artigo 20, inciso II), que estabelece como limite máximo o percentual de 60% da RCL.

O segundo cenário é o decorrente da metodologia aplicada pela Resolução TCE/GO n. 09/2016, pela LRF e pelos manuais elaborados pela STN. Nesse contexto, a despesa com pessoal corresponde a 64,57% da RCL,



havendo, portanto, o descumprimento da LRF. Nesse caso, apenas o TCE/GO (1,23%, de 1,35%) e o TCM/GO (0,63%, de 0,67%) se encontram abaixo do limite máximo. O Poder Executivo conta com gastos na ordem de 52,79% (acima, portanto, de 48,6%). A Assembleia Legislativa, com gastos equivalentes a 1,63% (acima do limite de 1,38%). O Poder Judiciário, com 6,25% (acima do limite de 6%). E o Ministério Público, com 2,04% (acima do limite de 2%).

O terceiro cenário também é de descumprimento, na hipótese de exclusão das receitas do IPASGO, como defendido pela Unidade Técnica.

No entender desta relatoria, não obstante a vigência da Emenda n. 54, esta Corte deveria se posicionar pelo descumprimento dos limites, uma vez que a desconsideração dos pensionistas e do IRRF oculta a real situação de comprometimento da folha de pagamento, o que pôde ser evidenciado pelas notórias dificuldades de sua quitação ao final daquele exercício. A Unidade Técnica aponta para um comprometimento real da folha, à época, na ordem de 72,31%, o que é preocupante. Mesmo que fundada em dispositivo da Constituição Estadual cuja validade ainda não foi definitivamente afastada, a exclusão dos pensionistas e do IRRF acarreta uma percepção incorreta do nível de comprometimento com folha de pagamento, inviabilizando a adoção das imprescindíveis medidas saneadoras. No entanto, ante os termos do Acórdão n. 3487/2019 (autos n. 201800047000202), por meio do qual ocorreu a modulação do reconhecimento da inconstitucionalidade das Emendas n. 54 e n. 55, para produção de efeitos apenas a partir de 01/10/2019, em consonância com os efeitos *ex nunc* da deliberação do Pretório Excelso, deixo de me posicionar pelo descumprimento dos limites legais em 2018. De todo modo, como é curial,



registra-se que a palavra final a respeito do tema caberá à Assembleia Legislativa, por ocasião do julgamento político das presentes contas, haja vista a natureza opinativa e não vinculante do Parecer Prévio emitido pelo TCE/GO.

IV.3.3. Acompanhamento dos limites da dívida pública consolidada

Apurou-se que a Dívida Consolidada Líquida em 2018 foi de R\$ 19,6 bilhões, representando 92,19% da RCL. Assim, tem-se que foi obedecido o limite para a dívida consolidada líquida definido pela Resolução do Senado Federal n. 40/2001, que é de 200% da RCL. Contudo, não houve deduções na dívida consolidada em 2018, pois os restos a pagar processados no montante de R\$ 2,4 bilhões foram superiores à disponibilidade de caixa.

As demais obrigações não integrantes da dívida consolidada correspondem ao montante de R\$ 1,26 bilhão.

IV.3.4. Operações de crédito

Apurou-se que as receitas de operações de crédito no exercício de 2018 alcançaram o montante de R\$ 173 milhões.

Considerando a RCL apurada, foi respeitado o limite estabelecido pelo artigo 7º, inciso I, da Resolução do Senado n. 43/2001, na ordem de 16%, equivalente a R\$ 3,4 bilhões.

IV.3.5. Serviço da dívida



Como já demonstrado, a RCL apurada em 2018 foi de R\$ 21,2 bilhões. Considerando que o comprometimento anual com o serviço da dívida foi de R\$ 1,9 bilhão, infere-se que estas obrigações atingiram 9,03% da RCL. Portanto, dentro do limite do artigo 7º, inciso II, da Resolução n. 43/2001, que é de 11,5%.

IV.3.6. Concessões de garantias

Apurou-se o montante de concessão de garantias no valor de R\$ 98,5 milhões, restando atendido o artigo 9º, da Resolução n. 43/2001.

IV.3.7. Precatórios

Tramitam nesta Corte os autos n. 201700047002167, que tratam do acompanhamento da operacionalização do pagamento dos precatórios, a fim de verificar o cumprimento da modulação dos efeitos da decisão do STF, em relação ao julgamento da ADI n. 4357 e da ADI n. 4425, bem como a avaliação da instituição do sistema único de controle de requisitórios judiciais.

Verificou-se que o Estado reduziu 5,4% de sua dívida com precatórios. Em 2018, houve repasses para pagamentos de precatórios da ordem de R\$ 124 milhões, oriundos do Tesouro Estadual.

IV.3.8. Avaliação das metas fiscais estabelecidas na LDO



O superávit primário apurado foi de R\$ 1,03 bilhão.

O valor pago de juros e encargos da dívida foi de R\$ 1,14 bilhão, que, somado ao valor pago de amortizações, de R\$ 775,5 milhões, alcança o montante de R\$ 1,92 bilhão.

O resultado nominal apurado, que representa a diferença entre a dívida líquida dos exercícios de 2018 e 2017, apresentou um aumento da dívida no montante de R\$ 277 milhões. A previsão inicial constante na LDO era de uma redução de R\$ 984 milhões.

A dívida líquida apurada foi de R\$ 19,6 bilhões, superior ao previsto na LDO, que era de R\$ 14,7 bilhões.

Saliente-se, como já mencionado, que esta Corte, por ocasião da apreciação dos RREO's, emitiu sucessivos alertas, com fundamento no inciso I, § 1º, do artigo 59 c/c artigo 9º, da LRF, a respeito da possibilidade de a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal. Tal situação exigia a adoção de medidas necessárias para limitação de empenho e movimentação financeira, todavia os resultados ora apresentados expõem a insuficiência das medidas adotadas.

IV.3.9. Previdência dos servidores públicos estaduais

O déficit previdenciário apurado foi de R\$ 2,4 bilhões.

As despesas foram na ordem de R\$ 5,1 bilhões, para receitas de R\$ 2,7 bilhões.



Foi necessário o aporte financeiro do Tesouro Estadual, na ordem de R\$ 2,53 bilhões. Apenas assim registrou-se um superávit de R\$ 126 milhões.

Portanto, houve utilização de 11,29% da RCL para o cobrir o rombo previdenciário, o que coloca em evidência a necessidade de equacionamento do sistema. Mencione-se, por oportuno a ulterior edição da Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019, a qual, visando a esse desiderato, implementou a Reforma da Previdência Estadual.

Quanto aos demais Poderes e Órgãos Autônomos, é importante mencionar que todos apresentaram déficit: O Poder Legislativo, R\$ 69 milhões; o Poder Judiciário, R\$ 112 milhões; o Ministério Público, R\$ 24 milhões; o TCE/GO, R\$ 107 milhões; e o TCM/GO e R\$ 38 milhões.

IV.3.10. Restos a pagar

Restos a pagar são as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro, nos termos do artigo 36, da Lei n. 4320/1964. São dívidas de curto prazo e requerem cobertura de caixa. Portanto, como já mencionado, há necessidade de disponibilidade financeira para sua cobertura, especialmente no último ano de mandato, conforme exigido pelo artigo 42, da LRF.

No fim de 2017 (exercício anterior ao ora analisado) os restos a pagar foram de R\$ 2,8 bilhões. Destes, ocorreu o pagamento, durante 2018, de R\$ 1,8 bilhão. Ocorreu o cancelamento de R\$ 540 milhões (destes, R\$ 53 milhões eram restos a pagar processados). Tais cancelamentos não se mostram compatíveis com a boa gestão dos gastos públicos, pois, além de refletir a assunção de



obrigações superiores à capacidade de pagamento, podem resultar no locupletamento ilícito da Administração.

Quanto ao final do exercício de 2018, restaram inscritos em restos a pagar R\$ 2,66 bilhões.

Considerando que foram reinscritas obrigações de exercícios anteriores, o total real de restos a pagar, deixados de 2018 para 2019, é de R\$ 3,12 bilhões.

A Unidade Técnica destacou que, 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, ainda, que tiveram as liquidações e empenhos indevidamente anulados no decorrer do exercício. Caso tivesse havido tais empenhos, os valores inscritos em restos a pagar seriam acrescidos em mais de R\$ 2 bilhões, atingindo ao final do exercício montante superior a R\$ 5 bilhões. Isso serve para ilustrar a difícil situação fiscal enfrentada pelo Tesouro, sem, no entanto, repercutir no valor efetivo dos restos a pagar, uma vez que, como mencionado, tais valores não foram empenhados.

Ao lado disso, foi apontada a existência de obrigações financeiras caracterizadas como dívidas de curto prazo, as quais não foram inscritas em restos a pagar, uma vez que não transitaram pela execução orçamentária, revelando um déficit de R\$ 2,09 bilhões. Isso afronta a vedação à realização de despesas ou assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (artigo 167, inciso II, da Constituição Federal) ou sem prévio empenho (artigo 60, Lei n. 4320/1964). Diante disso, razão assiste à unidade técnica quando aponta a não inclusão de tais valores nas colunas de



disponibilidade de caixa e de demais obrigações financeiras do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, do Relatório de Gestão Fiscal.

Diante do quadro de insuficiência de caixa que vem sendo evidenciado ao longo dos anos, o que foi, inclusive, objeto de alerta ao GOVERNADOR, é fato que o Tesouro já apresentaria saldo negativo mesmo que não houvesse restos a pagar.

As implicações dos restos a pagar sem o devido lastro, haja vista a ausência de disponibilidade financeira, particularmente quanto ao cumprimento das vinculações constitucionais, serão analisadas mais adiante.

IV.3.11. Conta Centralizadora e Conta Única

Contribuiu para a situação deficitária das contas públicas a apropriação pelo Tesouro dos recursos centralizados. Saliente-se que esta Corte de Contas em nenhum momento foi omissa, visto que vem alertando a respeito da problemática inerente à Conta Centralizadora desde o parecer prévio de 2011, com expressas ressalvas em 2014, 2016 e 2017. Inclusive, de mencionar-se a Auditoria de Regularidade n. 201500047002261, sob a relatoria do insigne Conselheiro Kennedy Trindade, resultando no Acórdão n. 1368, de 12 de junho de 2019, cujo teor, além da condenação de diversos gestores ao pagamento de multa, resultou nas seguintes determinações (Evento 5, dos autos mencionados):



II- DETERMINAR que seja citada a Sra. Cristiane Schmidt, na condição de Secretária de Estado da Economia, para que, no prazo de trinta(30) dias, com fundamento no artigo 2º, inciso XXI, da Resolução nº 22/2008 - Regimento Interno/TCE-GO, apresente, a este Tribunal, o plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, conforme modelo do Anexo I - Plano de Ação, da Instrução Técnica nº 2/2015, de 30/01/2017, da Gerência de Fiscalização, com vistas à:

- a) Eliminar definitivamente a Conta Centralizadora Estadual, em especial, o saldo negativo do Tesouro Estadual, em atenção às recorrentes determinações compostas por este Tribunal de Contas, por estar em desacordo com o estabelecido no art. 8º, parágrafo único, e artigo 50, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000, garantindo que os recursos, com destinação vinculada, retornem aos seus respectivos titulares e que sejam utilizados, exclusivamente, para atender o objeto de sua vinculação, em obediência também ao disposto no Decreto de nº 8.849/2016 (item 2.1.1 do Relatório de Auditoria);
- b) Adotar o mecanismo de segregação das receitas e das despesas por fonte de recursos, em cumprimento ao estabelecido no artigo 8º, parágrafo único, e artigo 50, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos (item 2.1.1 e 2.1.6 do Relatório de Auditoria);
- c) Aperfeiçoar a metodologia de cálculo da previsão da receita, a fim de evitar distorções relevantes entre os valores orçados e os executados, evitando o desequilíbrio nas contas do Estado de Goiás (item 2.1.1 do Relatório de Auditoria);
- d) Eliminar o mecanismo de envio de recursos para as entidades e fundos estaduais, sem o devido suporte financeiro (item 2.1.2 do Relatório de Auditoria);
- e) Adequar a metodologia de cálculo dos índices constitucionais e legais, levando a efeito o saldo negativo do Tesouro Estadual para com a Conta Centralizadora, considerando somente o montante realmente disponível na citada conta, como sustentação financeira para os restos a pagar do exercício, descontando-se, antes, o montante de restos a pagar inscrito nos exercícios anteriores (item 2.1.2 do Relatório de Auditoria);



- f) Efetuar o controle dos valores depositados na Conta Centralizadora, verificando tempestivamente a ocorrência de centralização indevida e prestar a devida orientação aos órgãos para que eliminem a referida prática e efetuem o ressarcimento dos valores indevidamente centralizados às suas respectivas contas de origem (item 2.1.3 do Relatório de Auditoria);
- g) Efetuar o ressarcimento ao Fundo Estadual de Saúde a importância de R\$ 65.011.492,32 (sessenta e cinco milhões e onze mil e quatrocentos e noventa e dois reais e trinta e dois centavos), indevidamente apropriados pelo Tesouro Estadual no final do exercício de 2014 (item 2.1.3 do Relatório de Auditoria);
- h) Interromper o registro de Guias de Receita Extraorçamentárias com contrapartida no Passivo Circulante - "Outros Credores", objetivando reconhecer o déficit do Tesouro Estadual, uma vez que essa prática não reflete a real situação das disponibilidades financeiras do Estado (item 2.1.4 do Relatório de Auditoria);
- i) Corrigir o saldo do Passivo Financeiro - Outras Exigibilidades, mediante baixa do saldo negativo, do Tesouro Estadual, lançado em "Outros Credores" e que apresente esse déficit junto à subconta do Tesouro Estadual nº 235-5 (Conta Contábil: 1.1.2.1.0.00.00.00), fazendo com que o Razão Contábil, da referida conta, reflita a realidade no resultado (item 2.1.4 do Relatório de Auditoria);
- j) Realizar a contabilização mensal e tempestiva dos rendimentos, em obediência aos Princípios de Contabilidade, em especial aos Princípios da Competência e da Oportunidade (item 2.1.5 do Relatório de Auditoria);
- k) Reconhecer, no Passivo Circulante, a obrigação para com os entes estaduais, concernente a rendimentos de aplicação financeira pendentes de distribuição, com base no saldo gerencial centralizado por cada fundo ou entidade (item 2.1.6 do Relatório de Auditoria); e
- l) Adotar, nos termos do artigo 62 da LO/TCE-GO e art. 197 do RI/TCE-GO, as providências necessárias para assegurar o ressarcimento do dano causado ao erário estadual.

III-

IV- DETERMINAR que seja citado o Sr. Ismael Alexandrino Júnior, na condição de Secretária de Estado da Saúde, para que, no prazo de trinta(30) dias, com fundamento no artigo 2º, inciso XXI, da Resolução nº 22/2008 - Regimento Interno/TCE-GO, apresente, a este Tribunal, o plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo



previsto para implementação, conforme modelo do Anexo I - Plano de Ação, da Instrução Técnica nº 2/2015, de 30/01/2017, da Gerência de Fiscalização, com vistas à:

- a) Eliminar a prática de centralização indevida, relativa a recursos depositados pela União em contas bancárias específicas, destinados à execução de Programas de Assistência à Saúde (item 2.1.3 do Relatório de Auditoria);
- b) Efetuar o ressarcimento dos valores, indevidamente centralizados, às suas respectivas contas de origem (item 2.1.3 do Relatório de Auditoria);

V- DETERMINAR ao Serviço de Contas do Governo deste Tribunal que, quando da análise das Contas, avalie o impacto causado pelo saldo negativo da conta do Tesouro Estadual, levando o respectivo valor à apuração do cumprimento das vinculações constitucionais e legais, considerando como disponibilidade de caixa para fins de sustentação financeira para os restos a pagar do exercício apenas o montante realmente disponível na Conta Centralizadora, utilizando para isso um método de rateio que considere o percentual centralizado pertencente a cada ente ou fundo (item 2.1.2 do Relatório de Auditoria nº 005/2015).

VI- DETERMINAR ao Serviço de Contas dos Gestores deste Tribunal que, quando da análise das Contas, avalie o impacto das irregularidades apuradas nos itens 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.5 e 2.1.6 do Relatório de Auditoria de nº 005/2015, nas contas dos responsáveis ali elencados, sendo, por parte da Secretaria da Fazenda, os exercícios de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015 e, pela Secretaria da Saúde, os exercícios de 2013, 2014 e 2015.

VII- DETERMINAR à Secretaria Geral que intime os nominados no item I deste ato, do inteiro teor da presente decisão, bem como para, no prazo legal, efetivar o recolhimento da multa imputada ou, se assim os citados entenderem, apresentar o respectivo recurso, nos termos do artigo 80 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas; e bem assim proceda o encaminhamento de cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, ao Governador do Estado, à Assembleia Legislativa e ao Ministério Público, nos termos do art. 251, parágrafo único, do Regimento Interno - TCE/GO.

O Acórdão mencionado ainda não transitou em julgado, haja vista a existência de recursos pendentes de deliberação.



Com efeito, independentemente do futuro resultado da Auditoria de Regularidade, não se pode ignorar que a problemática da Conta Centralizadora tinha natureza estrutural, não se podendo resolver da noite para o dia. Nessa senda, por ocasião das contas pretéritas a 2018, oportunizou-se ao Poder Executivo a adoção de providências destinadas a colocar termo ao problema. Uma dessas providências foi a criação do Sistema da Conta Única do Tesouro Estadual, por intermédio da Lei Complementar n. 121/2015, com vistas a substituir a deletéria sistemática da Conta Centralizadora. Quanto ao tema, de registrar-se também a existência do processo de Acompanhamento n. 201600047001725, com o intuito de verificar os atos, fatos, procedimentos e parâmetros utilizados na implantação da Conta Única. Também sob a relatoria do Conselheiro Kennedy Trindade, referido processo resultou no Acórdão n. 946, de 15 de maio de 2019, onde expedida a seguinte deliberação:

- I) Determinar ao representante legal da Secretaria da Fazenda, com fundamento no art. 97 da LOTCE-GO e 251 do RITCE-GO, que:
- a) Realize, no prazo de 60 dias, a migração para os bancos oficiais de todas as disponibilidades do Poder Executivo que se encontrem em desacordo ao disposto na Constituição Federal - art. 164, § 3º (item 2.1 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018);
 - b) adote, no prazo de 30 dias, providências com vistas a estabelecer um mecanismo informatizado para o controle centralizado da abertura e encerramento das contas bancárias (item 2.3 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018);
 - c) realize, no prazo de 60 dias, a classificação de todos os recursos vinculados aos fundos estaduais na fonte/destinação vinculada, se abstendo de classificar na fonte 100 - recursos ordinários; e promover a correção da fonte dos valores contabilizados incorretamente, por estar em desacordo com o art. 71 da Lei nº



4.320/1964, e também do mecanismo de controle de fonte/destinação de recursos previsto no MCASP (item 2.4 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018);

d) realize, no prazo de 60 dias, a classificação de todos os recursos do Tesouro Estadual que possuam destinação específica estipulada em lei, na fonte/destinação vinculada, se abstendo de classificar na fonte 100 - recursos ordinários, por estar em desacordo com o artigo 8º, parágrafo único, da LRF, e ainda com o mecanismo de controle de fonte/destinação de recursos previsto no MCASP (item 2.5 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018);

e) realize, no prazo de 60 dias, conciliação periódica dos saldos da Conta Única, e não apenas ao final do exercício, por estar em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Operacional da Conta Única, item 1.7.2, e com o artigo 5º da Resolução Normativa nº 05/2014 TCE-GO (item 2.6 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018);

f) implemente, no prazo de 30 dias, mecanismo de distribuição de rendimentos que preserve a integralidade de receita que a UG faça jus, efetuando os cálculos com base nos saldos diários das contas escriturais das unidades, ou seja, com base no saldo de DDR (item 2.7 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018);

g) adote, no prazo de 30 dias, providências com vistas a solicitar formalmente a Caixa Econômica Federal a abertura de contas com aplicação vinculadas às contas 249-5 (FUNDEB Estado IPVA 10%), 251-7 (FUNDEB Município IPVA 10%), 253-3 (FUNDEB Estado ITCD 20%), 245-2 (FUNDEB Estado ICMS 15%), 246-0 (FUNDEB Município ICMS 5%) e 244-4 (Municípios ICMS 20%), para remuneração dos valores enquanto não repassados aos municípios e Fundeb; e bem assim determinar as medidas legais cabíveis caso a solicitação não seja atendida pela referida instituição bancária, por estar em desacordo com o art. 37 da Constituição Federal - Princípio da eficiência (item 2.8 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018);

h) realize, no prazo de 90 dias, o recolhimento integral das receitas de ICMS, IPVA e ITCD em Conta Única, assumindo a responsabilidade pela correta distribuição de valores aos municípios, considerando-se inclusive os indébitos tributários e repasse dos valores devidos ao FUNDEB, por estar em desacordo com o art. 56 da Lei 4.320/64 (item 2.8 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018);



i) estabeleça, no prazo de 60 dias, programação das despesas de custeio e investimento do Estado, com cronograma de execução mensal de desembolso compatível com a realidade estadual, considerando os montantes inscritos em restos a pagar e a necessidade de tratamento diferenciado às unidades com previsão legal de autonomia administrativa e financeira, por estar em desacordo com o art. 8º, *caput*, da Lei Complementar 101/2000 (itens 2.9 e 2.10 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018);

j) Adote, no prazo de 90 dias, providências com vistas a inserir travas inteligentes nos saldos da CUTE, impossibilitando que o saldo financeiro da mesma seja menor do que a soma dos saldos dos recursos com fonte/destinação vinculada registrados nas DDRs dos órgãos/entes do Estado, em especial aqueles contabilizados nos órgãos/entes responsáveis pelo cumprimento das vinculações constitucionais e legais de saúde, educação, ciência e tecnologia e fundo cultural, por estar em desacordo com o art. 8º, parágrafo único, da Lei nº 4.320/1964, bem assim com o mecanismo de controle de fonte/destinação de recursos previsto no MCASP (item 2.11 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018); e

l) Recomendar, com fundamento no art. 256, §2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, que:

a) avalie a pertinência da manutenção de diversos fundos estaduais que não possuem previsão na Constituição Federal ou Estadual. (item 2.4 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018);

b) realize levantamento e revisão no cadastramento de fonte / destinação de recursos de todas as receitas estaduais com vistas a avaliar a sua correção; (item 2.5 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018);

c) agilize os procedimentos para conclusão do Sistema de Gestão Financeira do Tesouro Estadual com vistas a garantir a conciliação tempestiva da Conta Única, e, ainda, o recolhimento integral das receitas em conta única e distribuições cabíveis (itens 2.6 e 2.8 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018);

d) formalize o procedimento de liberação de duodécimos e quotas aos órgãos e entes estaduais, com base no cronograma de execução mensal de desembolso, e de forma automatizada no Sistema de Programação e Execução Orçamentária e Financeira do Estado, sem a necessidade de intervenção da Sefaz após a liberação do limite de saque mensal, e com a estipulação da forma



de cálculo dos valores e periodicidade de repasses; (item 2.10 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018); e

e) constitua reservas financeiras de curto, médio e longo prazo com vistas a propiciar maior segurança quanto ao efetivo cumprimento da programação de pagamentos; (item 2.10 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018).

II) Determine ao Chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 256, §2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, que elabore, no prazo de 30 dias, projeto de Lei Complementar para alteração do disposto no art. 3º, § 1º, da LCE nº 121/2015, de modo a reincluir o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN na Sistemática CUTE, bem como realize os procedimentos de adaptação no sistema que viabilizem esta migração (item 2.2 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018).

III) Recomendar ao Secretário de Estado de Gestão e Planejamento, para que, em conjunto com a Secretaria de Estado da Fazenda, com fundamento no art. 256, §2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, avalie a conveniência e a oportunidade de estabelecer subtetos de execução para determinadas despesas, em montantes inferiores aos aprovados na lei orçamentária anual com vistas a equilibrar as despesas com a realidade financeira do Estado (item 2.9 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018).

IV) Recomendar aos Presidentes do Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas dos Municípios e da Assembleia Legislativa, com fundamento no art. 256, §2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, que avaliem a necessidade de manutenção das disponibilidades vinculadas a esses poderes e órgão autônomo em instituições financeiras privadas, frente ao disposto na Constituição Federal - art. 164, § 3º (item 2.1 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018).

V) Recomendar aos Chefes dos Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Goiás, com fundamento no art. 256, §2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas - GO, que adotem providências com vistas a elaboração de ato conjunto para a migração e incorporação de 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, na sistemática da CUTE (item 2.2 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018).

VI) Remeter cópia do presente Acórdão ao Ministério Público Federal, para que, caso entenda pertinente, promova a ação cabível tendo em vista a



possível inconstitucionalidade dos artigos 3º, §1º, e artigo 7º da Lei Complementar Estadual 121/2015, considerando-se o estabelecido no artigo 56 da Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro (item 2.2 do Relatório de Acompanhamento n.º 03/2018).

É imperioso registrar que o atendimento às providências estipuladas no Acórdão em comento encontra-se, neste momento, sob análise da Unidade Técnica.

Não obstante toda a movimentação levada a efeito por este Tribunal de Contas no sentido de levar o Poder Executivo ao equacionamento do problema, o fato é que, no exercício de 2018, o saldo negativo da Conta Centralizadora ainda subsistia e, o que é pior, a Conta Única passou a apresentar a mesma problemática. Nessa linha, constata-se que os saldos contabilizados, no exercício em análise, são apenas gerenciais, desprovidos da correspondente sustentação financeira. Apontou a Unidade Técnica que apenas 0,15% dos valores contabilizados na Conta Centralizadora e 4% dos valores registrados na Conta Única possuíam sustentação financeira ao final do exercício de 2018. Ao invés de constar efetivamente depositado junto a ambas as contas o valor de R\$ 959 milhões, havia tão somente R\$ 29 milhões efetivamente disponíveis.

Ressalte-se que, com o escopo de minimizar o saldo negativo, em 31 de dezembro de 2018 ocorreu o registro da reversão de saldos financeiros de diversos fundos, agências e autarquias ao Tesouro Estadual, não remanescendo valores suficientes para a quitação de restos a pagar inscritos por fonte de recursos.



Diante desse quadro, considerando que a folha de pagamento de 2018 foi quitada apenas parcialmente, o déficit efetivo do Tesouro Estadual resta demonstrado pela tabela abaixo:

Composição do Saldo Negativo do Tesouro Estadual em 31/12/2018

Em R\$1

Descrição	Valor
Saldo Negativo Junto à Conta Centralizadora	(218.786.374)
Saldo negativo Junto à CUTE (104.04204.10000-4)	(710.265.173)
Saldo negativo indevido das demais Unidades junto à CUTE	(3.688.782)
Reversão indevida de saldos financeiros ao Tesouro	(165.848.349)
Diferença da Folha de Dezembro/2018	(157.737.527)
Total	(1.256.326.205)

O saldo negativo do Tesouro Estadual, portanto, restou apurado em R\$ 1,256 bilhão. Considerando em que, em 2017, era de R\$ 1,196 bilhão, ocorreu um aumento de R\$ 59 milhões.

IV.3.12. Renúncia de receitas

A Unidade Técnica considerou insuficiente a apresentação do demonstrativo regionalizado do efeito dos benefícios tributários sobre as receitas e despesas do exercício de 2018. Destacou, a esse respeito: a ausência de informações e estudos que comprovem que a renúncia fiscal não prejudica a meta fiscal do exercício e que já havia sido considerada na previsão da receita orçamentária; o não detalhamento analítico dos programas Produzir e Fomentar;



e a recorrência em apontamentos nos Pareceres Prévios anteriores a respeito do tema.

A renúncia de receitas alcançou R\$ 7,5 bilhões, equivalente, portanto, a 31% da receita apurada, na ordem de R\$ 24 bilhões.

De mencionar-se que, mais uma vez, zelando pelas suas atribuições constitucionais, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás instaurou o processo n. 201700047002218, para o acompanhamento das renúncias fiscais levadas a efeito. Disso resultaram os Acórdãos n. 5005/2017 e n. 5661/2017, que determinaram uma redução da renúncia em 12,5% e 9,5%, respectivamente. Ulteriormente, em 15 de maio de 2019, foi prolatado o Acórdão n. 944/2019, exigindo-se que o Governo comprove o cumprimento dos anteriores.

IV.4. Vinculações constitucionais

IV.4.1. Índices constitucionais

a) Destinação de receita aos municípios

Em cumprimento ao artigo 107, incisos III, IV e VII, da Constituição Estadual, das receitas de ICMS, IPVA e IPI, foram repassados aos Municípios R\$ 4,44 bilhões, importando em uma quantia R\$ 72 milhões superior à devida.

Restou evidenciada, portanto, a ausência de controle quanto ao percentual legal de repasse aos Municípios.



b) Destinação de receita tributária ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário

Nos termos do artigo 110, § 5º, inciso I, e artigo 112-A, da Constituição Estadual, o percentual de receita devida ao Legislativo e ao Judiciário vinha sendo repassado. Contudo, no exercício em comento, isso não ocorreu de forma duodecimal.

c) Aplicação de receita na Educação

Determina o artigo 212, da CF, que os Estados devem aplicar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios.

O artigo 45, do ADCT/GO, com a redação da Emenda Constitucional n. 54, estabelece que as aplicações mínimas em educação serão corrigidas, em relação ao exercício anterior, pela variação do IPCA ou da RCL, o que for menor.

Assim, nos termos da CF, o valor mínimo a ser aplicado em MDE no exercício de 2018 seria de R\$ 4,2 bilhões. No entanto, tendo em vista o mencionado artigo 45, do ADCT, a aplicação mínima exigida para o exercício em análise é de R\$ 4,13 bilhões, ou seja, R\$ 70 milhões inferior.

O Tesouro informou haver aplicado R\$ 4,79 bilhões. No entanto, verificou-se que não foi informada qualquer dedução de restos a pagar.

E, como já restou demonstrado, ao final de 2018 o Estado não possuía disponibilidade financeira para pagamento dos restos a pagar inscritos na fonte



100 – Recursos Ordinários, sendo que a referida fonte finalizou o exercício com saldo negativo antes mesmo da inscrição de qualquer valor de restos a pagar.

A respeito do tema, a Unidade Técnica destacou que o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF estabelece, à página 313, que “no caso de não haver disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação, no encerramento do exercício, deverá ser registrado o valor total dos Restos a Pagar, pois os mesmos não poderão ser considerados como aplicados em MDE”.

Diante disso, procedeu-se à exclusão dos valores de restos a pagar, sendo mantidos apenas os restos a pagar inscritos na Fonte 108 – FUNDEB, uma vez que apenas para essa fonte havia disponibilidade suficiente para quitação dos restos a pagar.

Já quanto às despesas com inativos e pensionistas, incluídas pelo Estado de Goiás nas despesas com MDE de forma integral, a unidade técnica, em conformidade com o MDF e Medida Cautelar na ADI n. 6049, efetuou a dedução integral dos valores, correspondentes a R\$ 977 milhões.

No Estado de Goiás, até o exercício de 2009, as despesas com inativos e pensionistas eram consideradas no percentual mínimo de aplicação em MDE. Todavia, a partir de 2010, após decisão desta Corte de Contas, o Estado de Goiás passou a gradativamente deixar de computar tais gastos na vinculação com Educação, na proporção de 10% ao ano.

Assim, no exercício de 2017 deveria ser excluído o percentual de 80% dos gastos com inativos e pensionistas e, em 2018, o percentual de 90%. Sem



embargo disso, o Governo fez incluir a totalidade de tais gastos, como se fossem referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Ao lado disso, foi editada a Lei Complementar Estadual n. 147, de 28 de novembro de 2018, que buscou alterar o artigo 99, da Lei Complementar Estadual 26/1998, exatamente para incluir o pagamento de pessoal inativo nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, referida lei foi julgada inconstitucional pelo STF, nos autos da ADI n. 6049, em Acórdão publicado no dia 30 de agosto de 2021, o qual recebeu a seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 147/2018, DO ESTADO DE GOIÁS, QUE ALTERA O ART. 99 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 26/1998. INCLUSÃO DO PAGAMENTO DE PESSOAL INATIVO NAS DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. ART. 22, XXIV, DA CF. INDEVIDA VINCULAÇÃO DAS RECEITAS PROVENIENTES DE IMPOSTOS PARA O PAGAMENTO DOS INATIVOS. ARTS. 167, IV E 212, CAPUT, DA CF. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

Não bastasse isso, o artigo 71, inciso VI, da Lei n. 9394/96 (LDB), veda expressamente a inclusão de tais despesas para fins de cumprimento do preceito constitucional.

Com efeito, tendo em vista que os recursos destinados ao pagamento de inativos e pensionistas possuem natureza previdenciária, não se dirigindo, nem por via oblíqua, à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino, é



necessário reiterar o posicionamento desta Corte, que remonta ao exercício de 2009, excluindo-se tais pagamentos da respectiva vinculação constitucional.

Assim, acolho o cálculo efetuado pela Unidade Técnica, que considerou para fins de avaliação do cumprimento do limite mínimo de gastos com MDE despesas na ordem de R\$ 3,3 bilhões, representando apenas 20,23% do total da receita líquida de impostos de 2017, atualizada pelo IPCA acumulado de junho de 2017. Deixou de ser aplicado, portanto, o montante de R\$ 789 milhões.

Apenas a título de esclarecimento, em informação complementar encaminhada a esta Relatoria, a Unidade Técnica destacou que, caso fossem considerados os valores inscritos em restos a pagar e também as despesas com inativos e pensionistas, como quis o Governo, o índice seria de 26,35%. Caso fossem considerados os valores inscritos em restos a pagar, com exclusão de inativos e pensionistas, seria de 20,54%. E, finalmente, caso fossem consideradas as despesas com inativos e pensionistas, com exclusão dos valores inscritos em restos a pagar, o índice seria de 25,7%. No entanto, como demonstrado, tais despesas não podem ser consideradas, o que leva ao índice real de 20,23%.

De outro lado, considerando a possibilidade de intervenção federal em decorrência do não cumprimento do índice constitucional (Constituição Federal, artigo 34, inciso VII, alínea 'e'), é necessário possibilitar ao Governo do Estado a recomposição dos valores não aplicados, o que deverá ser destacado em linha específica quando das publicações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária. Para tanto, deverá ser firmado Termo de Ajustamento de Gestão,



estabelecendo o devido cronograma de recomposição, o que possibilitará a emissão, por esta Corte, de certidão positiva com efeito de negativa.

Quanto ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, a Unidade Técnica apurou que, em 2018, ocorreu um repasse a menor de R\$ 121 milhões. A esse respeito, salientou que o Estado não considerou o adicional de até 2% do ICMS (ADCT/CF, art. 82, §1º) na base de cálculo dos repasses de ICMS. Tratava-se de violação ao Acórdão n. 121/2016, desta Corte, que firmou entendimento de que o adicional de 2% do ICMS, previsto no § 1º do artigo 82 do ADCT/CF, integra a base de cálculo dos repasses ao FUNDEB, na forma também delineada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

No entanto, o Estado ajuizou ação de conhecimento (processo 5047564.12.2017.8.09.0051), cujo pedido foi julgado procedente para o fim de determinar ao TCE/GO que se abstenha de considerar a inclusão da receita do adicional de ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza na base de cálculo das contribuições para o FUNDEB. A sentença ainda não transitou em julgado, haja vista a interposição de apelação. Sem embargo disso, neste momento não se afigura conveniente a determinação da recomposição de referidos valores ao FUNDEB, haja vista o risco de irreversibilidade dos efeitos financeiros em caso de confirmação da deliberação do juízo monocrático.

d) Aplicação na execução da educação superior e da política de ciência e tecnologia



A Emenda Constitucional Estadual n. 39/05 determinou ao Estado uma aplicação de 3,25% da receita de impostos na execução de sua política de ciência e tecnologia.

Desconsiderando-se as inscrições em restos a pagar não acobertadas por disponibilidades financeiras, o índice global de aplicação em Ciência e Tecnologia foi de 3,70%, portanto, superior à exigência constitucional.

No entanto, quanto ao subpercentual que deveria ser destinado à FAPEG (0,5%, nos termos do artigo 158, da Constituição Estadual), não ocorreu o cumprimento.

Esta Corte de Contas alertou o GOVERNADOR do Estado, por ocasião da análise dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (Acórdãos n. 2894/2018 e n. 3192/2018), quanto à necessidade de providências para assegurar o cumprimento dos limites da FAPEG até o final do exercício.

O valor a ser aplicado na FAPEG, para cumprimento do limite no ano de 2018, era de R\$ 141 milhões (sendo R\$ 45 milhões para cumprimento da vinculação de 2018 e R\$ 95 milhões para recomposição do valor não cumprido em 2017). Todavia, verificou-se a execução de apenas R\$ 63 milhões, valor este insuficiente inclusive para simplesmente recompor 2017.

A diferença, com efeito, deverá ser objeto de recomposição.

e) Aplicação de receita na saúde

O índice mínimo de 12% (artigo 77, ADCT/CF) deve ser aplicado sobre o montante de R\$ 16,8 bilhões.



Calha notar que o artigo 24, da Lei Complementar Federal n. 141/2012, permite a inclusão de despesas empenhadas e não liquidadas (restos a pagar não processados) no cômputo do índice constitucional da saúde. Entretanto, para validade de tal prática, deve haver disponibilidade de caixa ao final do exercício que suporte tal inscrição. Diante da ausência de disponibilidade financeira para acobertar os restos a pagar, a Unidade Técnica excluiu R\$ 42 milhões para apuração do índice.

Apurou-se, assim, a aplicação de R\$ 2,03 bilhões para efeito de cálculo do índice constitucional em 2018, o que equivale a 12,11%. A conclusão, portanto, é de que o valor aplicado em 2018 excede em R\$ 18 milhões o mínimo exigido, conforme metodologia de cálculo contida na Lei Complementar Federal n. 141/12.

f) Aplicação de receita no Fundo Cultural

Cabe ao Fundo Cultural 0,5% da receita tributária líquida (artigo 8º, Lei Estadual n. 15633/2006). Caso consideradas as inscrições em restos a pagar não acobertadas por disponibilidade financeira, seria alcançado o índice de 0,52%. No entanto, ao proceder à exclusão dessa parcela, apurou-se um déficit de aplicação de R\$ 34 milhões, levando o percentual a 0,04%. Portanto, ocorreu o descumprimento do índice legal, o que evidencia a necessidade de recomposição.

IV.5. Gestão Patrimonial



Quanto à dívida ativa, apurou-se um acréscimo total líquido de R\$ 3,7 bilhões, 9,57% superior ao saldo de 2017.

Verificou-se, no entanto, a ausência de controle sobre os valores registrados como Dívida Ativa de longo prazo, não obstante a recomendação e a determinação lançadas nos pareceres prévios de 2016 e 2017.

Persiste a deficiência na recuperação de créditos, inferior a 1% do estoque nos últimos exercícios. A inscrição em dívida ativa é 10,32 vezes maior do que a recuperação dos créditos.

Verificou-se o descumprimento do inciso V, § 2º, do artigo 4º, da LRF, ante a 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.

Evidenciou-se, também, a não realização, por completo, do ajuste da dívida ativa, o que faz com que o Ativo Total fique superestimado ou subavaliado, prejudicando substancialmente a análise da situação patrimonial do Estado e comprometendo aspectos relevantes das demonstrações contábeis e de gestão dos recursos públicos, como transparência, qualidade, fidedignidade e verificabilidade das informações apresentadas na prestação das contas anuais.

Quanto ao passivo total, detectou-se um crescimento de 6,37% em relação a 2017.



Em 2018, os valores registrados como empréstimos e financiamentos a longo prazo apresentaram evolução de R\$ 9,6 bilhões, 54,98% superior ao montante do ano anterior.

Constatou-se, a esse respeito, a existência de indícios de comprometimento da transparência e da fidedignidade das demonstrações oficiais do Estado dos últimos exercícios.

Ainda a respeito da perspectiva da Gestão Patrimonial, a Unidade Técnica chamou atenção para a normatização contábil aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, destinada a evidenciar a capacidade de assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial. Quanto a essa temática, apurou-se a existência de indícios de irregularidades, com prejuízos à adequação da mensuração e evidenciação da provisão atuarial e à transparência das informações oficiais disponibilizadas aos usuários em geral.

Ainda no que se refere à gestão patrimonial, apurou-se uma redução no patrimônio líquido do Estado no montante de, aproximadamente, R\$ 5 bilhões, representando uma involução de 13,49%, o que decorreu, na maior parte, de ajustes realizados em resultados acumulados de exercícios anteriores.

Verificou-se, também, a inobservância de prazos-limite obrigatórios de implantação de procedimentos previstos no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, aprovados pela Portaria STN n. 548/2015.

IV.6. Ponderações sobre ações governamentais específicas



IV.6.1. Ordem cronológica de pagamentos públicos

Tendo em vista a obrigatoriedade de observância da ordem cronológica segundo as datas de suas exigibilidades, imposta pela Lei n. 8666/1993 (artigos 5º e 92), esta Corte de Contas prolatou o Acórdão n. 1072/2018 (autos n. 201600047002037), determinando ao GOVERNADOR do Estado a adoção de providências com vistas à edição de ato normativo regulamentador da matéria, com a apresentação de cronograma de adequação do sistema de execução orçamentária e financeira.

Não houve, no entanto, cumprimento do Acórdão. De um total de 43.082 registros, equivalentes a R\$ 1,8 bilhão de saldo liquidado e R\$ 1,3 bilhão de saldo pago, constatou-se que em 82,2% dos casos a ordem cronológica não foi respeitada.

Com razão, salientou a Unidade Técnica que tal irregularidade tem ocorrido de forma generalizada e injustificada, gerando risco de aumento do custo dos serviços contratados, com prejuízos à transparência e à credibilidade do Governo, sem falar em possíveis conluíus para o estabelecimento de privilégios na tentativa de acelerar pagamentos.

IV.6.2. Déficit financeiro estrutural do Tesouro Estadual

Verificou-se que o Tesouro, em 2018, vinha se valendo do financiamento das receitas dos Fundos Especiais e algumas autarquias para tentar equilibrar



as receitas e despesas provindas e provisionadas com os recursos ordinários, classificados como fonte 100.

Demonstrou a Unidade Técnica que, mesmo adicionando-se os 30% das desvinculações das receitas, as reversões de saldo de superávit financeiro, ressarcimentos do ProtegeGoiás e transferências de arrecadação do Detran, constatou-se um déficit financeiro na ordem de R\$ 2,1 bilhões em 2017 e R\$ 465 milhões em 2018, e, considerando as Obrigações por Competência nas fontes em questão (100 e 108), esse déficit financeiro alcançaria a monta de R\$ 2,2 bilhões.

Assim, aproximadamente 90% dos recursos ordinários estavam comprometidos com a despesa de pessoal e o pagamento do serviço da dívida pública e precatórios. A sobra, por volta 10% da receita, deveria alcançar o custeio e investimento com saúde, educação, ciência e tecnologia, duodécimo dos Poderes e o restante do custeio e investimento da máquina pública, o que se demonstra matematicamente impossível.

IV.7. Determinações e recomendações

No Parecer Prévio relativo às Contas do exercício de 2017, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás exarou 28 determinações e 18 recomendações, o que pode ser verificado de forma detalhada no relatório da Unidade Técnica.

No entanto, apurou-se que foram atendidas apenas 21% das determinações e 39% das recomendações, evidenciando um descomprometimento do gestor para com a análise efetuada pelo Tribunal.



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

GABINETE DO CONSELHEIRO SAULO MARQUES MESQUITA

Desta feita, por ocasião das contas de 2018, a unidade técnica propõe a expedição de 40 determinações e 08 recomendações.



V. ENCAMINHAMENTOS

Como salientado pela Unidade Técnica, as alegações de defesa não atacaram, de forma robusta, cada uma das irregularidades que, no primeiro julgamento, ensejaram a emissão de um Parecer Prévio pela reprovação das contas.

Quanto à **abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação e superávit financeiro sem a existência de recursos disponíveis**, ambos os GOVERNADORES admitiram sua ocorrência. No entanto, sustentaram que a utilização de tais créditos ocorreu visando a suprir as necessidades geradas pela crise financeira experimentada pelo Estado, medida que, inclusive, já vinha sendo historicamente adotada, inclusive em período anterior ao mandato sob apreciação. Destacaram, nessa linha, que entre 2011 e 2017, todas as contas “foram aprovadas por esta Corte, utilizando, inclusive, percentuais mais altos de créditos adicionais”. Ressaltaram, ainda, que as contas de 2019, sob responsabilidade do GOVERNADOR RONALDO CAIADO, receberam parecer prévio pela aprovação, muito embora tenha sido constatada a existência de créditos adicionais de 32,7%. Os argumentos de defesa, portanto, direcionam-se a justificar a abertura de tais créditos com base na situação financeira deficitária e, também, pleitear um tratamento isonômico em relação ao Governo posterior.



Muito embora a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro e por excesso de arrecadação seja, sob a ótica do orçamento público, algo perfeitamente lícito, o fato é que fazê-lo sem a devida sustentação financeira induz a uma situação no mínimo contraditória. Afinal, se não há recursos disponíveis, tal abertura ocorre sem o devido lastro, obnubilando a compreensão quanto à real situação financeira do Estado. Mesmo que se procure justificar tal procedimento exatamente com base nas alegações de crise financeira e de aprovação pregressa de outras contas e, bem assim, daquelas referentes aos exercícios seguintes, o fato é que a irregularidade em tela subsiste e não pode ser ignorada.

No que toca à **realização de despesas sem prévio empenho**, alegam que sobre o GOVERNADOR do Estado “não recai a competência exclusiva de ordenar despesas, cabendo estas aos Secretários de Estado, aos Presidentes de Autarquias e demais autoridades”. Sustentam que os demais Poderes também incorreram em despesas sem prévio empenho, de modo que não detinha o GOVERNADOR o domínio do fato, o que impossibilitaria sua responsabilização. Reiteram, também, o argumento referente à necessidade de respeito ao princípio da isonomia, porquanto a mesma irregularidade não resultou em parecer pela rejeição das contas do GOVERNADOR RONALDO CAIADO. Aqui também falece razão aos argumentos de defesa, uma vez que a responsabilidade do GOVERNADOR, no que toca às contas do Estado, não decorre de uma suposta posição de ordenador de despesas, mas sim de sua posição de Chefe do Poder Executivo, incumbido do poder decisório para a execução do orçamento público. As contas de seus subordinados, naturalmente,



são objeto de julgamento por esta Corte de Contas. No entanto, isso não retira a responsabilidade do GOVERNADOR, exatamente por ostentar um mandato público direcionado à condução das políticas públicas que fazem uso das receitas oriundas do orçamento estatal. E, na mesma vereda, a realização de despesas sem prévio empenho pelos representantes dos demais Poderes não serve como justificativa e tampouco isenta de responsabilidade o Chefe do Poder Executivo. A irregularidade, portanto, subsiste.

Em relação à **realização de despesas sem autorização orçamentária**, invocam a teoria do domínio do fato, ao que acrescem o argumento de que “tais dispêndios se deram para atender a vertentes públicas as quais exigiam pronta atuação, (...) com base na observância do princípio do interesse público”. Afirmam que o Governo atual somente não incorreu na mesma situação porque encontrou um cenário mais favorável, podendo utilizar-se de recursos oriundos de depósitos judiciais para a realização de despesas. Assim, sustentando que, em 2018, as dificuldades orçamentárias eram vultuosas, invocam o artigo 22, da LINDB, o qual estabelece que “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”. Trata-se, como resta claro, de mais uma irregularidade que foi reconhecida pelos senhores Governadores, sem que os argumentos de interesse público e de isonomia sejam causas suficientes para que seja afastada.

No que concerne à **violação ao limite de despesas com pessoal**, aduzem que os demais Poderes também incorreram no suposto excesso. Insurgem-se, também, contra a forma de cálculo utilizada, salientando que o



emprego da Resolução TCE n. 09/2016 implica afronta à estrita legalidade, porquanto encontrava-se vigente a Emenda Constitucional n. 54.

Em primeiro lugar, cumpre observar que é inócua a alegação de que os demais Poderes também incorreram no suposto excesso, uma vez que tal fato não legitimaria, de per si, o descumprimento por parte do Poder Executivo.

Quanto à Emenda Constitucional n. 54 (e, também, a Emenda Constitucional n. 55), sua eficácia foi suspensa cautelarmente pelo STF, em decisão provida de eficácia *ex nunc*, nos termos do artigo 11, § 1º, da Lei n. 9.686/1999. Não obstante, no entender desta relatoria, este Tribunal deveria se posicionar pelo descumprimento dos limites, uma vez que a desconsideração dos pensionistas e do IRRF oculta a real situação de comprometimento da folha de pagamento, o que pode ser evidenciado pelas notórias dificuldades de sua quitação ao final daquele exercício. A esse respeito, a Unidade Técnica aponta para um comprometimento real da folha na ordem de 72,31%, à época.

Sem embargo disso, o fato é que, após a primeira apreciação das contas de 2018, este Tribunal, no bojo dos autos n. 201800047000202, por intermédio do Acórdão n. 3487/2019, decidiu por “negar a aplicação do § 8º do artigo 113 da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 54/2017 e alterada pela Emenda Constitucional n. 55/2017, na verificação do atendimento pelo Estado de Goiás dos limites globais estabelecidos na Lei Complementar Federal n. 101/2000, modulando os efeitos desta decisão, a fim de incidirem a partir da publicação da decisão da liminar deferida na ADI 6129, pelo Supremo Tribunal Federal, em 01/10/2019”. Desse modo, como anteriormente registrado, em respeito à autoridade de referido



julgado, com a modulação dos efeitos para vigência a partir de outubro de 2019, deixo de me posicionar pelo descumprimento dos limites legais em 2018. De todo modo, como é curial, registra-se que a palavra final a respeito do tema caberá à Assembleia Legislativa, por ocasião do julgamento político das presentes contas, haja vista a natureza opinativa e não vinculante do Parecer Prévio emitido pelo TCE/GO.

Quanto à **inscrição de restos a pagar não acobertados por suficiente disponibilidade financeira**, os Governadores alegam que houve uma significativa redução do problema durante sua gestão, verificando-se um aumento apenas a partir de 2018. Salaria o GOVERNADOR MARCONI PERILLO que, em referido exercício, seu mandato durou apenas 4 meses. Já o GOVERNADOR JOSÉ ELITON sustenta que os 8 meses de seu mandato ocorreram quando tal situação já se encontrava consolidada. Ao lado disso, invocam o princípio da isonomia, uma vez que o aumento continuou em 2019, tendo este Tribunal, no entanto, se posicionado pela aprovação das contas. Do mesmo modo, invocam as contas de 2014, as quais também receberam parecer favorável, muito embora se tratasse de último ano de mandato. A esse respeito, trazem à colação o entendimento do então relator, o eminente Conselheiro Celmar Rech, que ponderou não ser “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”.



Percebe-se que os Governadores não se insurgiram contra a existência da irregularidade em questão, limitando-se a justificá-la como um fato histórico de difícil solução ante a exiguidade do período de gestão de cada um deles durante 2018. Isso, como é evidente, não afasta a constatação a respeito do fato, cujos efeitos se mostram evidentemente deletérios à sanidade das contas públicas, uma vez que importam na transferência de obrigações para o exercício seguinte, sem que esteja assegurada a existência de recursos suficientes para sua cobertura.

Assim, em tese, seria possível concluir pelo descumprimento do artigo 42, da LRF, o que, na análise originária, se constituiu em uma das causas que nos levaram à emissão do Parecer Prévio pela reprovação das contas. No entanto, com o escopo de manter a coerência nas deliberações desta Corte, especialmente em respeito ao princípio da segurança jurídica, convém encampar o entendimento preconizado pelo eminente Conselheiro Celmar Rech, relator das contas de 2014, no sentido de somente se considerar o déficit gerado durante o mandato sob análise. Afinal, seria iníquo, desarrazoado e desproporcional penalizar os GOVERNADORES com base no artigo 42, da LRF, levando-se em conta todo o saldo negativo da Conta Centralizadora, o qual em 2014 já persistia por 14 anos. Como salientou o relator daquele exercício, “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 o déficit gerado durante o mandato”. Nessa linha, percebe-se que o mandato que se iniciou em 2015 recebeu a Conta Centralizadora com saldo negativo de R\$ 1,4 bilhão. Ao final do mandato, em 2018, o saldo negativo foi de



R\$ 1,256 bilhão. Como ocorreu uma redução no saldo negativo durante a integralidade do mandato, resta evidente que referido saldo não pode ser levado em consideração para fins de reconhecimento de indisponibilidade financeira, pelo menos no que se refere à responsabilização dos gestores por descumprimento ao artigo 42, da LRF. De reconhecer-se, assim, a existência da indisponibilidade financeira, a qual, no entanto, em cotejo com o saldo negativo existente no início do mandato, não se mostra suficiente para a penalização dos gestores.

No que toca ao **descumprimento das determinações para a redução do saldo negativo da Conta Centralizadora / Conta Única**, alegam ter envidado esforços para resolver a questão, vindo, “inclusive, por meio do Decreto n. 8.849, de 16 de dezembro de 2016 (regulamentado a Lei Complementar de 121/15), a programar o encerramento dos saldos de todas as contas centralizadoras”. Reiteram a situação de dificuldades orçamentárias então vivenciada, ao lado do argumento de que, nos termos da Lei Complementar n. 121/2015 e do Decreto n. 8.853/2016, o Estado tinha até o exercício de 2020 para regulamentar a questão das contas centralizadoras. Além disso, tendo em vista a aprovação das contas de 2019, invocam o princípio da isonomia para pleitear o mesmo tratamento.

Como referido no item **IV.3.12**, a questão da Conta Centralizadora foi objeto de deliberação no bojo da Auditoria de Regularidade n. 201500047002261, sob a relatoria do Conselheiro Kennedy Trindade, resultando no Acórdão n. 1368, de 12 de junho de 2019, cujo teor, além da condenação dos gestores ao pagamento de multa, resultou em diversas determinações, com



destaque para a eliminação definitiva do saldo negativo, visando a garantir que os recursos, com destinação vinculada, retornem aos respectivos titulares.

Também deve ser mencionada a existência do processo de Acompanhamento n. 201600047001725, tendo por objeto a fiscalização dos procedimentos de implantação da Conta Única, sucedâneo da Centralizadora. Também sob a relatoria do Conselheiro Kennedy Trindade, referido processo resultou no Acórdão n. 946, de 15 de maio de 2019, com a expedição de diversas determinações.

Não se ignora que a problemática da Conta Centralizadora tinha natureza estrutural, perpassando por diversos exercícios, não sendo algo a ser resolvido em um passe de mágica. Nessa senda, por ocasião das contas pretéritas a 2018, oportunizou-se ao Poder Executivo a adoção de providências destinadas a colocar termo ao problema, contexto em que se deu a criação do mencionado Sistema da Conta Única do Tesouro Estadual, por intermédio da Lei Complementar n. 121/2015.

O fato é que, ante os números negativos da Conta Centralizadora, no final do exercício de 2018 os saldos contabilizados eram apenas gerenciais, desprovidos da correspondente sustentação financeira. Apontou a Unidade Técnica que apenas 0,15% dos valores contabilizados na Conta Centralizadora e 4% dos valores registrados na Conta Única possuíam sustentação financeira. Ao invés de constar efetivamente depositado junto a ambas as contas o valor de R\$ 959 milhões, havia tão somente R\$ 29 milhões efetivamente disponíveis.



O saldo negativo do Tesouro Estadual, portanto, restou apurado em R\$ 1,256 bilhão. Considerando em que, em 2017, era de R\$ 1,196 bilhão, ocorreu um aumento de R\$ 59 milhões.

Quanto ao **não cumprimento da vinculação em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, sustentam o cumprimento da vinculação, ao argumento de que a inclusão das despesas com inativos encontra amparo na Lei n. 9.394/1996 (LDB) e na Lei n. 7.348/1995. Alegam que, por ocasião da análise das contas de 2017, este Tribunal aceitou essa inclusão, subordinando eventual posição em sentido contrário à deliberação definitiva do STF a respeito do tema. Ocorre, no entanto, que sobreveio a decisão do Pretório Excelso, julgando procedente a ADI n. 6049, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual n. 147, de 28 de novembro de 2018, que buscou alterar o artigo 99, da Lei Complementar Estadual n. 26/1998, exatamente para incluir o pagamento de pessoal inativo nas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Com efeito, tendo em vista que os recursos destinados ao pagamento de inativos e pensionistas possuem natureza previdenciária, não se dirigindo, nem por via oblíqua, à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino, é necessário reiterar o posicionamento desta Corte, que remonta ao exercício de 2009, excluindo-se tais pagamentos da respectiva vinculação constitucional.

Assim, acolho o cálculo efetuado pela Unidade Técnica, que considerou para fins de avaliação do cumprimento do limite mínimo de gastos com MDE despesas na ordem de R\$ 3,3 bilhões, representando apenas 20,23% do total da receita líquida de impostos de 2017, atualizada pelo IPCA acumulado de



junho de 2017. Deixou de ser aplicado, portanto, o montante de R\$ 789 milhões, valor este que deverá ser objeto de recomposição nos exercícios vindouros, com a devida correção monetária. Para esse fim, deverá o Governo do Estado firmar Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, cuja elaboração contemplará o respectivo cronograma, em conformidade com as atuais possibilidades financeiras do Tesouro.

Sem embargo disso, a presente irregularidade não deve ser considerada como causa suficiente para a emissão de Parecer Prévio pela reprovação das contas, uma vez que, durante o exercício de 2018, os gestores entenderam que agiam amparados pela Lei Complementar Estadual n. 147, de 28 de novembro de 2018, que buscou alterar o artigo 99, da Lei Complementar Estadual n. 26/1998, exatamente para incluir o pagamento de pessoal inativo nas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Assim, mesmo restando descumprida a vinculação constitucional, haja vista os efeitos *ex tunc* do julgamento definitivo da ADI n. 6049, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança aconselham não seja tal irregularidade considerada como causa suficiente à reprovação das contas.

No que diz respeito ao **repasse a menor ao FUNDEB**, alegam os GOVERNADORES que o artigo 82, do ADTC, merece interpretação diversa daquela atribuída pela Unidade Técnica, uma vez que alcança fundos de combate à pobreza e não exatamente o FUNDEB. Além disso, reiteram o argumento inerente ao princípio da isonomia, posto que, nos demais exercícios, inclusive o posterior, a mesma irregularidade não ocasionou a emissão de parecer pela reprovação das contas.



O repasse a menor, na ordem de R\$ 121 milhões, ocorreu porque o Estado não considerou o adicional de até 2% (ADCT/CF, artigo 82, §1º) na base de cálculo dos repasses de ICMS, ante os termos da deliberação contida no Acórdão n. 121/2016, desta Corte. Entretanto, não se pode olvidar que o Estado ajuizou ação de conhecimento (processo 5047564.12.2017.8.09.0051), cujo pedido foi julgado procedente para o fim de determinar ao TCE/GO que se abstenha de considerar a inclusão da receita do adicional de ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza na base de cálculo das contribuições para o FUNDEB. A sentença ainda não transitou em julgado, haja vista a interposição de apelação. Sem embargo disso, como já registrado, neste momento não se afigura conveniente a determinação da recomposição de referidos valores ao FUNDEB, haja vista o risco de irreversibilidade dos efeitos financeiros em caso de confirmação da deliberação do juízo monocrático.

Quanto ao **não cumprimento da vinculação de gastos com o Fundo Cultural**, afirmam os GOVERNADORES que a norma que criou o fundo em questão, estabelecendo referida vinculação, possui conteúdo programático, de modo que não estabeleceu sanções para o caso de eventual descumprimento. Sem embargo desse argumento, o fato é que existia disposição legal específica a respeito da vinculação de 0,5% da receita tributária líquida ao Fundo Cultural (Lei n. 15.633/2006), não havendo sustentação jurídica para a tese da natureza programática. Se consideradas as inscrições em restos a pagar não acobertadas por disponibilidade financeira, seria alcançado o índice de 0,52%. No entanto, ao proceder à exclusão dessa parcela, apurou-se um déficit de aplicação de R\$ 34.058.953,00, levando o percentual a 0,04%, naquele exercício. Cumpre



observar que, posteriormente, a Lei n. 20.656/2019 modificou a vinculação, deixando de estabelecer um percentual mínimo. No entanto, o fato é que, no exercício de 2018, o mínimo de 0,5% se encontrava em pleno vigor, o que evidencia a necessidade de recomposição, a ser objeto de TAG, tal como estabelecido para as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

No que se refere 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, bem como das respectivas medidas de compensação para renúncia de receita**, aduzem os GOVERNADORES que o inciso V, § 2º, do artigo 4º, da LRF, apenas orientou a forma de elaboração do Anexo de Metas Fiscais, sem, contudo, estabelecer quaisquer penalidades, não se constituindo em motivo suficiente para a rejeição das contas governamentais.

Como se percebe, não houve negativa quanto à existência da irregularidade, a qual, no entanto, ocorreu apenas no primeiro período de Governo, uma vez que, como destacou a Unidade Técnica, “a LDO de 2018 fora encaminhada para aprovação na Assembleia Legislativa estadual durante o exercício de 2017”. Sem embargo disso, a inexistência de sanções específicas, no bojo da norma, não retira a necessidade de sua observância.

No que concerne à **realização de pagamentos com desrespeito à ordem cronológica**, sustentam as peças de defesa que a matéria acabou sendo contemplada pela Lei n. 20.381, de 20 de dezembro de 2018, a qual determinou a todos os órgãos da Administração direta e indireta do Poder Executivo sua observância. A edição de referida lei, de fato, demonstrou a disposição do



Governo em atender à determinação contida no Acórdão TCE n. 1072/2018 (autos n. 201600047002037), onde estabelecido o prazo de 90 dias para a regulamentação do artigo 5º, da Lei n. 8.666/1993. A publicação da lei após o vencimento de referido prazo é de menor importância, uma vez que a condução e a conclusão do processo legislativo são elementos que se inserem no âmbito da competência constitucional da Assembleia Legislativa, escapando ao controle do chefe do Poder Executivo. Basta, portanto, que ele tenha adotado as providências necessárias ao encaminhamento do projeto, não podendo ser penalizado em decorrência da publicação da lei após o prazo fixado.

Sem embargo disso, o atendimento ao Acórdão n. 1072/2018 não afasta a constatação de que, durante o exercício de 2018, a regra insculpida no artigo 5º, da Lei n. 8.666/1993, não foi devidamente observada.

De salientar-se, apenas a título de registro, que ocorreu a ulterior edição do Decreto n. 9561/2019, destinado à regulamentação da ordem cronológica de pagamentos e, bem assim, a instauração do já mencionado processo de Acompanhamento (autos n. 201900047001227) no âmbito deste Tribunal, sob a relatoria do eminente Conselheiro Kennedy Trindade.

Quanto ao **descumprimento de recomendações/determinações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, exaradas no parecer prévio do exercício anterior**, invocam os GOVERNADORES o princípio da reserva do possível, para justificar a impossibilidade de implementação de todas as medidas, sobretudo diante da comprovada situação de insuficiência financeira. Diante desse contexto fático, de ordem material, sustentam a desproporcionalidade em rejeitar-se as contas, o que não acontecera até então



e tampouco veio a ocorrer na apreciação do exercício seguinte. Sustentam, também, como causa dificultadora do atendimento, a atuação por um período limitado, de cada qual deles, durante o exercício de 2018.

A Unidade Técnica reconhece que as recomendações e determinações expedidos pelo TCE/GO ocorreram em data posterior à desincompatibilização do GOVERNADOR MARCONI PERILLO. Quanto ao GOVERNADOR JOSÉ ELITON, entende-se que o fato de ter assumido a gestão durante os últimos oito meses do exercício não o exime de responsabilidade, uma vez que as determinações foram direcionadas ao “Governo do Estado de Goiás, sem personificação, competindo ao titular do governo tomar as medidas para o pleno atendimento”.

Diante do quadro ora apresentado, em análise de todas as alegações de defesa apresentadas pelos GOVERNADORES MARCONI PERILLO e JOSÉ ELITON, resta concluir que, à exceção da questão referente ao limite de despesas com pessoal (a qual restou afastada ante os termos do Acórdão n. 3487/2019, que modulou os efeitos do reconhecimento de inconstitucionalidade do § 8º, do artigo 113, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 54/2017 e alterada pela Emenda Constitucional n. 55/2017), persistem todas as demais irregularidades apontadas na apreciação originária das Contas de 2018. De observar-se, no entanto, que algumas delas não podem ser atribuídas a ambos os gestores, conforme quadro apresentado pelo Ministério Público de Contas (páginas 41 e 42, Evento 124).

Apesar da constatação de tais irregularidades, para que se estabeleça uma deliberação adequada, que não seja alheia à realidade enfrentada pelos



gestores e, também, destituída de casuísmos, impõe-se o acolhimento da indicação levada a efeito pelo Serviço de Contas do Governo, que assim se manifestou (Instrução Técnica n. 01/2022, Evento 120):

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 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)

Nessa linha, não se pode ignorar a situação deficitária das contas públicas nos exercícios de 2018 e anteriores, agravada pela crise econômica e financeira, fato público, notório e historicamente conhecido. Os próprios demonstrativos que subsidiam a prestação de contas de 2018, bem como os Pareceres Prévios anteriores, colocam em evidência as dificuldades financeiras suportadas pelos gestores. Se isso, por um lado, não afasta a conclusão pela existência das irregularidades, de outro, aconselha não sejam elas consideradas causas suficientes para a extrema medida de reprovação das contas. Nesse ponto, incumbe ao TCE/GO obedecer ao comando da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei n. 4657/1942, com a redação da Lei n. 13655/2018), que determina sejam levados em consideração os



obstáculos e as dificuldades reais do gestor, bem como as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado suas ações.

A respeito do tema, no que toca ao artigo 22 supracitado, é elucidativa a seguinte ponderação:

Inegável, pois, tal preceito endereçar um certo nível de proteção aos bons agentes públicos, ou seja, aqueles que exerçam funções estatais por meio de vínculos jurídicos regulares, porquanto estabelece que a atividade de gestão pública deva ser interpretada a partir das circunstâncias fáticas que lhe são inerentes. Daí porque a necessidade de se considerar 'os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo', no sentido de se 'mitigar os efeitos da lei de acordo com a realidade, temperar a generalidade (abstração ínsita à atividade legislativa) com a especificidade (fatos concretos), colmatar lacunas, notadamente aquelas decorrentes da complexidade, todas estas tarefas são, dentre outras, tarefas naturais do intérprete contemporâneo'. Tem-se, pois, que no caso do art. 22 da LINDB é particularmente relevante a contextualização dos fatos relacionados com a atividade de gestão pública eventualmente controlada. Parte-se, pois, da premissa, ainda surpreendente a alguns, de que as prescrições legais e mesmo os parâmetros principiológicos aplicáveis ao Direito Público são concebidos a partir de uma lógica de normalidade que nem sempre se materializa no cotidiano da Administração Pública. Ora, as normas constitucionais e legais incidentes sobre a gestão pública orçamentária são concebidas a partir de uma realidade jurídica, orçamentária e financeira que o Poder Público raramente consegue materializar. As dificuldades e restrições suportadas pelos gestores públicos não podem ser, portanto, desconsideradas na fiscalização sobre a gestão pública relacionada com a noção de responsabilidade fiscal. Ou seja, o art. 22 da LINDB, nas precisas palavras de Eduardo Jordão, 'consagra o primado da realidade. Nele, a exigência de contextualização produz uma espécie de pedido de empatia com o gestor público e com as suas dificuldades. Esta é outra lógica bastante presente no projeto: se o controlador quer se colocar na posição de tomar ou substituir decisões administrativas, é preciso



que enfrente também os ônus que o administrador enfrenta'." (MAFFINI, Rafael. LINDB, Covid-19 e sanções administrativas aplicáveis aos agentes públicos *in* Revista da CGU, v. 13, n. 23, jan-jun 2021, p. 61).

Não se trata aqui, por óbvio, de ignorar a existência de irregularidades, as quais, por sua relevância, devem ser ressaltadas. Trata-se, isto sim, de assumir uma postura condizente com o primado implementado pela LINDB, o qual exige desta Corte sejam consideradas as monumentais dificuldades financeiras enfrentadas pelo Governo, sobretudo diante das demandas de atendimento às necessidades da população em um ambiente de irretorquível insuficiência de recursos.

Nessa mesma linha, é necessário perpassar pela teoria da reserva do possível, invocada pelo GOVERNADOR JOSÉ ELITON em sua peça de defesa. Como é cediço, trata-se de uma construção com origem no Direito alemão, segundo a qual "os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado" (SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 29).

O tema, como se percebe, relaciona-se à questão da implementação dos direitos sociais, alcançando apenas indiretamente o orçamento público. No entanto, é de ser levado em conta neste momento, especialmente em cotejo com a linha de raciocínio orientada pela LINDB, uma vez que a situação de dificuldade financeira não nos permite ignorar os desafios do gestor quanto a "escolhas difíceis realizadas em um contexto de escassez de recurso e de multiplicidade de demandas" (TORRES, Silvia Faber. Direitos sociais prestacionais, reserva do



possível e ponderação: breves considerações e críticas. *In*: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio. Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 783).

De reconhecer-se, assim, o esforço realizado pelo Governo para assegurar a continuidade dos serviços públicos, a maioria deles essenciais à população goiana, mesmo diante de um quadro de evidente escassez de recursos financeiros. Nesse contexto, a emissão de um Parecer Prévio pela reprovação das contas, ignorando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, bem como as circunstâncias práticas limitadoras de suas ações, implicaria inequívoca afronta ao regime estatuído pela LINDB.

Face a essas considerações, de acolher-se a ponderação do Serviço de Contas do Governo, no sentido de que podem ser levados em consideração elementos além daqueles apresentados no Relatório Técnico, sopesando-se o cenário econômico, social e financeiro no qual a presente prestação de contas se encontra inserida. Trata-se, como é público e notório, de um ambiente de insuficiência de recursos, qualificado por problemas que, historicamente, foram herdados dos exercícios antecedentes.

E, não bastasse isso, pesa na presente avaliação o fato de que diversas das irregularidades aqui constatadas não foram consideradas como causas suficientes para a reprovação das contas do atual Governo (2019 e 2020).

A esse respeito, é importante assinalar que nas contas de 2019 também foram identificadas despesas sem prévio empenho, na ordem de R\$ 508 milhões. E nem por isso as contas foram objeto de Parecer Prévio pela reprovação. Naquele exercício, igualmente, o Tesouro incorreu em restos a



pagar de R\$ 2,11 bilhões, com uma insuficiência de caixa de R\$ 4,31 bilhões, além da persistência do problema da Conta Centralizadora e da Conta Única, com saldos apenas gerenciais e déficits de R\$ 142 milhões e de R\$ 157 milhões, respectivamente, sem falar no desrespeito à ordem cronológica de pagamentos, com quebra de 48,14%. E, reitere-se, mesmo à vista de tais irregularidades, o Parecer Prévio indicou a aprovação das contas sem ressalvas.

Da mesma forma, as contas de 2020 incorreram na abertura de créditos adicionais sem a efetiva existência de recursos, com um aumento de 37,3% nos restos a pagar, os quais alcançaram, no exercício, a monta de R\$ 2,94 bilhões, mesmo com uma insuficiência de caixa de R\$ 3,73 bilhões. E, não bastasse isso, repetiu-se o desrespeito à ordem cronológica de pagamentos, desta feita com uma quebra de 49,06%. E, nada obstante, o Parecer Prévio também foi pela aprovação.

O princípio da isonomia, com efeito, deve prevalecer, de modo que não se tratem situações similares de forma díspar, evitando-se, desse modo, casuísmos totalmente alheios à atuação desta Corte. O fato de as contas de 2018 serem referentes ao último ano de mandato não afasta a imprescindibilidade de se garantir um tratamento isonômico, equânime, justo, razoável e proporcional a cada um dos GOVERNADORES responsáveis pelo exercício.

Quanto a isso, muito embora ao Poder Judiciário seja vedado se imiscuir na esfera das competências privativas do TCE/GO, não se pode ignorar que o Tribunal de Justiça anulou o Parecer Prévio originário com fundamento não apenas na ausência de contraditório, mas também por afronta ao princípio da



impessoalidade, haja vista ter-se atribuído tratamento diferenciado entre os Governos em questão, com a emissão de Pareceres Prévios pela reprovação em 2018 e pela aprovação nos exercícios seguintes, em que pese a reiteração de parte das irregularidades.

A esse respeito, assim se posicionou a 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, no bojo dos autos de Mandado de Segurança n. 5330507-90.2019.8.09.0000, com trânsito em julgado em 16 de agosto de 2021:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. INSURGÊNCIA CONTRA PARECER EMITIDO POR TRIBUNAL DE CONTAS ACERCA DE CONTAS PRESTADAS POR EX-CHEFES DO EXECUTIVO ESTADUAL. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. AUSÊNCIA DE GARANTIA DAS PRERROGATIVAS ALUSIVAS AO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E DEVIDO PROCESSO LEGAL. DIREITO LÍQUIDO E CERTO EVIDENCIADO. EVIDÊNCIA, OUTROSSIM, DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. VIABILIDADE DE CONTROLE DO ATO PELO JUDICIÁRIO.

(...)

5. Mostra-se perfeitamente viável que o Poder Judiciário averigue se o Parecer Prévio do TCE, enquanto ato administrativo, foi praticado com observância aos princípios fundamentais, dentre os quais destaca-se, dentre outros, o da impessoalidade, dada sua relevância no caso em apreço.

6. Restando evidenciado que as mesmas circunstâncias que conduziram à emissão de parecer pela rejeição de contas não implicaram em rejeição, em idêntica situação, quanto a outros gestores, configurada está a afronta ao princípio da impessoalidade. **Segurança concedida.** (grifos no original)



Resta patente que tal posicionamento deve ser acatado pelo TCE/GO, sob pena de sujeitar o presente Parecer Prévio ao mesmo destino, qual seja, a anulação pela via judicial.

De outro lado, embora as irregularidades não sejam indutoras de uma manifestação pela reprovação das contas, devem ser elas objeto de ressalva. Para tanto, acolhe-se o parecer do Ministério Público de Contas, no que toca à divisão de responsabilidades, conforme o já mencionado quadro constante das páginas 41 e 42, Evento 124.

Face ao exposto, VOTO pela emissão de Parecer Prévio pela APROVAÇÃO das Contas dos GOVERNADORES MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR e JOSÉ ELITON DE FIGUERÊDO JÚNIOR, responsáveis pelo exercício de 2018, com as seguintes RESSALVAS:

- I. Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação e superávit financeiro sem a existência de recursos disponíveis, (artigo 43, da Lei n. 4320/1964, c/c artigo 15, da LDO 2018, c/c artigo 13, da LOA 2018).

- II. Realização de despesas sem prévio empenho (artigo 60, da Lei n. 4320/1964), apenas pelo GOVERNADOR JOSÉ ELITON DE FIGUERÊDO JÚNIOR.



- III. Realização de despesas sem autorização orçamentária (artigo 112, inciso II, da CE, c/c artigos 15 e 37, inciso IV, da LRF, c/c artigo 59, da Lei n. 4320/1964).
- IV. Inscrição de restos a pagar não acobertados por suficiente disponibilidade financeira (artigo 1º, § 1º, do artigo 42, c/c inciso III, do artigo 55, da LRF).
- V. Descumprimento das determinações do TCE para a redução do saldo negativo da Conta Centralizadora / Conta Única.
- VI. Não cumprimento da vinculação em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (artigo 212, da CF), apenas pelo GOVERNADOR JOSÉ ELITON DE FIGUERÊDO JÚNIOR.
- VII. Não cumprimento da vinculação de gastos com o Fundo Cultural (artigo 8º, da Lei Estadual 15633/2006), apenas pelo GOVERNADOR JOSÉ ELITON DE FIGUERÊDO JÚNIOR.
- VIII. 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 (inciso V, § 2º, do



artigo 4º, da LRF), apenas pelo GOVERNADOR MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR.

- IX. Realização de pagamentos sem observância da ordem cronológica (Acórdão TCE/GO n. 1072/2018, c/c artigo 5º, da Lei n. 8666/1993), apenas pelo GOVERNADOR JOSÉ ELITON DE FIGUERÊDO JÚNIOR.
- X. Descumprimento de recomendações e determinações do TCE/GO exaradas no Parecer Prévio do exercício anterior, apenas pelo GOVERNADOR JOSÉ ELITON DE FIGUERÊDO JÚNIOR.

Tendo em vista a análise constante deste Parecer Prévio, com fundamento na análise técnica do Serviço de Contas do Governo, a qual se considera parte integrante do presente, expeçam-se as seguintes:

1) DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás (tendo em vista o decurso de 04 anos desde o exercício a que se referem, caber-lhe-á informar ao TCE/GO caso tais providências já tenham sido adotadas):

1.1. Observar a necessidade de se realizar a limitação de empenho e movimentação financeira segundo os critérios fixados na LDO, nos termos do artigo 9º, da Lei Complementar n. 101/2000;



1.2. Em razão da reincidência de apontamento quanto ao processo de elaboração e apreciação da lei orçamentária, estabelecer limites para cada autorização expressa na lei, nos termos do inciso I, artigo 7º, da Lei n. 4320/1964, o § 4º, artigo 5º da LRF e o inciso VII, artigo 112, da CE;

1.3. Em razão do apontamento quanto à Anulação de Dotações, instituir, nos sistemas de administração orçamentária, financeira e contábil mecanismos que garantam a confiabilidade da informação registrada, nos moldes do inciso III, § 1º, do artigo 48, da LRF, e artigo 4º, do Decreto n. 7185/2010; e executar os procedimentos contábeis orçamentários estabelecidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, nos termos do § 2º, artigo 50, da LRF;

1.4. Estipular metodologias de cálculo, para apurar excesso de arrecadação, diferenciadas para cada fonte de recurso de acordo com a especificidade, avaliando o excesso de arrecadação pela totalidade de recursos previstos e realizados na respectiva fonte;

1.5. Em razão do apontamento quanto ao Excesso de Arrecadação, realizar a suplementação de créditos orçamentários nas ações específicas do Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência do Servidor por meio de anulação de dotação das ações "Encargos com Inativos e Pensionistas" dos respectivos Poderes e Órgãos, nos moldes



do § 2º, da cláusula segunda, do Termo de Cooperação Técnica n. 3/2016;

1.6. Em razão de apontamentos quanto à Elaboração das Demonstrações Financeiras, instituir mecanismos de controle em seus sistemas contábeis, orçamentários e financeiros que evitem a ausência de registros de fatos que reduzam créditos orçamentários ou a contabilização em valor superior ao autorizado e em unidade diversa, nos termos dos artigos 89, 90 e 91 da Lei n. 4320/1964, o inciso III, § 1º, artigo 48, da LRF, e inciso III, artigo 4º, do Decreto 7.185/2010;

1.7. Em razão de apontamentos quanto à Elaboração das Demonstrações Financeiras, classificar os tipos de receitas na fonte/destinação de recurso conforme a vinculação específica, definida em lei, adotando para isto o modelo utilizado na esfera federal que consta no Anexo Tabela Fonte do MCASP 8ª edição, nos termos do inciso I, artigo 50, da LRF;

1.8. Em razão da consignação de crédito com finalidade imprecisa, movimentar a dotação Reserva de Contingência apenas para passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, bem como para as finalidades especificadas na LDO, como disposto na alínea b, inciso III, artigo 5º da LRF;



1.9. Em razão do apontamento quanto à apuração das Concessões de Garantias, registrar na contabilidade os atos potenciais ativos e passivos, incluindo as Garantias e Contragarantias Concedidas, nos termos do artigo 93, da Lei n. 4320/1964;

1.10. Em razão do não atendimento de determinação anterior, cumprir as determinações e recomendações desta Corte de Contas no Parecer Prévio sobre as Contas do Governador dos exercícios de 2014, 2015, 2016 e 2017;

1.11. Em razão do não atendimento de recomendação anterior, realizar a contabilização como 'Caixa e Equivalentes de Caixa' apenas dos valores efetivamente disponíveis em caixa/banco para os quais não haja restrição para uso imediato com relação à Conta Única do Tesouro Estadual - CUTE, se abstendo de efetuar registro de saldos nas diversas unidades gestoras do Estado sem a devida sustentação financeira;

1.12. Em razão do não atendimento de recomendação anterior, limitar-se a reverter recursos dos fundos especiais ao Tesouro Estadual, nos termos da Lei Estadual n. 19505/2016, somente aos valores que não estejam comprometidos com o pagamento dos Restos a Pagar inscritos, por fonte de recurso, no âmbito de operacionalização dos respectivos Fundos;



1.13. Em razão do atendimento parcial de determinação anterior, efetuar o corte imediato das remunerações dos colaboradores e dirigentes que ultrapasse o teto estabelecido pelo artigo 92, XII, da CE, combinado com artigo 4º, inciso V, da Lei Estadual n. 15503/05, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria;

1.14. Em razão do não atendimento de determinação anterior, abster-se de efetuar Ordens de Pagamento Extraorçamentárias sem o devido respaldo financeiro;

1.15. Em razão do não atendimento de recomendação anterior, regularizar as inconsistências dos valores das "Demais Obrigações Financeiras" do Relatório de Gestão Fiscal, Anexo 5 - Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar, incluindo os saldos relativos a depósitos restituíveis e valores vinculados;

1.16. Em razão dos apontamentos quanto à Ordem Cronológica de Pagamentos, adotar providências com vistas a assegurar a observância do artigo 5º, da Lei nº 8666/1993;

1.17. Em razão do não atendimento de determinação anterior, elaborar estudos propondo a revisão da legislação dos programas Produzir e Fomentar, a fim de compatibilizá-los ao disposto na Lei Complementar Federal n. 160/2017 e no Convênio ICMS 190/2017;



1.18. Em razão do atendimento parcial de determinação anterior, elaborar demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza;

1.19. Em razão do não atendimento de determinação anterior, realizar estudos para corrigir a metodologia utilizada para elaboração da estimativa da renúncia de receita, ponderando acerca da eficácia e efetividade da política de renúncia de receitas adotada no Estado de Goiás e avaliando os impactos econômicos e sociais;

1.20. Em razão do não atendimento de determinação anterior, criar mecanismos, no Sistema de Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás, para possibilitar o cumprimento dos mandamentos legais e constitucionais, os quais exigem que o repasse dos recursos seja feito na forma duodecimal, até o dia 20 (vinte) de cada mês;

1.21. Em razão do não atendimento de recomendação anterior, utilizar a subfunção 368 apenas para classificar despesas que não se limitam a única etapa ou modalidade de ensino, tendo em vista que, em regra, as despesas devem ser classificadas nas subfunções relacionadas a cada etapa/modalidade de ensino;



1.22. Em razão da indisponibilidade de caixa e da impossibilidade de inclusão dos valores com inativos e pensionistas no índice com MDE, republicar o Anexo 08 do RREO do 6º Bimestre de 2018, com as adequações necessárias quanto à exclusão dos valores gastos com inativos e pensionistas por exigência legal e inscrição em Restos a Pagar, por ausência de disponibilidade de caixa;

1.23. Em razão do descumprimento na Vinculação com Educação, recompor os valores não aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2018, destacando tais valores em linha específica quando das publicações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, apresentando ao TCE/GO proposta de TAG para tal fim;

1.24. Em razão do descumprimento parcial na Vinculação com Ciência e Tecnologia, republicar o Anexo 15 do RREO do 6º Bimestre de 2018 com as adequações necessárias quanto à exclusão dos valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados para efeito de cálculo do índice, devendo o gestor atual executar este valor empenhado em montante suficiente para dar cumprimento ao índice da Fapeg de 2018, apresentando ao TCE/GO proposta de TAG para tal fim;

1.25. Em razão do descumprimento na Vinculação com Cultura, executar o empenhado de R\$ 34.058.953,00 e inscrito em Restos a Pagar sem disponibilidade de caixa em 2018, além da republicação do Anexo 16 do



RREO do 6º Bimestre de 2018 com os devidos ajustes, apresentando ao TCE proposta de TAG para tal fim;

1.26. Em razão do não atendimento de determinação anterior, regularizar os saldos negativos das contas da Rede Bancária - Tesouro;

1.27. Em razão do não atendimento de determinação anterior, identificar as inconsistências referentes à conciliação dos Depósitos e Cauções em Espécie, realizando os devidos ajustes, de forma a evidenciar qualidade e fidedignidade das informações contábeis correlatas;

1.28. Em razão do não atendimento de determinação anterior, desenvolver mecanismos de controle e registro tempestivo das entradas e saídas do estoque no momento em que ocorrem, conforme determina a Lei n. 4320/1964, o Princípio da Competência e o item 44 - Reconhecimento no resultado das Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público, convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público, emitidas pela International Federation of Accountants (IFAC) - NBC TSP 04 - Estoques, bem como o correto registro de perdas havidas, para que estas não sejam lançadas na contabilidade como consumo;

1.29. Em razão do não atendimento de determinação anterior, realizar a correta e tempestiva adequação dos registros contábeis referentes aos



recursos públicos concedidos sob a modalidade de empréstimos e financiamentos, bem como o desenvolvimento de mecanismos eficientes de controle deste Ativo;

1.30. Em razão do não atendimento de determinação anterior, controlar os registros contábeis do saldo da Dívida Ativa, tributária e não tributária, bem como as prescrições de processos judiciais e administrativos;

1.31. Em razão do não atendimento de determinação anterior, escriturar o Ajuste para Perdas da Dívida Ativa de forma adequada e completa, por meio de estudos que propiciem a criação de metodologia confiável de qualificação dos créditos inscritos;

1.32. Em razão do não atendimento de determinação anterior, divulgar, no Anexo de Metas Fiscais da LDO, as remissões e/ou anistias concedidas nos programas de recuperação de créditos estaduais, bem como as respectivas medidas de compensação para a renúncia de receita em referência, nos termos no inciso V, § 2º, do artigo 4º, da LRF;

1.33. Em razão do não atendimento de determinação anterior, concluir a adequação e conciliação entre os registros contábeis e controles referentes aos investimentos em sociedades avaliados pelo Método de Equivalência Patrimonial, conforme determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP;



1.34. Em razão do não atendimento de determinação anterior, concluir a adequação dos registros contábeis dos valores contabilizados como Adiantamentos para Futuro Aumento de Capital das empresas;

1.35. Em razão do não atendimento de determinação anterior, realizar os procedimentos para baixa de todos os Investimentos em empresas que já tiveram seus CNPJs cancelados junto à Receita Federal do Brasil - RFB;

1.36. Em razão do atendimento parcial de determinação anterior, desenvolver mecanismos de controle e registro tempestivo das entradas e baixas do Imobilizado, além da verificação das causas para baixa de bens do imobilizado e lançamento direto para perdas involuntárias, além de procedimentos para a regularização dos registros de receitas inexistentes para ajustar o valor do Imobilizado;

1.37. Em razão do atendimento parcial de determinação anterior, concluir o inventário de bens patrimoniais móveis e imóveis, conforme cronograma do artigo 3º, § 4º, do Decreto Estadual 9063/2017;

1.38. Em razão do não atendimento de determinação anterior, finalizar, em conjunto com Tribunal de Justiça do Estado, os procedimentos necessários visando à definitiva e convergente conciliação entre os registros contábeis e valores publicados por aquele Tribunal sobre os



precatórios estaduais, realizando os registros individuais dos beneficiários, bem como implantar mecanismos para efetuar a provisão das demandas judiciais pertinentes;

1.39. Em razão do não atendimento de determinação anterior, proceder à imediata adequação dos registros e demonstração das Provisões Matemáticas Previdenciárias no Balanço Patrimonial consolidado estadual, atentando para as inovações trazidas pela Portaria MPS 464/18, que revogou a Portaria MPS 403/08, bem como para a Portaria Conjunta STN/SPREV 7/18;

1.40. Em razão do não atendimento de determinação anterior, atender às regras de integridade e consistências previstas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, adequando o Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes à legislação em vigor.

2) RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás (tendo em vista o decurso de 04 anos desde o exercício a que se referem, caber-lhe-á informar ao TCE/GO caso tais providências já tenham sido adotadas):

2.1. Em razão do atendimento parcial de recomendação anterior, incluir no Anexo de Metas e Prioridades no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de exercícios subsequentes, a indicação de metas físicas para orientar o nível de alocação de recursos para realizar cada ação;



2.2. Em razão do atendimento parcial de recomendação anterior, solicitar inclusão, no Portal da Transparência, dos membros dos conselhos de administração e fiscal de todas Organizações Sociais, com respectivas indicações, em cumprimento ao artigo 6º, § 1º, da Lei Estadual n. 18025/2013;

2.3. Em razão do atendimento parcial de recomendação anterior, realizar a contabilização e distribuição mensal e tempestiva dos rendimentos de aplicação financeira, em atendimento ao regime de competência;

2.4. Em razão de divergências entre os valores executados para Vinculação na Saúde e Educação, compatibilizar as informações enviadas aos Portais SIOPE e SIOPS com aquelas divulgadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária;

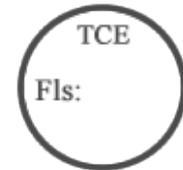
2.5. Em razão do significativo valor de cancelamento de restos a pagar, efetuar avaliação criteriosa para a inscrição e cancelamento de restos a pagar, permitindo a inscrição apenas das despesas que cumprem os requisitos para tal e, ainda, se abstenha de efetuar o cancelamento de restos a pagar já processados;

2.6. Em razão do descompasso entre as vinculações da receita de impostos, realizar estudos no sentido de verificar a aderência entre as



vinculações estabelecidas na Constituição Estadual e as permitidas na
Constituição Federal.

É como voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO SAULO MARQUES MESQUITA

RELATÓRIO/VOTO Nº 475/2022 - GCSM



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=061931842141302981542281252671932132202561>