PROTOCOLO 02 FOLHAS ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

OFÍCIO Nº 1495 SERV-PUBLICA/2020 GPRES

Goiânia, 14 de julho de 2020.

A Sua Excelência o Senhor
LISSAUER VIEIRA
PRESIDENTE
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
NESTA

Assunto: Encaminha Parecer Prévio. Contas de Governo. Exercício 2019. Processo 201900047000222.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Em atenção ao artigo 11, inciso VII, da Constituição do Estado de Goiás, que prevê a competência exclusiva dessa Assembleia Legislativa para **julgar** as Contas Anuais de Governo, encaminho a Vossa Excelência cópia integral dos autos do processo sob o Protocolo nº 201900047000222, contendo o Parecer Prévio referente às contas anuais do Exercício de 2019.

Respeitosamente,

Conselheiro Celmar Rech
PRESIDENTE

Anexos: Cópia integral do Processo 201900047000222.

TCE
Fls:

PROTOCOLO
03
FOLHAS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA-GO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

ANEXO/2020 - GPRES

Digitally signed by CELMAR RECH:40178293091
Date: 2020.07.14 14:35:08 -03:00
Reason: Assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º, inc. II – certificado digital

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

TCE
Fls:

PROTOCOLO
04
FOLHAS
SEMA INTEGRAL TCE-GO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

SECRETARIA-GERAL

OFÍCIO Nº /0 - SEC-GERAL

Digitally signed by MARCELO AUGUSTO PEDREIRA XAVIER:01585329100
Date: 2020.07.14 18:34:32 -03:00
Reason: Assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º, inc. II – certificado digital

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Secretaria de Estado da Economia

ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA

Ofício nº 2771/2020 - ECONOMIA

GOIÂNIA, 18 de março de 2020.

Ao Exmo. Senhor,
CELMAR RECH
Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Goiás

C/C **CARLA CÍNTIA SANTILLO**
Conselheira Relatora do Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Assunto: **Prazos para entrega da Prestação de Contas do Estado de Goiás.**

Excelentíssimo Senhor Presidente e Conselheira Relatora,

Ao cumprimentá-la, **solicitamos a manifestação quanto ao prazo limite de encaminhamento da Prestação de Contas Anual do Governador de 2019**, nos termos do art. 37, inciso XI da Constituição do Estado de Goiás e ainda do art. 173 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), tendo em vista a Portaria nº 114/2020 - GPRES de 17 de março de 2020 (000012157495), que suspende prazos processuais e parcialmente as atividades do TCE/GO entre os dias 19 e 31.03.2020 e institui teletrabalho, em caráter temporário.

> ***Art. 37*** *- Compete privativamente ao Governador do Estado:*
>
> *XI - prestar à Assembleia as contas anuais relativas à receita e à despesa públicas, até sessenta dias após a abertura da sessão legislativa* ***(CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS/1989)***
>
> *Art. 173. As Contas Anuais prestadas pelo Governador deverão ser encaminhadas à Assembléia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, concomitantemente, até 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa.* ***(REGIMENTO INTRENO DO TCE/GO)***
>
> *Art. 1º Suspender, entre os dias 19 e 31 de março de 2020, os prazos processuais e parcialmente as atividades no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás* ***(Portaria nº 114/2020 - GPRES - TCE/GO)***

Ressalta-se que a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás suspendeu todas as atividades legislativas e administrativas do Poder Legislativo por 15 (quinze) dias, a partir de 17 de março

de 2020, ficando suspensos os prazos nos processos administrativos em curso, nos termos dos arts. 1º e 4º do Ato da Mesa Diretora nº 02 de 16 de março de 2020 (000012157503).

> *Art. 1º Suspender todas as atividades legislativas e administrativas do Poder Legislativo por 15 (quinze) dias, a partir de 17 de março de 2020.*
>
> *[...]*
>
> *Art. 4º Durante o período assinalado no art. 1º, ficam suspensos os prazos nos processos administrativos em curso, exceto os procedimentos licitatórios. (**ATO DA MESADIRETORANº 02 - ALEGO**)*

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente por **SELENE PERES PERES NUNES**, **Subsecretário (a)**, em 18/03/2020, às 13:48, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.

Documento assinado eletronicamente por **CRISTIANE ALKMIN JUNQUEIRA SCHMIDT**, **Secretário (a) de Estado**, em 18/03/2020, às 14:18, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site **http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1** informando o código verificador **000012155227** e o código CRC **9F36F256**.

SUPERINTENDÊNCIA CONTÁBIL - SUBSECRETARIA DO TESOURO ESTADUAL - SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA DE GOIÁS
Av. Vereador José Monteiro, nº. 2233 - Bairro Setor Nova Vila - CEP 74653-900 - GOIANIA - GO - (62) 3269-2340

Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Gabinete da Presidência

PORTARIA Nº 114/2020 – GPRES

Suspende prazos processuais e parcialmente as atividades do Tribunal de Contas do Estado de Goiás entre os dias 19 e 31.03.2020 e institui teletrabalho, em caráter temporário.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO o esforço generalizado da Administração Pública no sentido de mitigar os riscos da propagação do vírus Covid-19 e a necessidade do estabelecimento de mecanismos capazes de dar continuidade às ações de controle;

RESOLVE

Art. 1º Suspender, entre os dias 19 e 31 de março de 2020, os prazos processuais e parcialmente as atividades no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Parágrafo único – Os titulares das Unidades Administrativas definirão equipes suficientes à continuidade das ações não passíveis de interrupção, especialmente as voltadas à segurança, manutenção, tecnologia da informação.

Art. 2º Determinar que, durante o período de suspensão:

I - a Gerência de Tecnologia da Informação adeque os Sistemas informatizados com vistas à completa instituição do teletrabalho;
II - a Secretaria Administrativa esterilize as instalações físicas do Tribunal;
III - a Secretaria-Geral adote as providências preliminares necessárias à implementação das sessões virtuais.

Art. 3º Retomar, a partir de 01.04.2020 as atividades do Tribunal em regime excepcional e preferencial de teletrabalho, com presença física de servidores limitada ao estritamente necessário ao funcionamento de cada Unidade.

Parágrafo primeiro - Caberá à chefia de cada Unidade convocar os servidores para o trabalho presencial, podendo adotar regime de escala e revezamento, de forma a garantir o atendimento e a eficiência na prestação dos serviços.

Parágrafo Segundo – As Unidades Administrativas fornecerão à Gerência de Tecnologia da Informação, via Ordem de Serviço, a relação de e-mails dos servidores designados para o teletrabalho, através dos quais será encaminhado o link de acesso aos sistemas e as instruções necessárias.

Parágrafo Terceiro – O servidor designado para o teletrabalho deverá manter-se disponível durante o horário de expediente e dispor de aparato tecnológico suficiente para comunicação e entrega de trabalhos conforme deliberação do titular de sua Unidade.

Art. 4º Estender, por prazo indeterminado, as medidas de prevenção previstas nos arts. 3º a 5º da Portaria nº 113/2020 - GPRES.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, Goiânia, 17 de março de 2020.

Conselheiro Celmar Rech
Presidente

ALEGO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
A CASA É SUA

Gabinete da Presidência

PROTOCOLO 09 FOLHAS ASSEMBLEIA LEGISLATIVA-GO

ATO DA MESA DIRETORA Nº 02 DE 16 DE MARÇO DE 2020.

A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, no uso de suas atribuições legais e regimentais, considerando a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde, em 30 de janeiro de 2020, em razão da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19);

Considerando a Portaria nº 188/GM/MS, de 4 de fevereiro de 2020, que Declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em razão da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19);

Considerando que, no dia 11 de março do corrente ano, a Organização Mundial de Saúde declarou como pandemia a infecção humana pelo novo Coronavírus (COVID-19);

Considerando que através do Ato da Mesa nº 01, de 12 de março de 2020 estabeleceu-se procedimentos e regras para fins de prevenção à infecção e propagação do Coronavírus (COVID-19), no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás;

Considerando o Decreto 9633, de 13 de março de 2020, do Governador do Estado de Goiás, que dispõe sobre a decretação de situação de emergência na saúde pública do Estado de Goiás, em razão da disseminação do novo Coronavírus (2019-nCoV);

Considerando a Nota Técnica nº: 1/2020 - GAB- 03076, do Secretário Estadual de Saúde, que traz recomendações aos órgãos da administração direta e indireta, empresas públicas, privadas e do terceiro setor, relacionadas à prevenção e tratamento da COVID-19;

RESOLVE:

ORIGINAL ASSINADO ✓

PROTOCOLO FOLHAS 10 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

Art. 1º Suspender todas as atividades legislativas e administrativas do Poder Legislativo por 15 (quinze) dias, a partir de 17 de março de 2020.

Art. 2º A interrupção dos trabalhos será compensada posteriormente com sessões no período matutino e vespertino.

Art. 3º Os Servidores e Parlamentares poderão ser convocados em caráter extraordinário, quando necessário.

Art. 4º Durante o período assinalado no art. 1º, ficam suspensos os prazos nos processos administrativos em curso, exceto os procedimentos licitatórios.

Art. 5º Este Ato da Mesa entra em vigor na data de sua publicação.

Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, em Goiânia, aos 17 dias do mês de março de 2020.

ORIGINAL ASSINADO ✓

Deputado Lissauer Vieira
Presidente

Deputado Cláudio Meirelles
1º Secretário

Deputado Júlio Pina
2º Secretário

Secretaria-Geral
da Governadoria

ANO CORA CORALINA

ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA-GERAL DA GOVERNADORIA

Ofício nº 2136/2020 - SGG

Goiânia, 20 de maio de 2020.

Ao Excelentíssimo Senhor
CONSELHEIRO CELMAR RECH
Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Goiás
Rua Ubirajara Berocan Leite, nº 640, Setor Jaó.
CEP 74674-015
Goiânia-GO.

Assunto: Contas Anuais do Governador - exercício 2019.

Senhor Presidente,

Em atendimento às exigências constantes no Artigo 37, inciso XI da Constituição do Estado de Goiás, nos Artigos 55-A e 56 da Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás - TCE-GO) e ao disposto nos Artigos 173 e 174 do Regimento Interno do TCE-GO, encaminho a V. Ex.ª, via Portal TCENet, por meio do processo nº TCE-GO 2020/000009, e também via SEI, nos processos relacionados nº 202000004034603 e n.º 202011867000658, a Prestação de Contas do Governador, referente ao exercício de 2019.

Conforme determinado nesses normativos, as contas enviadas nos processos mencionados incluem os Balanços Gerais do Estado, de responsabilidade da Secretaria de Estado da Economia, e o Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução do Orçamento Geral do Estado, consolidado pela Controladoria-Geral do Estado (CGE).

A Resolução Normativa desse Tribunal nº 007/2018, de 29/08/2018, dispõe sobre os critérios para organização e apresentação das Contas Anuais do Governador, sendo que seu Anexo Único enumera a relação de documentos que devem compor as Contas.

Assim, declaro que a documentação acostada aos aludidos autos do SEI e inserida no processo nº TCE-GO 2020/000009, cadastrado no Portal TCENet, apresenta as peças, informações e documentos da Prestação de Contas do Governador, referente ao exercício de 2019.

Atenciosamente,

RONALDO CAIADO
Governador do Estado de Goiás

PROTOCOLO
12
FOLHAS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA GO

Documento assinado eletronicamente por **RONALDO RAMOS CAIADO**, **Governador(a)**, em 21/05/2020, às 15:47, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site **http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1** informando o código verificador **000013131794** e o código CRC **619EA06D**.

SECRETARIA-GERAL DA GOVERNADORIA
Palácio Pedro Ludovico Teixeira, Rua 82, s/n, Bairro Setor Sul, CEP: 74015-908, Goiânia-GO Fone: (62) 3201-5469/5425

Referência: Processo nº 202018037003072

SEI 000013131794

Tribunal de Contas do Estado de Goiás
GABINETE DA CONSELHEIRA CARLA SANTILLO

CONTAS DO GOVERNADOR
EXERCÍCIO DE 2019

PARECER PRÉVIO
Análise da Relatora

Conselheira Relatora:
Carla Cíntia Santillo

Introdução

Tratam os autos da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado de Goiás, relativas ao exercício de 2019, de responsabilidade do Sr. Ronaldo Ramos Caiado, encaminhadas a este Tribunal para apreciação, mediante a emissão de parecer prévio.

O prazo de encaminhamento das contas à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado é de 60 (sessenta) dias, contados a partir da abertura da sessão legislativa, conforme estabelece o art. 37, XI, da CE e art. 56 da Lei nº 16.168/07.

Neste exercício o prazo se encerraria em 17 de abril. Entretanto, em razão dos impactos da pandemia da COVID-19, que ocasionou a suspensão dos prazos processuais e parcialmente as atividades no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, mediante a Portaria TCE nº 114/2020 – GPRES, bem como a suspensão das atividades da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, conforme Ato da Mesa Diretora n. 2, de 16 de março de 2020, alterado pelo Ato da Mesa Diretora n. 05, de 03 de abril de 2020, excepcionalmente, o prazo para apresentação das Contas Anuais do Governador foi suspenso, nos termos do art. 4º do mencionado Ato,[1] se estendendo até o dia 21 de maio de 2020.

Mediante o Ofício nº 2136/2020 – SGG, de 20 de maio de 2020, o Sr. Ronaldo Ramos Caiado, Governador do Estado de Goiás, comunicou o encaminhamento da Prestação de Contas a este Tribunal, realizado no dia 21 de maio, de forma tempestiva e eletrônica, por meio do processo nº TCE-GO 2020/000009, e também via SEI, nos processos relacionados nº 202000004034603 e n.º 202011867000658, sendo que toda a documentação apresentada foi anexada aos autos de nº 201900047000222.

O envio e recepção eletrônica das contas é um anseio antigo desta Corte, especialmente dos setores responsáveis pela análise das contas, pois além de proporcionar agilidade na formação do processo e mitigar as possibilidades de inconsistências nas informações apresentadas, ainda proporciona ao controlador o desenvolvimento de trilhas de auditoria e criação de banco de dados que servirá de subsídio em análises posteriores, com impacto direto e positivo no cumprimento da missão institucional deste Tribunal.

Necessário, portanto, registrar o empenho do Presidente deste Tribunal, Conselheiro Celmar Rech, no processo de planejamento, contratação e implementação da solução tecnológica, bem como o esforço conjunto da Gerência de Tecnologia da Informação e da Gerência de Controle de Contas, no sentido de dar cumprimento ao que determina os arts. 6º e 10 da Resolução Normativa TCE/GO nº 007/2018.

De acordo com o art. 56, § 2º, da Lei 16.168/07 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás), as Contas do Governo são constituídas pelo Balanço Geral

[1] Art. 4º Durante o período assinalado no art. 1º, ficam suspensos os prazos nos processos administrativos, legislativos e de controle, inclusive nas Comissões Parlamentares de Inquérito, exceto os procedimentos licitatórios.

do Estado e do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, sobre a execução dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social.

Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ[2] as contas de governo devem retratar a situação das finanças da unidade federativa, demonstrando o cumprimento ou não do orçamento, dos planos e programas governamentais, apresentando, ainda, os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para as políticas públicas da saúde, educação, gastos com despesas de pessoal.

Impende anotar que, apesar de o art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelecer que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo incluirão as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo 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, assinala-se que o Parecer Prévio abrange apenas as contas prestadas pelo Governador, independentemente do Relatório Técnico elaborado pela Gerência de Controle de Contas conter informações e análises sobre a execução orçamentária e financeira desses outros Poderes e Órgãos Autônomos, que têm as contas de seus gestores julgadas em processos distintos por esta Corte de Contas, conforme a competência estabelecida no art. 71, inciso II, da Constituição Republicana de 1988.

Desse modo, em auxílio ao Poder Legislativo, a quem compete processar e julgar as contas do Chefe do Poder Executivo (art. 11, VII, CE), o Tribunal de Contas do Estado de Goiás emite, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados de seu recebimento, parecer prévio, de caráter técnico-opinativo, sobre as Contas do Governador, abordando, dentre outras questões, a observância e cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos, em especial quanto ao estabelecido na Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 176 da Resolução nº 22/08 (Regimento Interno do TCE-GO).

É preciso registrar que no âmbito desta Corte, a emissão do Parecer Prévio sobre as contas em questão iniciou-se pelo acompanhamento da execução orçamentária, mediante a apreciação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do exercício de 2019, seguido de reuniões técnicas com a equipe da Secretaria de Estado da Economia, da Secretária de Gestão e Planejamento e da Controladoria Geral do Estado.

Cumpre assinalar, também, que para a emissão do Parecer Prévio contribuiu a Controladoria Geral do Estado, com o exame do Balanço Geral e emissão do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno; a Gerência de Controle de Contas, gerida pelo servidor Wilson Ferreira Júnior, e o Serviço de Contas do Governo, chefiado pelo servidor Gustavo Henrique de Faria, com o exame das contas e a elaboração do Relatório Técnico das Contas do Governo de 2019, em nome dos quais cumprimento a todos os

[2] STJ, Segunda Turma, RMS n.° 11060/GO, Rel(a). Min(a). Laurita Vaz, j. em 25.06.02, DJ de 16.09.02. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3609285/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-11060-go1999-0069194-6>. Acesso em 25.06.2020.

demais servidores envolvidos pela dedicação e competência, bem assim pela compreensão relacionada ao prazo de entrega dos trabalhos, em razão do exíguo prazo estabelecido pelas Constituições para emissão do Parecer Prévio. Dirijo aqui meu agradecimento à toda equipe técnica e à minha assessoria pelo esforço e empenho no atendimento do prazo limite fixado para a entrega do Relatório Técnico para análise desta Relatora, bem assim pelos posteriores esclarecimentos apresentados no período de desenvolvimento da análise.

A presente análise encontra-se estruturada em consonância com o Relatório Técnico da Gerência de Controle de Contas, elaborado com base nas peças contidas no processo de prestação de contas governamentais, autos nº 201900047000222, e serão desenvolvidos, resumidamente, os seguintes tópicos: 1. Conjuntura Econômica do Estado de Goiás; 2. Ação Setorial do Governo; 3. Gestão Orçamentária e Financeira; 4. Gestão Fiscal; 5. Vinculações Constitucionais; 6. Gestão Patrimonial; e 7. Ponderações Sobre Ações Governamentais Específicas.

Registro, por oportuno, que grande parte do Relatório Técnico integrará a presente análise, em razão do exíguo prazo estabelecido pela Constituição Estadual para apreciação deste Tribunal de Contas. No entanto, para dar melhor fluidez à redação, deixarei de fazer citação pontual das partes transcritas, uma vez que ambos os documentos integram o processo de prestação de contas.

Excepcionalmente, não serão levedas a efeito para a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do exercício de 2019, as determinações e recomendações do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do exercício de 2018, haja vista encontrarem-se suspensas por liminar proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, nos autos do Mandado de Segurança nº 5330507.90.2019.8.09.0000.

Ao final, apresento a proposta de emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Anuais do Governador, referente ao exercício de 2019, acompanhada de determinações e recomendações.

1. Conjuntura econômica do Estado de Goiás

Inauguro minha análise abordando aspectos relevantes da conjuntura econômica do Estado de Goiás em 2019, abrangendo o Produto Interno Bruto (PIB), a atividade agropecuária, industrial, de serviços, comércio exterior, mercado de trabalho e operações de crédito, extraídos do relatório elaborado pela Diretoria-Executiva do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – IMB – da Secretaria de Estado da Economia, que compõe o Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução do Orçamento Geral do Estado referente ao exercício de 2019.

O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil vem apresentando variações positivas desde 2017, após experimentar dois anos consecutivos de retração econômica, tendo alcançado em 2019 o crescimento de 1,1%, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O índice evidenciava a recuperação gradual da economia

brasileira até o exercício de 2019, que volta a ter previsão de queda acentuada em 2020 devido aos impactos da pandemia de COVID-19.

A inflação oficial, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), fechou o ano de 2019 em 4,31%. A taxa é superior aos 3,75% observados em 2018 e ficou acima do centro da meta de inflação, estipulada pelo Conselho Monetário Nacional para 2019 (4,25%), segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro Geografia e Estatística.

Historicamente, o Estado de Goiás apresenta crescimento de seu produto interno bruto acima da média nacional. Notadamente, nos anos de 2015 e 2016 o Estado acompanhou o ritmo de desaceleração da economia brasileira, apresentando resultados negativos naquele período -4,3% e -2,8%, respectivamente. Em 2018 a expansão do PIB goiano foi de apenas 0,6%, representando pouco mais da metade da expansão nacional no mesmo período, que foi de 1,1%.

Em 2019 o Estado recupera seu histórico de crescimento com a expansão do PIB em 2,5%, influenciado pelo crescimento de seus grandes setores, Agropecuária (4,1%), Indústria (2,8%) e Serviços (2,2%). Em todos os trimestres observados no ano de 2019, os setores apresentaram crescimento em comparação com igual período do ano anterior, proporcionando um crescimento do PIB do Estado em mais que o dobro da média nacional. Em números absolutos, Goiás ocupa a nona maior economia do Brasil, contribuindo com cerca de 3% no PIB nacional.

Apesar de os setores agropecuário e industrial de Goiás apresentarem grandes potenciais, os mesmos padecem em virtude de uma frágil infraestrutura de transportes, o que onera sobremaneira os custos finais dos produtos. As condições das rodovias e a ausência de opções multimodais de transportes são sinais de que a capacidade de impulsionar a economia do Estado nesse setor está comprometida.

No comércio exterior, a balança comercial goiana fechou o ano de 2019 com saldo positivo de US$ 3,46 bilhões, ocupando o 2º lugar no Centro-Oeste e a 11ª posição no ranking nacional das exportações por Unidades da Federação, com participação de 3,1% nas exportações do País. Os principais produtos exportados pelo Estado de Goiás foram as *commodities* do complexo soja (US$ 2,5 bilhões, representando 35,1% das exportações), do complexo minérios (US$ 1,5 bilhão, representando 21,7%) e do complexo carnes (US$ 1,4 bilhão e 19,6%).

No que se refere às importações, a participação foi de 2,02% do total nacional. Os principais produtos importados pelo estado de Goiás foram, em primeiro lugar, os produtos farmacêuticos com representatividade de 30,9% e valor de US$ 1,1 bilhão. Em segundo lugar estão os adubos (fertilizantes) com 18,4% (US$ 660,2 milhões), seguidos de automóveis e tratores com 12,2% (US$ 439 milhões). Esses três grupos correspondem a 61,6% de todos os itens importados pelo estado.

Importante refletir sobre o resultado da balança comercial do Estado de acordo com o fator agregado ao produto. No exercício de 2019, as exportações foram, em sua

grande maioria, de produtos de origem agrícola, com baixo valor agregado, enquanto as principais importações referiram-se a produtos manufaturados, ou seja, produtos com alto valor agregado.

Nesse sentido, considerando que as importações de produtos manufaturados, principais produtos importados pelo Estado de Goiás em 2019, influenciam negativamente o saldo da balança comercial, e visando buscar a construção de uma carteira de exportação diversificada e sustentável, de modo a se resguardar das volatilidades que envolvem os mercados de commodities, além de manter e aprimorar sua política voltada à exportação de produtos básicos, o Estado deve, alinhado à estratégia nacional, direcionar e coordenar objetivos voltados ao desenvolvimento das políticas industriais e tecnológicas regionais.

Direciono a atenção para este assunto, em razão das alterações engendradas no art. 158 da Constituição do Estado de Goiás, pelas Emendas Constitucionais nºs 59 e 61 de 2019, que revogaram a obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos pelo Estado na execução de sua política de desenvolvimento científico e tecnológico, o que, a meu ver, demandará do Estado um maior comprometimento com a sua política de desenvolvimento econômico e de expansão tecnológica, dado o quadro permanente de escassez de recursos públicos e de constante aumento das demandas sociais.

No que concerne ao mercado de trabalho, os dados da PNAD Contínua e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged, do Ministério do Trabalho, apontam que a taxa de desocupação em Goiás alcançou 10,4% no 4º trimestre de 2019, um acréscimo de 2,2 p.p. se comparada à do 4º trimestre do ano anterior (8,2%). A taxa de desocupação em Goiás é superior à média registrada na região Centro-Oeste (9,3%) e 0,6 pontos percentuais abaixo da média nacional (11%).

Segundo o Ministério do Trabalho, foi gerado um saldo positivo de 21.550 empregos com carteira de trabalho entre os meses de janeiro a dezembro de 2019, resultado este que levou o Estado à 7ª posição entre as demais Unidades da Federação. Contudo, teve variação negativa de 7,29% em relação ao mesmo período do ano anterior (27.705 de saldo de empregos gerado em 2018).

O Brasil tem buscado nos últimos anos a retomada do crescimento de sua economia, conforme revelam os indicadores apresentados acima. Para isso, uma das principais medidas adotadas em sua política monetária foi a redução da taxa Selic, que saiu de 14,25% (2016) para 4,50% (2019), influenciando positivamente na expansão do crédito, componente fundamental para a elevação da produção e do consumo, especialmente o consumo das famílias, e consequentemente do nível da atividade econômica.

À vista disso, o saldo total das operações de crédito do sistema financeiro de Goiás, de acordo com os dados apresentados pelo IMB, atingiu R$ 137,8 bilhões em dezembro de 2019, configurando aumento de 6,5% em relação ao mesmo mês do ano anterior (valores atualizados pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA-IBGE).

Embora os indicadores econômicos apresentados não constituam diretamente objeto de exame desta prestação de contas, há pertinência de seu conteúdo com o que determina o art. 176, § 2º, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, que prevê que o relatório, que acompanhará os pareceres prévios, conterá informações sobre o reflexo da administração financeira e orçamentária estadual no desenvolvimento econômico do Estado, informando ao Poder Legislativo e à sociedade goiana os reflexos da atuação política do Chefe do Poder Executivo na situação fiscal e econômica do Estado de Goiás.

Ademais, os mencionados dados tanto auxiliam na interpretação da realidade social do Estado de Goiás no exercício de 2019 quanto refletem no resultado orçamentário do período, conforme será abordado em item específico desta análise.

Outrossim, impende assinalar que os indicadores econômicos devem subsidiar a tomada de decisões na Administração Pública, orientando o setor público na formulação, implementação e revisão das políticas públicas, a exemplo da atividade de fomento, que, dentre outras finalidades, tenciona estimular a economia com ações voltadas ao setor industrial, à inovação tecnológica, à geração de emprego e renda e à redução das desigualdades sociais e regionais, por meio de incentivos à inciativa privada, com destaque para a outorga de benefícios financeiros como financiamentos e incentivos fiscais.

2. Ação Setorial do Governo

A análise da ação setorial do governo objetiva oferecer elementos técnicos em relação aos indicadores e metas dos programas temáticos do Plano Plurianual – PPA 2016-2019, por meio dos quais destaca-se as realizações do governo e os efeitos da atuação estatal para a sociedade.

2.1 Plano Estratégico de Governo para o Estado de Goiás

O Plano Plurianual – PPA é um dos instrumentos de planejamento da administração pública e deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O Plano Plurianual do Estado de Goiás para o quadriênio 2016-2019 (Lei nº 19.224, de 13 de janeiro de 2016) apresenta modelo de gestão estruturado em eixos estratégicos de planejamento, relacionadas a Qualidade de Vida, a Competitividade e a Gestão para Resultados, cujas áreas estratégicas compreendem, respectivamente, a Educação, Saúde, Segurança Proteção Social Cultura, Esporte e Lazer Desenvolvimento Urbano; a Infraestrutura e Logística, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente; e a Gestão Pública e Transparência, reportados pela Gerência de Controle de Contas, em seu Relatório Técnico, como "Programas Fim".

Diante disso, cumpre informar, também, que serão reportados como "Outros Programas", os programas "apoio administrativo", "encargos sociais" e "reserva de contingência", que não estão considerados nos totais dos programas do Orçamento Geral do Estado, mas demonstrados em item específico.

Em termos econômicos, a Lei Orçamentária Anual especificou, para o exercício de 2019, as ações e metas a serem atingidas dentro de cada um dos eixos dos Programas Fim, bem como para os Outros Programas.

Ao se analisar os gastos realizados pelo governo no quadriênio 2016-2019[3], evidencia-se que dos Programas Fim o "eixo 1 - Qualidade de Vida" manteve a tendência de maiores investimentos verificada nos quatro anos do PPA. Em 2019 foram despendidos R$ 6.304.877.785 para os Programas Fins, sendo que destes, R$ 4.852.984.343 correspondem às áreas estratégias do eixo Qualidade de Vida.

Com relação ao "eixo 2 – Competitividade", observou-se uma queda na alocação de recursos no último exercício, diminuindo a atenção dada às suas áreas estratégicas Infraestrutura e Logística; Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente. No "eixo 3 - Gestão para Resultados", houve um ligeiro aumento anual, mantendo-se a tendência verificada no quadriênio.

Quanto aos dispendidos realizados nos Outros Programas, observou-se um aumento na ordem de 41,62% de 2016 a 2019, sendo realizado no exercício de 2019 o montante de R$ 23.169.200.388, que corresponde a 78,61% de toda despesa realizada no Estado.

Nota-se, portanto, o predomínio na execução dos Outros Programas, nas despesas realizadas em 2019, programas estes destinados à manutenção da máquina pública (apoio administrativo) e que não retornam um bem ou serviço diretamente à sociedade (encargos especiais). Enquanto os Programas Fins, que na sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade (programas finalísticos e de resultado de gestão), tiveram um baixo índice de alocação de recursos, encerrando o ano de 2019 com 21,39% dos valores realizados, em relação ao total de despesas verificadas no exercício.

2.2 Análise Funcional

As funções de governo tipificam os gastos e ajudam a fornecer uma melhor visibilidade na distribuição dos recursos de acordo com suas finalidades.

Dentre as cinco funções mais executadas em 2019, considerando o total da execução no ano, destacam-se as funções Saúde e Educação, com realização de R$ 4.474.343.277 e R$ 5.844.737.529, respectivamente.

Os valores destinados à função da Área Estratégica Saúde tiveram significativo aumento no quadriênio 2016-2019, enquanto os valores alocados na Área Estratégica Educação, apresentaram decréscimo no período (2,83%, 2,57%, 1,88% e 1,79%).

2.3 Monitoramento e Avaliação

No delineamento dos relatórios da CGE, há a demonstração das principais informações geradas na condução da gestão e das políticas públicas implementadas pelo

[3] Tabela 4 Eixos Estratégicos – Gasto Plurianual – 2016 a 2019 – Relatório Técnico da Gerência de Controle de Contas. p. 40.

governo de Goiás em 2019, evidenciando a relação entre a execução orçamentário-financeira e as ações desenvolvidas em cada programa, de forma a apresentar o Orçamento Geral do Estado nos seus componentes estático (programação) e dinâmico (execução).

A Gerência de Controle de Contas destaca em seu Relatório Técnico o esforço em se tentar avaliar as políticas públicas de forma, também, qualitativa, o que demanda o permanente monitoramento e avaliação destas políticas, de modo a possibilitar uma profunda visão de seu real alcance.

Destaca, também, as dificuldades encontradas na captação de dados dos instrumentos de divulgação/transparência de avaliação das políticas públicas, indicando que o Estado necessita conciliar e alinhar as informações referentes ao alcance das metas financeiras e físicas, haja vista que estas impactam de forma significativa nos aspectos relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal, tratada em capítulos específicos do Relatório Técnico.

Diante disso, cumpre anotar que a avaliação qualitativa das políticas públicas ainda tem sido um grande desafio para os órgãos de controle. Apesar de ter havido uma melhora significativa no controle das políticas públicas estaduais, após a implementação das auditorias operacionais ou de resultado, que avaliam organizações, programas e atividades governamentais sob os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, o controle quantitativo, com foco no cumprimento de limites constitucionais e legais, ainda predomina tanto na apreciação das contas de governo quanto no julgamento das contas de gestão.

3. Gestão Orçamentária e Financeira

3.1 Orçamento e alterações

O Orçamento Geral do Estado de Goiás para o exercício de 2019 foi aprovado pela Lei n. 20.419/2019, que orçou a receita em R$ 26.610.128.000, e fixou a despesa em R$ 32.673.928.000.

Foi previsto um déficit orçamentário de R$6.063.800.000,00, entendido como o valor da despesa que excedeu as receitas previstas, inclusive as receitas de operações de crédito. A vista disso, e com observâncias às previsões da Lei Orçamentária, o Poder Executivo desencadeou medidas de esforço arrecadatório, promovendo ajuste fiscal para controle das despesas e aumento das receitas, reduzindo a meta de déficit primário, no intuito de alcançar o equilíbrio orçamentário desejado.

O governo expediu o Decreto n.º 9.392/19 declarando situação de calamidade financeira no Estado considerando a indisponibilidade de recursos financeiros, a constante elevação de despesas obrigatórias de caráter continuado sem o aumento suficiente das receitas, além da necessidade de manter a prestação dos serviços públicos essenciais, bem como solicitou ao Governo Federal o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, disciplinado pela Lei Complementar n.º 159/17. Todavia, segundo a Gerência de Controle

de Contas, referido decreto não possui previsão específica na legislação e o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal ainda não foi concretizado.

Ao longo do exercício de 2019, foram realizadas alterações orçamentárias no valor global de R$ 31.101.236.162,62. Do total, 65,65% (R$ 20.417.196.116,29) referem-se a remanejamentos para adequar as dotações consignadas no orçamento à reforma administrativa promovida pela Lei nº 20.491/2019. O restante, no montante de R$ 10.684.040.046,33, refere-se a créditos adicionais, o que representou 32,70% da despesa fixada na Lei Orçamentária.

A Lei Orçamentária de 2019 autorizou no seu art. 9º, a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% sobre o total da despesa nela fixada, tendo listado as respectivas exceções em seu art. 10. Os créditos abertos com fundamento no art. 9º da LOA corresponderam a 6,06% da despesa fixada, atendendo à prescrição legal, e os créditos abertos com fundamento no art. 10º da LOA, os quais foram responsáveis por 81,09% da totalidade dos créditos adicionais, corresponderam a 25,98% do orçamento inicial.

3.2 Receita

A receita líquida prevista para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social foi de R$ 26.131.872.000. Durante a execução do orçamento, esta projeção foi atualizada em 2,27%, percentual que corresponde a um acréscimo de R$ 593.590.370,04. O exercício foi encerrado com uma arrecadação de R$ 29.997.116.873,80, resultado 12,24% acima da receita atualizada.

As receitas de capital apresentaram a maior variação no índice de resultado da arrecadação (1.449%), com destaque para as origens Alienação de Bens e Outras Receitas de Capital. Nesta ocorreu ingresso de recurso não previsto no valor de R$ 1.863.103.735,70, originado de depósitos judiciais (Lei nº 20.557/2019), e naquela entrou receita não prevista no valor de R$ 46.000.000, referente à cessão definitiva de direitos creditórios de Recursos Hídricos.

Em um cenário em que não ocorresse a entrada dos depósitos judiciais para pagamento de despesas públicas, o resultado da arrecadação ainda seria de um superávit de R$ 2.002.141.138,10. Por outro lado, afetaria o resultado orçamentário, que passaria a ser deficitário em R$ 1.340.065.035,21, aumentando o aporte do Tesouro para cobrir o déficit previdenciário e, consequentemente, acresceria o saldo inscrito em Restos a Pagar para a fonte 100, relativa aos Recursos Ordinários.

A receita de impostos apresentou um superávit de R$ 870.558.585,71, responsável por 45,34% da receita líquida do Estado, e apresentou um crescimento real de 8,85% em 2019, acima do PIB Goiás e Brasil. Vale ressaltar que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) representou 68,04% das receitas de impostos, e 35,47% da receita líquida total, sengo a maior fonte de recursos do Estado. Para efeito de comparação, no exercício de 2018, o ICMS obteve uma variação real de 4,83% e apresentou um resultado acima do previsto em 3,69%.

3.3 Despesa

3.3.1 Despesa sem prévio empenho

O empenho é estágio obrigatório na execução da despesa pública.

No exercício de 2019 foram realizadas despesas sem prévio empenho no montante de R$ 508.184.037,78, registrado na conta de controle 8.9.4.2.1.01.00.00.00 – *Obrigações por Competência*.

No exercício de 2018, foram identificadas despesas sem prévio empenho por meio da análise das Obrigações por Competência, Despesas de Exercícios Anteriores e informações disponibilizadas pela Secretaria da Economia no total de R$ 2.228.176.506,82. Entre estas, encontravam-se os valores referentes à despesa com Pessoal e Encargos Sociais da competência Dezembro/2018 e que foram pagas no decorrer de 2019 em parcelas.

A Secretaria de Estado da Economia, por meio do Ofício Circular nº 18/2019-ECONOMIA, apresentou os Procedimentos de Encerramento do Exercício de 2019. Ao avaliar o mencionado expediente, não foi possível se obter informações claras a respeito dos lançamentos realizados na conta *Obrigações por Competência*. Dado o caráter genérico das orientações inseridas no documento naquela ocasião, que orientou a contabilidade dos órgãos a registrar, na referida conta, despesas não empenhadas de 2019; despesas já registradas em 2018 e não empenhadas em 2019; e provisões de demandas judiciais, a confiabilidade da informação restou prejudicada, razão pela qual não foi possível à Gerência de Controle de Contas mensurar o impacto de possíveis despesas sem prévio empenho na execução orçamentária de 2019. Nada obstante, tais despesas foram devidamente consideradas na comparação entre disponibilidade de caixa e restos a pagar.

A vista disso, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

> **Ausência de detalhamento da conta Obrigações por Competência**
> Não atendimento das características qualitativas de compreensibilidade, tempestividade e verificabilidade para a conta Obrigações por Competências, o que comprometeu a utilidade da informação para fins de controle e responsabilização.

Portanto, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Poder Executivo do Estado de Goiás para que adote a medida indicada ao final desta análise com vistas a sanar a irregularidade apontada.

3.3.2 Resultado da Execução da Despesa

A despesa pública fixada foi de R$ 32.195.672.000, tendo havido ulterior acréscimo de 3,14%, equivalente a R$ 1.011.228.465,51. A despesa executada foi de R$ 29.474.078.173,31.

Do total de despesas realizadas em 2019, as despesas correntes foram responsáveis por 94,30%. Os grupos Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas

Correntes foram responsáveis, respectivamente, por 65,09% e 24,84%, desse total. Das despesas de capital, o grupo Amortização da Dívida apresentou a maior participação com 3,27% do total.

Para efeito de comparação, no exercício de 2018, as despesas correntes obtiveram variação real positiva de 4,82%, percentual que está acima da inflação do período, enquanto as despesas de capital apresentaram uma redução real de 35,77%. Amortização da Dívida foi o grupo que apresentou a maior variação real positiva com um aumento de 12,38%, saindo de um valor realizado de R$ 826.632.783,56 em 2018 para um valor realizado de R$ 965.267.466,53 em 2019.

3.3.3 Gastos com publicidade e Propaganda

Os gastos com publicidade e propaganda totalizaram R$ 30.774.328,21, valor que corresponde a 0,10% do total das despesas realizadas pelo Estado. Em comparação com o exercício de 2018, estes gastos tiveram uma redução de 57,46%.

3.4 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 (CF, artigo 167, III; CE, artigo 112, III; LRF, artigo 12, § 2°).

A totalidade das receitas de operações de crédito estão em conformidade com o limite estabelecido pela Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto na fase de planejamento como na fase de execução orçamentária, com uma proporção inicial de 1,24% das despesas de capital, encerrando o exercício com uma captação correspondente a 0,37% dessas.

3.5 Resultado Orçamentário e Financeiro

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

Para o ano de 2019, embora o orçamento tenha previsto déficit no valor de R$ 6.063.800.000, o Estado encerrou o ano com superávit orçamentário no valor de R$ 523.038.700,49, mormente em virtude do impacto positivo dos depósitos judiciais na receita do Estado.

Em contraposição, ao avaliar o resultado do exercício por fonte de recurso, verifica-se a ocorrência de déficit orçamentário em algumas fontes concentradas no Poder Executivo. Nesse ponto, identificou-se a realização de pagamentos em valor superior ao arrecadado no exercício especificamente nas fontes 100 e 108. Em relação às despesas empenhadas com recurso fonte 100, constatou-se impropriedade tocante à indicação de origem de recurso diversa da efetivamente utilizada para seu pagamento, fato que prejudica a informação e o controle da destinação dos recursos públicos.

Outrossim, o Anexo 9A da Lei nº 4.320/64 (Demonstrativo da Despesa Realizada por Função, Programa, Fonte de Recurso e Categoria Econômica) não evidencia o valor

dos recursos aplicados em projetos e o valor dos recursos vinculados, o que contraria os arts. 85 e 89 da Lei nº 4.320/64.

Diante disso, restaram evidenciadas as seguintes irregularidades:

> **Representação não fidedigna dos recursos utilizados para realização das despesas**
> A representação das despesas por fonte de recursos não atende ao objetivo da informação contábil para fins de controle e responsabilização, item 6.1, Parte Geral, MCASP 8ª edição.
> **Não evidenciação dos recursos aplicados em projetos e recursos vinculados no Anexo 9ª da Lei n.º 4.320/64**
> Inobservância do art. 85 e 89 da Lei n.º 4.320/64

Assim, há de se expedir DETERMINAÇÕES ao Poder Executivo do Estado de Goiás para que adote as medidas indicadas ao final desta análise com vistas a sanar as irregularidades apontadas.

4. GESTÃO FISCAL

4.1 Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida - RCL constitui o principal parâmetro para medir a gestão fiscal responsável. Prevista no artigo 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a RCL é usada 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.

No exercício de 2019 a Receita Corrente Líquida foi de R$ 24.528.200.543, apresentando um crescimento de 15% em relação ao exercício de 2018.

Impende registra o alerta emitido pelo Serviço de Contas do Governo referente as consequências para as finanças estaduais da utilização pelo Estado de Goiás de recursos provenientes da receita de serviços do Ipasgo na composição da Receita Corrente Líquida, ocasionando um incremento artificial no indicador, e, consequentemente, um aumento da despesa com pessoal e do endividamento público. Em 2019, o montante alcançou R$1.742.971.516,37, em face de R$ 1.394.384.046,29 em 2018.

Todavia, vislumbro que tal entendimento não possui amparo legal, haja vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal deduz da Receita Corrente Líquida, no âmbito dos Estados, apenas a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição, na forma do art. 2º, inciso IV, alínea "c".

4.2 Acompanhamento do Limite da Despesa com Pessoal

A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar, conforme estabelece o art. 169 da Constituição Federal.

Conforme preconiza o art.19 da LRF o limite global de despesa com pessoal no âmbito estadual é de 60% da Receita Corrente Líquida, repartido entre os Poderes e Ministério Público da seguinte forma: 48,60% para o Executivo, 3,40% para o Legislativo, 6,00% para o Judiciário e 2,00% para o Ministério Público, nos termos do artigo 20, no inciso II e nos §§ 1º e 4º da LRF. O limite de gasto com pessoal da Defensoria Pública encontra-se na composição do limite do Poder Executivo e os limites de gastos dos Tribunais de Contas (TCM-GO e TCE-GO) integram o limite do Poder Legislativo.

Em relação ao Poder Legislativo, no que diz respeito à repartição dos limites entre os órgãos, foram estabelecidos os seguintes percentuais em relação à Receita Corrente Líquida: Assembleia Legislativa (1,38%), Tribunal de Contas do Estado (1,35%) e Tribunal de Contas dos Municípios (0,67), nos termos do art. 20, §§§§ 1º, 2º, 3º e 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução TCE nº 1186/2002.

Com a edição da Lei Complementar Estadual nº 112/2014, que regulamentou o artigo 109 da Constituição do Estado de Goiás, restaram alterados os mencionados limites, tendo sido atribuído à Assembleia Legislativa o limite de 1,50% da RCL, e ao Tribunal de Contas dos Municípios o limite de 0,55% da RCL, permanecendo inalterado o limite deste Tribunal de Contas de 1,35% da RCL, nos termos do art. 2º da referida Lei.

A Gerência de Controle de Contas tem questionado a constitucionalidade das alterações promovidas pelo artigo 2º da LCE nº 112/2014, motivo pelo qual adota no Relatório Técnico a interpretação advinda da Resolução nº 1186/2002 e Acórdão nº 3133/2011 – Tribunal Pleno.

Diante disso, relato na presente análise a apuração dos limites da despesa com pessoal da ALEGO e do TCM nos dois cenários verificados, ressaltando, também, que o RGF do 3º quadrimestre de 2019, de cada poder e órgão Autônomo em Goiás, estão em trâmite nesta Corte de Contas, onde será apreciado o mérito das suscitadas despesas e expedidas as determinações pertinentes.

No que se refere ao cálculo das despesas com pessoal, as Emendas Constitucionais nº 54/2017 e 55/2017, incluíram o § 8º ao artigo 113 da Constituição Estadual, prevendo que na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na LRF, não serão computadas as despesas com os pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais.

Entretanto, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a eficácia destas duas emendas, notadamente as disposições do § 8º do artigo 113 da CE, concedendo integralmente medida cautelar solicitada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6129.

No âmbito desta Corte de Contas houve a prolação do Acórdão nº 3487/2019 negando a aplicação do mencionado artigo na verificação do atendimento pelo Estado de Goiás dos limites globais estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101/2000, com efeitos a partir 01/10/2019, data da publicação da decisão da liminar deferida na supracitada ADI, pelo Supremo Tribunal Federal.

Considerando que os efeitos da mencionada suspensão alcançam o 3º quadrimestre de 2019, as análises da despesa com pessoal abrangerão integralmente as disposições da Resolução nº 009/2016 e da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000.

4.2.1 Apuração do Limite da Despesa com Pessoal

A despesa total com pessoal do Estado de Goiás foi de 59,58% da RCL em 2019. Houve, portanto, o cumprimento do limite global de 60,00% estabelecido pela LRF.

Na verificação dos limites de cada Poder e Órgão Autônomo, apurou-se que o Poder Executivo e o Ministério Público apresentaram, nesta ordem, gastos com pessoal de 49,39% e 2,02% da RCL, excedendo o limite legal em 0,79% e 0,02%.

O Poder Judiciário e o Tribunal de Contas do Estado de Goiás apresentaram despesas com pessoal dentro dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, no percentual de 4,94% e 1,17% da RCL, respectivamente.

A Assembleia Legislativa apresentou de gastos com pessoal de 1,47% da RCL. No cenário em que se considera as disposições da Resolução TCE nº 1.186/2002 e Acórdão TCE nº 3133/2011, há a extrapolação do limite legal de 1,38%, conferido pela LRF, em 0,09%. Ao se considerar o percentual de 1,50% da RCL previsto na Lei Complementar Estadual nº 112/2014, a ALEGO teria ultrapassado o limite de alerta e prudencial de gastos com pessoal.

O Tribunal de Contas dos Municípios apresentou gastos com pessoal de 0,58% da RCL. No mesmo sentido, considerando-se as disposições da Resolução TCE nº 1.186/2002 e Acórdão TCE nº 3133/2011, verifica-se o atendimento do limite legal de 0,67% e dos sublimites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, ao se considerar o disposto no artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 112/2014, que atribuiu para o Tribunal de Contas dos Municípios o limite de 0,55% da RCL, haveria descumprimento do limite máximo pelo Órgão em 2019.

Ainda, no tocante ao limite de despesas com pessoal, impende registrar o apontamento realizado pela Gerência de Controle de Contas, no sentido de que a partir do exercício de 2021 o Poder Executivo deverá computar em sua despesa com pessoal o montante das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do Estado, nos termos da Portaria nº 233 de 15 de abril de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Mencionada regra impõe desafios adicionais a todos os entes da Federação, diante do quadro de grave crise fiscal vivenciada pela maioria dos Estados brasileiros, especialmente ao governo do Estado de Goiás, que já incorreu, em 2019, no descumprimento do limite de despesas com pessoal para o Poder Executivo, mormente pela suspensão da eficácia do disposto no § 8º do art. 113 da Constituição Estadual (EC 54/2017 e 55/2017).

A Gerência de Controle de Contas apurou que os contratos com a administração estadual para o gerenciamento de hospitais por meio de Organizações Sociais estabelecem um percentual máximo a serem despendidos com pessoal em 60% ou 70% dos recursos

recebidos, a depender do período em que foram celebrados; e que ao se considerar os valores transferidos em 2019, na ordem R$ 1,2 bilhão, seria acrescido às despesas com pessoal do Poder Executivo o montante de R$ 780 milhões, equivalente a 3,18% da Receita Corrente Líquida.

Como visto, o cômputo determinado impactará consideravelmente a gestão fiscal do Estado de Goiás, notadamente a sua política de gestão de pessoas, devido ao forte incremento das despesas com pessoal e o consequente desenquadramento dos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante desse provável cenário, que será vivenciado pela quase totalidade dos entes federativos, tramitam no Congresso Nacional inúmeros Projetos de Decreto Legislativo, com o objetivo de sustar a Portaria Nº 233, de 15 de abril de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional, a exemplo dos PDL nºs 728/2019, 484/2019, 720/2019, 290/2019, 2018/2019, entre tantos outros.

Ressalto minha preocupação com a implementação da mencionada medida, dada as vedações impostas pela LRF nos casos de descumprimento dos limites de despesa com pessoal, bem como pelo potencial efeito sobre a oferta de serviços públicos, especialmente no âmbito da Saúde, com a possível diminuição do atendimento nos Hospitais de Referência e Alta Complexidade do Estado de Goiás.

4.3 Acompanhamento dos Limites da Dívida Pública Consolidada

A Dívida Consolidada Líquida do Estado de Goiás em 2019 é de R$ 20,3 bilhões, representando 82,87% da RCL. Assim, considerando que o limite para a dívida consolidada líquida, definido pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001, é de 200% da RCL, têm-se por consequência que o Estado de Goiás obedeceu ao limite legal de endividamento.

Observou-se um aumento da Dívida em 2018/2019, principalmente pelo fato de que o Estado deixou de realizar amortizações/pagamentos em decorrência da Liminar Ação Civil Ordinária nº 3.262 do Supremo Tribunal Federal.

Há, ainda, a possibilidade de se incluir na Dívida Consolidada Líquida do Estado o Passivo Contingente proveniente do Fundo de Aporte à Celg D-FUNAC (Lei nº 17.555/2012), no montante de 1,431 bilhão, registrado no balanço patrimonial em 31/12/2018, e o Passivo Contingente relacionado às ações judiciais envolvendo os Programas PROTEGE, FOMENTAR E PRODUZIR, que totalizaram em 31/12/2019 o valor de R$ 4,587 bilhões.

As demais obrigações não integrantes da dívida consolidada correspondem ao montante de R$ 1,2 bilhão.

4.4 Operações de Crédito

As receitas de operações de crédito no exercício de 2019 alcançaram o montante de R$ 6.206.575,52. Considerando que o limite de operações de crédito para o exercício é de R$ 3.926.179.410,66 (16%), apurado na forma do art. 7º, inciso I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, houve o cumprimento pelo Estado do limite estabelecido, uma

vez que em termos percentuais, o montante apurado no exercício corresponde a, apenas, 0,03% da RCL. Igualmente, houve o atendimento à Regra de Ouro (§ 2º do art. 12 da LRF).

4.5 Serviço da Dívida

Grande parte da dívida contratual adquirida pela administração estadual, em especial os recursos de contratos mais expressivos, origina-se de programas de ajustes fiscais, instituídos por meio de leis aprovadas pelo Congresso Nacional, sobretudo, das leis nº 8.727/93 e 9.496/97, cujo montante a pagar é de R$ 9,1 bilhões.

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, estabelece no artigo 7º, II, que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Em 2019 esse limite representa R$ 2.821.941.451,41. O Estado utilizou 4,60% da Receita Corrente Líquida (R$ 1.127.797.225,10) para o pagamento destas obrigações e, portanto, está dentro do limite estipulado pela Resolução do Senado Federal.

Registre-se que no exercício financeiro de 2019 houve expressiva redução dos valores pagos para amortização da dívida estadual, haja vista que no período de maio a dezembro de 2019, o Estado de Goiás não realizou amortização e pagamento de serviço da dívida no valor de R$ 1,18 bilhão, nos termos da Liminar Ação Civil Ordinária nº 3.262 – Gilmar Mendes (Contratos amparados na liminar: Finisa/Proinvest, CELGD, CELGPar, BNDES/Proinvest, Goiás Estruturante) e da Liminar Ação Ordinária nº 3.286 – Dias Tofolli (contratos: 8727 e 9496).

4.6 Concessões de Garantias

O Senado Federal, no artigo 9º da Resolução nº 43/2001, estabelece que o saldo global das garantias concedidas pelos Estados não poderá exceder a 22% da Receita Corrente Líquida calculada na forma do seu artigo 4º.

O Poder Executivo estadual apresentou o montante de R$ 90.363.586 em concessão de garantias. Refere-se à garantia concedida para os contratos de financiamentos da SANEAGO e correspondente a 0,37% da RCL, estando dentro do limite estabelecido.

4.7 Contragarantias recebidas

Quando a administração estadual contrata uma operação de crédito, o Ente recebe uma garantia, geralmente da União. Nesse sentido, denomina-se contragarantias recebidas.

Em 2019, o saldo das contragarantias recebidas pelo Estado de Goiás em garantia às operações de crédito internas era de R$ 1.791.656.302,46. Atualmente, a dívida estadual com bancos públicos e garantia da União alcança a monta de R$ 8,4 bilhões.

4.8 Resumo dos Limites Legais

O Senado Federal, no exercício de sua competência constitucional, disciplina sobre os limites de endividamento para todos os Entes da Federação, materializando-se na Resolução nº 40/2001, que dispõe sobre os limites globais para os montantes das dívidas públicas consolidada e mobiliária, e na Resolução nº 43/2001, que trata das operações de crédito internas e externas, bem como sobre as concessões de garantias.

Diante do que foi apurado pela Gerência de Controle de Contas, o Estado de Goiás cumpriu os limites estabelecidos para endividamento no exercício de 2019.

4.9 Precatórios

O saldo de precatórios aumentou 77% em relação ao exercício financeiro anterior. Em 31/12/2019 o Estado de Goiás apresentou saldo de R$ 1.288.220.527. Conforme observado pela Gerência de Controle de Contas, tal situação demonstra que os possíveis passivos contingentes podem criar dificuldades ao Estado de Goiás em quitar todos os precatórios até 31/12/2024, exigência prevista pela Emenda Constitucional nº 99/2017.

Além dos recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida, o Estado poderá se utilizar dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos para o pagamento dos precatórios, nos termos da EC 99/2017. Em vista disso, mais recentemente, o Estado de Goiás editou a Lei nº 20.557/2019, que dispõe sobre a utilização de parcela de depósitos judiciais para o custeio da previdência social, o pagamento de precatórios, dos advogados dativos e amortização da dívida com a União. Com base nessa lei, o Poder Executivo recebeu R$ 1.863.103.735,70 de recursos oriundos dos depósitos judiciais e repassou ao Tribunal de Justiça, para pagamentos de precatórios, o montante de R$109.383.055,25, menos de 10% dos recursos recebidos.

Cumpre registrar que tramitam neste Tribunal os autos do processo de nº 201700047002167, que trata do acompanhamento da operacionalização do pagamento dos precatórios no estado de Goiás, a fim de verificar o cumprimento da modulação dos efeitos da decisão do STF em relação ao julgamento das Ações Diretas de Constitucionalidade (ADI´s) nº 4357 e 4425 e avaliação da instituição do sistema único de controle de requisitórios judiciais.

4.10 Avaliação das Metas Fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

As metas fiscais são o elo entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento do Estado.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO traz no seu Anexo de Metas Fiscais a fixação de metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas à receita total, despesa total, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem, e para os dois seguintes, conforme dispõe o art. 4º, da Lei Complementar nº 101/00, de modo a assegurar o equilíbrio fiscal das contas públicas.

A partir do exercício financeiro de 2018, de acordo com a 9ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, adotou-se nova metodologia a partir dos conceitos "acima da linha" e "abaixo da linha", para aferição dos valores estabelecidos como metas fiscais.

Inicialmente, a LDO 2019 havia fixado como meta para o resultado primário, obtido por meio da diferença entre as receitas não-financeiras arrecadadas e as despesas não-financeiras pagas em um exercício, um superávit primário de R$ 1,22 bilhões. Entretanto, durante a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, essa meta fiscal foi reavaliada e alterada, prevendo um déficit primário de R$ 6,36 bilhões.

4.10.1 Resultado Primário, Nominal e Saldo da Dívida Líquida

Como demonstrado pela Unidade Técnica desta Corte de Contas, tanto pela metodologia "acima da linha"[4], tendo o Estado de Goiás conseguido alcançar um superávit primário no valor de R$ 2,32 bilhões, quanto pela metodologia "abaixo da linha", também com superávit primário alcançado de R$ 1,76 bilhões, o Estado de Goiás conseguiu cumprir a meta prevista na LDO, que era de déficit de R$ 6,36 bilhões.

Esse resultado evidencia um esforço fiscal realizado pelo Governo, a fim de cumprir com as obrigações relacionadas aos juros da dívida, fazendo com que ocorra uma redução do estoque da dívida pública e um aumento das disponibilidades de caixa, recursos esses importantes para fazer face ao pagamento do montante de restos a pagar.

Quanto ao resultado nominal, representado pela variação da Dívida Consolidada Líquida no período, pela metodologia "acima da linha", apurou-se o valor de R$ 122 milhões. Portanto, verifica-se que ele está dentro da meta estabelecida pela LDO 2019, que é de R$ 254 milhões de aumento da dívida pública.

Por outro lado, quando se avalia o resultado nominal pela metodologia "abaixo da linha", observa-se que o montante da dívida apurado de R$ 433 milhões extrapolou a meta fiscal. No entanto, segundo a Unidade Técnica, isso pode indicar possíveis distorções da nova metodologia, a ser oportunamente avaliado nas contas do exercício financeiro de 2020. Todavia, considera-se cumprida a meta fiscal, uma vez que foi alcançada pela metodologia "acima da linha".

No que diz respeito à Dívida Líquida apurada, resultado da dívida consolidada líquida excluídas as receitas de privatizações e os passivos reconhecidos, ela apresentou um saldo de R$ 20,3 bilhões.

4.11 Previdência dos Servidores Públicos Estaduais

4.11.1 Receitas e Despesas Previdenciárias

O equilíbrio financeiro foi verificado pelo confronto entre as contribuições dos segurados, ativos e inativos, da contribuição patronal do ente e outros aportes financeiros com as despesas previdenciárias. Enquanto as receitas previdenciárias alcançaram a arrecadação de R$ 3,36 bilhões, as despesas previdenciárias totalizaram R$ 6,31 bilhões.

Conforme evidenciado pela Unidade Técnica, apurou-se inicialmente um déficit previdenciário de R$ 2,95 bilhões para o exercício de 2019, o que denota um desequilíbrio

[4] Relatório Técnico das Contas do Governador de 2019, elaborado pela Gerência de Controle de Contas: A partir de 2018, a metodologia utilizada para o resultado primário foi o conceito "acima da linha", no qual compreende a soma das despesas pagas mais os restos a pagar processados pagos e restos a pagar não processados pagos.

expressivo entre as receitas e despesas previdenciárias em Goiás. Em comparação ao déficit apurado para o exercício de 2018, que foi de R$ 2,40 bilhões, esse déficit representa um aumento de R$ 500 milhões no período de um ano.

Entretanto, com vistas a alcançar o equilíbrio, o Governo realizou aporte financeiro do Tesouro Estadual, na ordem de R$ 3,92 bilhões, encerrando-se o período com superávit previdenciário de cerca de R$ 1 bilhão.

Apontada como impropriedade no Relatório das Contas de 2018, verificou-se que, a partir de 2019, o Órgão Previdenciário efetivamente passou a registrar as receitas de serviços referentes aos duodécimos para gerenciar a folha de pagamento de inativos, pensionistas e outros benefícios previdenciários conforme previsto em lei, no percentual de 1,10% sobre o montante dessa folha correspondente ao exercício anterior a fim de custear os seus serviços administrativos e de apoio.

4.11.2 Gastos com Inativos, Pensionistas e Demais Benefícios Previdenciários

De acordo com o apurado, a Unidade Técnica afirma que, em relação à Receita Corrente Líquida, as despesas previdenciárias aumentaram sistematicamente nos exercícios de 2017 a 2019, a tal ponto que cerca de 25,76% da Receita Corrente Líquida – RCL é alocada para pagamento de benefícios previdenciários.

Entretanto, essa afirmação há de ser relativizada, uma vez que a própria Unidade Técnica faz a ressalva de que somente a partir do exercício de 2018 é que se conseguiu consolidar os valores decorrentes de pagamentos de benefícios previdenciários do Poder Executivo[5] com os dos outros Poderes e dos Órgãos Autônomos, de modo que o crescimento da despesa previdenciária, de 20,32% da RCL de 2017 para 24,26% da RCL em 2018, evidencia apenas essa consolidação dos registros. Portanto, houve aumento efetivo de apenas 1,5% da RCL de 2018 para 2019 para essas despesas.

4.11.3 Aportes efetuados pelo Tesouro Estadual

Ao longo do tempo, as receitas e os fundos previdenciários foram insuficientes para pagamentos das despesas administrativas e previdenciárias e, assim, também ocorreu no exercício de 2019. Para atingir o equilíbrio entre as receitas e despesas, o Tesouro Estadual teve de aportar o mínimo de R$ 2,95 bilhões, o que representa 12,04% da RCL para cobrir o déficit previdenciário.

Em termos de comparação, no exercício 2018, o déficit foi de R$ 2,40 bilhões, ou 11,29% da RCL, representando um aumento anual de 0,75% da RCL de 2019. Já no exercício de 2017, o déficit foi de R$ 2,23 bilhões, ou 10,63% da RCL, o que demonstra um acréscimo anual de 0,66% da RCL de 2018.

[5] Relatório Técnico das Contas do Governador de 2019, elaborado pela Gerência de Controle de Contas, Item 4.11.2: Até 2017, os valores demonstrados nas tabelas evidenciam apenas as despesas e receitas previdenciárias do Poder Executivo. A partir de 2018, esses valores passam a ser registrados com a consolidação daqueles relativos aos demais Poderes e os Órgãos Autônomos (TCE, TCM, MP e DP). Isso deveu-se ao início da execução do Termo de Cooperação Técnica nº 003/2016, celebrado entre todos os Poderes e Órgãos Autônomos, e constitui-se no instrumento por meio do qual se operacionalizou a centralização da gestão dos pagamentos previdenciários na Goiasprev, em atendimento ao mandamento constitucional de que deve existir em cada ente federativo apenas uma unidade gestora responsável pelo Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, previsto no art. 40, § 20 da Constituição Federal.

Diante desse cenário, vê-se que a afirmação feita pela Unidade Técnica, segundo a qual os aportes efetuados pelo Tesouro Estadual teriam aumentado consideravelmente nos últimos exercícios, denota uma análise realizada em termos absolutos. É que no exercício de 2019, o Tesouro Estadual aportou recursos financeiros da ordem de R$ 3,9 bilhões, portanto, muito além do necessário para cobrir o déficit, que foi de R$ 2,95 bilhões, deixando em caixa um superávit de cerca de R$ 1 bilhão.

Todavia, ressalva-se que, do total aportado pelo Tesouro Estadual, cerca de R$ 1,75 bilhão originou-se de depósitos judiciais, de acordo com o permitido na Lei estadual nº 20.557/2019, demonstrando que essa operação representa uma permutação de passivos.

No entanto, com as recentes alterações previdenciárias aprovadas, por meio da Emenda Constitucional estadual nº 65, de 21 de dezembro de 2019, os efeitos financeiros oriundos dessa norma somente ocorrerão a partir do exercício financeiro de 2020, havendo com isso uma expectativa de redução dos déficits, bem como dos valores que são aportados pelo Tesouro Estadual nos próximos anos.

Portanto, cabe ao Governo do Estado, nos exercícios vindouros, continuar realizando uma boa e eficiente gestão do RPPS, precavendo-se especialmente em períodos de crise econômica.

4.11.4 Receita Patronal do Regime Próprio de Previdência Social

A partir do exercício de 2018, com o início da execução do Termo de Cooperação Técnica nº 003/2016, os Poderes e os Órgãos Autônomos passaram a cumprir o que assevera o artigo 23, inciso III, da Lei Complementar nº 77/2010, que trata da contribuição da receita patronal, estabelecendo a alíquota de 28,5% calculada sobre a base de contribuição dos segurados ativos.

Em 2019, as receitas patronais consolidadas oriundas dos Poderes e Órgãos Autônomos aumentaram cerca de 20% em relação a 2018, atingindo cerca de R$ 2 bilhões. Deste valor, 82,60% referem-se ao Poder Executivo e 17,40% aos demais.

4.11.5 Receita de Compensação Previdenciária

Os recursos de compensação previdenciária somente podem ser utilizados para pagamento de benefícios previdenciários do próprio regime e na constituição de fundo previdenciário, sendo que não há permissão para movimentação financeira entre contas do mesmo órgão.

Desde 17/10/2011, quando foi firmado Termo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Previdência Social – MPS e o Governo do Estado de Goiás, para operacionalização do Sistema de Compensação Previdenciária – COMPREV, tendo como operadores do Termo o INSS e a Goiasprev.

Após análise das receitas previdenciárias, verifica-se que em 2019 a entidade previdenciária estadual obteve receita de R$ 15,2 milhões referente à esta modalidade de compensação previdenciária.

4.11.6 Centralização para pagamentos dos Benefícios Previdenciários

A Constituição Federal, em seu art. 40, § 20, veda a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos e proíbe também a existência de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, com exceção dos militares.

Em obediência ao mandamento constitucional, o art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 66/2009 outorgou à Goiasprev a atribuição de gerir os regimes de previdência (RPPS e RPPM). Portanto, a lei consigna à Goiasprev a gestão do regime previdenciário em Goiás e isso contempla todos os servidores públicos estaduais.

De acordo com o art. 90 da Lei Complementar nº 77/2009, há a previsão de que o pagamento de todos os benefícios previdenciários de qualquer dos Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Goiás será processado na Goiasprev e que dados e informações deverão ser encaminhados até o dia 20 (vinte) de cada mês à gestora.

Em 2016, em decorrência da exigência da lei complementar nº 77/2010 e do que prescreve o seu art. 90, § 2º, os Poderes e Órgãos Autônomos firmaram o Termo de Cooperação Técnica nº 003/2016, no qual foram estabelecidas as regras para as transferências de dotações orçamentárias.

Portanto, a partir de 2018, iniciaram-se os registros previdenciários no tocante à transferência de orçamento e pagamento dos benefícios pela unidade gestora da previdência.

4.11.6.1 Pagamentos dos Benefícios Previdenciários reconhecidos por decisão judicial ou administrativa

Em relação a este tema, a Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica nº 003/2016, que trata dos pagamentos de passivos decorrentes de decisão judicial ou administrativa, determina que eles não constituem objeto do presente Termo de Cooperação, e devem ser suportados pelos orçamentos dos respectivos Poderes e Órgãos Autônomos.

Por conseguinte, recursos da ordem de R$ 211 milhões pagos aos inativos e pensionistas dos outros Poderes e Órgãos Autônomos em 2019, não estão sendo efetuados pelo órgão previdenciário, resultando em subavaliação do déficit previdenciário estadual. Tais despesas representaram 20,29% do total dispendido por esses Órgãos, que foi de R$ 1,04 bilhão.

Portanto, vê-se que a Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica descumpre o art. 90 da Lei Complementar Estadual nº 77/2010 e abre uma margem aos demais Poderes e Órgãos Autônomos para que gastos sejam despendidos na categoria "exercícios anteriores" sem a operacionalização do órgão previdenciário, que deveria ser responsável por estes pagamentos.

Ante à situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte **irregularidade:**

Descumprimento do artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 77/2010 pela Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça e Órgãos Autônomos de Goiás.

Pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas, reconhecidos por decisão judicial ou administrativa, não constituem objeto do Termo de Cooperação firmado entre os Poderes e Órgãos Autônomos, resultando em subavaliação do déficit previdenciário.

Também por conta disso, o Estado de Goiás não possui situação regular e a emissão do atual Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, com validade até 07/09/2020, somente foi emitida em função de decisão judicial.

O cumprimento das exigências impostas pelo órgão que fiscaliza a Previdência Social possibilitará ao Estado de Goiás conhecer individualmente o déficit real atribuído a cada Poder e Órgão autônomo, além de efetuar o cálculo atuarial fidedigno à realidade estadual.

Diante disso, há que se expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Governdo de Goiás e aos demais Poderes e Órgãos Autônomos, para que adotem a medida indicada ao final deste Relatório com vistas a sanar a irregularidade.

4.11.7 Regime de Previdência Complementar

O regime de previdência complementar, instituído por meio das Emendas Constitucionais nº 41/2005 e nº 47/2005, tem como objetivo buscar a recomposição do equilíbrio da previdência, sua solvência e isonomia de tratamento entre os trabalhadores do setor público e privado.

Tendo como referência as premissas conferidas pela Constituição Federal, a Lei Complementar Estadual nº 77/2010, em seu art. 102, estabeleceu a possibilidade de instituição do regime de previdência complementar do Estado de Goiás.

Posteriormente, a Lei estadual nº 19.179/2015 instituiu tal regime, aplicando suas regras aos servidores que tenham ingressado após a sua entrada em vigor e que tenham optado em fazer parte dele. Essa Lei também fixou que o valor da contribuição do patrocinador será igual à do participante, não podendo exceder o percentual de definido de 8,5% sobre a sua remuneração, idêntica aos 8,5% fixados para servidores federais por meio da lei federal.

Segundo informações contidas no relatório de gestão da PREVCOM-Brc, constata-se que a Fundação recebeu do Tesouro Estadual o montante de R$ 3,0 milhões para custear as atividades administrativas e/ou pré-operacionais e contava com 170 participantes em dezembro/2019.

Portanto, a análise desta Corte de Contas demonstra que as contribuições recebidas dos servidores, da ordem de R$ 2,5 milhões, são inferiores ao repasse que o Tesouro Estadual fez a para PREVCOM-Brc. Deve-se pontuar que a Fundação ainda está em sua fase inicial de captação de contribuintes. Todavia, os números evidenciam certo descompasso entre as contribuições e os recursos extras recebidos do Tesouro Estadual para manter o sistema de previdência complementar em Goiás.

As contas relativas ao exercício financeiro de 2020 poderão permitir uma análise mais detalhada sobre o equilíbrio financeiro da PREVCOM-Brc, já com os reflexos da aplicação da Emenda Constitucional Estadual nº 65/2019, com vigência a partir 2020.

4.12 Transparência na Gestão Fiscal

Garantido constitucionalmente e com previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o acesso à informação possibilita à sociedade conhecer as ações realizadas pelos seus governantes e, ao mesmo tempo, visualizar a destinação dos recursos públicos. Assim, o cidadão comum poderá realizar um acompanhamento e controle das atuações governamentais em várias esferas de governos.

A LRF, em seu art. 1º, §1º, define que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente. Desse modo, torna-se evidente que a transparência é fundamental para o agente público atingir a responsabilidade na gestão fiscal.

A transparência da gestão fiscal é cobrada pela sociedade por meio do controle social e, desse modo, devem ser divulgados os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal, bem como as versões simplificadas desses documentos.

A Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a Lei Complementar nº 101/00, ampliou a transparência na gestão pública. Essa lei inova ao determinar aos Gestores que disponibilizem, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes da federação.

Tanto a Lei federal nº 12.527/2011, quanto a Lei estadual nº 18.025/2013, que regulam o acesso à informação, além de ampliar a transparência que deve ser dada aos atos públicos, propiciaram avanços importantes para que os gastos públicos sejam divulgados a toda sociedade de maneira inteligível e completa.

Esta Corte de Contas tem acompanhado, por meio dos relatórios de gestão fiscal, o cumprimento da transparência na gestão fiscal.

Todavia, tendo por base a referida legislação e em relação à transparência das Organizações Sociais que administram os hospitais públicos estaduais, observou-se que as informações relacionadas à remuneração dos funcionários e diretores estão desatualizadas.

Ante à situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte **irregularidade**:

> **Descumprimento do artigo 6º da Lei estadual nº 18.025/2013 pelas Organizações Sociais que administram os hospitais públicos estaduais.>>**
>
> As informações, no que concerne à transparência ativa referentes à remuneração dos empregados e dirigentes das Organizações Sociais que administram os hospitais públicos, estão desatualizadas.

Diante disso, há que se expedir **DETERMINAÇÃO** à Secretaria de Estado da Saúde, bem como à Controladoria-Geral do Estado, para que adotem a medida indicada ao final deste Relatório com vistas a sanar a irregularidade.

Por outro lado, a Controladoria-Geral da União - CGU criou o programa Escala Brasil Transparente – EBT, com o propósito de medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. A EBT – Avaliação 360° contempla não só a transparência passiva, mas também a transparência ativa, com a publicação de informações na internet. O período da avalição compreendeu o intervalo de 09 de julho de 2018 a 14 de novembro de 2018, tendo o Estado de Goiás obtido a nota 9,15, 9ª posição no ranking nacional entre os Estados, o que reflete uma busca pelo aperfeiçoando da transparência.

No âmbito estadual, o TCE-GO vem fomentando a melhoria contínua da transparência pública. Ao implementar a metodologia formulada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, este Tribunal de Contas promoveu, em 2019, a avaliação dos Portais de Transparência dos órgãos e entidades estaduais.

Neste primeiro trabalho, foram avaliados 53 portais, tendo esta Corte de Contas atingido o 1º lugar no ranking estadual com 78,5% de índice de transparência[6], seguidos por Ministério Público do Estado, Universidade Estadual de Goiás, Agência de Fomento do Estado e Secretaria de Estado da Saúde, com 73,1%, 72%, 70,9% e 70,2%, respectivamente, ficando a média-geral de índice de transparência em 53,30%, portanto, um percentual bem abaixo da avaliação efetuada pela Controladoria-Geral da União, já que o TCE-GO utiliza uma quantidade maior de critérios em relação à metodologia utilizada pela CGU.

Essa avaliação contribui para que os gestores dos órgãos e entidades estaduais adequem seus atos e procedimentos para a correta aplicação do compêndio de leis e regulamentos que dão suporte à transparência na gestão pública.

4.13 Acompanhamento de Outros Aspectos da LRF

4.13.1 Restos a pagar

Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício de referência, distinguindo-se as processadas das não processadas. Enquanto as primeiras compreendem aquelas que já passaram pela fase de liquidação, restando pendente apenas o seu pagamento, as segundas referem-se às despesas que não foram liquidadas até o último dia do exercício.

De modo geral, os Restos a Pagar constituem-se em dívidas de curto prazo e, como tais, precisam de cobertura de caixa. Assim, em atenção aos princípios do equilíbrio e da gestão fiscal responsável, ao final de cada exercício, as despesas inscritas em Restos a Pagar deverão estar cobertas pelo saldo financeiro constante nas contas de caixa e bancos.

Da análise realizada, observa-se que, do total de R$ 3,12 bilhões referentes a Restos a Pagar de Exercícios Anteriores a 2019, foi pago em 2019 o valor de R$ 1,29 bilhão, e, também em 2019, foi promovido o cancelamento de R$ 426 milhões. Deste montante cancelado, R$ 180 milhões referem-se a Restos a Pagar Processados, ou seja, já haviam passado pela fase de liquidação da despesa, o que denota que houve a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do crédito nos termos da Lei 4.320, sendo que 95% dos cancelamentos ocorreram no Poder

[6] https://portal.tce.go.gov.br/avaliacao-portais-transparencia

Executivo. A título de comparação, no exercício de 2018 foram cancelados apenas R$ 53 milhões de RPP, o que representa um aumento do cancelamento de RPP de aproximadamente 339% em 2019, em relação a 2018.

O elevado volume de cancelamento de Restos a Pagar pode ser visto como medida antieconômica, pois, para que uma despesa chegue à fase de empenho são consumidos recursos financeiros e de pessoal por parte da administração pública, de modo que o cancelamento de despesas inscritas em Restos a Pagar, mesmo não processadas, é medida que requer avaliação criteriosa, já que pode configurar a quebra de contratos celebrados entre a Administração Pública e seus fornecedores, acarretando lesão ao fornecedor de boa-fé.

O saldo de Restos a Pagar de Exercícios Anteriores a 2019, abrangendo os exercícios de 2012 a 2018, caiu de R$ 3,12 bilhões para R$ 1,42 bilhão, sendo que 74,25% deste valor refere-se apenas ao exercício de 2018.

Em relação ao exercício de 2019, houve a inscrição de mais R$ 2,11 bilhões em Restos a Pagar, que, somado com a reinscrição dos saldos de Restos a Pagar de exercícios anteriores, totaliza o valor de R$ 3,52 bilhões ao final do exercício.

Nos últimos três anos, observa-se um crescimento constante de Restos a Pagar Processados, quando se atinge o valor de R$ 3,52 bilhões, o que representa um acréscimo de quase 13% se comparado com o exercício de 2018 (R$ 3,12 bilhões). Com a análise da variação deles por Grupo de Despesas, observa-se que os relacionados à dívida pública (Amortização, Juros e Encargos) e Pessoal e Encargos Sociais são as elevações mais relevantes.

De 2018 para 2019, o saldo de Restos a Pagar referente a amortização da dívida e encargos aumentou em mais de R$ 1 bilhão, em razão da suspensão do pagamento da dívida, obtida por meio de liminares em ações judiciais perante o Supremo Tribunal Federal – STF.

Por outro lado, houve redução do saldo de Restos a Pagar relativo ao grupo de despesas de Pessoal e Encargos Sociais na ordem de R$ 652 milhões, em decorrência do pagamento da folha de dezembro/2019 dentro do próprio exercício, lembrando que o saldo de 2018 não contém o total da folha de pessoal, vez que ela não foi totalmente empenhada dentro do seu exercício.

Vale enfatizar que toda essa situação revela que a administração pública estadual compromete o orçamento subsequente com a responsabilidade de quitar essas dívidas contraídas em exercícios anteriores.

4.13.2 Demais Obrigações Financeiras

Segundo a 9ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, as Demais Obrigações Financeiras são obrigações que não transitaram pela execução orçamentária e, consequentemente, não foram inscritas em Restos a Pagar.

Desta forma, são dívidas de curto prazo que necessitam de disponibilidade de caixa para seu imediato pagamento, como, por exemplo, os depósitos e as consignações sem o valor correspondente nas contas de ativos e as obrigações incorridas que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram o empenho cancelado.

Quanto aos depósitos e consignações, existe um déficit no exercício de 2019 na ordem de R$ 1,47 bilhão ao comparar os valores inscritos no Ativo e Passivo. Comparando o referido déficit (Ativo menos Passivo), verifica-se que houve uma redução de 2017 para 2019, de R$ 7 bilhões para R$ 1,47 bilhão.

Todavia, tais valores não vêm sendo considerados na elaboração do Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal, em descumprimento à Recomendação nº 11 do Parecer do TCE-GO sobre as Contas de Governo de 2017, ratificada pela Determinação nº 15 do parecer sobre as Contas de Governo de 2018 e item 04.05.05 do Manual de Demonstrativos Fiscais (9ª Edição, pág. 615).

Ante à situação encontrada, a Unidade Técnica entendeu configurada a impropriedade abaixo:

> **Descumprimento do Manual de Demonstrativos Fiscais (Item 04.05.05) pela não inclusão dos valores de depósitos restituíveis e valores vinculados no Anexo 5 do RGF**
>
> Não inclusão dos valores relativos a depósitos restituíveis e valores vinculados nas colunas de disponibilidade de caixa e de demais obrigações financeiras do Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal, totalizando o saldo a descoberto de R$ 1,47 bilhão.

Já em relação às obrigações incorridas e que não foram registradas orçamentariamente, ou que tiveram a liquidação e/ou empenho cancelado, apenas o Poder Executivo, Defensoria e Tribunal de Contas dos Municípios - TCM registraram as Obrigações por Competência no Portal de Aplicações e realizaram o respectivo registro contábil, ressaltando-se que apenas o Executivo considerou tais valores no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF), no valor de R$ 508 milhões.

Ademais, por terem sido preenchidos de forma manual pelos respectivos contadores dos Poderes e Órgãos, não foi possível atestar a completude e correção dos dados cadastrados nos relatórios de Obrigações por Competência. Contudo, os valores conferem com os efetivamente contabilizados. Nesse sentido, a Secretaria da Economia, ao emitir orientação acerca do encerramento do exercício, dispôs que "devem ser incluídas as obrigações (provisões) decorrentes de demandas judiciais trabalhistas e cíveis".

Diante disso, há que se expedir **RECOMENDAÇÃO** a todos os Poderes e Órgãos Autônomos, para que adotem a medida indicada ao final deste Relatório com vistas a sanar a impropriedade.

4.13.3 Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF) visa dar transparência ao montante financeiro disponível para fins da inscrição em Restos a Pagar, indicando se o ente possui liquidez para arcar com seus compromissos.

No que tange à publicação do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, é importante destacar que o Poder Executivo não publicou a versão consolidada do referido anexo, conforme preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais.

Ante à situação encontrada, a Unidade Técnica entendeu configurada a seguinte **impropriedade**:

> **Descumprimento do item 04.05.01 do Manual de Demonstrativos Fiscais**
> Não publicação da versão consolidada do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, que cabe ao Poder Executivo, nos termos do MDF.

Além de constar a disponibilidade de caixa e restos a pagar, o demonstrativo deve considerar também as demais obrigações que não tenham passado pela execução orçamentária, que, por sua vez, devem também ser consideradas na apuração da "Disponibilidade de Caixa Bruta". Desta forma, as demais obrigações financeiras contemplam as Obrigações por Competência, no valor de R$ 508 milhões e Outras Obrigações (Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados), no valor de R$ 1,83 bilhão.

Da análise realizada, constata-se a situação financeira deficitária do Estado de Goiás, pelo fato de que várias fontes de recursos apresentaram insuficiência de caixa ao final do exercício de 2019, no total de R$ 4,31 bilhões, destes, 99% referente ao Poder Executivo, sendo que 55,7% do déficit total concentra-se na fonte 100 (Receitas Ordinárias), o que demonstra que o Estado de Goiás ao final de 2019 não possuía caixa suficiente para cumprimento de suas obrigações, como Restos a Pagar com vinculação em saúde e educação.

Por outro lado, considerando que a insuficiência de caixa do exercício de 2018 foi de R$ 6,73, observa-se uma redução do déficit das disponibilidades na ordem de R$ 2,4 bilhões, representando uma diminuição de 35,87%. Por mais que a melhora seja significante, vale lembrar que o Estado de Goiás utilizou-se de depósitos judiciais no valor de R$ 1,87 bilhões, conforme descrito no Item 4.14.3 – Evolução do Déficit Tesouro Estadual. Entretanto, em que pesem os valores representarem um desequilíbrio das contas públicas, embora haja uma relativa melhoria em relação às contas do exercício de 2018, não há, no momento, o descumprimento do disposto no art. 42 da LRF, porquanto, a sua aplicação incidirá apenas nas contas relativas ao exercício de 2022.

De toda sorte, cabe ao Governo de Goiás perseguir o equilíbrio das contas públicas, diante do preceito previsto no art. 1º, § 1º da LRF, o que impõe que ajustes sejam realizados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros, e que seja possível, até 2022, deixar disponibilidades em caixa para quitação dos Restos a Pagar e das Demais Obrigações Financeiras.

Desta feita, pelos procedimentos aplicados e análises realizadas, a Unidade Técnica concluiu pela ocorrência da seguinte **irregularidade**:

Descumprimento do art. 1º, §1º LC nº 101/00

Desequilíbrio Financeiro das Contas Estaduais pela indisponibilidade de caixa para inscrição e quitação dos restos a pagar e demais obrigações financeiras, totalizando ao final do exercício de 2019, o montante de R$ 4,31 bilhões.

Diante disso, há que se expedir **DETERMINAÇÃO** ao Governo de Goiás, para que adote as medidas indicadas ao final deste Relatório com vistas a sanar, respectivamente, a irregularidade e a impropriedade acima destacadas.

4.14 Conta Centralizadora e Conta Única do Tesouro Estadual

Em razão do princípio da unidade de caixa ou unidade de tesouraria o Estado de Goiás instituiu, por meio do Decreto Estadual nº 5.525, de 21 de dezembro de 2001, a Conta Centralizadora Estadual.

A partir do exercício de 2011, este Tribunal de Contas passou a alertar o governo do Estado acerca de impropriedades verificadas na operacionalização da referida conta, e expedir recomendações para correção dos problemas verificados, em especial o chamado déficit do Tesouro Estadual, por meio dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Governador.

Em vista disso, e com o objetivo de substituir a sistemática de Conta Centralizadora, em 21 de dezembro de 2015 foi publicada a Lei Complementar nº 121/2015 instituindo o Sistema da Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE), que deveria ser implementado gradualmente até o final do exercício de 2017.

Para organizar e regulamentar a forma como se daria a adoção e operacionalização do Sistema CUTE, houve a expedição do Decreto nº 8.853, de 20 de dezembro de 2016, prevendo que a baixa dos saldos remanescentes, para possibilitar o encerramento da Conta Centralizadora, será realizada à medida que as disponibilidades financeiras do Tesouro se apresentarem suficientes, respeitado o prazo máximo de 48 meses, que se encerra neste exercício de 2020.

4.14.1 Verificação dos Saldos da Conta Centralizadora e Conta Única

O Tesouro Estadual apresentou saldos junto às Contas Centralizadora e Única, em 31/12/2019, de R$ 3.678.430 e R$ 419.192.491, respectivamente.

Entretanto, pela análise dos saldos contabilizados pelos órgãos/entes na Conta Centralizadora (R$ 146.607.966) e na CUTE (R$ 577.124.309), restou demonstrado o registro contábil de saldos apenas gerenciais, sem a correspondente sustentação financeira, razão pela qual ao final do exercício de 2019 o Tesouro Estadual apresentou déficits de R$ 142 milhões junto à Conta Centralizadora e de R$ 157 milhões junto à CUTE.

Desse modo, apenas 2,51% dos valores contabilizados na Conta Centralizadora e 72,63% dos valores registrados na CUTE possuíam sustentação financeira ao final do exercício de 2019. Assim, apenas 58,43% do saldo contabilizado possui lastro financeiro, embora represente uma melhora significativa se comparado ao percentual apresentado ao final do exercício de 2018 de 3,12%.

Outrossim, tal fato revela que os valores registrados pelos órgãos/entes como caixa e equivalentes de caixa não atendem aos atributos qualitativos da informação, da representação fidedigna, da compreensibilidade e da verificabilidade.

Nesse aspecto, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

> **Descumprimento do art. 50, I e III, da LC n.º 101/00 bem como dos requisitos de transparência, representação fidedigna e verificabilidade das informações pelo registro de saldos contáveis junto à Centralizadora e CUTE sem sustentação financeira**
> Apenas 2,5% dos valores contabilizados na Conta Centralizadora e 72,63% dos valores registrados na CUTE possuíam sustentação financeira, vez que ao final do exercício de 2019, segundo registros contábeis, havia R$ 723.732.275, sendo que os extratos bancários apresentam saldo disponível de R$ 422.870.921.

Em razão disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás para que adote a medida indicada ao final desta análise com vistas a sanar a irregularidade acima indicada.

4.14.2 Reversão de Saldos Financeiros ao Tesouro Estadual

A Lei Estadual nº 19.505/2016, modificada pela Lei 20.195 de 06 de julho de 2018 promoveu alterações em diversos Fundos Estaduais, dispondo que "As receitas ordinárias classificadas como Fonte 100 serão registradas contabilmente no Tesouro Estadual".

Em 31/12/2019 houve o registro de reversão de saldos financeiros de diversos Fundos e Agências ao Tesouro Estadual, no total de R$ 872.810.760.

Identificou-se como reversão indevida o valor de R$ 94.220.190 e em alguns casos não foram deixados saldos suficientes para quitação dos Restos a Pagar inscritos por fonte de recursos, conforme Tabela 57 do Relatório Técnico da Gerência de Controle de Contas.

Em comparação às reversões indevidas realizadas no exercício anterior (R$ 165.848.349), houve uma redução de 43,18% do valor revertido em 2019.

Portanto, restou evidenciada pela a Unidade Técnica a seguinte irregularidade:

> **Reversões indevidas de saldos financeiros ao Tesouro Estadual:** reversão à maior de saldos financeiros ao Tesouro Estadual, não sendo deixados valores suficientes para quitação dos restos a pagar inscritos por fonte de recursos, totalizando R$ 94.220.190.

Diante disso, há que se expedir DETERMINÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final desta análise com vistas a sanar a irregularidade apontada.

4.14.3 Evolução do Déficit do Tesouro Estadual

Tendo em vista o saldo negativo da Conta Centralizadora, da Consta Única e, ainda, adicionando as reversões indevidas, o saldo negativo total do Tesouro Estadual ao final do exercício de 2019 foi de R$ 395.081.544.

Em relação ao exercício de 2018 houve considerável redução do saldo negativo do Tesouro em 2019 no montante de R$ 861.244.661 (68,55%).

Todavia, a Gerência de Controle de Contas apurou que a redução advém de recursos obtidos por meio da Lei Estadual nº 20.557 de 11 de setembro de 2019, provenientes de depósitos judiciais, na ordem de R$ 1,86 bilhão. Segundo o RREO do 6º bimestre, ao considerar que o déficit do exercício de 2019 foi de R$ 2.913.216.157,13 o que, por sua vez, corresponde a um déficit mensal médio de R$ 242.768.013,09, caso o Governo não tivesse obtido tais recursos, o saldo negativo do tesouro seria de aproximadamente R$ 1.366.153.596.

Destarte, apesar das melhorias evidenciadas em comparação com exercícios anteriores, principalmente no que concerne à transparência dos valores registrados e o controle dos mesmos por fonte de recursos, a CUTE acumula saldo negativo no Tesouro Estadual desde a sua criação, nos moldes como acontecia na Conta Centralizadora.

No Parecer Prévio às Contas do exercício de 2014, este Tribunal entendeu que caso houvesse a continuidade da sistemática adotada pelo Estado na operacionalização da Conta Centralizadora, sem o equacionamento definitivo da questão, poderia esta Corte emitir Parecer Prévio pela não aprovação das Contas.

Pelo que foi constatado, a CUTE ainda não trouxe equacionamento definitivo à questão, iniciou a sua operacionalização apresentando saldo negativo no Tesouro Estadual no montante de R$ 354.361.581, dobrou o valor em 2017, R$ 751.448.034, em 2018 atingiu a cifra de R$ 1.037.539.831 e somente em 2019, após os ajustes e devido ao reflexo dos recursos dos depósitos judiciais, houve considerável redução para o montante de R$ 252.152.008, neste incluído o valor relativo à reversão indevida de saldos financeiros junto à CUTE.

Todavia, mesmo diante da constatação de que a redução do déficit do Tesouro tenha sido derivada da utilização de depósitos judiciais para cobertura do déficit previdenciário, considera-se que o Estado cumpriu em 2019 a determinação constante do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador relativas ao exercício de 2017, de reduzir o saldo negativo do Tesouro Estadual junto à Conta Única do Tesouro Estadual – CUTE, em cada exercício financeiro, em no mínimo 20,00%, até a efetiva extinção do déficit, tendo como limite o exercício de 2022.

4.15 Renúncia de Receitas

Ao elaborar este tópico, a Gerência de Controle de Contas tencionou apontar o montante dos valores de incentivos concedidos pelo Estado na atração de investimentos e na redução das desigualdades, bem como avaliar o cumprimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, primordialmente em relação à transparência das peças orçamentárias.

Conforme o Anexo de Metas Fiscais da LDO, foi estimado para o exercício de 2019 um total de R$ 7.933.578.041 em renúncia de receitas, apresentando um decréscimo de 20% em relação ao previsto para 2018. Desse montante, 97% corresponde a incentivos de ICMS.

Quanto às medidas de compensação, há menção no referido Anexo de que os benefícios fiscais previstos não comprometem as metas fiscais estabelecidas pelo Estado por haverem sido expurgados do cálculo da receita, conforme inciso I, do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Gerência de Controle de Contas verificou melhoria na informação contida no Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita em relação aos exercícios anteriores, sendo apresentada a estratificação dos Setores/Programas/Beneficiários dos incentivos fiscais, além de constar os valores relativos aos programas Produzir e Fomentar, constatação esta que havia sido objeto de determinação pelo TCE/GO nos Pareceres anteriores.

Conforme dados do Portal da Transparência do Estado de Goiás o montante concedido em renúncia de receitas foi de R$ 7.976.438.342,80, o que representa aproximadamente 28% da receita realizada no período. Esse montante foi 0.5% inferior ao previsto.

No entanto, é curial registrar que os valores referentes aos benefícios de isenção e de redução de base de cálculo, apesar de constarem da estimativa e compensação da renúncia de receitas da LDO, não estão divulgados no Portal de Transparência do Estado, que contempla somente o Crédito Outorgado (R$ 4.469.057.544,84) e os programas Produzir/Fomentar (R$ 3.507.380.797,96).

Quanto à contabilização, foi registrado como renúncia de receita o valor total de R$ 8.456.026.383,58, destacando-se R$ 3.185.206.412,59 referentes a Crédito Outorgado, R$ 2.964.543.472,36 relacionados aos programas Produzir e Fomentar e R$ 906.174.293,49 de isenção de IPVA e ICMS, que correspondem a 85% dos incentivos contabilizados.

Importante ressaltar que não foi observado o disposto no item 4.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público sobre a contabilização pelo regime de competências, haja vista que a contabilização não ocorre mensalmente pelo regime de competência, prejudicando a transparência mensal das demonstrações, vez que, na conta contábil "6.2.1.3.2", ela ocorreu unicamente na data de 27 de dezembro de 2019, em montantes globais por cada modalidade de incentivo.

Desse modo, a Unidade Técnica constatou a seguinte irregularidade:

> **Contabilização intempestiva da renúncia de receitas** :a contabilização da renúncia de receitas referente ao exercício de 2019 ocorreu apenas no dia 27/12/2019, descumprindo o disposto no item 4.5 MCASP sobre contabilização pelo regime de competência.

Há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final desta análise com vistas a sanar a irregularidade apontada.

4.15.1 Acompanhamento da Renúncia de Receitas pelo TCE-GO e ALEGO

Em um contexto de elevado percentual da renúncia de receitas em Goiás, em comparação com a receita prevista/realizada e com a média dos estados circunvizinhos, e em virtude da conjuntura de crise fiscal pela qual passam todos os entes da federação, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão TCE 5.661/2017-Plenário, reconheceu a necessidade de revisão das políticas de incentivos fiscais no Estado, determinando a redução de incentivos no importe de, pelo menos, 9% ao ano.

Nesse cenário, a matéria relativa a concessão de incentivos fiscais em Goiás foi objeto de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada em março de 2019 e concluída em março de 2020, formada por técnicos da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado, com intuito de se fazer um levantamento geral da sistemática de concessão e utilização dos incentivos fiscais no Estado e irregularidades gerais.

Conclusivamente, a CPI apurou que ainda persiste a prática de publicação de decretos autônomos que instituem novas hipóteses de incentivos fiscais sem o necessário respaldo em prévia lei específica, a existência de decretos que internalizam, sem lei, incentivos fiscais aprovados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária, e também deficiência no sistema de elaboração e formalização dos Termos de Acordo de Regime Especial, porquanto não passam por prévia análise jurídica da PGE-GO, sendo firmados diretamente entre a Secretaria da Economia e os representantes, entre outros.

Quanto aos programas Produzir e Fomentar, embora o relatório final da CPI tenha reconhecido benefícios socioeconômicos para o Estado, detectou excessos/impropriedades que configuram má alocação da política pública que demanda correção.

5. Vinculações Constitucionais

5.1 Destinação de Receita aos Municípios

No exercício de 2019, o Estado arrecadou R$ 17.686.382.287 de ICMS (exceto adicional CF, ADCT, art. 82, §1º), IPVA e IPI. De acordo com as disposições do art. 107 da Constituição Estadual deveriam ser destinados aos municípios o valor de R$ 4.815.313.629.

Está registrado no Balanço do Estado como efetivamente repassado aos municípios o valor de R$ 4.811.204.909,65. Não obstante tenha ocorrido excesso no repasse da parcela referente ao IPVA no valor de R$ 1.364.230, na composição total houve repasse a menor aos municípios na ordem de R$ 4.108.719. A parcela relativa ao ICMS apresentou insuficiência de distribuição na ordem de 5,4 milhões.

Acerca da divergência apurada foi citada a Secretária de Estado da Economia, por meio do Ofício nº 1269 SERV-PUBLICA/2020, de 17 de junho de 2020, em atendimento

ao Memorando nº 43/2020 – GCCS, tendo apresentado a Nota Técnica nº 7/2020 - SCG-15698, com as seguintes informações:

> 12. A Subsecretaria do Tesouro Estadual e Subsecretaria da Receita Estadual já haviam demandado uma auditoria completa, a partir de março de 2020, das regras de arrecadação e distribuição de tributos, bem como da integração entre os Sistemas de Arrecadação (ARR e SARE) e o Sistema de Contabilidade Geral (SCG), para fins de apuração de eventuais diferenças já apontadas pelo FNDE, conforme Ofício nº 12150/2020/Cosef/Cgfse/Digef-FNDE (evento nº 000013718380).
>
> 13. A Superintendência Contábil e a Superintendência de Informações Fiscais identificaram diversos pontos para análise da auditoria das regras de arrecadação e distribuição de tributos, demandando a criação dos seguintes relatórios para validação das regras implementadas, o cumprimento pelos agentes arrecadadores e sua contabilização:
>
> (...)
>
> d. Relatório de Auditoria das Repartições de Receitas com municípios e FUNDEB;
>
> (...)
>
> 14. O detalhamento dos relatórios e ações citadas no item 13 desta nota técnica está descrito, com o referido cronograma de implantação, no "Cronograma das Ações para Auditoria da Arrecadação e Distribuição de Tributos do Estado de Goiás" (evento nº 000013809014).
>
> 15. A conclusão do processo de auditoria da arrecadação e distribuição de tributos está prevista para a primeira quinzena de outubro de 2020, quando será emitido relatório com as respectivas apurações e encaminhamentos sugeridos. (grifo nosso).

Diante da informação apresentada, reitera-se a ausência de controle efetivo da distribuição destas receitas pelo Estado de Goiás, conforme apontamentos realizados nas prestações de contas dos exercícios anteriores.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a **irregularidade** abaixo:

> **Ausência de controle quanto ao percentual legal de repasse aos Municípios, nos termos estabelecidos no art. 107, III e IV da Constituição Estadual.**
> Os demonstrativos apresentados indicam a insuficiência no repasse aos Municípios no valor de R$ 5.472.949,00, referente à receita resultante do ICMS, no exercício de 2019.

Não obstante, acolho as inciativas apresentadas pela Secretaria de Estado da Economia relacionadas à realização de auditoria com o escopo de mapear a distribuição das receitas estaduais e adequar as regras de arrecadação e repartição de receitas por parte das instituições arrecadadoras, com prazo de conclusão previsto para a segunda quinzena de outubro de 2020, para determinar ao Governo do Estado de Goiás, por meio da Secretaria da Economia, que apresente a esta Corte os resultados da auditoria e que, se confirmada a diferença de repasse a menor da receita de ICMS no exercício de 2019,

realize a recomposição dos valores aos Municípios, conforme quotas-partes de 2019, bem como promova a adequação da regra de negócio para as transferências constitucionais, visando o equacionamento da irregularidade apontada.

Diante disso, há que se expedir **DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório com vistas a sanar a irregularidade.

5.1.2 Destinação de Receita Tributária ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário

O Estado de Goiás cumpriu o percentual de repasse ao Poder Legislativo (5,25%) e ao Poder Judiciário (10,46%), nos termos do art. 110, § 5º, I, "a" e "b" da Constituição Estadual. Porém, a liberação sob a forma de duodécimos não atendeu plenamente à disposição do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 39 da Lei nº 20.245/2018 – LDO, em razão de o repasse duodecimal não ter compreendido todos os Poderes e Órgãos autônomos, como o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e a Defensoria Pública.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte **impropriedade**:

> **Inobservância do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 39 da Lei nº 20.245/2018**
> O repasse dos recursos não é feito integralmente na forma duodecimal, até o dia 20 (vinte) de cada mês, para todos os Órgãos e Poderes que possuem autonomia financeira em Goiás.

Portanto, há que se expedir RECOMENDAÇÃO ao Governo de Goiás, no intuito de observância ao regramento aplicável.

5.2 Aplicação de Receita em Ciência e Tecnologia, inclusive Educação Superior Estadual

Em razão das alterações promovidas no art. 158 da Constituição Estadual pelas Emendas Constitucionais nºs 59, 61 e 64, ambas de 2019, não foi objeto de verificação a aplicação específica de receitas em políticas de Ciência e Tecnologia e na Universidade Estadual de Goiás – UEG, como efetuado nos exercícios anteriores.

Este Tribunal de Contas acompanhou as referidas alterações ao longo do exercício de 2019, conforme análise realizada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do Poder Executivo, referente ao 3º bimestre de 2019, nos autos do processo de nº 201900047001704.

Em vista disso, os valores liquidados pela UEG no exercício de 2019, no montante de R$ 262.222.667,75, na fonte 100, "Função 19 – Ciência e Tecnologia" foram considerados pela Gerência de Controle de Contas no cumprimento da vinculação em MDE, conforme a nova redação do art. 158 da Constituição Estadual.

Cumpre registrar que nas contas de exercícios anteriores a Gerência de Controle de Contas apresentou sugestões ao Governo do Estado no sentido de se verificar a aderência entre as vinculações estabelecidas na Constituição Estadual e as permitidas na

Constituição Federal, diante da regra geral estabelecida no artigo 167, inciso IV, da CF/88, que evidencia o princípio da não afetação das receitas de impostos.

Outrossim, reitera-se o entendimento apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, referente ao 3º bimestre de 2019, no sentido de que mesmo diante da desvinculação de receita por parte do Estado de Goiás permanece o dever de promover e incentivar o desenvolvimento e a capacitação científica e tecnológica, com prioridade à pesquisa e à difusão do conhecimento técnico-científico, consoante as diretrizes estabelecidas no art. 167 da Constituição Estadual.

5.3 Aplicação de Receita na Educação

Os Estados devem aplicar, anualmente, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.

No Estado de Goiás, com a edição das Emendas Constitucionais nºs 54 e 55 de 2017, que instituiu o Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas de recursos pelo Estado em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino passaram a corresponder, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior, corrigidas pela variação do IPCA ou da RCL, na forma do art. 41 do ADCT.

Contudo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6129 o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu medida cautelar, em 11/09/2019, para suspender os efeitos dos incisos I e II do artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás na redação dada pelo artigo 1º da Emenda de nº 54/2017, até a decisão de mérito da mencionada ADI.

Em vista disso, a análise realizada pela Gerência de Controle de Contas considerou somente o disposto nos arts. 212 da Constituição Federal e 158 da Constituição Estadual, tendo como valor mínimo a ser aplicado em MDE no exercício de 2019 o montante de R$ 4.765.288.051,02, que representa 25% do total da Receita Líquida de Impostos.

O Estado apresentou como efetivamente aplicado em MDE o valor de R$ 4.818.905.259,51 em 2019, perfazendo um índice de aplicação de 25,28%.

Após as deduções realizadas pela Gerência de Controle de Contas, com destaque para os restos a pagar inscritos na Fonte 100 – Recursos Ordinários e Fonte 120 - Adicional ICMS Protege sem a respectiva disponibilidade de caixa (Restos a Pagar Inscritos sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino), o valor total considerado foi de R$ 4.786.889.209, representando 25,11% do total da receita líquida de impostos de 2019, perfazendo uma aplicação superior ao mínimo exigido em R$ 21.601.158,00.

Registre-se que no exercício de 2019 não foram consideradas as despesas com inativos e pensionistas no cômputo das despesas com MDE pelo Estado de Goiás.

5.3.1 Aplicação de Recursos pelo Fundeb

O valor devido pelo Estado ao Fundeb no exercício de 2019 foi de R$ 3.395.622.620. Foi efetivamente repassado o valor de R$ 3.182.091.148, resultando no repasse a menor de R$ 213.531.472 referente às receitas resultantes de ICMS.

O Estado de Goiás deixou de considerar o adicional de até 2% do ICMS (ADCT, art. 82, §1º) na base de cálculo dos repasses de ICMS ao Fundeb, em desacordo com o entendimento firmado por este Tribunal de Contas no Acórdão TCE nº 121/2016.

Importante mencionar que este Tribunal de Contas foi oficiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para conhecimento e adoção das providências cabíveis por parte desta Corte, sobre a necessidade de acerto financeiro pelo Estado de Goiás, em razão de diferença apurada entre os valores disponibilizados ao Fundo em 2019 e aquele efetivamente arrecado, no valor de R$ 213.311.428,42, e que deverá ser disponibilizada no prazo de 30 dias. A documentação enviada foi autuada, por determinação do Relator, Conselheiro Saulo Mesquita, dando origem ao Processo nº 202000047001012.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte **irregularidade**:

> **Repasse a menor ao Fundeb no exercício de 2019, em descumprimento ao disposto no Acórdão TCE-GO nº 121/2016, Manual de Demonstrativos Fiscais e art. 3º da Lei 11.494/2017**
> O Estado de Goiás não considerou o adicional de até 2% do ICMS (ADCT, art. 82, §1º) na base de cálculo dos repasses ao Fundeb, em detrimento do entendimento contido no Acórdão TCE nº 121/2016, gerando um repasse a menor no montante de R$ 213.311.428,42, conforme apurado pelo MEC e apresentado Portaria MEC/ME nº 1/2020 para fins de recomposição ao Fundo.

A Secretária de Estado da Economia foi citada para responder à divergência apurada, por meio do Ofício nº 1269 SERV-PUBLICA/2020, de 17 de junho de 2020, em atendimento ao Memorando nº 43/2020 – GCCS. Por meio do Ofício nº 5927/2020 - ECONOMIA (Processo nº 201900047000222, evento nº 247) encaminhou a esta Corte a Nota Técnica nº 7/2020 - SCG- 15698, informando que:

> a) a Secretaria de Estado da Economia encaminhou à Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição de Arrecadação do Salário-Educação - CGFSE, o Ofício nº 5220/2020 - Economia, de 25 de maio de 2020, indagando sobre as possibilidades para a recomposição dos valores ao respectivo fundo, especialmente acerca da hipótese de parcelamento;
> b) a Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios do FNDE solicitou informações à Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais da Secretaria do Tesouro Nacional, acerca das questões formuladas pelo Estado de Goiás e, também, por outros entes da Federação, uma vez que tanto a Lei nº 9.424/2007 quanto a Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/2018, não trazem a possibilidade de

atendimento das proposições formuladas, mas que diante da excepcionalidade da situação de calamidade pública evidenciada, considerava pertinente analisar a possibilidade de revisão da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/2018, para verificar a possibilidade de prever eventuais parcelamentos ou outros pontos que mereçam reformulação, contemplando, inclusive, a pactuação dessas excepcionalidades entre os Estados e seus respectivos Tribunais de Contas.

c) a Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais da STN, em resposta às indagações formuladas, sugeriu que os aperfeiçoamentos das normas regulamentares ocorressem no contexto das discussões em curso para o novo FUNDEB.

A Secretária de Estado da Economia, informou, também, que concomitantemente às consultas supracitadas, a Superintendência Contábil e a Superintendência de Informações Fiscais realizou levantamento sobre as receitas tributárias arrecadadas pelo Tesouro Estadual e sua distribuição, e constatou que o adicional de 2% do ICMS não estava na regra de distribuição para o Fundeb.

A par disso, informa que já demandou à Federação Brasileira de Bancos, conforme Ofício nº 3678/2020, de 27 de março de 2020, encaminhando nova versão do Manual de Repasse Financeiro, que será implantado em novembro de 2020, em razão da atual demanda do Governo Federal com ações de combate à pandemia de COVID-19, que exigiu dos Bancos o atendimento prioritário dos ajustes demandados pelo Banco Central.

Ao final, a Secretaria de Estado da Economia propõe a esta Corte de Contas para a integral regularização do achado que seja firmado um Termo de Ajuste de Gestão – TAG para o parcelamento do valor devido ao Fundeb em 24 (vinte e quatro) parcelas iguais e sucessivas, com início de pagamento ao final da pandemia de COVID-19; e que até a implementação das novas regras de distribuição, o percentual de 20% do adicional de 2% do ICMS será realizado, no exercício de 2020, por meio de dedução de despesa, cabendo ao Tesouro Estadual encaminhar os recursos ao FUNDEB, via Banco do Brasil.

À luz das mencionadas considerações a Gerência de Controle de Contas entendeu que determinar a recomposição imediata ao FNDE, no valor de R$ 213.311.428,42, pode comprometer as ações prioritárias de enfrentamento à crise de saúde pública e financeira Goiás, uma vez que os reais impactos da crise financeira provocada pela pandemia da COVID-19 ainda não são mensuráveis em um horizonte de curto prazo.

Como proposta de encaminhamento, a Unidade Técnica sugere que a apreciação da proposição formulada pela Secretaria da Economia, junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, de celebrar um Termo de Ajuste de Gestão - TAG para o parcelamento do valor devido em 24 (vinte e quatro) parcelas iguais e sucessivas, com início de pagamento ao final da pandemia, tenha análise de mérito nos autos do processo de nº 202000047001012, que trata o ajuste anual da distribuição de recursos do Fundeb do exercício de 2019.

Adicionalmente, sugere determinar ao Estado de Goiás, que a partir do exercício de 2020 a Secretaria da Economia promova a transferência de recursos ao Fundeb considerando o adicional de 2% do ICMS e que promova o monitoramento na regra de negócio junto às instituições arrecadadoras do Estado.

Razão assiste à Gerência de Controle de Contas quando afirma que os impactos da pandemia da COVID-19 sobre as contas públicas não são mensuráveis em um horizonte de curto prazo. A previsão do PIB para o ano de 2020 é de uma retração da atividade econômica em -6,4%, segundo a projeção realizada pelo Banco Central[7]. Esse quadro, aliado às ações de combate à pandemia poderá agravar as contas públicas e a situação fiscal do Estado de Goiás em 2020. Apesar do PIB goiano ter fechado o 1º trimestre de 2020 com estimativa de crescimento em 3,4%[8], não se tem como certo que será tendência para todo o exercício.

Dado esse conjunto, acolho parcialmente as sugestões da unidade técnica, para **DETERMINAR** ao Governo do Estado para que adote as medidas indicadas ao final deste Relatório com vistas a sanar as irregularidades.

5.3.2 Distribuição dos Recursos do Fundeb

Em 2019, a totalidade das receitas recebidas do Fundeb foi destinada pelo Governo para a remuneração dos profissionais do magistério, cumprindo assim a determinação estabelecida pelo artigo 2º da Lei 11.494/2007.

Conforme art. 2º da Portaria Interministerial MEC/ME nº 1/2020, que alterou a Portaria Interministerial nº 7/2018 e nº 3/2019, o valor anual mínimo nacional por aluno, ficou definido em R$ 3.528,90 (três mil, quinhentos e vinte e oito reais e noventa centavos) para o exercício de 2019.

O Governo do Estado cumpriu a mencionada disposição, pois aplicou o equivalente a R$ 3.742,19 (três mil, setecentos e quarenta e dois reais e dezenove centavos reais) por aluno.

5.3.3 Relatório do Conselho Estadual do Fundeb

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS-Fundeb tem como objetivo principal acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do referido fundo.

O Parecer Confundeb/GO sobre a aplicação dos recursos do fundo no exercício em análise é uma peça componente da prestação de Contas do Governador. Entretanto, no presente exercício, verificou-se que não foi encaminhado à Secretaria de Estado da Economia.

---

[7] Banco Central do Brasil. **Relatório de Inflação**. Brasília, v. 22, nº 2, jun. 2020, p. 41-42. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/ri/relatorioinflacao/202006/ri202006p.pdf>. Acesso em: 26/06/2020.

[8] IMB. INFORME TÉCNICO - Ano X – Número 06 – junho de 2020. Disponível em: <https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2097:3-pib-goi%C3%A1s-1%C2%BA-trimestre-de-2020-junho-2020&catid=38&Itemid=191>. Acesso em: 26/06/2020.

Assim, trata-se de impropriedade envolvendo a efetiva atuação do Conselho, o qual tem o essencial papel de fortalecer o controle dos recursos do fundo.

Portanto, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte impropriedade:

> **Ausência de envio do Parecer do Cofundeb/GO, contrariando o art. 3º da Resolução Normativa TCE n.º 007/2018**
> O Estado de Goiás não encaminhou o Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, sobre a aplicação dos recursos do fundo em 2019, documento que deveria compor a prestação das Contas Anuais do Governador, conforme item 19 do Anexo único da RN nº 007/2018.

Há que se expedir RECOMENDAÇÃO ao Governo de Goiás, visando a adoção da medida indicada ao final desta análise, no intuito de fortalecer a transparência e o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundeb em Goiás.

5.3.4 Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, foi instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação dos entes.

Em consulta ao Portal do FNDE, verificou-se a compatibilidade das informações prestadas ao MEC com aquelas publicadas no RREO do 6º bimestre de 2019, atendendo às recomendações expedidas pelo TCE-GO nos últimos exercícios.

5.6 Aplicação de Receita na Saúde

O Estado deve aplicar anualmente em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS o valor mínimo correspondente a 12% do produto da arrecadação dos impostos, de acordo com os critérios fixados no art. 77 do ADCT/CF.

No exercício de 2019, esse percentual corresponde a R$ 2.287.338.006,48.

Foi possível constatar que a proporção entre despesa paga e despesa empenhada foi de 96,90%, volume este superior ao apresentado no exercício de 2018 (68%), 2017 (85%) e 2016 (78%). Em relação ao total da despesa executada no Fundo Estadual de Saúde em 2019 (R$ 2.670.178.208,00), comparada com o exercício anterior, houve aumento nominal de 5,63%, o que representa incremento de R$ 142.297.527,00.

Tendo em vista que o art. 24 da Lei Complementar nº 141/2012 permite a inclusão de despesas empenhadas e não liquidadas (restos a pagar não processados) no cômputo do índice constitucional da Saúde, o Estado de Goiás apresentou como efetivamente aplicado no exercício de 2019 o valor de R$ 2.353.628.921, correspondente a 12,35%.

Contudo, considerando que a inclusão de restos a pagar não processados no referido cômputo sujeita-se à existência de disponibilidade de caixa ao final do exercício (inciso II do art. 24 da LC 141/2012), a Gerência de Controle de Contas apurou o cumprimento do índice pelo volume de despesas liquidadas, demonstrando, também, o cenário pela despesa paga no exercício. Em ambos os cenários se observou o cumprimento da vinculação constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS no exercício 2019, porém no percentual de 12,17% e 12,01%, respectivamente.

5.6.1 Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde

Os estados têm obrigatoriedade de registro e atualização permanente no SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde do Ministério da Saúde) dos dados inerentes à saúde, sendo efetuado cálculo automático, a partir das informações prestadas, dos recursos mínimos aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

Pelas análises das informações disponíveis no Portal da Saúde30, em 08 de junho de 2020, constatou-se que o Estado de Goiás realizou a transmissão de dados sobre suas receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde, por meio do SIOPS, durante o exercício de 2019.

Em comparação ao RREO publicado no Diário Oficial do Estado nº 23.304, de 19/05/2020, foi verificado que o Demonstrativo de Gastos na Saúde enviado ao SIOPS possui divergência de metodologia na elaboração, já que foi elaborado considerando apenas a Unidade 2850 (Fundo Estadual de Saúde).

Apesar da diferença, como este valor consta também nas deduções das despesas para apuração do índice, o efeito é nulo na verificação do cumprimento da vinculação constitucional, de modo que o percentual divulgado o SIOPS guarda relação com o apresentado no RREO.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte impropriedade:

> **O demonstrativo de despesas próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde enviado ao Portal SIOPS é divergente daquele publicado no RREO do 6º bimestre de 2019 no Diário Oficial do Estado e Portal da Transparência.**
> Apesar de não haver prejuízo no índice de aplicação em ASPS em 2019, os demonstrativos não foram elaborados sob a mesma metodologia, desconsiderando orientações contidas no Parecer Prévio de 2018 e de 2016.

Diante disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório para sanar a irregularidade.

5.7 Aplicação de Receita no Fundo Cultural

Com a alteração promovida no art. 8º da Lei Estadual nº 15.633/2006, pela Lei nº 20.656, de 18 de dezembro de 2019, a aplicação em Cultura no Estado de Goiás deixou

de ter um mínimo para ter um teto de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita tributária líquida do Estado.

Partindo-se de um total de Receita Líquida Tributária de R$ 8.971.287.174 (ajusta pela Unidade Técnica), o percentual de aplicação em Cultura em 2019 foi evidenciado sob três cenários: com base apenas nas despesas pagas (0,020%); com base apenas nas despesas liquidadas (0,021%); e com base nas despesas empenhadas (0,048%).

Tratando-se de teto de aplicação, conclui-se que em todos os cenários o Estado de Goiás cumpriu a vinculação com Cultura, tendo a Gerência de Controle de Contas considerando como índice efetivo de financiamento de programas e projetos culturais o percentual de 0,020%, correspondente às despesas pagas, ante a indisponibilidade financeira ao final do exercício para pagamento dos restos a pagar inscritos na "Fonte 100 – Recursos Ordinários.

6. Gestão Patrimonial

6.1 Ativo

O Ativo Total estadual cresceu 12,13% em relação a 2018, com concentração maior no Ativo Não Circulante (95,04%), destacando-se as evoluções nominais no Realizável a Longo Prazo, em especial o acréscimo de valores relacionados aos Bens Imóveis pertencentes ao Estado de Goiás.

Houve redução do Ativo Circulante em (6,24%), motivada principalmente por ajustes realizados em Créditos a Curto Prazo. Contudo, houve evolução nas disponibilidades de caixa na ordem de R$ 1,335 bilhão, acréscimo de (83,68%) em relação ao período anterior.

6.1.1 Dívida Ativa

Houve um acréscimo nominal bruto de R$ 2,850 bilhões em relação a 2018 e, considerando o valor registrado como ajuste para perdas no exercício (R$ 1,231 bilhão), o total líquido incorporado à dívida ativa estadual foi de R$ 2,469 bilhões, 5,75% superior ao saldo do exercício anterior.

Impende registrar que a dívida ativa estadual vem apresentando evolução sistemática de seu saldo ao longo do tempo e que a recuperação dos créditos não chega a 1% do estoque registrado nos últimos exercícios, evidenciando a necessidade permanente de adoção de ações efetivas para a recuperação dos créditos inscritos.

Neste contexto, a Subsecretaria da Receita Estadual informou que em 2019 houve a promulgação da Lei Estadual nº 20.492, de 19 de junho de 2019, que instituiu medidas facilitadoras para negociação de débitos relativos ao IPVA e ITCD, aliada às ações associadas à fiscalização e recuperação de créditos tributários.

Com relação ao reconhecimento, mensuração e evidenciação da Dívida Ativa, apesar das melhorias apresentadas, verificou-se a aplicação incompleta do processo de mensuração, principalmente dos aspectos relacionados ao Ajuste de Perdas, nos termos

das orientações contidas do item 5.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 8ª Edição, bem como a inobservância ao prazo previsto no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, aprovado pela Portaria STN nº 548/2015.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

> **Irregularidades quanto ao registro do Ajuste de Perdas da Dívida Ativa**
> Aplicação incompleta do processo de mensuração da Dívida Ativa estadual, principalmente aos aspectos relacionados ao Ajuste de Perdas, nos termos das orientações contidas do item 5.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 8ª Edição.
> Inobservância ao prazo previsto no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP (em 2016 com dados de 2015), aprovado pela Portaria STN nº 548/2015.

Diante disso, há que se expedir RECOMENDAÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

6.1.2 Imobilizado

Este Tribunal de Contas vinha emitindo recomendações e determinações nos Pareceres Prévios sobre as Contas Anuais do Governador sobre a necessidade de conclusão da conciliação entre os inventários realizados e a realizar, com os respectivos registros contábeis patrimoniais do Estado, em sintonia com o processo de padronização contábil do reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis, e da respectiva depreciação, amortização e exaustão, destinado à consolidação das contas públicas nacionais.

Em vista disso, a Superintendência Central de Patrimônio da Secretaria de Estado da Administração informou em notas explicativas às demonstrações contábeis do exercício de 2019 que inventariou 82% dos imóveis públicos estaduais e 100% dos bens móveis. Informou ainda a elaboração e publicação da Instrução Normativa nº 005/2019 SEAD que normatiza a realização do inventário nos órgãos e entidades do Estado de Goiás; a integração dos sistemas SPMI e o SIOF, que permitirá o controle tempestivo e efetivo dos registros das entradas dos bens móveis; a determinação de realização de um Censo Imobiliário, com expectativa de finalização das atividades em agosto de 2020; que, assim como no caso do patrimônio mobiliário, não foi possível realizar a depreciação dos bens imóveis.

Diante destas e de outras informações apresentadas, a Gerência de Controle de Contas reafirmou a dimensão e complexidade dos problemas que vinham sendo relatados quanto ao controle e registros dos bens patrimoniais do Estado, e apesar de reconhecer os

avanços obtidos, considerando que ainda existem trabalhos em andamento, entendeu não ser possível emitir uma opinião de forma conclusiva, justa e com nível de segurança razoável, na forma exigida pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos artigos 94, 95 e 96, que trata da obrigação do ente público de fazer os devidos registros e controles patrimoniais e das inovações normativas de contabilidade aplicadas ao setor público (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBC TSP, dentre outros).

Diante disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

6.2 Passivo

Houve redução do Passivo Total em 30,30% em comparação com o exercício anterior, com concentração maior no Passivo Não Circulante (73,86%), onde se registram as obrigações de longo prazo, tendo como principal redução nominal a rubrica Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo.

No Passivo Circulante as principais reduções ocorreram nas rubricas Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais (R$ 1,258 bilhão), em virtude do pagamento de obrigações com pessoal referentes ao exercício de 2018, e Demais Obrigações a Curto Prazo (R$ 2,167 bilhões). Porém, registrou-se aumento do saldo devedor nas operações relacionadas a Empréstimos e Financiamentos de curto prazo, cerca de R$1,080 bilhão, que se deu, principalmente, pela reclassificação da dívida pública de longo para curto prazo, bem como pela apropriação de juros em contratos de empréstimos e financiamentos vigentes.

6.2.1 Provisão Matemática Previdenciária a Longo Prazo

À luz do regramento aplicável aos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, sob os aspectos da Gestão Patrimonial, a Gerência de Controle de Contas concluiu que, apesar de não ter sido possível identificar no Balanço Patrimonial consolidado do Estado o resultado das provisões matemáticas no subgrupo Provisões a Longo Prazo/Provisão Matemática Previdenciária a Longo Prazo, dentro do Passivo Não Circulante, em virtude da forma sintética a qual sua estrutura é elaborada, bem como pelo fato de apresentarem saldo zero, uma vez que a diferença negativa entre as despesas e receitas previdenciárias é suportada pelos aportes financeiros do Tesouro Estadual, a apresentação de Notas Explicativas evidenciando os lançamentos e os registros contábeis referentes a situação atuarial dos Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis - RPPS e do Regime Próprio de Previdência dos Militares -RPPM do Estado, sanaram os aspectos relacionados à transparência e publicidade dessas informações.

Relativamente ao atendimento do art. 70, inciso IX, da Portaria MPS nº 464/2018, que revogou a Portaria MPS nº 403/2008, que prescreve a obrigatoriedade da publicação de análise comparativa entre os resultados das três últimas avaliações atuariais do ente, a

Secretaria de Estado da Economia apresentou notas explicativas informando que a partir de 2018, os dados utilizados passaram a englobar todos os Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Goiás, tornando inviável a comparação dos resultados, mas que com o DRAA do exercício de 2020 será possível comparar os últimos três resultados atuariais envolvendo todos os segurados do RPPS/GO.

A vista disso, a Gerência de Controle de Contas entendeu que os apontamentos anteriores foram sanados, porém registrou a necessidade de que os envolvidos envidem os esforços necessários para que, na publicação do Relatório de Avaliação Atuarial que terá como data base o exercício de 2020, a questão seja definitivamente equacionada

6.3 Patrimônio Líquido

Registrou-se evolução nominal do Patrimônio Líquido de R$ 21,1 bilhões, 66,42% superior ao exercício de 2018. As maiores evoluções foram registradas nas rubricas Resultado do Exercício (R$ 8,6 bilhões), proveniente da incorporação de ativos (imóveis inventariados), e Ajustes de Exercícios Anteriores (R$ 11,9 bilhões), decorrentes, principalmente, dos ajustes efetuados na apropriação indevida de juros no exercício de 2018 e dos ajustes realizados no saldo da dívida ativa, também referente a 2018.

6.4 Depósitos Judiciais

O art. 1º da Lei nº 20.557, de 11 de setembro de 2019, autorizou o Poder Executivo a utilizar-se de 75% do valor dos depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Poder Judiciário do Estado, para custear a previdência social, os precatórios, os advogados dativos e a amortização da dívida ativa.

Diante dessa autorização legislativa o Tesouro Estadual obteve o repasse financeiro de R$ 1.863.103.735,70, parte oriunda do Banco do Brasil e outra da Caixa Econômica Federal. Esse valor gerou rendimentos de aplicação financeira de R$ 241.216,55, perfazendo assim um montante de R$ 1.863.344.952,25, dos quais R$ 109.383.055,25 (5,87%) foram destinados ao pagamento de precatórios e o restante, R$ 1.753.961.897 (94,13%), para custear déficit previdenciário, ora repassados para as unidades orçamentárias 1780 – Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência do Servidor e 1781 – Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência Militar.

Relativamente aos procedimentos adotados no tocante aos registros dos recursos recebidos de depósitos judiciais, constatou-se divergências com os valores informados pelas instituições financeiras, na ordem de R$ 334 milhões, considerando apenas os valores relativos à Lei Estadual nº 20.557/2019. Constatou-se, também, a ausência de determinados procedimentos previstos nas Instruções de Procedimentos Contábeis - IPC 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, aprovado pela STN, tanto por parte da contabilidade estadual, como pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, não tendo sido localizados os registros inerentes aos recursos de lides com terceiros transferidos ao Tesouro Estadual, tampouco os registros relativos ao Fundo de Reserva prescrito na Lei Estadual nº 20.557/2019.

Existem, portanto, falhas nos dados e procedimentos relativos aos depósitos judiciais no Estado, tanto com relação a completa identificação dos objetos das lides, que influenciam na forma de como fazer os registros e controles, quanto ao montante de recursos repassados, comprometendo a integridade, qualidade, transparência e fidedignidade das informações contidas nas demonstrações contábeis oficiais.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

> **Divergência de Conciliação e Inobservância aos Procedimentos de Registro dos Depósitos Judiciais**
> Divergência na conciliação dos recursos financeiros obtidos pelo Estado a título de Depósitos Judiciais, comprometendo a integridade, qualidade, transparência e fidedignidade das informações contidas nas demonstrações contábeis oficiais.
> Inobservância às orientações e procedimentos contidos nas Instruções de Procedimentos Contábeis – IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, aprovado pela STN.

Diante disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás, em conjunto com o Tribunal de Justiça estadual, par que adote a medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

6.5 Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) emitiu, em 24 de setembro de 2015, a Portaria STN nº 548, estabelecendo prazos-limite obrigatórios relativos à implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios brasileiros, em continuidade ao processo de convergência da contabilidade pública aos padrões internacionais, com o principal objetivo de se criar uma base conceitual e procedimentos uniformes para fins da consolidação das contas públicas nacionais.

Dos dez itens com prazo de implantação até o exercício de 2019, quatro procedimentos foram implantados, cinco estão parcialmente implantados e um não foi implantado.

Evidencia-se, assim, a inobservância dos prazos-limites obrigatórios de implantação de procedimentos previstos no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais — PIPCP, aprovados pela Portaria STN nº548/2015, irregularidades que vem sendo objeto de apontamentos, recomendações e determinações por esta Corte de Contas durante os exercícios anteriores e que, mesmo reconhecendo as melhorias que já foram alcançadas, ainda é necessário envidar esforços para atendimento integral dos prazo contidos na referida portaria, haja vista que sua inobservância poderá ensejar as penalidades previstas no § 2º do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

> **Inobservância de Prazos-limite do PIPCP**
> Inobservância a prazos-limite obrigatórios de implantação de procedimentos até o exercício 2019, previstos no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, aprovados pela Portaria STN nº 548/2015.

Diante disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

7 Ponderações sobre as Ações Governamentais Específicas

7.1 Ordem Cronológica de Pagamentos

O Decreto nº 9.561/2019 regulamentou a cronologia de pagamentos no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Sob o prisma da mencionada regulamentação, foi identificado o percentual de indícios de quebra da ordem cronológica de pagamentos de 48,14% no exercício de 2019. No exercício pretérito, esse percentual foi de 93,19%.

Nada obstante a redução considerável, o descumprimento da ordem cronológica de pagamentos é uma situação grave e com potencial de prejuízo ao erário, restando demonstrado a inobservância de normas constitucionais e legais, em especial o previsto no art. 5º da Lei nº 8.666/93, podendo se sujeitar o gestor às consequências previstas.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

> **Descumprimento de ordem cronológica de pagamentos no Estado de Goiás**
> O descumprimento da ordem cronológica de pagamentos é uma situação grave e com potencial de prejuízo ao erário, restando demonstrado a inobservância de normas constitucionais e legais, em especial o previsto no art. 5º da Lei nº 8.666/93, podendo se sujeitar o gestor às consequências previstas.

Diante disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

7.2 Registro da situação tocante às providências adotadas pelo Governo do Estado em face das Determinações e Recomendações do TCE-GO constantes do Parecer Prévio das Contas relativas ao exercício de 2018

O Parecer Prévio relativo às Contas do Governador do exercício de 2018 expediu 40 determinações e 6 recomendações ao Governo do Estado de Goiás.

Como apontado incialmente, tais medidas não são formalmente exigíveis, visto que o Parecer Prévio se encontra integralmente suspenso em virtude de decisão liminar do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (mandado de segurança nº 5330507.90.2019.8.09.0000).

Nesse cenário, o governo do Estado argumentou que seria necessário aguardar decisão final sobre o julgamento da Prestação de Contas Anual do Governador de 2018 para, posteriormente, analisar as ações necessárias para o atendimento da decisão ali exarada.

De todo modo, a Unidade Técnica entende que a adoção de providências para sanar as irregularidades e impropriedades que resultaram na edição das referidas recomendações e determinações são necessárias e precisam ser adotadas pela Administração Pública.

Assim, a Secretaria de Estado da Economia apresentou Notas Técnicas explicitando o processo de implementação das medidas necessárias e nos encontros técnicos realizados com este Tribunal de Contas, apresentou ações destinadas ao atendimento daquele Parecer Prévio.

Entrementes, verificou-se que das 40 determinações exaradas naquele Parecer Prévio, 23 foram plenamente atendidas, e das 6 recomendações ao Governo, o atendimento completo foi de 2 delas.

Pode-se entender que houve melhoria, no exercício de 2019, no percentual de atendimento das determinações e recomendações emitidas por esta Corte a nível de Parecer Prévio, ressaltando-se, todavia, que cerca de 45,6% das recomendações e determinações sobre as contas do governador de 2018 ainda não foram integralmente atendidas.

Conclusão

Destarte, sem a pretensão de esgotar todas as questões narradas no mencionado Relatório Técnico, buscou-se, na presente análise, avaliar o cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais que orientam a gestão política do Governador do Estado de Goiás, na direção superior do Poder Executivo, bem com apresentar as principais ocorrências relacionadas ao planejamento, à execução orçamentária e financeira, à gestão fiscal e patrimonial do Estado de Goiás no exercício de 2019 e, em alguns pontos, em exercícios anteriores, com o objetivo de fundamentar a proposta de Parecer Prévio que será encaminhado ao Poder Legislativo do Estado de Goiás.

Por fim, em face de todo o exposto, presumida a legitimidade dos documentos e informações constantes dos autos, e considerando que restou evidenciado nas Contas o esforço e comprometimento do governo com o equilíbrio orçamentário, com o cumprimento das metas fiscais, com a transparência na gestão fiscal, com o cumprimento dos índices constitucionais, notadamente de Saúde e Educação, com a observância dos limites de

endividamento, com a gestão do patrimônio público e com a implementação das determinações e recomendações desta Corte de Contas, exaradas em Pareceres Prévios de exercícios anteriores, ressalvadas as irregularidades evidenciadas no Relatório Técnico, que serão objeto de determinações e recomendações, mormente numa visão holística das Contas Anuais do Governador, manifesto opinião pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas do Excelentíssimo Governador do Estado de Goiás, Ronaldo Ramos Caiado, referentes ao exercício de 2019, com expedição das seguintes determinações e recomendações:

DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência das características qualitativas de compreensibilidade, tempestividade e verificabilidade, **criar** contas de controle detalhadas dentro de Obrigações por Competência para o registro em conta específica dos fatos contábeis: despesas sem prévio empenho do exercício; despesas sem prévio empenho dos exercícios anteriores; provisões; e/ou outros;

2) Em razão do apontamento sobre a impropriedade no controle da destinação dos recursos públicos, **instituir** mecanismos nos sistemas orçamentário, financeiro e contábil para que estes evidenciem a real origem de recurso para cobertura das despesas;

3) Em razão do apontamento sobre a inobservância dos artigos 85 e 89 da Lei nº 4.320/64, **evidenciar** no Anexo 9-A da Lei nº 4.320/64 os valores dos recursos destinados a projetos e os valores das despesas realizadas com recursos vinculados;

4) Em razão do apontamento sobre a inobservância do artigo 6º da Lei Estadual nº 18.025/2013 pelas Organizações Sociais da Saúde, **monitorar** o cumprimento da transparência ativa pelas OSS, em especial quanto à necessidade de atualização das informações relacionadas à remuneração de seus funcionários e diretores;

5) Em razão da inobservância do item "04.05.05 Instruções de Preenchimento" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, **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;

6) Em razão do apontamento sobre a inobservância do item "04.05.01 Introdução" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, **publicar** a versão consolidada do Relatório de Gestão fiscal, Anexo 5 – Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar;

7) Em razão do apontamento sobre a insuficiência de caixa no Tesouro Estadual, **cumprir** o cronograma para o equacionamento definitivo deste saldo negativo do Tesouro até o exercício de 2022, adotando redução proporcional a cada exercício de no mínimo 20%, conforme entendimento fixado no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2017;

8) Em razão do apontamento sobre o descumprimento do art. 50º, I e III, da LC nº 101/00 bem como dos requisitos de transparência, representação fidedigna e verificabilidade das informações pelo registro de saldos contábeis junto à Centralizadora e CUTE sem sustentação financeira, **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, tanto em relação à Conta Centralizadora quanto 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;

9) Em razão do apontamento sobre a reversão à maior de saldos financeiros ao Tesouro Estadual, **limitar-se** a reverter recursos dos fundos especiais ao Tesouro Estadual, nos termos da Lei Estadual nº 19.505/2016, alterada pela Lei 20.195 de 06 de julho de 2018, 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;

10) Em razão do apontamento de intempestividade da contabilização da renúncia de receitas, **promover** oportunamente a contabilização pelo regime de competência, de acordo com item 4.5 do MCASP;

11) Em razão do apontamento sobre a ausência de controle quanto ao percentual legal de repasse aos Municípios, nos termos estabelecidos no art. 107, III e IV da CE, **finalizar**, em 2020, a auditoria na arrecadação e distribuição de tributos do Estado, **apresentar** os resultados ao TCE-GO e, confirmada a diferença de repasse a menor da receita de ICMS no exercício de 2019, **realizar** a recomposição dos valores aos Municípios, conforme quotas-partes de 2019, bem como **adequar** a regra de negócio para as transferências constitucionais, tendo em vista a recorrência na diferença de valores distribuídos nos últimos exercícios;

12) Em razão do apontamento sobre o repasse a menor ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no exercício de 2019, **recompor** os valores devidos ao Fundeb relativos a 2019, referentes ao adicional de 2% do ICMS, até o final do exercício de 2022, devendo, para tanto e excepcionalmente, a Secretaria de Estado da Economia celebrar TAG com o TCE/GO, até o final do exercício de 2020; **promover** no exercício de 2020, a transferência de recursos ao Fundeb incluindo o adicional de 2% do ICMS, e **realizar** monitoramento na regra de negócio junto às instituições arrecadadoras do Estado, tendo em vista a recorrência na diferença de apuração dos valores devidos ao FNDE nos últimos exercícios e para atendimento do Acórdão TCE nº 121/2016;

13) Em razão do apontamento sobre a divergência dos dados enviados ao Ministério da Saúde em relação ao demonstrativo de despesas próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde, **conciliar** as informações transmitidas ao Portal SIOPS com aquelas divulgadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Anexo 12, evitando-se a discrepância nos valores apresentados;

14) Em razão do apontamento sobre a situação patrimonial do Estado, **concluir** o processo de inventário e de mensuração dos bens patrimoniais móveis e imóveis estaduais;

15) Em razão do apontamento sobre a divergência de conciliação e inobservância aos procedimentos de registro dos Depósitos Judiciais, **concluir**, em conjunto com o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, os levantamentos e estudos necessários para a correta identificação e conciliação dos valores de Depósitos Judiciais utilizados pelo Estado, bem como a completa identificação do objeto das lides e a constituição do Fundo de Reserva, em especial aos recursos de depósitos judiciais que se referem a processos onde o Estado não é parte, em atenção às instruções contidas no IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, da STN;

16) Em razão do apontamento sobre a inobservância dos prazos-limite estipulados no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP pela Secretaria do Tesouro Nacional, **concluir** a implantação dos procedimentos previstos no PIPCP, aprovado pela Portaria STN nº 548/2015;

17) Em razão do apontamento sobre a operacionalização da Ordem Cronológica de Pagamentos em Goiás, **adotar** providências com vistas a editar projeto de lei/decreto para regulamentar, no âmbito do Estado, o artigo 5° da Lei n° 8.666/93, alcançando todos os Poderes e Órgãos, e **adequar** o sistema de execução orçamentária e financeira de modo a suprimir possíveis imprecisões e fragilidades inerentes à ordem cronológica de pagamentos;

RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência de sustentação financeira e a classificação de saldos gerenciais para os órgãos e entidades, **rever** a sistemática de operacionalização da CUTE, principalmente no que tange ao registro das disponibilidades individualizadas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Conta Única, de modo a garantir que em seus respectivos demonstrativos contábeis e posteriores prestações de contas, a disponibilidade de caixa seja apresentada de maneira transparente, fidedigna, compreensível e verificável;

2) Em razão do apontamento sobre a ausência de operacionalização efetiva do Conselho de Acompanhamento, Controle Social e Fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, **assegurar** o pleno funcionamento do Confundeb em Goiás, no intuito de fortalecer a transparência e o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundeb no Estado;

3) Em razão do apontamento sobre a aplicação incompleta do processo de mensuração da Dívida Ativa estadual, **concluir** os estudos necessários a propiciar a criação de metodologia confiável de qualificação dos créditos inscritos e proceder, de forma adequada e completa, a escrituração do Ajuste para Perdas da Dívida Ativa;

4) Em razão do apontamento sobre a parcial observância do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 39 da Lei nº 20.245/2018, **criar** mecanismos, no Sistema de Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás, para possibilitar o cumprimento integral 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, garantindo a real independência de todos os Poderes e Órgãos Autônomos, nos termos previstos pela Constituição Federal;

RECOMENDAÇÕES aos Poderes e Órgãos Autônomos:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência de operacionalização do órgão previdenciário estadual nos pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas, reconhecidos por decisão judicial ou administrativa, **promovam** alteração na Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica nº 03/2016, por descumprir o artigo 90 da LCE nº 77/2010;

2) Em razão da inobservância do item "04.05.05 Instruções de Preenchimento" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, **realizem** a inclusão das Obrigações por Competência e os saldos relativos aos depósitos restituíveis e valores vinculados, no campo "Demais Obrigações Financeiras" do Relatório de Gestão Fiscal, Anexo 5 - Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar;

3) Em razão do apontamento sobre as obrigações incorridas e que não foram registradas orçamentariamente, **informem** as Obrigações por Competência, no Portal de Aplicações, bem como **observem** os atributos qualitativos da informação, conforme disposto no item "3.4.1 Despesas sem Prévio Empenho" deste Relatório.

Goiânia, 08 de julho de 2020.

CARLA CÍNTIA SANTILLO
Conselheira

CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR
EXERCÍCIO DE 2019

CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS. EXERCÍCIO DE 2019. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás, reunido pelo seu Tribunal Pleno em sessão extraordinária, em cumprimento ao disposto no artigo 26, I, da Constituição Estadual, apreciando o processo n.º 201900047000222, que trata das Contas Anuais do Governador do Estado de Goiás, referentes ao exercício de 2019;

Considerando que em razão dos impactos da pandemia de COVID-19, que ocasionou a suspensão dos prazos processuais e parcialmente as atividades no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, mediante a Portaria TCE nº 114/2020 – GPRES, bem como a suspensão das atividades da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, conforme Ato da Mesa Diretora n. 2, de 16 de março de 2020, alterado pelo Ato da Mesa Diretora n. 05, de 03 de abril de 2020, excepcionalmente, o prazo para apresentação das Contas Anuais do Governador, que se encerraria em 17 de abril, foi suspenso, nos termos do art. 4º do mencionado Ato, se estendendo até o dia 21 de maio de 2020.

Considerando a análise efetuada pela Controladoria-Geral do Estado, Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, referente as contas consolidadas;

Considerando o Relatório Técnico da Gerência de Controle de Contas desta Corte, demonstrando os resultados dos exames da Contas do Estado de Goiás referente ao exercício em comento;

Considerando que a análise técnica sobre as Contas de Governo, do exercício de 2019, não interfere, nem condiciona a apreciação das Contas dos demais Gestores e administradores, nos moldes do artigo 26, II, da Constituição Estadual;

Considerando que incumbe ao Poder Legislativo, com o auxílio técnico do Tribunal de Contas, o consequente julgamento das Contas Anuais do Governador;

Considerando que o Parecer Prévio relativo às Contas do Governador referente ao exercício de 2018, ainda não foi julgado pela Assembleia Legislativa, visto que o mesmo se encontra suspenso, em virtude de decisão liminar proferia pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, nos autos de Mandado de Segurança nº 5330507.90.2019.8.09.0000;

Considerando a análise realizada pela Relatora, Conselheira Carla Cíntia Santillo, a respeito destas Contas, com os respectivos esclarecimentos prestados pelo Governo Estadual;

RESOLVE o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, pelos integrantes do seu Tribunal Pleno, **emitir Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas do Excelentíssimo Governador do Estado de Goiás, Ronaldo Ramos Caiado**, referentes ao exercício de 2019, com a expedição das seguintes **determinações** e **recomendações:**

DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência das características qualitativas de compreensibilidade, tempestividade e verificabilidade, **criar** contas de controle detalhadas dentro de Obrigações por Competência para o registro em conta específica dos fatos contábeis: despesas sem prévio empenho do exercício; despesas sem prévio empenho dos exercícios anteriores; provisões; e/ou outros;

2) Em razão do apontamento sobre a impropriedade no controle da destinação dos recursos públicos, **instituir** mecanismos nos sistemas orçamentário, financeiro e contábil para que estes evidenciem a real origem de recurso para cobertura das despesas;

3) Em razão do apontamento sobre a inobservância dos artigos 85 e 89 da Lei nº 4.320/64, **evidenciar** no Anexo 9-A da Lei nº 4.320/64 os valores dos recursos destinados a projetos e os valores das despesas realizadas com recursos vinculados;

4) Em razão do apontamento sobre a inobservância do artigo 6º da Lei Estadual nº 18.025/2013 pelas Organizações Sociais da Saúde, **monitorar** o cumprimento da transparência ativa pelas OSS, em especial quanto à necessidade de atualização das informações relacionadas à remuneração de seus funcionários e diretores;

5) Em razão da inobservância do item "04.05.05 Instruções de Preenchimento" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, **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;

6) Em razão do apontamento sobre a inobservância do item "04.05.01 Introdução" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, **publicar** a versão consolidada do Relatório de Gestão fiscal, Anexo 5 – Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar;

7) Em razão do apontamento sobre a insuficiência de caixa no Tesouro Estadual, **cumprir** o cronograma para o equacionamento definitivo deste saldo negativo do Tesouro até o exercício de 2022, adotando redução proporcional a cada exercício de no mínimo 20%, conforme entendimento fixado no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2017;

8) Em razão do apontamento sobre o descumprimento do art. 50º, I e III, da LC nº 101/00 bem como dos requisitos de transparência, representação fidedigna e verificabilidade das informações pelo registro de saldos contábeis junto à Centralizadora e CUTE sem sustentação financeira, **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, tanto em relação à Conta Centralizadora quanto 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;

9) Em razão do apontamento sobre a reversão à maior de saldos financeiros ao Tesouro Estadual, **limitar-se** a reverter recursos dos fundos especiais ao Tesouro Estadual, nos termos da Lei Estadual nº 19.505/2016, alterada pela Lei 20.195 de 06 de julho de 2018, 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;

10) Em razão do apontamento de intempestividade da contabilização da renúncia de receitas, **promover** oportunamente a contabilização pelo regime de competência, de acordo com item 4.5 do MCASP;

11) Em razão do apontamento sobre a ausência de controle quanto ao percentual legal de repasse aos Municípios, nos termos estabelecidos no art. 107, III e IV da CE, **finalizar**, em 2020, a auditoria na arrecadação e distribuição de tributos do Estado, **apresentar** os resultados ao TCE-GO e, confirmada a diferença de repasse a menor da receita de ICMS no exercício de 2019, **realizar** a recomposição dos valores aos Municípios, conforme quotas-partes de 2019, bem como **adequar** a regra de negócio para as transferências constitucionais, tendo em vista a recorrência na diferença de valores distribuídos nos últimos exercícios;

12) Em razão do apontamento sobre o repasse a menor ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no exercício de 2019, **recompor** os valores devidos ao Fundeb relativos a 2019, referentes ao adicional de 2% do ICMS, até o final do exercício de 2022, devendo, para tanto e excepcionalmente, a Secretaria de Estado da Economia celebrar TAG com o TCE/GO, até o final do exercício de 2020; **promover** no exercício de 2020, a transferência de recursos ao Fundeb incluindo o adicional de 2% do ICMS, e **realizar** monitoramento na regra de negócio junto às instituições arrecadadoras do Estado, tendo em vista a recorrência na diferença de apuração dos valores devidos ao FNDE nos últimos exercícios e para atendimento do Acórdão TCE nº 121/2016;

13) Em razão do apontamento sobre a divergência dos dados enviados ao Ministério da Saúde em relação ao demonstrativo de despesas próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde, **conciliar** as informações transmitidas ao Portal SIOPS com aquelas divulgadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Anexo 12, evitando-se a discrepância nos valores apresentados;

14) Em razão do apontamento sobre a situação patrimonial do Estado, **concluir** o processo de inventário e de mensuração dos bens patrimoniais móveis e imóveis estaduais;

15) Em razão do apontamento sobre a divergência de conciliação e inobservância aos procedimentos de registro dos Depósitos Judiciais, **concluir**, em conjunto com o

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, os levantamentos e estudos necessários para a correta identificação e conciliação dos valores de Depósitos Judiciais utilizados pelo Estado, bem como a completa identificação do objeto das lides e a constituição do Fundo de Reserva, em especial aos recursos de depósitos judiciais que se referem a processos onde o Estado não é parte, em atenção às instruções contidas no IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, da STN;

16) Em razão do apontamento sobre a inobservância dos prazos-limite estipulados no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP pela Secretaria do Tesouro Nacional, **concluir** a implantação dos procedimentos previstos no PIPCP, aprovado pela Portaria STN nº 548/2015;

17) Em razão do apontamento sobre a operacionalização da Ordem Cronológica de Pagamentos em Goiás, **adotar** providências com vistas a editar projeto de lei/decreto para regulamentar, no âmbito do Estado, o artigo 5° da Lei n° 8.666/93, alcançando todos os Poderes e Órgãos, e **adequar** o sistema de execução orçamentária e financeira de modo a suprimir possíveis imprecisões e fragilidades inerentes à ordem cronológica de pagamentos;

RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência de sustentação financeira e a classificação de saldos gerenciais para os órgãos e entidades, **rever** a sistemática de operacionalização da CUTE, principalmente no que tange ao registro das disponibilidades individualizadas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Conta Única, de modo a garantir que em seus respectivos demonstrativos contábeis e posteriores prestações de contas, a disponibilidade de caixa seja apresentada de maneira transparente, fidedigna, compreensível e verificável;

2) Em razão do apontamento sobre a ausência de operacionalização efetiva do Conselho de Acompanhamento, Controle Social e Fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, **assegurar** o pleno funcionamento do Confundeb em Goiás, no intuito de fortalecer a transparência e o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundeb no Estado;

3) Em razão do apontamento sobre a aplicação incompleta do processo de mensuração da Dívida Ativa estadual, **concluir** os estudos necessários a propiciar a criação de metodologia confiável de qualificação dos créditos inscritos e proceder, de forma adequada e completa, a escrituração do Ajuste para Perdas da Dívida Ativa;

4) Em razão do apontamento sobre a parcial observância do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 39 da Lei nº 20.245/2018, **criar** mecanismos, no Sistema de Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás, para possibilitar o cumprimento integral 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, garantindo a real independência de todos os Poderes e Órgãos Autônomos, nos termos previstos pela Constituição Federal;

RECOMENDAÇÕES aos Poderes e Órgãos Autônomos:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência de operacionalização do órgão previdenciário estadual nos pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas, reconhecidos por decisão judicial ou administrativa, **promovam** alteração na Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica nº 03/2016, por descumprir o artigo 90 da LCE nº 77/2010;

2) Em razão da inobservância do item "04.05.05 Instruções de Preenchimento" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, **realizem** a inclusão das Obrigações por Competência e os saldos relativos aos depósitos restituíveis e valores vinculados, no campo "Demais Obrigações Financeiras" do Relatório de Gestão Fiscal, Anexo 5 - Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar;

3) Em razão do apontamento sobre as obrigações incorridas e que não foram registradas orçamentariamente, **informem** as Obrigações por Competência, no Portal de Aplicações, bem como **observem** os atributos qualitativos da informação, conforme disposto no item "3.4.1 Despesas sem Prévio Empenho" deste Relatório.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS, em Goiânia aos

CONTAS DO GOVERNADOR
EXERCÍCIO DE 2019

ANÁLISE DA RELATORA

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Introdução

Tratam os autos da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado de Goiás, relativas ao exercício de 2019, de responsabilidade do Sr. Ronaldo Ramos Caiado, encaminhadas a este Tribunal para apreciação, mediante a emissão de parecer prévio.

O prazo de encaminhamento das contas à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado é de 60 (sessenta) dias, contados a partir da abertura da sessão legislativa, conforme estabelece o art. 37, XI, da CE e art. 56 da Lei nº 16.168/07.

Neste exercício o prazo se encerraria em 17 de abril. Entretanto, em razão dos impactos da pandemia da COVID-19, que ocasionou a suspensão dos prazos processuais e parcialmente as atividades no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, mediante a Portaria TCE nº 114/2020 - GPRES, bem como a suspensão das atividades da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, conforme Ato da Mesa Diretora n. 2, de 16 de março de 2020, alterado pelo Ato da Mesa Diretora n. 05, de 03 de abril de 2020, excepcionalmente, o prazo para apresentação das Contas Anuais do Governador foi suspenso, nos termos do art. 4º do mencionado Ato,[1] se estendendo até o dia 21 de maio de 2020.

Mediante o Ofício nº 2136/2020 - SGG, de 20 de maio de 2020, o Sr. Ronaldo Ramos Caiado, Governador do Estado de Goiás, comunicou o encaminhamento da Prestação de Contas a este Tribunal, realizado no dia 21 de maio, de forma tempestiva e eletrônica, por meio do processo nº TCE-GO 2020/000009, e também via SEI, nos processos relacionados nº 202000004034603 e n.º 202011867000658, sendo que toda a documentação apresentada foi anexada aos autos de nº 201900047000222.

O envio e recepção eletrônica das contas é um anseio antigo desta Corte, especialmente dos setores responsáveis pela análise das contas, pois além de proporcionar agilidade na formação do processo e mitigar as possibilidades de inconsistências nas informações apresentadas, ainda proporciona ao controlador o desenvolvimento de trilhas de auditoria e criação de banco de dados que servirá de subsídio em análises posteriores, com impacto direto e positivo no cumprimento da missão institucional deste Tribunal.

Necessário, portanto, registrar o empenho do Presidente deste Tribunal, Conselheiro Celmar Rech, no processo de planejamento, contratação e implementação da solução tecnológica, bem como o esforço conjunto da Gerência de Tecnologia da Informação e da Gerência de Controle de Contas, no sentido de dar cumprimento ao que determina os arts. 6º e 10 da Resolução Normativa TCE/GO nº 007/2018.

De acordo com o art. 56, § 2º, da Lei 16.168/07 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás), as Contas do Governo são constituídas pelo Balanço Geral do Estado e do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder

[1] Art. 4º Durante o período assinalado no art. 1º, ficam suspensos os prazos nos processos administrativos, legislativos e de controle, inclusive nas Comissões Parlamentares de Inquérito, exceto os procedimentos licitatórios.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Executivo, sobre a execução dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social.

Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ[2] as contas de governo devem retratar a situação das finanças da unidade federativa, demonstrando o cumprimento ou não do orçamento, dos planos e programas governamentais, apresentando, ainda, os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para as políticas públicas da saúde, educação, gastos com despesas de pessoal.

Impende anotar que, apesar de o art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelecer que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo incluirão as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo 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, assinala-se que o Parecer Prévio abrange apenas as contas prestadas pelo Governador, independentemente do Relatório Técnico elaborado pela Gerência de Controle de Contas conter informações e análises sobre a execução orçamentária e financeira desses outros Poderes e Órgãos Autônomos, que têm as contas de seus gestores julgadas em processos distintos por esta Corte de Contas, conforme a competência estabelecida no art. 71, inciso II, da Constituição Republicana de 1988.

Desse modo, em auxílio ao Poder Legislativo, a quem compete processar e julgar as contas do Chefe do Poder Executivo (art. 11, VII, CE), o Tribunal de Contas do Estado de Goiás emite, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados de seu recebimento, parecer prévio, de caráter técnico-opinativo, sobre as Contas do Governador, abordando, dentre outras questões, a observância e cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos, em especial quanto ao estabelecido na Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 176 da Resolução nº 22/08 (Regimento Interno do TCE-GO).

É preciso registrar que no âmbito desta Corte, a emissão do Parecer Prévio sobre as contas em questão iniciou-se pelo acompanhamento da execução orçamentária, mediante a apreciação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do exercício de 2019, seguido de reuniões técnicas com a equipe da Secretaria de Estado da Economia, da Secretária de Gestão e Planejamento e da Controladoria Geral do Estado.

Cumpre assinalar, também, que para a emissão do Parecer Prévio contribuiu a Controladoria Geral do Estado, com o exame do Balanço Geral e emissão do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno; a Gerência de Controle de Contas, gerida pelo servidor Wilson Ferreira Júnior, e o Serviço de Contas do Governo, chefiado pelo servidor Gustavo Henrique de Faria, com o exame das contas e a elaboração do

[2] STJ, Segunda Turma, RMS n.° 11060/GO, Rel(a). Min(a). Laurita Vaz, j. em 25.06.02, DJ de 16.09.02. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3609285/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-11060-go1999-0069194-6>. Acesso em 25.06.2020.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Relatório Técnico das Contas do Governo de 2019, em nome dos quais cumprimento a todos os demais servidores envolvidos pela dedicação e competência, bem assim pela compreensão relacionada ao prazo de entrega dos trabalhos, em razão do exíguo prazo estabelecido pelas Constituições para emissão do Parecer Prévio. Dirijo aqui meu agradecimento à toda equipe técnica e à minha assessoria pelo esforço e empenho no atendimento do prazo limite fixado para a entrega do Relatório Técnico para análise desta Relatora, bem assim pelos posteriores esclarecimentos apresentados no período de desenvolvimento da análise.

A presente análise encontra-se estruturada em consonância com o Relatório Técnico da Gerência de Controle de Contas, elaborado com base nas peças contidas no processo de prestação de contas governamentais, autos nº 201900047000222, e serão desenvolvidos, resumidamente, os seguintes tópicos: 1. Conjuntura Econômica do Estado de Goiás; 2. Ação Setorial do Governo; 3. Gestão Orçamentária e Financeira; 4. Gestão Fiscal; 5. Vinculações Constitucionais; 6. Gestão Patrimonial; e 7. Ponderações Sobre Ações Governamentais Específicas.

Registro, por oportuno, que grande parte do Relatório Técnico integrará a presente análise, em razão do exíguo prazo estabelecido pela Constituição Estadual para apreciação deste Tribunal de Contas. No entanto, para dar melhor fluidez à redação, deixarei de fazer citação pontual das partes transcritas, uma vez que ambos os documentos integram o processo de prestação de contas.

Excepcionalmente, não serão levedas a efeito para a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do exercício de 2019, as determinações e recomendações do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do exercício de 2018, haja vista encontrarem-se suspensas por liminar proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, nos autos do Mandado de Segurança nº 5330507.90.2019.8.09.0000.

Ao final, apresento a proposta de emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Anuais do Governador, referente ao exercício de 2019, acompanhada de determinações e recomendações.

1. Conjuntura econômica do Estado de Goiás

Inauguro minha análise abordando aspectos relevantes da conjuntura econômica do Estado de Goiás em 2019, abrangendo o Produto Interno Bruto (PIB), a atividade agropecuária, industrial, de serviços, comércio exterior, mercado de trabalho e operações de crédito, extraídos do relatório elaborado pela Diretoria-Executiva do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos - IMB - da Secretaria de Estado da Economia, que compõe o Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução do Orçamento Geral do Estado referente ao exercício de 2019.

O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil vem apresentando variações positivas desde 2017, após experimentar dois anos consecutivos de retração econômica, tendo alcançado em 2019 o crescimento de 1,1%, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O índice evidenciava a recuperação gradual da

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

economia brasileira até o exercício de 2019, que volta a ter previsão de queda acentuada em 2020 devido aos impactos da pandemia de COVID-19.

A inflação oficial, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), fechou o ano de 2019 em 4,31%. A taxa é superior aos 3,75% observados em 2018 e ficou acima do centro da meta de inflação, estipulada pelo Conselho Monetário Nacional para 2019 (4,25%), segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro Geografia e Estatística.

Historicamente, o Estado de Goiás apresenta crescimento de seu produto interno bruto acima da média nacional. Notadamente, nos anos de 2015 e 2016 o Estado acompanhou o ritmo de desaceleração da economia brasileira, apresentando resultados negativos naquele período -4,3% e -2,8%, respectivamente. Em 2018 a expansão do PIB goiano foi de apenas 0,6%, representando pouco mais da metade da expansão nacional no mesmo período, que foi de 1,1%.

Em 2019 o Estado recupera seu histórico de crescimento com a expansão do PIB em 2,5%, influenciado pelo crescimento de seus grandes setores, Agropecuária (4,1%), Indústria (2,8%) e Serviços (2,2%). Em todos os trimestres observados no ano de 2019, os setores apresentaram crescimento em comparação com igual período do ano anterior, proporcionando um crescimento do PIB do Estado em mais que o dobro da média nacional. Em números absolutos, Goiás ocupa a nona maior economia do Brasil, contribuindo com cerca de 3% no PIB nacional.

Apesar de os setores agropecuário e industrial de Goiás apresentarem grandes potenciais, os mesmos padecem em virtude de uma frágil infraestrutura de transportes, o que onera sobremaneira os custos finais dos produtos. As condições das rodovias e a ausência de opções multimodais de transportes são sinais de que a capacidade de impulsionar a economia do Estado nesse setor está comprometida.

No comércio exterior, a balança comercial goiana fechou o ano de 2019 com saldo positivo de US$ 3,46 bilhões, ocupando o 2º lugar no Centro-Oeste e a 11ª posição no ranking nacional das exportações por Unidades da Federação, com participação de 3,1% nas exportações do País. Os principais produtos exportados pelo Estado de Goiás foram as *commodities* do complexo soja (US$ 2,5 bilhões, representando 35,1% das exportações), do complexo minérios (US$ 1,5 bilhão, representando 21,7%) e do complexo carnes (US$ 1,4 bilhão e 19,6%).

No que se refere às importações, a participação foi de 2,02% do total nacional. Os principais produtos importados pelo estado de Goiás foram, em primeiro lugar, os produtos farmacêuticos com representatividade de 30,9% e valor de US$ 1,1 bilhão. Em segundo lugar estão os adubos (fertilizantes) com 18,4% (US$ 660,2 milhões), seguidos de automóveis e tratores com 12,2% (US$ 439 milhões). Esses três grupos correspondem a 61,6% de todos os itens importados pelo estado.

Importante refletir sobre o resultado da balança comercial do Estado de acordo com o fator agregado ao produto. No exercício de 2019, as exportações foram, em sua grande maioria, de produtos de origem agrícola, com baixo valor agregado, enquanto

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

as principais importações referiram-se a produtos manufaturados, ou seja, produtos com alto valor agregado.

Nesse sentido, considerando que as importações de produtos manufaturados, principais produtos importados pelo Estado de Goiás em 2019, influenciam negativamente o saldo da balança comercial, e visando buscar a construção de uma carteira de exportação diversificada e sustentável, de modo a se resguardar das volatilidades que envolvem os mercados de commodities, além de manter e aprimorar sua política voltada à exportação de produtos básicos, o Estado deve, alinhado à estratégia nacional, direcionar e coordenar objetivos voltados ao desenvolvimento das políticas industriais e tecnológicas regionais.

Direciono a atenção para este assunto, em razão das alterações engendradas no art. 158 da Constituição do Estado de Goiás, pelas Emendas Constitucionais nºs 59 e 61 de 2019, que revogaram a obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos pelo Estado na execução de sua política de desenvolvimento científico e tecnológico, o que, a meu ver, demandará do Estado um maior comprometimento com a sua política de desenvolvimento econômico e de expansão tecnológica, dado o quadro permanente de escassez de recursos públicos e de constante aumento das demandas sociais.

No que concerne ao mercado de trabalho, os dados da PNAD Contínua e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - Caged, do Ministério do Trabalho, apontam que a taxa de desocupação em Goiás alcançou 10,4% no 4º trimestre de 2019, um acréscimo de 2,2 p.p. se comparada à do 4º trimestre do ano anterior (8,2%). A taxa de desocupação em Goiás é superior à média registrada na região Centro-Oeste (9,3%) e 0,6 pontos percentuais abaixo da média nacional (11%).

Segundo o Ministério do Trabalho, foi gerado um saldo positivo de 21.550 empregos com carteira de trabalho entre os meses de janeiro a dezembro de 2019, resultado este que levou o Estado à 7ª posição entre as demais Unidades da Federação. Contudo, teve variação negativa de 7,29% em relação ao mesmo período do ano anterior (27.705 de saldo de empregos gerado em 2018).

O Brasil tem buscado nos últimos anos a retomada do crescimento de sua economia, conforme revelam os indicadores apresentados acima. Para isso, uma das principais medidas adotadas em sua política monetária foi a redução da taxa Selic, que saiu de 14,25% (2016) para 4,50% (2019), influenciando positivamente na expansão do crédito, componente fundamental para a elevação da produção e do consumo, especialmente o consumo das famílias, e consequentemente do nível da atividade econômica.

À vista disso, o saldo total das operações de crédito do sistema financeiro de Goiás, de acordo com os dados apresentados pelo IMB, atingiu R$ 137,8 bilhões em dezembro de 2019, configurando aumento de 6,5% em relação ao mesmo mês do ano anterior (valores atualizados pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA-IBGE).

Embora os indicadores econômicos apresentados não constituam diretamente objeto de exame desta prestação de contas, há pertinência de seu conteúdo com o que

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

determina o art. 176, § 2º, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, que prevê que o relatório, que acompanhará os pareceres prévios, conterá informações sobre o reflexo da administração financeira e orçamentária estadual no desenvolvimento econômico do Estado, informando ao Poder Legislativo e à sociedade goiana os reflexos da atuação política do Chefe do Poder Executivo na situação fiscal e econômica do Estado de Goiás.

Ademais, os mencionados dados tanto auxiliam na interpretação da realidade social do Estado de Goiás no exercício de 2019 quanto refletem no resultado orçamentário do período, conforme será abordado em item específico desta análise.

Outrossim, impende assinalar que os indicadores econômicos devem subsidiar a tomada de decisões na Administração Pública, orientando o setor público na formulação, implementação e revisão das políticas públicas, a exemplo da atividade de fomento, que, dentre outras finalidades, tenciona estimular a economia com ações voltadas ao setor industrial, à inovação tecnológica, à geração de emprego e renda e à redução das desigualdades sociais e regionais, por meio de incentivos à inciativa privada, com destaque para a outorga de benefícios financeiros como financiamentos e incentivos fiscais.

2. Ação Setorial do Governo

A análise da ação setorial do governo objetiva oferecer elementos técnicos em relação aos indicadores e metas dos programas temáticos do Plano Plurianual - PPA 2016- 2019, por meio dos quais destaca-se as realizações do governo e os efeitos da atuação estatal para a sociedade.

2.1 Plano Estratégico de Governo para o Estado de Goiás

O Plano Plurianual - PPA é um dos instrumentos de planejamento da administração pública e deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O Plano Plurianual do Estado de Goiás para o quadriênio 2016-2019 (Lei nº 19.224, de 13 de janeiro de 2016) apresenta modelo de gestão estruturado em eixos estratégicos de planejamento, relacionadas a Qualidade de Vida, a Competitividade e a Gestão para Resultados, cujas áreas estratégicas compreendem, respectivamente, a Educação, Saúde, Segurança Proteção Social Cultura, Esporte e Lazer Desenvolvimento Urbano; a Infraestrutura e Logística, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente; e a Gestão Pública e Transparência, reportados pela Gerência de Controle de Contas, em seu Relatório Técnico, como "Programas Fim".

Diante disso, cumpre informar, também, que serão reportados como "Outros Programas", os programas "apoio administrativo", "encargos sociais" e "reserva de contingência", que não estão considerados nos totais dos programas do Orçamento Geral do Estado, mas demonstrados em item específico.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Em termos econômicos, a Lei Orçamentária Anual especificou, para o exercício de 2019, as ações e metas a serem atingidas dentro de cada um dos eixos dos Programas Fim, bem como para os Outros Programas.

Ao se analisar os gastos realizados pelo governo no quadriênio 2016-2019[3], evidencia-se que dos Programas Fim o "eixo 1 - Qualidade de Vida" manteve a tendência de maiores investimentos verificada nos quatro anos do PPA. Em 2019 foram despendidos R$ 6.304.877.785 para os Programas Fins, sendo que destes, R$ 4.852.984.343 correspondem às áreas estratégias do eixo Qualidade de Vida.

Com relação ao "eixo 2 - Competitividade", observou-se uma queda na alocação de recursos no último exercício, diminuindo a atenção dada às suas áreas estratégicas Infraestrutura e Logística; Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente. No "eixo 3 - Gestão para Resultados", houve um ligeiro aumento anual, mantendo-se a tendência verificada no quadriênio.

Quanto aos dispendidos realizados nos Outros Programas, observou-se um aumento na ordem de 41,62% de 2016 a 2019, sendo realizado no exercício de 2019 o montante de R$ 23.169.200.388, que corresponde a 78,61% de toda despesa realizada no Estado.

Nota-se, portanto, o predomínio na execução dos Outros Programas, nas despesas realizadas em 2019, programas estes destinados à manutenção da máquina pública (apoio administrativo) e que não retornam um bem ou serviço diretamente à sociedade (encargos especiais). Enquanto os Programas Fins, que na sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade (programas finalísticos e de resultado de gestão), tiveram um baixo índice de alocação de recursos, encerrando o ano de 2019 com 21,39% dos valores realizados, em relação ao total de despesas verificadas no exercício.

2.2 Análise Funcional

As funções de governo tipificam os gastos e ajudam a fornecer uma melhor visibilidade na distribuição dos recursos de acordo com suas finalidades.

Dentre as cinco funções mais executadas em 2019, considerando o total da execução no ano, destacam-se as funções Saúde e Educação, com realização de R$ 4.474.343.277 e R$ 5.844.737.529, respectivamente.

Os valores destinados à função da Área Estratégica Saúde tiveram significativo aumento no quadriênio 2016-2019, enquanto os valores alocados na Área Estratégica Educação, apresentaram decréscimo no período (2,83%, 2,57%, 1,88% e 1,79%).

2.3 Monitoramento e Avaliação

No delineamento dos relatórios da CGE, há a demonstração das principais informações geradas na condução da gestão e das políticas públicas implementadas pelo governo de Goiás em 2019, evidenciando a relação entre a execução orçamentário-

[3] Tabela 4 Eixos Estratégicos - Gasto Plurianual - 2016 a 2019 - Relatório Técnico da Gerência de Controle de Contas. p. 40.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

financeira e as ações desenvolvidas em cada programa, de forma a apresentar o Orçamento Geral do Estado nos seus componentes estático (programação) e dinâmico (execução).

A Gerência de Controle de Contas destaca em seu Relatório Técnico o esforço em se tentar avaliar as políticas públicas de forma, também, qualitativa, o que demanda o permanente monitoramento e avaliação destas políticas, de modo a possibilitar uma profunda visão de seu real alcance.

Destaca, também, as dificuldades encontradas na captação de dados dos instrumentos de divulgação/transparência de avaliação das políticas públicas, indicando que o Estado necessita conciliar e alinhar as informações referentes ao alcance das metas financeiras e físicas, haja vista que estas impactam de forma significativa nos aspectos relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal, tratada em capítulos específicos do Relatório Técnico.

Diante disso, cumpre anotar que a avaliação qualitativa das políticas públicas ainda tem sido um grande desafio para os órgãos de controle. Apesar de ter havido uma melhora significativa no controle das políticas públicas estaduais, após a implementação das auditorias operacionais ou de resultado, que avaliam organizações, programas e atividades governamentais sob os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, o controle quantitativo, com foco no cumprimento de limites constitucionais e legais, ainda predomina tanto na apreciação das contas de governo quanto no julgamento das contas de gestão.

3. Gestão Orçamentária e Financeira

3.1 Orçamento e alterações

O Orçamento Geral do Estado de Goiás para o exercício de 2019 foi aprovado pela Lei n. 20.419/2019, que orçou a receita em R$ 26.610.128.000, e fixou a despesa em R$ 32.673.928.000.

Foi previsto um déficit orçamentário de R$6.063.800.000,00, entendido como o valor da despesa que excedeu as receitas previstas, inclusive as receitas de operações de crédito. A vista disso, e com observâncias às previsões da Lei Orçamentária, o Poder Executivo desencadeou medidas de esforço arrecadatório, promovendo ajuste fiscal para controle das despesas e aumento das receitas, reduzindo a meta de déficit primário, no intuito de alcançar o equilíbrio orçamentário desejado.

O governo expediu o Decreto n.º 9.392/19 declarando situação de calamidade financeira no Estado considerando a indisponibilidade de recursos financeiros, a constante elevação de despesas obrigatórias de caráter continuado sem o aumento suficiente das receitas, além da necessidade de manter a prestação dos serviços públicos essenciais, bem como solicitou ao Governo Federal o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, disciplinado pela Lei Complementar n.º 159/17. Todavia, segundo a Gerência de Controle de Contas, referido decreto não possui previsão específica na legislação e o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal ainda não foi concretizado.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Ao longo do exercício de 2019, foram realizadas alterações orçamentárias no valor global de R$ 31.101.236.162,62. Do total, 65,65% (R$ 20.417.196.116,29) referem-se a remanejamentos para adequar as dotações consignadas no orçamento à reforma administrativa promovida pela Lei nº 20.491/2019. O restante, no montante de R$ 10.684.040.046,33, refere-se a créditos adicionais, o que representou 32,70% da despesa fixada na Lei Orçamentária.

A Lei Orçamentária de 2019 autorizou no seu art. 9º, a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% sobre o total da despesa nela fixada, tendo listado as respectivas exceções em seu art. 10. Os créditos abertos com fundamento no art. 9º da LOA corresponderam a 6,06% da despesa fixada, atendendo à prescrição legal, e os créditos abertos com fundamento no art. 10º da LOA, os quais foram responsáveis por 81,09% da totalidade dos créditos adicionais, corresponderam a 25,98% do orçamento inicial.

3.2 Receita

A receita líquida prevista para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social foi de R$ 26.131.872.000. Durante a execução do orçamento, esta projeção foi atualizada em 2,27%, percentual que corresponde a um acréscimo de R$ 593.590.370,04. O exercício foi encerrado com uma arrecadação de R$ 29.997.116.873,80, resultado 12,24% acima da receita atualizada.

As receitas de capital apresentaram a maior variação no índice de resultado da arrecadação (1.449%), com destaque para as origens Alienação de Bens e Outras Receitas de Capital. Nesta ocorreu ingresso de recurso não previsto no valor de R$ 1.863.103.735,70, originado de depósitos judiciais (Lei nº 20.557/2019), e naquela entrou receita não prevista no valor de R$ 46.000.000, referente à cessão definitiva de direitos creditórios de Recursos Hídricos.

Em um cenário em que não ocorresse a entrada dos depósitos judiciais para pagamento de despesas públicas, o resultado da arrecadação ainda seria de um superávit de R$ 2.002.141.138,10. Por outro lado, afetaria o resultado orçamentário, que passaria a ser deficitário em R$ 1.340.065.035,21, aumentando o aporte do Tesouro para cobrir o déficit previdenciário e, consequentemente, acresceria o saldo inscrito em Restos a Pagar para a fonte 100, relativa aos Recursos Ordinários.

A receita de impostos apresentou um superávit de R$ 870.558.585,71, responsável por 45,34% da receita líquida do Estado, e apresentou um crescimento real de 8,85% em 2019, acima do PIB Goiás e Brasil. Vale ressaltar que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) representou 68,04% das receitas de impostos, e 35,47% da receita líquida total, sengo a maior fonte de recursos do Estado. Para efeito de comparação, no exercício de 2018, o ICMS obteve uma variação real de 4,83% e apresentou um resultado acima do previsto em 3,69%.

3.3 Despesa

3.3.1 Despesa sem prévio empenho

O empenho é estágio obrigatório na execução da despesa pública.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

No exercício de 2019 foram realizadas despesas sem prévio empenho no montante de R$ 508.184.037,78, registrado na conta de controle 8.9.4.2.1.01.00.00.00 - *Obrigações por Competência*.

No exercício de 2018, foram identificadas despesas sem prévio empenho por meio da análise das Obrigações por Competência, Despesas de Exercícios Anteriores e informações disponibilizadas pela Secretaria da Economia no total de R$ 2.228.176.506,82. Entre estas, encontravam-se os valores referentes à despesa com Pessoal e Encargos Sociais da competência Dezembro/2018 e que foram pagas no decorrer de 2019 em parcelas.

A Secretaria de Estado da Economia, por meio do Ofício Circular nº 18/2019-ECONOMIA, apresentou os Procedimentos de Encerramento do Exercício de 2019. Ao avaliar o mencionado expediente, não foi possível se obter informações claras a respeito dos lançamentos realizados na conta *Obrigações por Competência*. Dado o caráter genérico das orientações inseridas no documento naquela ocasião, que orientou a contabilidade dos órgãos a registrar, na referida conta, despesas não empenhadas de 2019; despesas já registradas em 2018 e não empenhadas em 2019; e provisões de demandas judiciais, a confiabilidade da informação restou prejudicada, razão pela qual não foi possível à Gerência de Controle de Contas mensurar o impacto de possíveis despesas sem prévio empenho na execução orçamentária de 2019. Nada obstante, tais despesas foram devidamente consideradas na comparação entre disponibilidade de caixa e restos a pagar.

A vista disso, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

> **Ausência de detalhamento da conta Obrigações por Competência**
>
> Não atendimento das características qualitativas de compreensibilidade, tempestividade e verificabilidade para a conta Obrigações por Competências, o que comprometeu a utilidade da informação para fins de controle e responsabilização.

Portanto, há que se expedir **DETERMINAÇÃO** ao Poder Executivo do Estado de Goiás para que adote a medida indicada ao final desta análise com vistas a sanar a irregularidade apontada.

3.3.2 Resultado da Execução da Despesa

A despesa pública fixada foi de R$ 32.195.672.000, tendo havido ulterior acréscimo de 3,14%, equivalente a R$ 1.011.228.465,51. A despesa executada foi de R$ 29.474.078.173,31.

Do total de despesas realizadas em 2019, as despesas correntes foram responsáveis por 94,30%. Os grupos Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes foram responsáveis, respectivamente, por 65,09% e 24,84%, desse total. Das despesas de capital, o grupo Amortização da Dívida apresentou a maior participação com 3,27% do total.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Para efeito de comparação, no exercício de 2018, as despesas correntes obtiveram variação real positiva de 4,82%, percentual que está acima da inflação do período, enquanto as despesas de capital apresentaram uma redução real de 35,77%. Amortização da Dívida foi o grupo que apresentou a maior variação real positiva com um aumento de 12,38%, saindo de um valor realizado de R$ 826.632.783,56 em 2018 para um valor realizado de R$ 965.267.466,53 em 2019.

3.3.3 Gastos com publicidade e Propaganda

Os gastos com publicidade e propaganda totalizaram R$ 30.774.328,21, valor que corresponde a 0,10% do total das despesas realizadas pelo Estado. Em comparação com o exercício de 2018, estes gastos tiveram uma redução de 57,46%.

3.4 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 (CF, artigo 167, III; CE, artigo 112, III; LRF, artigo 12, § 2°).

A totalidade das receitas de operações de crédito estão em conformidade com o limite estabelecido pela Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto na fase de planejamento como na fase de execução orçamentária, com uma proporção inicial de 1,24% das despesas de capital, encerrando o exercício com uma captação correspondente a 0,37% dessas.

3.5 Resultado Orçamentário e Financeiro

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

Para o ano de 2019, embora o orçamento tenha previsto déficit no valor de R$ 6.063.800.000, o Estado encerrou o ano com superávit orçamentário no valor de R$ 523.038.700,49, mormente em virtude do impacto positivo dos depósitos judiciais na receita do Estado.

Em contraposição, ao avaliar o resultado do exercício por fonte de recurso, verifica-se a ocorrência de déficit orçamentário em algumas fontes concentradas no Poder Executivo. Nesse ponto, identificou-se a realização de pagamentos em valor superior ao arrecadado no exercício especificamente nas fontes 100 e 108. Em relação às despesas empenhadas com recurso fonte 100, constatou-se impropriedade tocante à indicação de origem de recurso diversa da efetivamente utilizada para seu pagamento, fato que prejudica a informação e o controle da destinação dos recursos públicos.

Outrossim, o Anexo 9A da Lei nº 4.320/64 (Demonstrativo da Despesa Realizada por Função, Programa, Fonte de Recurso e Categoria Econômica) não evidencia o valor dos recursos aplicados em projetos e o valor dos recursos vinculados, o que contraria os arts. 85 e 89 da Lei nº 4.320/64.

Diante disso, restaram evidenciadas as seguintes irregularidades:

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6°.

Representação não fidedigna dos recursos utilizados para realização das despesas

A representação das despesas por fonte de recursos não atende ao objetivo da informação contábil para fins de controle e responsabilização, item 6.1, Parte Geral, MCASP 8ª edição.

Não evidenciação dos recursos aplicados em projetos e recursos vinculados no Anexo 9ª da Lei n.º 4.320/64

Inobservância do art. 85 e 89 da Lei n.º 4.320/64

Assim, há de se expedir **DETERMINAÇÕES** ao Poder Executivo do Estado de Goiás para que adote as medidas indicadas ao final desta análise com vistas a sanar as irregularidades apontadas.

4. GESTÃO FISCAL

4.1 Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida - RCL constitui o principal parâmetro para medir a gestão fiscal responsável. Prevista no artigo 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a RCL é usada 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.

No exercício de 2019 a Receita Corrente Líquida foi de R$ 24.528.200.543, apresentando um crescimento de 15% em relação ao exercício de 2018.

Impende registra o alerta emitido pelo Serviço de Contas do Governo referente as consequências para as finanças estaduais da utilização pelo Estado de Goiás de recursos provenientes da receita de serviços do Ipasgo na composição da Receita Corrente Líquida, ocasionando um incremento artificial no indicador, e, consequentemente, um aumento da despesa com pessoal e do endividamento público. Em 2019, o montante alcançou R$1.742.971.516,37, em face de R$ 1.394.384.046,29 em 2018.

Todavia, vislumbro que tal entendimento não possui amparo legal, haja vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal deduz da Receita Corrente Líquida, no âmbito dos Estados, apenas a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição, na forma do art. 2º, inciso IV, alínea "c".

4.2 Acompanhamento do Limite da Despesa com Pessoal

A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar, conforme estabelece o art. 169 da Constituição Federal.

Conforme preconiza o art.19 da LRF o limite global de despesa com pessoal no âmbito estadual é de 60% da Receita Corrente Líquida, repartido entre os Poderes e Ministério Público da seguinte forma: 48,60% para o Executivo, 3,40% para o

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Legislativo, 6,00% para o Judiciário e 2,00% para o Ministério Público, nos termos do artigo 20, no inciso II e nos §§ 1º e 4º da LRF. O limite de gasto com pessoal da Defensoria Pública encontra-se na composição do limite do Poder Executivo e os limites de gastos dos Tribunais de Contas (TCM-GO e TCE-GO) integram o limite do Poder Legislativo.

Em relação ao Poder Legislativo, no que diz respeito à repartição dos limites entre os órgãos, foram estabelecidos os seguintes percentuais em relação à Receita Corrente Líquida: Assembleia Legislativa (1,38%), Tribunal de Contas do Estado (1,35%) e Tribunal de Contas dos Municípios (0,67), nos termos do art. 20, §§§§ 1º, 2º, 3º e 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução TCE nº 1186/2002.

Com a edição da Lei Complementar Estadual nº 112/2014, que regulamentou o artigo 109 da Constituição do Estado de Goiás, restaram alterados os mencionados limites, tendo sido atribuído à Assembleia Legislativa o limite de 1,50% da RCL, e ao Tribunal de Contas dos Municípios o limite de 0,55% da RCL, permanecendo inalterado o limite deste Tribunal de Contas de 1,35% da RCL, nos termos do art. 2º da referida Lei.

A Gerência de Controle de Contas tem questionado a constitucionalidade das alterações promovidas pelo artigo 2º da LCE nº 112/2014, motivo pelo qual adota no Relatório Técnico a interpretação advinda da Resolução nº 1186/2002 e Acórdão nº 3133/2011 - Tribunal Pleno.

Diante disso, relato na presente análise a apuração dos limites da despesa com pessoal da ALEGO e do TCM nos dois cenários verificados, ressaltando, também, que o RGF do 3º quadrimestre de 2019, de cada poder e órgão Autônomo em Goiás, estão em trâmite nesta Corte de Contas, onde será apreciado o mérito das suscitadas despesas e expedidas as determinações pertinentes.

No que se refere ao cálculo das despesas com pessoal, as Emendas Constitucionais nº 54/2017 e 55/2017, incluíram o § 8º ao artigo 113 da Constituição Estadual, prevendo que na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na LRF, não serão computadas as despesas com os pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais.

Entretanto, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a eficácia destas duas emendas, notadamente as disposições do § 8º do artigo 113 da CE, concedendo integralmente medida cautelar solicitada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6129.

No âmbito desta Corte de Contas houve a prolação do Acórdão nº 3487/2019 negando a aplicação do mencionado artigo na verificação do atendimento pelo Estado de Goiás dos limites globais estabelecidos na Lei Complementar Federal n° 101/2000, com efeitos a partir 01/10/2019, data da publicação da decisão da liminar deferida na supracitada ADI, pelo Supremo Tribunal Federal.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Considerando que os efeitos da mencionada suspensão alcançam o 3º quadrimestre de 2019, as análises da despesa com pessoal abrangerão integralmente as disposições da Resolução nº 009/2016 e da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000.

4.2.1 Apuração do Limite da Despesa com Pessoal

A despesa total com pessoal do Estado de Goiás foi de 59,58% da RCL em 2019. Houve, portanto, o cumprimento do limite global de 60,00% estabelecido pela LRF.

Na verificação dos limites de cada Poder e Órgão Autônomo, apurou-se que o Poder Executivo e o Ministério Público apresentaram, nesta ordem, gastos com pessoal de 49,39% e 2,02% da RCL, excedendo o limite legal em 0,79% e 0,02%.

O Poder Judiciário e o Tribunal de Contas do Estado de Goiás apresentaram despesas com pessoal dentro dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, no percentual de 4,94% e 1,17% da RCL, respectivamente.

A Assembleia Legislativa apresentou de gastos com pessoal de 1,47% da RCL. No cenário em que se considera as disposições da Resolução TCE nº 1.186/2002 e Acórdão TCE nº 3133/2011, há a extrapolação do limite legal de 1,38%, conferido pela LRF, em 0,09%. Ao se considerar o percentual de 1,50% da RCL previsto na Lei Complementar Estadual nº 112/2014, a ALEGO teria ultrapassado o limite de alerta e prudencial de gastos com pessoal.

O Tribunal de Contas dos Municípios apresentou gastos com pessoal de 0,58% da RCL. No mesmo sentido, considerando-se as disposições da Resolução TCE nº 1.186/2002 e Acórdão TCE nº 3133/2011, verifica-se o atendimento do limite legal de 0,67% e dos sublimites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, ao se considerar o disposto no artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 112/2014, que atribuiu para o Tribunal de Contas dos Municípios o limite de 0,55% da RCL, haveria descumprimento do limite máximo pelo Órgão em 2019.

Ainda, no tocante ao limite de despesas com pessoal, impende registrar o apontamento realizado pela Gerência de Controle de Contas, no sentido de que a partir do exercício de 2021 o Poder Executivo deverá computar em sua despesa com pessoal o montante das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do Estado, nos termos da Portaria nº 233 de 15 de abril de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Mencionada regra impõe desafios adicionais a todos os entes da Federação, diante do quadro de grave crise fiscal vivenciada pela maioria dos Estados brasileiros, especialmente ao governo do Estado de Goiás, que já incorreu, em 2019, no descumprimento do limite de despesas com pessoal para o Poder Executivo, mormente pela suspensão da eficácia do disposto no § 8º do art. 113 da Constituição Estadual (EC 54/2017 e 55/2017).

A Gerência de Controle de Contas apurou que os contratos com a administração estadual para o gerenciamento de hospitais por meio de Organizações

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Sociais estabelecem um percentual máximo a serem despendidos com pessoal em 60% ou 70% dos recursos recebidos, a depender do período em que foram celebrados; e que ao se considerar os valores transferidos em 2019, na ordem R$ 1,2 bilhão, seria acrescido às despesas com pessoal do Poder Executivo o montante de R$ 780 milhões, equivalente a 3,18% da Receita Corrente Líquida.

Como visto, o cômputo determinado impactará consideravelmente a gestão fiscal do Estado de Goiás, notadamente a sua política de gestão de pessoas, devido ao forte incremento das despesas com pessoal e o consequente desenquadramento dos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante desse provável cenário, que será vivenciado pela quase totalidade dos entes federativos, tramitam no Congresso Nacional inúmeros Projetos de Decreto Legislativo, com o objetivo de sustar a Portaria Nº 233, de 15 de abril de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional, a exemplo dos PDL nºs 728/2019, 484/2019, 720/2019, 290/2019, 2018/2019, entre tantos outros.

Ressalto minha preocupação com a implementação da mencionada medida, dada as vedações impostas pela LRF nos casos de descumprimento dos limites de despesa com pessoal, bem como pelo potencial efeito sobre a oferta de serviços públicos, especialmente no âmbito da Saúde, com a possível diminuição do atendimento nos Hospitais de Referência e Alta Complexidade do Estado de Goiás.

4.3 Acompanhamento dos Limites da Dívida Pública Consolidada

A Dívida Consolidada Líquida do Estado de Goiás em 2019 é de R$ 20,3 bilhões, representando 82,87% da RCL. Assim, considerando que o limite para a dívida consolidada líquida, definido pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001, é de 200% da RCL, têm-se por consequência que o Estado de Goiás obedeceu ao limite legal de endividamento.

Observou-se um aumento da Dívida em 2018/2019, principalmente pelo fato de que o Estado deixou de realizar amortizações/pagamentos em decorrência da Liminar Ação Civil Ordinária nº 3.262 do Supremo Tribunal Federal.

Há, ainda, a possibilidade de se incluir na Dívida Consolidada Líquida do Estado o Passivo Contingente proveniente do Fundo de Aporte à Celg D-FUNAC (Lei nº 17.555/2012), no montante de 1,431 bilhão, registrado no balanço patrimonial em 31/12/2018, e o Passivo Contingente relacionado às ações judiciais envolvendo os Programas PROTEGE, FOMENTAR E PRODUZIR, que totalizaram em 31/12/2019 o valor de R$ 4,587 bilhões.

As demais obrigações não integrantes da dívida consolidada correspondem ao montante de R$ 1,2 bilhão.

4.4 Operações de Crédito

As receitas de operações de crédito no exercício de 2019 alcançaram o montante de R$ 6.206.575,52. Considerando que o limite de operações de crédito para o exercício é de R$ 3.926.179.410,66 (16%), apurado na forma do art. 7º, inciso I, da

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, houve o cumprimento pelo Estado do limite estabelecido, uma vez que em termos percentuais, o montante apurado no exercício corresponde a, apenas, 0,03% da RCL. Igualmente, houve o atendimento à Regra de Ouro (§ 2º do art. 12 da LRF).

4.5 Serviço da Dívida

Grande parte da dívida contratual adquirida pela administração estadual, em especial os recursos de contratos mais expressivos, origina-se de programas de ajustes fiscais, instituídos por meio de leis aprovadas pelo Congresso Nacional, sobretudo, das leis nº 8.727/93 e 9.496/97, cujo montante a pagar é de R$ 9,1 bilhões.

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, estabelece no artigo 7º, II, que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Em 2019 esse limite representa R$ 2.821.941.451,41. O Estado utilizou 4,60% da Receita Corrente Líquida (R$ 1.127.797.225,10) para o pagamento destas obrigações e, portanto, está dentro do limite estipulado pela Resolução do Senado Federal.

Registre-se que no exercício financeiro de 2019 houve expressiva redução dos valores pagos para amortização da dívida estadual, haja vista que no período de maio a dezembro de 2019, o Estado de Goiás não realizou amortização e pagamento de serviço da dívida no valor de R$ 1,18 bilhão, nos termos da Liminar Ação Civil Ordinária nº 3.262 - Gilmar Mendes (Contratos amparados na liminar: Finisa/Proinvest, CELGD, CELGPar, BNDES/Proinvest, Goiás Estruturante) e da Liminar Ação Ordinária nº 3.286 - Dias Tofolli (contratos: 8727 e 9496).

4.6 Concessões de Garantias

O Senado Federal, no artigo 9º da Resolução nº 43/2001, estabelece que o saldo global das garantias concedidas pelos Estados não poderá exceder a 22% da Receita Corrente Líquida calculada na forma do seu artigo 4º.

O Poder Executivo estadual apresentou o montante de R$ 90.363.586 em concessão de garantias. Refere-se à garantia concedida para os contratos de financiamentos da SANEAGO e correspondente a 0,37% da RCL, estando dentro do limite estabelecido.

4.7 Contragarantias recebidas

Quando a administração estadual contrata uma operação de crédito, o Ente recebe uma garantia, geralmente da União. Nesse sentido, denomina-se contragarantias recebidas.

Em 2019, o saldo das contragarantias recebidas pelo Estado de Goiás em garantia às operações de crédito internas era de R$ 1.791.656.302,46. Atualmente, a

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

dívida estadual com bancos públicos e garantia da União alcança a monta de R$ 8,4 bilhões.

4.8 Resumo dos Limites Legais

O Senado Federal, no exercício de sua competência constitucional, disciplina sobre os limites de endividamento para todos os Entes da Federação, materializando-se na Resolução nº 40/2001, que dispõe sobre os limites globais para os montantes das dívidas públicas consolidada e mobiliária, e na Resolução nº 43/2001, que trata das operações de crédito internas e externas, bem como sobre as concessões de garantias.

Diante do que foi apurado pela Gerência de Controle de Contas, o Estado de Goiás cumpriu os limites estabelecidos para endividamento no exercício de 2019.

4.9 Precatórios

O saldo de precatórios aumentou 77% em relação ao exercício financeiro anterior. Em 31/12/2019 o Estado de Goiás apresentou saldo de R$ 1.288.220.527. Conforme observado pela Gerência de Controle de Contas, tal situação demonstra que os possíveis passivos contingentes podem criar dificuldades ao Estado de Goiás em quitar todos os precatórios até 31/12/2024, exigência prevista pela Emenda Constitucional nº 99/2017.

Além dos recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida, o Estado poderá se utilizar dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos para o pagamento dos precatórios, nos termos da EC 99/2017. Em vista disso, mais recentemente, o Estado de Goiás editou a Lei nº 20.557/2019, que dispõe sobre a utilização de parcela de depósitos judiciais para o custeio da previdência social, o pagamento de precatórios, dos advogados dativos e amortização da dívida com a União. Com base nessa lei, o Poder Executivo recebeu R$ 1.863.103.735,70 de recursos oriundos dos depósitos judiciais e repassou ao Tribunal de Justiça, para pagamentos de precatórios, o montante de R$109.383.055,25, menos de 10% dos recursos recebidos.

Cumpre registrar que tramitam neste Tribunal os autos do processo de nº 201700047002167, que trata do acompanhamento da operacionalização do pagamento dos precatórios no estado de Goiás, a fim de verificar o cumprimento da modulação dos efeitos da decisão do STF em relação ao julgamento das Ações Diretas de Constitucionalidade (ADI´s) nº 4357 e 4425 e avaliação da instituição do sistema único de controle de requisitórios judiciais.

4.10 Avaliação das Metas Fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

As metas fiscais são o elo entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento do Estado.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO traz no seu Anexo de Metas Fiscais a fixação de metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas à receita total, despesa total, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

exercício a que se referirem, e para os dois seguintes, conforme dispõe o art. 4º, da Lei Complementar nº 101/00, de modo a assegurar o equilíbrio fiscal das contas públicas.

A partir do exercício financeiro de 2018, de acordo com a 9ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, adotou-se nova metodologia a partir dos conceitos "acima da linha" e "abaixo da linha", para aferição dos valores estabelecidos como metas fiscais.

Inicialmente, a LDO 2019 havia fixado como meta para o resultado primário, obtido por meio da diferença entre as receitas não-financeiras arrecadadas e as despesas não-financeiras pagas em um exercício, um superávit primário de R$ 1,22 bilhões. Entretanto, durante a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, essa meta fiscal foi reavaliada e alterada, prevendo um déficit primário de R$ 6,36 bilhões.

4.10.1 Resultado Primário, Nominal e Saldo da Dívida Líquida

Como demonstrado pela Unidade Técnica desta Corte de Contas, tanto pela metodologia "acima da linha"[4], tendo o Estado de Goiás conseguido alcançar um superávit primário no valor de R$ 2,32 bilhões, quanto pela metodologia "abaixo da linha", também com superávit primário alcançado de R$ 1,76 bilhões, o Estado de Goiás conseguiu cumprir a meta prevista na LDO, que era de déficit de R$ 6,36 bilhões.

Esse resultado evidencia um esforço fiscal realizado pelo Governo, a fim de cumprir com as obrigações relacionadas aos juros da dívida, fazendo com que ocorra uma redução do estoque da dívida pública e um aumento das disponibilidades de caixa, recursos esses importantes para fazer face ao pagamento do montante de restos a pagar.

Quanto ao resultado nominal, representado pela variação da Dívida Consolidada Líquida no período, pela metodologia "acima da linha", apurou-se o valor de R$ 122 milhões. Portanto, verifica-se que ele está dentro da meta estabelecida pela LDO 2019, que é de R$ 254 milhões de aumento da dívida pública.

Por outro lado, quando se avalia o resultado nominal pela metodologia "abaixo da linha", observa-se que o montante da dívida apurado de R$ 433 milhões extrapolou a meta fiscal. No entanto, segundo a Unidade Técnica, isso pode indicar possíveis distorções da nova metodologia, a ser oportunamente avaliado nas contas do exercício financeiro de 2020. Todavia, considera-se cumprida a meta fiscal, uma vez que foi alcançada pela metodologia "acima da linha".

No que diz respeito à Dívida Líquida apurada, resultado da dívida consolidada líquida excluídas as receitas de privatizações e os passivos reconhecidos, ela apresentou um saldo de R$ 20,3 bilhões.

4.11 Previdência dos Servidores Públicos Estaduais

4.11.1 Receitas e Despesas Previdenciárias

[4] Relatório Técnico das Contas do Governador de 2019, elaborado pela Gerência de Controle de Contas: A partir de 2018, a metodologia utilizada para o resultado primário foi o conceito "acima da linha", no qual compreende a soma das despesas pagas mais os restos a pagar processados pagos e restos a pagar não processados pagos.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

O equilíbrio financeiro foi verificado pelo confronto entre as contribuições dos segurados, ativos e inativos, da contribuição patronal do ente e outros aportes financeiros com as despesas previdenciárias. Enquanto as receitas previdenciárias alcançaram a arrecadação de R$ 3,36 bilhões, as despesas previdenciárias totalizaram R$ 6,31 bilhões.

Conforme evidenciado pela Unidade Técnica, apurou-se inicialmente um déficit previdenciário de R$ 2,95 bilhões para o exercício de 2019, o que denota um desequilíbrio expressivo entre as receitas e despesas previdenciárias em Goiás. Em comparação ao déficit apurado para o exercício de 2018, que foi de R$ 2,40 bilhões, esse déficit representa um aumento de R$ 500 milhões no período de um ano.

Entretanto, com vistas a alcançar o equilíbrio, o Governo realizou aporte financeiro do Tesouro Estadual, na ordem de R$ 3,92 bilhões, encerrando-se o período com superávit previdenciário de cerca de R$ 1 bilhão.

Apontada como impropriedade no Relatório das Contas de 2018, verificou-se que, a partir de 2019, o Órgão Previdenciário efetivamente passou a registrar as receitas de serviços referentes aos duodécimos para gerenciar a folha de pagamento de inativos, pensionistas e outros benefícios previdenciários conforme previsto em lei, no percentual de 1,10% sobre o montante dessa folha correspondente ao exercício anterior a fim de custear os seus serviços administrativos e de apoio.

4.11.2 Gastos com Inativos, Pensionistas e Demais Benefícios Previdenciários

De acordo com o apurado, a Unidade Técnica afirma que, em relação à Receita Corrente Líquida, as despesas previdenciárias aumentaram sistematicamente nos exercícios de 2017 a 2019, a tal ponto que cerca de 25,76% da Receita Corrente Líquida - RCL é alocada para pagamento de benefícios previdenciários.

Entretanto, essa afirmação há de ser relativizada, uma vez que a própria Unidade Técnica faz a ressalva de que somente a partir do exercício de 2018 é que se conseguiu consolidar os valores decorrentes de pagamentos de benefícios previdenciários do Poder Executivo[5] com os dos outros Poderes e dos Órgãos Autônomos, de modo que o crescimento da despesa previdenciária, de 20,32% da RCL de 2017 para 24,26% da RCL em 2018, evidencia apenas essa consolidação dos registros. Portanto, houve aumento efetivo de apenas 1,5% da RCL de 2018 para 2019 para essas despesas.

4.11.3 Aportes efetuados pelo Tesouro Estadual

[5] Relatório Técnico das Contas do Governador de 2019, elaborado pela Gerência de Controle de Contas, Item 4.11.2: Até 2017, os valores demonstrados nas tabelas evidenciam apenas as despesas e receitas previdenciárias do Poder Executivo. A partir de 2018, esses valores passam a ser registrados com a consolidação daqueles relativos aos demais Poderes e os Órgãos Autônomos (TCE, TCM, MP e DP). Isso deveu-se ao início da execução do Termo de Cooperação Técnica nº 003/2016, celebrado entre todos os Poderes e Órgãos Autônomos, e constitui-se no instrumento por meio do qual se operacionalizou a centralização da gestão dos pagamentos previdenciários na Goiasprev, em atendimento ao mandamento constitucional de que deve existir em cada ente federativo apenas uma unidade gestora responsável pelo Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, previsto no art. 40, § 20 da Constituição Federal.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Ao longo do tempo, as receitas e os fundos previdenciários foram insuficientes para pagamentos das despesas administrativas e previdenciárias e, assim, também ocorreu no exercício de 2019. Para atingir o equilíbrio entre as receitas e despesas, o Tesouro Estadual teve de aportar o mínimo de R$ 2,95 bilhões, o que representa 12,04% da RCL para cobrir o déficit previdenciário.

Em termos de comparação, no exercício 2018, o déficit foi de R$ 2,40 bilhões, ou 11,29% da RCL, representando um aumento anual de 0,75% da RCL de 2019. Já no exercício de 2017, o déficit foi de R$ 2,23 bilhões, ou 10,63% da RCL, o que demonstra um acréscimo anual de 0,66% da RCL de 2018.

Diante desse cenário, vê-se que a afirmação feita pela Unidade Técnica, segundo a qual os aportes efetuados pelo Tesouro Estadual teriam aumentado consideravelmente nos últimos exercícios, denota uma análise realizada em termos absolutos. É que no exercício de 2019, o Tesouro Estadual aportou recursos financeiros da ordem de R$ 3,9 bilhões, portanto, muito além do necessário para cobrir o déficit, que foi de R$ 2,95 bilhões, deixando em caixa um superávit de cerca de R$ 1 bilhão.

Todavia, ressalva-se que, do total aportado pelo Tesouro Estadual, cerca de R$ 1,75 bilhão originou-se de depósitos judiciais, de acordo com o permitido na Lei estadual nº 20.557/2019, demonstrando que essa operação representa uma permutação de passivos.

No entanto, com as recentes alterações previdenciárias aprovadas, por meio da Emenda Constitucional estadual nº 65, de 21 de dezembro de 2019, os efeitos financeiros oriundos dessa norma somente ocorrerão a partir do exercício financeiro de 2020, havendo com isso uma expectativa de redução dos déficits, bem como dos valores que são aportados pelo Tesouro Estadual nos próximos anos.

Portanto, cabe ao Governo do Estado, nos exercícios vindouros, continuar realizando uma boa e eficiente gestão do RPPS, precavendo-se especialmente em períodos de crise econômica.

4.11.4 Receita Patronal do Regime Próprio de Previdência Social

A partir do exercício de 2018, com o início da execução do Termo de Cooperação Técnica nº 003/2016, os Poderes e os Órgãos Autônomos passaram a cumprir o que assevera o artigo 23, inciso III, da Lei Complementar nº 77/2010, que trata da contribuição da receita patronal, estabelecendo a alíquota de 28,5% calculada sobre a base de contribuição dos segurados ativos.

Em 2019, as receitas patronais consolidadas oriundas dos Poderes e Órgãos Autônomos aumentaram cerca de 20% em relação a 2018, atingindo cerca de R$ 2 bilhões. Deste valor, 82,60% referem-se ao Poder Executivo e 17,40% aos demais.

4.11.5 Receita de Compensação Previdenciária

Os recursos de compensação previdenciária somente podem ser utilizados para pagamento de benefícios previdenciários do próprio regime e na constituição de

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

fundo previdenciário, sendo que não há permissão para movimentação financeira entre contas do mesmo órgão.

Desde 17/10/2011, quando foi firmado Termo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Previdência Social - MPS e o Governo do Estado de Goiás, para operacionalização do Sistema de Compensação Previdenciária - COMPREV, tendo como operadores do Termo o INSS e a Goiasprev.

Após análise das receitas previdenciárias, verifica-se que em 2019 a entidade previdenciária estadual obteve receita de R$ 15,2 milhões referente à esta modalidade de compensação previdenciária.

4.11.6 Centralização para pagamentos dos Benefícios Previdenciários

A Constituição Federal, em seu art. 40, § 20, veda a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos e proíbe também a existência de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, com exceção dos militares.

Em obediência ao mandamento constitucional, o art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 66/2009 outorgou à Goiasprev a atribuição de gerir os regimes de previdência (RPPS e RPPM). Portanto, a lei consigna à Goiasprev a gestão do regime previdenciário em Goiás e isso contempla todos os servidores públicos estaduais.

De acordo com o art. 90 da Lei Complementar nº 77/2009, há a previsão de que o pagamento de todos os benefícios previdenciários de qualquer dos Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Goiás será processado na Goiasprev e que dados e informações deverão ser encaminhados até o dia 20 (vinte) de cada mês à gestora.

Em 2016, em decorrência da exigência da lei complementar nº 77/2010 e do que prescreve o seu art. 90, § 2º, os Poderes e Órgãos Autônomos firmaram o Termo de Cooperação Técnica nº 003/2016, no qual foram estabelecidas as regras para as transferências de dotações orçamentárias.

Portanto, a partir de 2018, iniciaram-se os registros previdenciários no tocante à transferência de orçamento e pagamento dos benefícios pela unidade gestora da previdência.

4.11.6.1 Pagamentos dos Benefícios Previdenciários reconhecidos por decisão judicial ou administrativa

Em relação a este tema, a Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica nº 003/2016, que trata dos pagamentos de passivos decorrentes de decisão judicial ou administrativa, determina que eles não constituem objeto do presente Termo de Cooperação, e devem ser suportados pelos orçamentos dos respectivos Poderes e Órgãos Autônomos.

Por conseguinte, recursos da ordem de R$ 211 milhões pagos aos inativos e pensionistas dos outros Poderes e Órgãos Autônomos em 2019, não estão sendo efetuados pelo órgão previdenciário, resultando em subavaliação do déficit

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

previdenciário estadual. Tais despesas representaram 20,29% do total dispendido por esses Órgãos, que foi de R$ 1,04 bilhão.

Portanto, vê-se que a Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica descumpre o art. 90 da Lei Complementar Estadual nº 77/2010 e abre uma margem aos demais Poderes e Órgãos Autônomos para que gastos sejam despendidos na categoria "exercícios anteriores" sem a operacionalização do órgão previdenciário, que deveria ser responsável por estes pagamentos.

Ante à situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte **irregularidade**:

> **Descumprimento do artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 77/2010 pela Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça e Órgãos Autônomos de Goiás.**
> Pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas, reconhecidos por decisão judicial ou administrativa, não constituem objeto do Termo de Cooperação firmado entre os Poderes e Órgãos Autônomos, resultando em subavaliação do déficit previdenciário.

Também por conta disso, o Estado de Goiás não possui situação regular e a emissão do atual Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, com validade até 07/09/2020, somente foi emitida em função de decisão judicial.

O cumprimento das exigências impostas pelo órgão que fiscaliza a Previdência Social possibilitará ao Estado de Goiás conhecer individualmente o déficit real atribuído a cada Poder e Órgão autônomo, além de efetuar o cálculo atuarial fidedigno à realidade estadual.

Diante disso, há que se expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Governdo de Goiás e aos demais Poderes e Órgãos Autônomos, para que adotem a medida indicada ao final deste Relatório com vistas a sanar a irregularidade.

4.11.7 Regime de Previdência Complementar

O regime de previdência complementar, instituído por meio das Emendas Constitucionais nº 41/2005 e nº 47/2005, tem como objetivo buscar a recomposição do equilíbrio da previdência, sua solvência e isonomia de tratamento entre os trabalhadores do setor público e privado.

Tendo como referência as premissas conferidas pela Constituição Federal, a Lei Complementar Estadual nº 77/2010, em seu art. 102, estabeleceu a possibilidade de instituição do regime de previdência complementar do Estado de Goiás.

Posteriormente, a Lei estadual nº 19.179/2015 instituiu tal regime, aplicando suas regras aos servidores que tenham ingressado após a sua entrada em vigor e que tenham optado em fazer parte dele. Essa Lei também fixou que o valor da contribuição do patrocinador será igual à do participante, não podendo exceder o percentual de definido de 8,5% sobre a sua remuneração, idêntica aos 8,5% fixados para servidores federais por meio da lei federal.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Segundo informações contidas no relatório de gestão da PREVCOM-Brc, constata-se que a Fundação recebeu do Tesouro Estadual o montante de R$ 3,0 milhões para custear as atividades administrativas e/ou pré-operacionais e contava com 170 participantes em dezembro/2019.

Portanto, a análise desta Corte de Contas demonstra que as contribuições recebidas dos servidores, da ordem de R$ 2,5 milhões, são inferiores ao repasse que o Tesouro Estadual fez a para PREVCOM-Brc. Deve-se pontuar que a Fundação ainda está em sua fase inicial de captação de contribuintes. Todavia, os números evidenciam certo descompasso entre as contribuições e os recursos extras recebidos do Tesouro Estadual para manter o sistema de previdência complementar em Goiás.

As contas relativas ao exercício financeiro de 2020 poderão permitir uma análise mais detalhada sobre o equilíbrio financeiro da PREVCOM-Brc, já com os reflexos da aplicação da Emenda Constitucional Estadual nº 65/2019, com vigência a partir 2020.

4.12 Transparência na Gestão Fiscal

Garantido constitucionalmente e com previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o acesso à informação possibilita à sociedade conhecer as ações realizadas pelos seus governantes e, ao mesmo tempo, visualizar a destinação dos recursos públicos. Assim, o cidadão comum poderá realizar um acompanhamento e controle das atuações governamentais em várias esferas de governos.

A LRF, em seu art. 1º, §1º, define que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente. Desse modo, torna-se evidente que a transparência é fundamental para o agente público atingir a responsabilidade na gestão fiscal.

A transparência da gestão fiscal é cobrada pela sociedade por meio do controle social e, desse modo, devem ser divulgados os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal, bem como as versões simplificadas desses documentos.

A Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a Lei Complementar nº 101/00, ampliou a transparência na gestão pública. Essa lei inova ao determinar aos Gestores que disponibilizem, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes da federação.

Tanto a Lei federal nº 12.527/2011, quanto a Lei estadual nº 18.025/2013, que regulam o acesso à informação, além de ampliar a transparência que deve ser dada aos atos públicos, propiciaram avanços importantes para que os gastos públicos sejam divulgados a toda sociedade de maneira inteligível e completa.

Esta Corte de Contas tem acompanhado, por meio dos relatórios de gestão fiscal, o cumprimento da transparência na gestão fiscal.

Todavia, tendo por base a referida legislação e em relação à transparência das Organizações Sociais que administram os hospitais públicos estaduais, observou-se que as informações relacionadas à remuneração dos funcionários e diretores estão desatualizadas.

Ante à situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte **irregularidade**:

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Descumprimento do artigo 6º da Lei estadual nº 18.025/2013 pelas Organizações Sociais que administram os hospitais públicos estaduais.>>

As informações, no que concerne à transparência ativa referentes à remuneração dos empregados e dirigentes das Organizações Sociais que administram os hospitais públicos, estão desatualizadas.

Diante disso, há que se expedir **DETERMINAÇÃO** à Secretaria de Estado da Saúde, bem como à Controladoria-Geral do Estado, para que adotem a medida indicada ao final deste Relatório com vistas a sanar a irregularidade.

Por outro lado, a Controladoria-Geral da União - CGU criou o programa Escala Brasil Transparente - EBT, com o propósito de medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. A EBT - Avaliação 360° contempla não só a transparência passiva, mas também a transparência ativa, com a publicação de informações na internet. O período da avalição compreendeu o intervalo de 09 de julho de 2018 a 14 de novembro de 2018, tendo o Estado de Goiás obtido a nota 9,15, 9ª posição no ranking nacional entre os Estados, o que reflete uma busca pelo aperfeiçoando da transparência.

No âmbito estadual, o TCE-GO vem fomentando a melhoria contínua da transparência pública. Ao implementar a metodologia formulada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, este Tribunal de Contas promoveu, em 2019, a avaliação dos Portais de Transparência dos órgãos e entidades estaduais.

Neste primeiro trabalho, foram avaliados 53 portais, tendo esta Corte de Contas atingido o 1º lugar no ranking estadual com 78,5% de índice de transparência[6], seguidos por Ministério Público do Estado, Universidade Estadual de Goiás, Agência de Fomento do Estado e Secretaria de Estado da Saúde, com 73,1%, 72%, 70,9% e 70,2%, respectivamente, ficando a média-geral de índice de transparência em 53,30%, portanto, um percentual bem abaixo da avaliação efetuada pela Controladoria-Geral da União, já que o TCE-GO utiliza uma quantidade maior de critérios em relação à metodologia utilizada pela CGU.

Essa avaliação contribui para que os gestores dos órgãos e entidades estaduais adequem seus atos e procedimentos para a correta aplicação do compêndio de leis e regulamentos que dão suporte à transparência na gestão pública.

4.13 Acompanhamento de Outros Aspectos da LRF

4.13.1 Restos a pagar

Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício de referência, distinguindo-se as processadas das não processadas. Enquanto as primeiras compreendem aquelas que já passaram pela fase de liquidação, restando pendente apenas o seu pagamento, as segundas referem-se às despesas que não foram liquidadas até o último dia do exercício.

De modo geral, os Restos a Pagar constituem-se em dívidas de curto prazo e, como tais, precisam de cobertura de caixa. Assim, em atenção aos princípios do

[6] https://portal.tce.go.gov.br/avaliacao-portais-transparencia

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

equilíbrio e da gestão fiscal responsável, ao final de cada exercício, as despesas inscritas em Restos a Pagar deverão estar cobertas pelo saldo financeiro constante nas contas de caixa e bancos.

Da análise realizada, observa-se que, do total de R$ 3,12 bilhões referentes a Restos a Pagar de Exercícios Anteriores a 2019, foi pago em 2019 o valor de R$ 1,29 bilhão, e, também em 2019, foi promovido o cancelamento de R$ 426 milhões. Deste montante cancelado, R$ 180 milhões referem-se a Restos a Pagar Processados, ou seja, já haviam passado pela fase de liquidação da despesa, o que denota que houve a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do crédito nos termos da Lei 4.320, sendo que 95% dos cancelamentos ocorreram no Poder Executivo. A título de comparação, no exercício de 2018 foram cancelados apenas R$ 53 milhões de RPP, o que representa um aumento do cancelamento de RPP de aproximadamente 339% em 2019, em relação a 2018.

O elevado volume de cancelamento de Restos a Pagar pode ser visto como medida antieconômica, pois, para que uma despesa chegue à fase de empenho são consumidos recursos financeiros e de pessoal por parte da administração pública, de modo que o cancelamento de despesas inscritas em Restos a Pagar, mesmo não processadas, é medida que requer avaliação criteriosa, já que pode configurar a quebra de contratos celebrados entre a Administração Pública e seus fornecedores, acarretando lesão ao fornecedor de boa-fé.

O saldo de Restos a Pagar de Exercícios Anteriores a 2019, abrangendo os exercícios de 2012 a 2018, caiu de R$ 3,12 bilhões para R$ 1,42 bilhão, sendo que 74,25% deste valor refere-se apenas ao exercício de 2018.

Em relação ao exercício de 2019, houve a inscrição de mais R$ 2,11 bilhões em Restos a Pagar, que, somado com a reinscrição dos saldos de Restos a Pagar de exercícios anteriores, totaliza o valor de R$ 3,52 bilhões ao final do exercício.

Nos últimos três anos, observa-se um crescimento constante de Restos a Pagar Processados, quando se atinge o valor de R$ 3,52 bilhões, o que representa um acréscimo de quase 13% se comparado com o exercício de 2018 (R$ 3,12 bilhões). Com a análise da variação deles por Grupo de Despesas, observa-se que os relacionados à dívida pública (Amortização, Juros e Encargos) e Pessoal e Encargos Sociais são as elevações mais relevantes.

De 2018 para 2019, o saldo de Restos a Pagar referente a amortização da dívida e encargos aumentou em mais de R$ 1 bilhão, em razão da suspensão do pagamento da dívida, obtida por meio de liminares em ações judiciais perante o Supremo Tribunal Federal - STF.

Por outro lado, houve redução do saldo de Restos a Pagar relativo ao grupo de despesas de Pessoal e Encargos Sociais na ordem de R$ 652 milhões, em decorrência do pagamento da folha de dezembro/2019 dentro do próprio exercício, lembrando que o saldo de 2018 não contém o total da folha de pessoal, vez que ela não foi totalmente empenhada dentro do seu exercício.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Vale enfatizar que toda essa situação revela que a administração pública estadual compromete o orçamento subsequente com a responsabilidade de quitar essas dívidas contraídas em exercícios anteriores.

4.13.2 Demais Obrigações Financeiras

Segundo a 9ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, as Demais Obrigações Financeiras são obrigações que não transitaram pela execução orçamentária e, consequentemente, não foram inscritas em Restos a Pagar.

Desta forma, são dívidas de curto prazo que necessitam de disponibilidade de caixa para seu imediato pagamento, como, por exemplo, os depósitos e as consignações sem o valor correspondente nas contas de ativos e as obrigações incorridas que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram o empenho cancelado.

Quanto aos depósitos e consignações, existe um déficit no exercício de 2019 na ordem de R$ 1,47 bilhão ao comparar os valores inscritos no Ativo e Passivo. Comparando o referido déficit (Ativo menos Passivo), verifica-se que houve uma redução de 2017 para 2019, de R$ 7 bilhões para R$ 1,47 bilhão.

Todavia, tais valores não vêm sendo considerados na elaboração do Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal, em descumprimento à Recomendação nº 11 do Parecer do TCE-GO sobre as Contas de Governo de 2017, ratificada pela Determinação nº 15 do parecer sobre as Contas de Governo de 2018 e item 04.05.05 do Manual de Demonstrativos Fiscais (9ª Edição, pág. 615).

Ante à situação encontrada, a Unidade Técnica entendeu configurada a impropriedade abaixo:

> **Descumprimento do Manual de Demonstrativos Fiscais (Item 04.05.05) pela não inclusão dos valores de depósitos restituíveis e valores vinculados no Anexo 5 do RGF**
>
> Não inclusão dos valores relativos a depósitos restituíveis e valores vinculados nas colunas de disponibilidade de caixa e de demais obrigações financeiras do Anexo 5 - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal, totalizando o saldo a descoberto de R$ 1,47 bilhão.

Já em relação às obrigações incorridas e que não foram registradas orçamentariamente, ou que tiveram a liquidação e/ou empenho cancelado, apenas o Poder Executivo, Defensoria e Tribunal de Contas dos Municípios - TCM registraram as Obrigações por Competência no Portal de Aplicações e realizaram o respectivo registro contábil, ressaltando-se que apenas o Executivo considerou tais valores no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF), no valor de R$ 508 milhões.

Ademais, por terem sido preenchidos de forma manual pelos respectivos contadores dos Poderes e Órgãos, não foi possível atestar a completude e correção dos dados cadastrados nos relatórios de Obrigações por Competência. Contudo, os valores

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

conferem com os efetivamente contabilizados. Nesse sentido, a Secretaria da Economia, ao emitir orientação acerca do encerramento do exercício, dispôs que "devem ser incluídas as obrigações (provisões) decorrentes de demandas judiciais trabalhistas e cíveis".

Diante disso, há que se expedir **RECOMENDAÇÃO** a todos os Poderes e Órgãos Autônomos, para que adotem a medida indicada ao final deste Relatório com vistas a sanar a impropriedade.

4.13.3 Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF) visa dar transparência ao montante financeiro disponível para fins da inscrição em Restos a Pagar, indicando se o ente possui liquidez para arcar com seus compromissos.

No que tange à publicação do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, é importante destacar que o Poder Executivo não publicou a versão consolidada do referido anexo, conforme preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais.

Ante à situação encontrada, a Unidade Técnica entendeu configurada a seguinte **impropriedade**:

> **Descumprimento do item 04.05.01 do Manual de Demonstrativos Fiscais**
>
> Não publicação da versão consolidada do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, que cabe ao Poder Executivo, nos termos do MDF.

Além de constar a disponibilidade de caixa e restos a pagar, o demonstrativo deve considerar também as demais obrigações que não tenham passado pela execução orçamentária, que, por sua vez, devem também ser consideradas na apuração da "Disponibilidade de Caixa Bruta". Desta forma, as demais obrigações financeiras contemplam as Obrigações por Competência, no valor de R$ 508 milhões e Outras Obrigações (Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados), no valor de R$ 1,83 bilhão.

Da análise realizada, constata-se a situação financeira deficitária do Estado de Goiás, pelo fato de que várias fontes de recursos apresentaram insuficiência de caixa ao final do exercício de 2019, no total de R$ 4,31 bilhões, destes, 99% referente ao Poder Executivo, sendo que 55,7% do déficit total concentra-se na fonte 100 (Receitas Ordinárias), o que demonstra que o Estado de Goiás ao final de 2019 não possuía caixa suficiente para cumprimento de suas obrigações, como Restos a Pagar com vinculação em saúde e educação.

Por outro lado, considerando que a insuficiência de caixa do exercício de 2018 foi de R$ 6,73, observa-se uma redução do déficit das disponibilidades na ordem de R$ 2,4 bilhões, representando uma diminuição de 35,87%. Por mais que a melhora seja significante, vale lembrar que o Estado de Goiás utilizou-se de depósitos judiciais no valor de R$ 1,87 bilhões, conforme descrito no Item 4.14.3 - Evolução do Déficit Tesouro Estadual. Entretanto, em que pesem os valores representarem um desequilíbrio das contas públicas, embora haja uma relativa melhoria em relação às contas do exercício de 2018, não há, no momento, o descumprimento do disposto no art. 42 da LRF, porquanto, a sua aplicação incidirá apenas nas contas relativas ao exercício de 2022.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

De toda sorte, cabe ao Governo de Goiás perseguir o equilíbrio das contas públicas, diante do preceito previsto no art. 1º, § 1º da LRF, o que impõe que ajustes sejam realizados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros, e que seja possível, até 2022, deixar disponibilidades em caixa para quitação dos Restos a Pagar e das Demais Obrigações Financeiras.

Desta feita, pelos procedimentos aplicados e análises realizadas, a Unidade Técnica concluiu pela ocorrência da seguinte **irregularidade**:

> **Descumprimento do art. 1º, §1º LC nº 101/00**
>
> Desequilíbrio Financeiro das Contas Estaduais pela indisponibilidade de caixa para inscrição e quitação dos restos a pagar e demais obrigações financeiras, totalizando ao final do exercício de 2019, o montante de R$ 4,31 bilhões.

Diante disso, há que se expedir **DETERMINAÇÃO** ao Governo de Goiás, para que adote as medidas indicadas ao final deste Relatório com vistas a sanar, respectivamente, a irregularidade e a impropriedade acima destacadas.

4.14 Conta Centralizadora e Conta Única do Tesouro Estadual

Em razão do princípio da unidade de caixa ou unidade de tesouraria o Estado de Goiás instituiu, por meio do Decreto Estadual nº 5.525, de 21 de dezembro de 2001, a Conta Centralizadora Estadual.

A partir do exercício de 2011, este Tribunal de Contas passou a alertar o governo do Estado acerca de impropriedades verificadas na operacionalização da referida conta, e expedir recomendações para correção dos problemas verificados, em especial o chamado déficit do Tesouro Estadual, por meio dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Governador.

Em vista disso, e com o objetivo de substituir a sistemática de Conta Centralizadora, em 21 de dezembro de 2015 foi publicada a Lei Complementar nº 121/2015 instituindo o Sistema da Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE), que deveria ser implementado gradualmente até o final do exercício de 2017.

Para organizar e regulamentar a forma como se daria a adoção e operacionalização do Sistema CUTE, houve a expedição do Decreto nº 8.853, de 20 de dezembro de 2016, prevendo que a baixa dos saldos remanescentes, para possibilitar o encerramento da Conta Centralizadora, será realizada à medida que as disponibilidades financeiras do Tesouro se apresentarem suficientes, respeitado o prazo máximo de 48 meses, que se encerra neste exercício de 2020.

4.14.1 Verificação dos Saldos da Conta Centralizadora e Conta Única

O Tesouro Estadual apresentou saldos junto às Contas Centralizadora e Única, em 31/12/2019, de R$ 3.678.430 e R$ 419.192.491, respectivamente.

Entretanto, pela análise dos saldos contabilizados pelos órgãos/entes na Conta Centralizadora (R$ 146.607.966) e na CUTE (R$ 577.124.309), restou demonstrado o registro contábil de saldos apenas gerenciais, sem a correspondente sustentação financeira, razão pela qual ao final do exercício de 2019 o Tesouro Estadual apresentou

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

déficits de R$ 142 milhões junto à Conta Centralizadora e de R$ 157 milhões junto à CUTE.

Desse modo, apenas 2,51% dos valores contabilizados na Conta Centralizadora e 72,63% dos valores registrados na CUTE possuíam sustentação financeira ao final do exercício de 2019. Assim, apenas 58,43% do saldo contabilizado possui lastro financeiro, embora represente uma melhora significativa se comparado ao percentual apresentado ao final do exercício de 2018 de 3,12%.

Outrossim, tal fato revela que os valores registrados pelos órgãos/entes como caixa e equivalentes de caixa não atendem aos atributos qualitativos da informação, da representação fidedigna, da compreensibilidade e da verificabilidade.

Nesse aspecto, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

> **Descumprimento do art. 50, I e III, da LC n.º 101/00 bem como dos requisitos de transparência, representação fidedigna e verificabilidade das informações pelo registro de saldos contáveis junto à Centralizadora e CUTE sem sustentação financeira**
>
> Apenas 2,5% dos valores contabilizados na Conta Centralizadora e 72,63% dos valores registrados na CUTE possuíam sustentação financeira, vez que ao final do exercício de 2019, segundo registros contábeis, havia R$ 723.732.275, sendo que os extratos bancários apresentam saldo disponível de R$ 422.870.921.

Em razão disso, há que se expedir **DETERMINAÇÃO** ao Governo de Goiás para que adote a medida indicada ao final desta análise com vistas a sanar a irregularidade acima indicada.

4.14.2 Reversão de Saldos Financeiros ao Tesouro Estadual

A Lei Estadual nº 19.505/2016, modificada pela Lei 20.195 de 06 de julho de 2018 promoveu alterações em diversos Fundos Estaduais, dispondo que "As receitas ordinárias classificadas como Fonte 100 serão registradas contabilmente no Tesouro Estadual".

Em 31/12/2019 houve o registro de reversão de saldos financeiros de diversos Fundos e Agências ao Tesouro Estadual, no total de R$ 872.810.760.

Identificou-se como reversão indevida o valor de R$ 94.220.190 e em alguns casos não foram deixados saldos suficientes para quitação dos Restos a Pagar inscritos por fonte de recursos, conforme Tabela 57 do Relatório Técnico da Gerência de Controle de Contas.

Em comparação às reversões indevidas realizadas no exercício anterior (R$ 165.848.349), houve uma redução de 43,18% do valor revertido em 2019.

Portanto, restou evidenciada pela a Unidade Técnica a seguinte irregularidade:

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Reversões indevidas de saldos financeiros ao Tesouro Estadual: reversão à maior de saldos financeiros ao Tesouro Estadual, não sendo deixados valores suficientes para quitação dos restos a pagar inscritos por fonte de recursos, totalizando R$ 94.220.190.

Diante disso, há que se expedir **DETERMINÇÃO** ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final desta análise com vistas a sanar a irregularidade apontada.

4.14.3 Evolução do Déficit do Tesouro Estadual

Tendo em vista o saldo negativo da Conta Centralizadora, da Consta Única e, ainda, adicionando as reversões indevidas, o saldo negativo total do Tesouro Estadual ao final do exercício de 2019 foi de R$ 395.081.544.

Em relação ao exercício de 2018 houve considerável redução do saldo negativo do Tesouro em 2019 no montante de R$ 861.244.661 (68,55%).

Todavia, a Gerência de Controle de Contas apurou que a redução advém de recursos obtidos por meio da Lei Estadual nº 20.557 de 11 de setembro de 2019, provenientes de depósitos judiciais, na ordem de R$ 1,86 bilhão. Segundo o RREO do 6º bimestre, ao considerar que o déficit do exercício de 2019 foi de R$ 2.913.216.157,13 o que, por sua vez, corresponde a um déficit mensal médio de R$ 242.768.013,09, caso o Governo não tivesse obtido tais recursos, o saldo negativo do tesouro seria de aproximadamente R$ 1.366.153.596.

Destarte, apesar das melhorias evidenciadas em comparação com exercícios anteriores, principalmente no que concerne à transparência dos valores registrados e o controle dos mesmos por fonte de recursos, a CUTE acumula saldo negativo no Tesouro Estadual desde a sua criação, nos moldes como acontecia na Conta Centralizadora.

No Parecer Prévio às Contas do exercício de 2014, este Tribunal entendeu que caso houvesse a continuidade da sistemática adotada pelo Estado na operacionalização da Conta Centralizadora, sem o equacionamento definitivo da questão, poderia esta Corte emitir Parecer Prévio pela não aprovação das Contas.

Pelo que foi constatado, a CUTE ainda não trouxe equacionamento definitivo à questão, iniciou a sua operacionalização apresentando saldo negativo no Tesouro Estadual no montante de R$ 354.361.581, dobrou o valor em 2017, R$ 751.448.034, em 2018 atingiu a cifra de R$ 1.037.539.831 e somente em 2019, após os ajustes e devido ao reflexo dos recursos dos depósitos judiciais, houve considerável redução para o montante de R$ 252.152.008, neste incluído o valor relativo à reversão indevida de saldos financeiros junto à CUTE.

Todavia, mesmo diante da constatação de que a redução do déficit do Tesouro tenha sido derivada da utilização de depósitos judiciais para cobertura do déficit previdenciário, considera-se que o Estado cumpriu em 2019 a determinação constante do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador relativas ao exercício de 2017, de reduzir o saldo negativo do Tesouro Estadual junto à Conta Única do Tesouro Estadual

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

- CUTE, em cada exercício financeiro, em no mínimo 20,00%, até a efetiva extinção do déficit, tendo como limite o exercício de 2022.

4.15 Renúncia de Receitas

Ao elaborar este tópico, a Gerência de Controle de Contas tencionou apontar o montante dos valores de incentivos concedidos pelo Estado na atração de investimentos e na redução das desigualdades, bem como avaliar o cumprimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, primordialmente em relação à transparência das peças orçamentárias.

Conforme o Anexo de Metas Fiscais da LDO, foi estimado para o exercício de 2019 um total de R$ 7.933.578.041 em renúncia de receitas, apresentando um decréscimo de 20% em relação ao previsto para 2018. Desse montante, 97% corresponde a incentivos de ICMS.

Quanto às medidas de compensação, há menção no referido Anexo de que os benefícios fiscais previstos não comprometem as metas fiscais estabelecidas pelo Estado por haverem sido expurgados do cálculo da receita, conforme inciso I, do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Gerência de Controle de Contas verificou melhoria na informação contida no Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita em relação aos exercícios anteriores, sendo apresentada a estratificação dos Setores/Programas/Beneficiários dos incentivos fiscais, além de constar os valores relativos aos programas Produzir e Fomentar, constatação esta que havia sido objeto de determinação pelo TCE/GO nos Pareceres anteriores.

Conforme dados do Portal da Transparência do Estado de Goiás o montante concedido em renúncia de receitas foi de R$ 7.976.438.342,80, o que representa aproximadamente 28% da receita realizada no período. Esse montante foi 0.5% inferior ao previsto.

No entanto, é curial registrar que os valores referentes aos benefícios de isenção e de redução de base de cálculo, apesar de constarem da estimativa e compensação da renúncia de receitas da LDO, não estão divulgados no Portal de Transparência do Estado, que contempla somente o Crédito Outorgado (R$ 4.469.057.544,84) e os programas Produzir/Fomentar (R$ 3.507.380.797,96).

Quanto à contabilização, foi registrado como renúncia de receita o valor total de R$ 8.456.026.383,58, destacando-se R$ 3.185.206.412,59 referentes a Crédito Outorgado, R$ 2.964.543.472,36 relacionados aos programas Produzir e Fomentar e R$ 906.174.293,49 de isenção de IPVA e ICMS, que correspondem a 85% dos incentivos contabilizados.

Importante ressaltar que não foi observado o disposto no item 4.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público sobre a contabilização pelo regime de competências, haja vista que a contabilização não ocorre mensalmente pelo regime de competência, prejudicando a transparência mensal das demonstrações, vez que, na

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

conta contábil "6.2.1.3.2", ela ocorreu unicamente na data de 27 de dezembro de 2019, em montantes globais por cada modalidade de incentivo.

Desse modo, a Unidade Técnica constatou a seguinte irregularidade:

> **Contabilização intempestiva da renúncia de receitas** :a contabilização da renúncia de receitas referente ao exercício de 2019 ocorreu apenas no dia 27/12/2019, descumprindo o disposto no item 4.5 MCASP sobre contabilização pelo regime de competência.

Há que se expedir **DETERMINAÇÃO** ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final desta análise com vistas a sanar a irregularidade apontada.

4.15.1 Acompanhamento da Renúncia de Receitas pelo TCE-GO e ALEGO

Em um contexto de elevado percentual da renúncia de receitas em Goiás, em comparação com a receita prevista/realizada e com a média dos estados circunvizinhos, e em virtude da conjuntura de crise fiscal pela qual passam todos os entes da federação, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão TCE 5.661/2017-Plenário, reconheceu a necessidade de revisão das políticas de incentivos fiscais no Estado, determinando a redução de incentivos no importe de, pelo menos, 9% ao ano.

Nesse cenário, a matéria relativa a concessão de incentivos fiscais em Goiás foi objeto de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada em março de 2019 e concluída em março de 2020, formada por técnicos da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado, com intuito de se fazer um levantamento geral da sistemática de concessão e utilização dos incentivos fiscais no Estado e irregularidades gerais.

Conclusivamente, a CPI apurou que ainda persiste a prática de publicação de decretos autônomos que instituem novas hipóteses de incentivos fiscais sem o necessário respaldo em prévia lei específica, a existência de decretos que internalizam, sem lei, incentivos fiscais aprovados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária, e também deficiência no sistema de elaboração e formalização dos Termos de Acordo de Regime Especial, porquanto não passam por prévia análise jurídica da PGE-GO, sendo firmados diretamente entre a Secretaria da Economia e os representantes, entre outros.

Quanto aos programas Produzir e Fomentar, embora o relatório final da CPI tenha reconhecido benefícios socioeconômicos para o Estado, detectou excessos/impropriedades que configuram má alocação da política pública que demanda correção.

5. Vinculações Constitucionais

5.1 Destinação de Receita aos Municípios

No exercício de 2019, o Estado arrecadou R$ 17.686.382.287 de ICMS (exceto adicional CF, ADCT, art. 82, §1º), IPVA e IPI. De acordo com as disposições do art. 107

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

da Constituição Estadual deveriam ser destinados aos municípios o valor de R$ 4.815.313.629.

Está registrado no Balanço do Estado como efetivamente repassado aos municípios o valor de R$ 4.811.204.909,65. Não obstante tenha ocorrido excesso no repasse da parcela referente ao IPVA no valor de R$ 1.364.230, na composição total houve repasse a menor aos municípios na ordem de R$ 4.108.719. A parcela relativa ao ICMS apresentou insuficiência de distribuição na ordem de 5,4 milhões.

Acerca da divergência apurada foi citada a Secretária de Estado da Economia, por meio do Ofício nº 1269 SERV-PUBLICA/2020, de 17 de junho de 2020, em atendimento ao Memorando nº 43/2020 - GCCS, tendo apresentado a Nota Técnica nº 7/2020 - SCG- 15698, com as seguintes informações:

> 12. A Subsecretaria do Tesouro Estadual e Subsecretaria da Receita Estadual já haviam demandado uma auditoria completa, a partir de março de 2020, das regras de arrecadação e distribuição de tributos, bem como da integração entre os Sistemas de Arrecadação (ARR e SARE) e o Sistema de Contabilidade Geral (SCG), para fins de apuração de eventuais diferenças já apontadas pelo FNDE, conforme Ofício nº 12150/2020/Cosef/Cgfse/Digef-FNDE (evento nº 000013718380).
>
> 13. A Superintendência Contábil e a Superintendência de Informações Fiscais identificaram diversos pontos para análise da auditoria das regras de arrecadação e distribuição de tributos, demandando a criação dos seguintes relatórios para validação das regras implementadas, o cumprimento pelos agentes arrecadadores e sua contabilização:
>
> (...)
>
> d. Relatório de Auditoria das Repartições de Receitas com municípios e FUNDEB;
>
> (...)
>
> 14. O detalhamento dos relatórios e ações citadas no item 13 desta nota técnica está descrito, com o referido cronograma de implantação, no "Cronograma das Ações para Auditoria da Arrecadação e Distribuição de Tributos do Estado de Goiás" (evento nº 000013809014).
>
> 15. A conclusão do processo de auditoria da arrecadação e distribuição de tributos está prevista para a primeira quinzena de outubro de 2020, quando será emitido relatório com as respectivas apurações e encaminhamentos sugeridos. (grifo nosso).

Diante da informação apresentada, reitera-se a ausência de controle efetivo da distribuição destas receitas pelo Estado de Goiás, conforme apontamentos realizados nas prestações de contas dos exercícios anteriores.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a **irregularidade** abaixo:

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

FL 7256

Ausência de controle quanto ao percentual legal de repasse aos Municípios, nos termos estabelecidos no art. 107, III e IV da Constituição Estadual.

Os demonstrativos apresentados indicam a insuficiência no repasse aos Municípios no valor de R$ 5.472.949,00, referente à receita resultante do ICMS, no exercício de 2019.

Não obstante, acolho as inciativas apresentadas pela Secretaria de Estado da Economia relacionadas à realização de auditoria com o escopo de mapear a distribuição das receitas estaduais e adequar as regras de arrecadação e repartição de receitas por parte das instituições arrecadadoras, com prazo de conclusão previsto para a segunda quinzena de outubro de 2020, para determinar ao Governo do Estado de Goiás, por meio da Secretaria da Economia, que apresente a esta Corte os resultados da auditoria e que, se confirmada a diferença de repasse a menor da receita de ICMS no exercício de 2019, realize a recomposição dos valores aos Municípios, conforme quotas-partes de 2019, bem como promova a adequação da regra de negócio para as transferências constitucionais, visando o equacionamento da irregularidade apontada.

Diante disso, há que se expedir **DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório com vistas a sanar a irregularidade.

5.1.2 Destinação de Receita Tributária ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário

O Estado de Goiás cumpriu o percentual de repasse ao Poder Legislativo (5,25%) e ao Poder Judiciário (10,46%), nos termos do art. 110, § 5º, I, "a" e "b" da Constituição Estadual. Porém, a liberação sob a forma de duodécimos não atendeu plenamente à disposição do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 39 da Lei nº 20.245/2018 - LDO, em razão de o repasse duodecimal não ter compreendido todos os Poderes e Órgãos autônomos, como o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e a Defensoria Pública.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte **impropriedade**:

Inobservância do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 39 da Lei nº 20.245/2018

O repasse dos recursos não é feito integralmente na forma duodecimal, até o dia 20 (vinte) de cada mês, para todos os Órgãos e Poderes que possuem autonomia financeira em Goiás.

Portanto, há que se expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Governo de Goiás, no intuito de observância ao regramento aplicável.

5.2 Aplicação de Receita em Ciência e Tecnologia, inclusive Educação Superior Estadual

Em razão das alterações promovidas no art. 158 da Constituição Estadual pelas Emendas Constitucionais nºs 59, 61 e 64, ambas de 2019, não foi objeto de

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

verificação a aplicação específica de receitas em políticas de Ciência e Tecnologia e na Universidade Estadual de Goiás - UEG, como efetuado nos exercícios anteriores.

Este Tribunal de Contas acompanhou as referidas alterações ao longo do exercício de 2019, conforme análise realizada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do Poder Executivo, referente ao 3º bimestre de 2019, nos autos do processo de nº 201900047001704.

Em vista disso, os valores liquidados pela UEG no exercício de 2019, no montante de R$ 262.222.667,75, na fonte 100, "Função 19 - Ciência e Tecnologia" foram considerados pela Gerência de Controle de Contas no cumprimento da vinculação em MDE, conforme a nova redação do art. 158 da Constituição Estadual.

Cumpre registrar que nas contas de exercícios anteriores a Gerência de Controle de Contas apresentou sugestões ao Governo do Estado no sentido de se verificar a aderência entre as vinculações estabelecidas na Constituição Estadual e as permitidas na Constituição Federal, diante da regra geral estabelecida no artigo 167, inciso IV, da CF/88, que evidencia o princípio da não afetação das receitas de impostos.

Outrossim, reitera-se o entendimento apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, referente ao 3º bimestre de 2019, no sentido de que mesmo diante da desvinculação de receita por parte do Estado de Goiás permanece o dever de promover e incentivar o desenvolvimento e a capacitação científica e tecnológica, com prioridade à pesquisa e à difusão do conhecimento técnico-científico, consoante as diretrizes estabelecidas no art. 167 da Constituição Estadual.

5.3 Aplicação de Receita na Educação

Os Estados devem aplicar, anualmente, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.

No Estado de Goiás, com a edição das Emendas Constitucionais nºs 54 e 55 de 2017, que instituiu o Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas de recursos pelo Estado em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino passaram a corresponder, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior, corrigidas pela variação do IPCA ou da RCL, na forma do art. 41 do ADCT.

Contudo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6129 o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu medida cautelar, em 11/09/2019, para suspender os efeitos dos incisos I e II do artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás na redação dada pelo artigo 1º da Emenda de nº 54/2017, até a decisão de mérito da mencionada ADI.

Em vista disso, a análise realizada pela Gerência de Controle de Contas considerou somente o disposto nos arts. 212 da Constituição Federal e 158 da Constituição Estadual, tendo como valor mínimo a ser aplicado em MDE no exercício de 2019 o montante de R$ 4.765.288.051,02, que representa 25% do total da Receita Líquida de Impostos.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

O Estado apresentou como efetivamente aplicado em MDE o valor de R$ 4.818.905.259,51 em 2019, perfazendo um índice de aplicação de 25,28%.

Após as deduções realizadas pela Gerência de Controle de Contas, com destaque para os restos a pagar inscritos na Fonte 100 - Recursos Ordinários e Fonte 120 - Adicional ICMS Protege sem a respectiva disponibilidade de caixa (Restos a Pagar Inscritos sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino), o valor total considerado foi de R$ 4.786.889.209, representando 25,11% do total da receita líquida de impostos de 2019, perfazendo uma aplicação superior ao mínimo exigido em R$ 21.601.158,00.

Registre-se que no exercício de 2019 não foram consideradas as despesas com inativos e pensionistas no cômputo das despesas com MDE pelo Estado de Goiás.

5.3.1 Aplicação de Recursos pelo Fundeb

O valor devido pelo Estado ao Fundeb no exercício de 2019 foi de R$ 3.395.622.620. Foi efetivamente repassado o valor de R$ 3.182.091.148, resultando no repasse a menor de R$ 213.531.472 referente às receitas resultantes de ICMS.

O Estado de Goiás deixou de considerar o adicional de até 2% do ICMS (ADCT, art. 82, §1º) na base de cálculo dos repasses de ICMS ao Fundeb, em desacordo com o entendimento firmado por este Tribunal de Contas no Acórdão TCE nº 121/2016.

Importante mencionar que este Tribunal de Contas foi oficiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, para conhecimento e adoção das providências cabíveis por parte desta Corte, sobre a necessidade de acerto financeiro pelo Estado de Goiás, em razão de diferença apurada entre os valores disponibilizados ao Fundo em 2019 e aquele efetivamente arrecado, no valor de R$ 213.311.428,42, e que deverá ser disponibilizada no prazo de 30 dias. A documentação enviada foi autuada, por determinação do Relator, Conselheiro Saulo Mesquita, dando origem ao Processo nº 202000047001012.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte **irregularidade**:

> **Repasse a menor ao Fundeb no exercício de 2019, em descumprimento ao disposto no Acórdão TCE-GO nº 121/2016, Manual de Demonstrativos Fiscais e art. 3º da Lei 11.494/2017**
>
> O Estado de Goiás não considerou o adicional de até 2% do ICMS (ADCT, art. 82, §1º) na base de cálculo dos repasses ao Fundeb, em detrimento do entendimento contido no Acórdão TCE nº 121/2016, gerando um repasse a menor no montante de R$ 213.311.428,42, conforme apurado pelo MEC e apresentado Portaria MEC/ME nº 1/2020 para fins de recomposição ao Fundo.

A Secretária de Estado da Economia foi citada para responder à divergência apurada, por meio do Ofício nº 1269 SERV-PUBLICA/2020, de 17 de junho de 2020, em

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

FL. 109 7259

atendimento ao Memorando nº 43/2020 - GCCS. Por meio do Ofício nº 5927/2020 - ECONOMIA (Processo nº 201900047000222, evento nº 247) encaminhou a esta Corte a Nota Técnica nº 7/2020 - SCG- 15698, informando que:

> a) a Secretaria de Estado da Economia encaminhou à Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição de Arrecadação do Salário-Educação - CGFSE, o Ofício nº 5220/2020 - Economia, de 25 de maio de 2020, indagando sobre as possibilidades para a recomposição dos valores ao respectivo fundo, especialmente acerca da hipótese de parcelamento;
>
> b) a Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios do FNDE solicitou informações à Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais da Secretaria do Tesouro Nacional, acerca das questões formuladas pelo Estado de Goiás e, também, por outros entes da Federação, uma vez que tanto a Lei nº 9.424/2007 quanto a Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/2018, não trazem a possibilidade de atendimento das proposições formuladas, mas que diante da excepcionalidade da situação de calamidade pública evidenciada, considerava pertinente analisar a possibilidade de revisão da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/2018, para verificar a possibilidade de prever eventuais parcelamentos ou outros pontos que mereçam reformulação, contemplando, inclusive, a pactuação dessas excepcionalidades entre os Estados e seus respectivos Tribunais de Contas.
>
> c) a Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais da STN, em resposta às indagações formuladas, sugeriu que os aperfeiçoamentos das normas regulamentares ocorressem no contexto das discussões em curso para o novo FUNDEB.

A Secretária de Estado da Economia, informou, também, que concomitantemente às consultas supracitadas, a Superintendência Contábil e a Superintendência de Informações Fiscais realizou levantamento sobre as receitas tributárias arrecadadas pelo Tesouro Estadual e sua distribuição, e constatou que o adicional de 2% do ICMS não estava na regra de distribuição para o Fundeb.

A par disso, informa que já demandou à Federação Brasileira de Bancos, conforme Ofício nº 3678/2020, de 27 de março de 2020, encaminhando nova versão do Manual de Repasse Financeiro, que será implantado em novembro de 2020, em razão da atual demanda do Governo Federal com ações de combate à pandemia de COVID-19, que exigiu dos Bancos o atendimento prioritário dos ajustes demandados pelo Banco Central.

Ao final, a Secretaria de Estado da Economia propõe a esta Corte de Contas para a integral regularização do achado que seja firmado um Termo de Ajuste de Gestão - TAG para o parcelamento do valor devido ao Fundeb em 24 (vinte e quatro) parcelas iguais e sucessivas, com início de pagamento ao final da pandemia de COVID-19; e que até a implementação das novas regras de distribuição, o percentual de 20% do adicional de 2% do ICMS será realizado, no exercício de 2020, por meio de dedução de despesa, cabendo ao Tesouro Estadual encaminhar os recursos ao FUNDEB, via Banco do Brasil.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

À luz das mencionadas considerações a Gerência de Controle de Contas entendeu que determinar a recomposição imediata ao FNDE, no valor de R$ 213.311.428,42, pode comprometer as ações prioritárias de enfrentamento à crise de saúde pública e financeira Goiás, uma vez que os reais impactos da crise financeira provocada pela pandemia da COVID-19 ainda não são mensuráveis em um horizonte de curto prazo.

Como proposta de encaminhamento, a Unidade Técnica sugere que a apreciação da proposição formulada pela Secretaria da Economia, junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, de celebrar um Termo de Ajuste de Gestão - TAG para o parcelamento do valor devido em 24 (vinte e quatro) parcelas iguais e sucessivas, com início de pagamento ao final da pandemia, tenha análise de mérito nos autos do processo de nº 202000047001012, que trata o ajuste anual da distribuição de recursos do Fundeb do exercício de 2019.

Adicionalmente, sugere determinar ao Estado de Goiás, que a partir do exercício de 2020 a Secretaria da Economia promova a transferência de recursos ao Fundeb considerando o adicional de 2% do ICMS e que promova o monitoramento na regra de negócio junto às instituições arrecadadoras do Estado.

Razão assiste à Gerência de Controle de Contas quando afirma que os impactos da pandemia da COVID-19 sobre as contas públicas não são mensuráveis em um horizonte de curto prazo. A previsão do PIB para o ano de 2020 é de uma retração da atividade econômica em -6,4%, segundo a projeção realizada pelo Banco Central[7]. Esse quadro, aliado às ações de combate à pandemia poderá agravar as contas públicas e a situação fiscal do Estado de Goiás em 2020. Apesar do PIB goiano ter fechado o 1º trimestre de 2020 com estimativa de crescimento em 3,4%[8], não se tem como certo que será tendência para todo o exercício.

Dado esse conjunto, acolho parcialmente as sugestões da unidade técnica, para **DETERMINAR** ao Governo do Estado para que adote as medidas indicadas ao final deste Relatório com vistas a sanar as irregularidades.

5.3.2 Distribuição dos Recursos do Fundeb

Em 2019, a totalidade das receitas recebidas do Fundeb foi destinada pelo Governo para a remuneração dos profissionais do magistério, cumprindo assim a determinação estabelecida pelo artigo 2º da Lei 11.494/2007.

Conforme art. 2º da Portaria Interministerial MEC/ME nº 1/2020, que alterou a Portaria Interministerial nº 7/2018 e nº 3/2019, o valor anual mínimo nacional por aluno, ficou definido em R$ 3.528,90 (três mil, quinhentos e vinte e oito reais e noventa centavos) para o exercício de 2019.

[7] Banco Central do Brasil. **Relatório de Inflação**. Brasília, v. 22, nº 2, jun. 2020, p. 41-42. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/ri/relatorioinflacao/202006/ri202006p.pdf>. Acesso em: 26/06/2020.

[8] IMB. INFORME TÉCNICO - Ano X - Número 06 - junho de 2020. Disponível em: <https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2097:3-pib-goi%C3%A1s-1%C2%BA-trimestre-de-2020-junho-2020&catid=38&Itemid=191>. Acesso em: 26/06/2020.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

O Governo do Estado cumpriu a mencionada disposição, pois aplicou o equivalente a R$ 3.742,19 (três mil, setecentos e quarenta e dois reais e dezenove centavos reais) por aluno.

5.3.3 Relatório do Conselho Estadual do Fundeb

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb - CACS-Fundeb tem como objetivo principal acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do referido fundo.

O Parecer Confundeb/GO sobre a aplicação dos recursos do fundo no exercício em análise é uma peça componente da prestação de Contas do Governador. Entretanto, no presente exercício, verificou-se que não foi encaminhado à Secretaria de Estado da Economia.

Assim, trata-se de impropriedade envolvendo a efetiva atuação do Conselho, o qual tem o essencial papel de fortalecer o controle dos recursos do fundo.

Portanto, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte impropriedade:

> **Ausência de envio do Parecer do Cofundeb/GO, contrariando o art. 3º da Resolução Normativa TCE n.º 007/2018**
>
> O Estado de Goiás não encaminhou o Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, sobre a aplicação dos recursos do fundo em 2019, documento que deveria compor a prestação das Contas Anuais do Governador, conforme item 19 do Anexo único da RN nº 007/2018.

Há que se expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Governo de Goiás, visando a adoção da medida indicada ao final desta análise, no intuito de fortalecer a transparência e o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundeb em Goiás.

5.3.4 Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, foi instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação dos entes.

Em consulta ao Portal do FNDE, verificou-se a compatibilidade das informações prestadas ao MEC com aquelas publicadas no RREO do 6º bimestre de 2019, atendendo às recomendações expedidas pelo TCE-GO nos últimos exercícios.

5.6 Aplicação de Receita na Saúde

O Estado deve aplicar anualmente em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS o valor mínimo correspondente a 12% do produto da arrecadação dos impostos, de acordo com os critérios fixados no art. 77 do ADCT/CF.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

No exercício de 2019, esse percentual corresponde a R$ 2.287.338.006,48.

Foi possível constatar que a proporção entre despesa paga e despesa empenhada foi de 96,90%, volume este superior ao apresentado no exercício de 2018 (68%), 2017 (85%) e 2016 (78%). Em relação ao total da despesa executada no Fundo Estadual de Saúde em 2019 (R$ 2.670.178.208,00), comparada com o exercício anterior, houve aumento nominal de 5,63%, o que representa incremento de R$ 142.297.527,00.

Tendo em vista que o art. 24 da Lei Complementar nº 141/2012 permite a inclusão de despesas empenhadas e não liquidadas (restos a pagar não processados) no cômputo do índice constitucional da Saúde, o Estado de Goiás apresentou como efetivamente aplicado no exercício de 2019 o valor de R$ 2.353.628.921, correspondente a 12,35%.

Contudo, considerando que a inclusão de restos a pagar não processados no referido cômputo sujeita-se à existência de disponibilidade de caixa ao final do exercício (inciso II do art. 24 da LC 141/2012), a Gerência de Controle de Contas apurou o cumprimento do índice pelo volume de despesas liquidadas, demonstrando, também, o cenário pela despesa paga no exercício. Em ambos os cenários se observou o cumprimento da vinculação constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS no exercício 2019, porém no percentual de 12,17% e 12,01%, respectivamente.

5.6.1 Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde

Os estados têm obrigatoriedade de registro e atualização permanente no SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde do Ministério da Saúde) dos dados inerentes à saúde, sendo efetuado cálculo automático, a partir das informações prestadas, dos recursos mínimos aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

Pelas análises das informações disponíveis no Portal da Saúde30, em 08 de junho de 2020, constatou-se que o Estado de Goiás realizou a transmissão de dados sobre suas receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde, por meio do SIOPS, durante o exercício de 2019.

Em comparação ao RREO publicado no Diário Oficial do Estado nº 23.304, de 19/05/2020, foi verificado que o Demonstrativo de Gastos na Saúde enviado ao SIOPS possui divergência de metodologia na elaboração, já que foi elaborado considerando apenas a Unidade 2850 (Fundo Estadual de Saúde).

Apesar da diferença, como este valor consta também nas deduções das despesas para apuração do índice, o efeito é nulo na verificação do cumprimento da vinculação constitucional, de modo que o percentual divulgado o SIOPS guarda relação com o apresentado no RREO.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte impropriedade:

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

O demonstrativo de despesas próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde enviado ao Portal SIOPS é divergente daquele publicado no RREO do 6º bimestre de 2019 no Diário Oficial do Estado e Portal da Transparência. Apesar de não haver prejuízo no índice de aplicação em ASPS em 2019, os demonstrativos não foram elaborados sob a mesma metodologia, desconsiderando orientações contidas no Parecer Prévio de 2018 e de 2016.

Diante disso, há que se expedir **DETERMINAÇÃO** ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório para sanar a irregularidade.

5.7 Aplicação de Receita no Fundo Cultural

Com a alteração promovida no art. 8º da Lei Estadual nº 15.633/2006, pela Lei nº 20.656, de 18 de dezembro de 2019, a aplicação em Cultura no Estado de Goiás deixou de ter um mínimo para ter um teto de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita tributária líquida do Estado.

Partindo-se de um total de Receita Líquida Tributária de R$ 8.971.287.174 (ajusta pela Unidade Técnica), o percentual de aplicação em Cultura em 2019 foi evidenciado sob três cenários: com base apenas nas despesas pagas (0,020%); com base apenas nas despesas liquidadas (0,021%); e com base nas despesas empenhadas (0,048%).

Tratando-se de teto de aplicação, conclui-se que em todos os cenários o Estado de Goiás cumpriu a vinculação com Cultura, tendo a Gerência de Controle de Contas considerando como índice efetivo de financiamento de programas e projetos culturais o percentual de 0,020%, correspondente às despesas pagas, ante a indisponibilidade financeira ao final do exercício para pagamento dos restos a pagar inscritos na "Fonte 100 - Recursos Ordinários.

6. Gestão Patrimonial

6.1 Ativo

O Ativo Total estadual cresceu 12,13% em relação a 2018, com concentração maior no Ativo Não Circulante (95,04%), destacando-se as evoluções nominais no Realizável a Longo Prazo, em especial o acréscimo de valores relacionados aos Bens Imóveis pertencentes ao Estado de Goiás.

Houve redução do Ativo Circulante em (6,24%), motivada principalmente por ajustes realizados em Créditos a Curto Prazo. Contudo, houve evolução nas disponibilidades de caixa na ordem de R$ 1,335 bilhão, acréscimo de (83,68%) em relação ao período anterior.

6.1.1 Dívida Ativa

Houve um acréscimo nominal bruto de R$ 2,850 bilhões em relação a 2018 e, considerando o valor registrado como ajuste para perdas no exercício (R$ 1,231 bilhão),

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

o total líquido incorporado à dívida ativa estadual foi de R$ 2,469 bilhões, 5,75% superior ao saldo do exercício anterior.

Impende registrar que a dívida ativa estadual vem apresentando evolução sistemática de seu saldo ao longo do tempo e que a recuperação dos créditos não chega a 1% do estoque registrado nos últimos exercícios, evidenciando a necessidade permanente de adoção de ações efetivas para a recuperação dos créditos inscritos.

Neste contexto, a Subsecretaria da Receita Estadual informou que em 2019 houve a promulgação da Lei Estadual nº 20.492, de 19 de junho de 2019, que instituiu medidas facilitadoras para negociação de débitos relativos ao IPVA e ITCD, aliada às ações associadas à fiscalização e recuperação de créditos tributários.

Com relação ao reconhecimento, mensuração e evidenciação da Dívida Ativa, apesar das melhorias apresentadas, verificou-se a aplicação incompleta do processo de mensuração, principalmente dos aspectos relacionados ao Ajuste de Perdas, nos termos das orientações contidas do item 5.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 8ª Edição, bem como a inobservância ao prazo previsto no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP, aprovado pela Portaria STN nº 548/2015.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

> **Irregularidades quanto ao registro do Ajuste de Perdas da Dívida Ativa**
> Aplicação incompleta do processo de mensuração da Dívida Ativa estadual, principalmente aos aspectos relacionados ao Ajuste de Perdas, nos termos das orientações contidas do item 5.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 8ª Edição.
> Inobservância ao prazo previsto no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP (em 2016 com dados de 2015), aprovado pela Portaria STN nº 548/2015.

Diante disso, há que se expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

6.1.2 Imobilizado

Este Tribunal de Contas vinha emitindo recomendações e determinações nos Pareceres Prévios sobre as Contas Anuais do Governador sobre a necessidade de conclusão da conciliação entre os inventários realizados e a realizar, com os respectivos registros contábeis patrimoniais do Estado, em sintonia com o processo de padronização contábil do reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis, e da respectiva depreciação, amortização e exaustão, destinado à consolidação das contas públicas nacionais.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Em vista disso, a Superintendência Central de Patrimônio da Secretaria de Estado da Administração informou em notas explicativas às demonstrações contábeis do exercício de 2019 que inventariou 82% dos imóveis públicos estaduais e 100% dos bens móveis. Informou ainda a elaboração e publicação da Instrução Normativa nº 005/2019 SEAD que normatiza a realização do inventário nos órgãos e entidades do Estado de Goiás; a integração dos sistemas SPMI e o SIOF, que permitirá o controle tempestivo e efetivo dos registros das entradas dos bens móveis; a determinação de realização de um Censo Imobiliário, com expectativa de finalização das atividades em agosto de 2020; que, assim como no caso do patrimônio mobiliário, não foi possível realizar a depreciação dos bens imóveis.

Diante destas e de outras informações apresentadas, a Gerência de Controle de Contas reafirmou a dimensão e complexidade dos problemas que vinham sendo relatados quanto ao controle e registros dos bens patrimoniais do Estado, e apesar de reconhecer os avanços obtidos, considerando que ainda existem trabalhos em andamento, entendeu não ser possível emitir uma opinião de forma conclusiva, justa e com nível de segurança razoável, na forma exigida pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos artigos 94, 95 e 96, que trata da obrigação do ente público de fazer os devidos registros e controles patrimoniais e das inovações normativas de contabilidade aplicadas ao setor público (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBC TSP, dentre outros).

Diante disso, há que se expedir **DETERMINAÇÃO** ao Governo de Goiás, para que adote medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

6.2 Passivo

Houve redução do Passivo Total em 30,30% em comparação com o exercício anterior, com concentração maior no Passivo Não Circulante (73,86%), onde se registram as obrigações de longo prazo, tendo como principal redução nominal a rubrica Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo.

No Passivo Circulante as principais reduções ocorreram nas rubricas Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais (R$ 1,258 bilhão), em virtude do pagamento de obrigações com pessoal referentes ao exercício de 2018, e Demais Obrigações a Curto Prazo (R$ 2,167 bilhões). Porém, registrou-se aumento do saldo devedor nas operações relacionadas a Empréstimos e Financiamentos de curto prazo, cerca de R$1,080 bilhão, que se deu, principalmente, pela reclassificação da dívida pública de longo para curto prazo, bem como pela apropriação de juros em contratos de empréstimos e financiamentos vigentes.

6.2.1 Provisão Matemática Previdenciária a Longo Prazo

À luz do regramento aplicável aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, sob os aspectos da Gestão Patrimonial, a Gerência de Controle de Contas concluiu que, apesar de não ter sido possível identificar no Balanço Patrimonial

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

consolidado do Estado o resultado das provisões matemáticas no subgrupo Provisões a Longo Prazo/Provisão Matemática Previdenciária a Longo Prazo, dentro do Passivo Não Circulante, em virtude da forma sintética a qual sua estrutura é elaborada, bem como pelo fato de apresentarem saldo zero, uma vez que a diferença negativa entre as despesas e receitas previdenciárias é suportada pelos aportes financeiros do Tesouro Estadual, a apresentação de Notas Explicativas evidenciando os lançamentos e os registros contábeis referentes a situação atuarial dos Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis - RPPS e do Regime Próprio de Previdência dos Militares - RPPM do Estado, sanaram os aspectos relacionados à transparência e publicidade dessas informações.

Relativamente ao atendimento do art. 70, inciso IX, da Portaria MPS nº 464/2018, que revogou a Portaria MPS nº 403/2008, que prescreve a obrigatoriedade da publicação de análise comparativa entre os resultados das três últimas avaliações atuariais do ente, a Secretaria de Estado da Economia apresentou notas explicativas informando que a partir de 2018, os dados utilizados passaram a englobar todos os Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Goiás, tornando inviável a comparação dos resultados, mas que com o DRAA do exercício de 2020 será possível comparar os últimos três resultados atuariais envolvendo todos os segurados do RPPS/GO.

A vista disso, a Gerência de Controle de Contas entendeu que os apontamentos anteriores foram sanados, porém registrou a necessidade de que os envolvidos envidem os esforços necessários para que, na publicação do Relatório de Avaliação Atuarial que terá como data base o exercício de 2020, a questão seja definitivamente equacionada

6.3 Patrimônio Líquido

Registrou-se evolução nominal do Patrimônio Líquido de R$ 21,1 bilhões, 66,42% superior ao exercício de 2018. As maiores evoluções foram registradas nas rubricas Resultado do Exercício (R$ 8,6 bilhões), proveniente da incorporação de ativos (imóveis inventariados), e Ajustes de Exercícios Anteriores (R$ 11,9 bilhões), decorrentes, principalmente, dos ajustes efetuados na apropriação indevida de juros no exercício de 2018 e dos ajustes realizados no saldo da dívida ativa, também referente a 2018.

6.4 Depósitos Judiciais

O art. 1º da Lei nº 20.557, de 11 de setembro de 2019, autorizou o Poder Executivo a utilizar-se de 75% do valor dos depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Poder Judiciário do Estado, para custear a previdência social, os precatórios, os advogados dativos e a amortização da dívida ativa.

Diante dessa autorização legislativa o Tesouro Estadual obteve o repasse financeiro de R$ 1.863.103.735,70, parte oriunda do Banco do Brasil e outra da Caixa Econômica Federal. Esse valor gerou rendimentos de aplicação financeira de

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

R$ 241.216,55, perfazendo assim um montante de R$ 1.863.344.952,25, dos quais R$ 109.383.055,25 (5,87%) foram destinados ao pagamento de precatórios e o restante, R$ 1.753.961.897 (94,13%), para custear déficit previdenciário, ora repassados para as unidades orçamentárias 1780 - Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência do Servidor e 1781 - Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência Militar.

Relativamente aos procedimentos adotados no tocante aos registros dos recursos recebidos de depósitos judiciais, constatou-se divergências com os valores informados pelas instituições financeiras, na ordem de R$ 334 milhões, considerando apenas os valores relativos à Lei Estadual nº 20.557/2019. Constatou-se, também, a ausência de determinados procedimentos previstos nas Instruções de Procedimentos Contábeis - IPC 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, aprovado pela STN, tanto por parte da contabilidade estadual, como pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, não tendo sido localizados os registros inerentes aos recursos de lides com terceiros transferidos ao Tesouro Estadual, tampouco os registros relativos ao Fundo de Reserva prescrito na Lei Estadual nº 20.557/2019.

Existem, portanto, falhas nos dados e procedimentos relativos aos depósitos judiciais no Estado, tanto com relação a completa identificação dos objetos das lides, que influenciam na forma de como fazer os registros e controles, quanto ao montante de recursos repassados, comprometendo a integridade, qualidade, transparência e fidedignidade das informações contidas nas demonstrações contábeis oficiais.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

> **Divergência de Conciliação e Inobservância aos Procedimentos de Registro dos Depósitos Judiciais**
> Divergência na conciliação dos recursos financeiros obtidos pelo Estado a título de Depósitos Judiciais, comprometendo a integridade, qualidade, transparência e fidedignidade das informações contidas nas demonstrações contábeis oficiais.
> Inobservância às orientações e procedimentos contidos nas Instruções de Procedimentos Contábeis - IPC 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, aprovado pela STN.

Diante disso, há que se expedir **DETERMINAÇÃO** ao Governo de Goiás, em conjunto com o Tribunal de Justiça estadual, par que adote a medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

6.5 Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) emitiu, em 24 de setembro de 2015, a Portaria STN nº 548, estabelecendo prazos-limite obrigatórios relativos à implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais na União, nos Estados, no Distrito Federal

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

e nos Municípios brasileiros, em continuidade ao processo de convergência da contabilidade pública aos padrões internacionais, com o principal objetivo de se criar uma base conceitual e procedimentos uniformes para fins da consolidação das contas públicas nacionais.

Dos dez itens com prazo de implantação até o exercício de 2019, quatro procedimentos foram implantados, cinco estão parcialmente implantados e um não foi implantado.

Evidencia-se, assim, a inobservância dos prazos-limites obrigatórios de implantação de procedimentos previstos no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP, aprovados pela Portaria STN n°548/2015, irregularidades que vem sendo objeto de apontamentos, recomendações e determinações por esta Corte de Contas durante os exercícios anteriores e que, mesmo reconhecendo as melhorias que já foram alcançadas, ainda é necessário envidar esforços para atendimento integral dos prazo contidos na referida portaria, haja vista que sua inobservância poderá ensejar as penalidades previstas no § 2º do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

> **Inobservância de Prazos-limite do PIPCP**
>
> Inobservância a prazos-limite obrigatórios de implantação de procedimentos até o exercício 2019, previstos no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP, aprovados pela Portaria STN nº 548/2015.

Diante disso, há que se expedir **DETERMINAÇÃO** ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

7 Ponderações sobre as Ações Governamentais Específicas

7.1 Ordem Cronológica de Pagamentos

O Decreto nº 9.561/2019 regulamentou a cronologia de pagamentos no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Sob o prisma da mencionada regulamentação, foi identificado o percentual de indícios de quebra da ordem cronológica de pagamentos de 48,14% no exercício de 2019. No exercício pretérito, esse percentual foi de 93,19%.

Nada obstante a redução considerável, o descumprimento da ordem cronológica de pagamentos é uma situação grave e com potencial de prejuízo ao erário, restando demonstrado a inobservância de normas constitucionais e legais, em especial o previsto no art. 5º da Lei nº 8.666/93, podendo se sujeitar o gestor às consequências previstas.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

> **Descumprimento de ordem cronológica de pagamentos no Estado de Goiás**
> O descumprimento da ordem cronológica de pagamentos é uma situação grave e com potencial de prejuízo ao erário, restando demonstrado a inobservância de normas constitucionais e legais, em especial o previsto no art. 5º da Lei nº 8.666/93, podendo se sujeitar o gestor às consequências previstas.

Diante disso, há que se expedir **DETERMINAÇÃO** ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

7.2 Registro da situação tocante às providências adotadas pelo Governo do Estado em face das Determinações e Recomendações do TCE-GO constantes do Parecer Prévio das Contas relativas ao exercício de 2018

O Parecer Prévio relativo às Contas do Governador do exercício de 2018 expediu 40 determinações e 6 recomendações ao Governo do Estado de Goiás.

Como apontado incialmente, tais medidas não são formalmente exigíveis, visto que o Parecer Prévio se encontra integralmente suspenso em virtude de decisão liminar do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (mandado de segurança nº 5330507.90.2019.8.09.0000).

Nesse cenário, o governo do Estado argumentou que seria necessário aguardar decisão final sobre o julgamento da Prestação de Contas Anual do Governador de 2018 para, posteriormente, analisar as ações necessárias para o atendimento da decisão ali exarada.

De todo modo, a Unidade Técnica entende que a adoção de providências para sanar as irregularidades e impropriedades que resultaram na edição das referidas recomendações e determinações são necessárias e precisam ser adotadas pela Administração Pública.

Assim, a Secretaria de Estado da Economia apresentou Notas Técnicas explicitando o processo de implementação das medidas necessárias e nos encontros técnicos realizados com este Tribunal de Contas, apresentou ações destinadas ao atendimento daquele Parecer Prévio.

Entrementes, verificou-se que das 40 determinações exaradas naquele Parecer Prévio, 23 foram plenamente atendidas, e das 6 recomendações ao Governo, o atendimento completo foi de 2 delas.

Pode-se entender que houve melhoria, no exercício de 2019, no percentual de atendimento das determinações e recomendações emitidas por esta Corte a nível de Parecer Prévio, ressaltando-se, todavia, que cerca de 45,6% das recomendações e

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

determinações sobre as contas do governador de 2018 ainda não foram integralmente atendidas.

Conclusão

Destarte, sem a pretensão de esgotar todas as questões narradas no mencionado Relatório Técnico, buscou-se, na presente análise, avaliar o cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais que orientam a gestão política do Governador do Estado de Goiás, na direção superior do Poder Executivo, bem com apresentar as principais ocorrências relacionadas ao planejamento, à execução orçamentária e financeira, à gestão fiscal e patrimonial do Estado de Goiás no exercício de 2019 e, em alguns pontos, em exercícios anteriores, com o objetivo de fundamentar a proposta de Parecer Prévio que será encaminhado ao Poder Legislativo do Estado de Goiás.

Por fim, em face de todo o exposto, presumida a legitimidade dos documentos e informações constantes dos autos, e considerando que restou evidenciado nas Contas o esforço e comprometimento do governo com o equilíbrio orçamentário, com o cumprimento das metas fiscais, com a transparência na gestão fiscal, com o cumprimento dos índices constitucionais, notadamente de Saúde e Educação, com a observância dos limites de endividamento, com a gestão do patrimônio público e com a implementação das determinações e recomendações desta Corte de Contas, exaradas em Pareceres Prévios de exercícios anteriores, ressalvadas as irregularidades evidenciadas no Relatório Técnico, que serão objeto de determinações e recomendações, mormente numa visão holística das Contas Anuais do Governador, manifesto opinião pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas do Excelentíssimo Governador do Estado de Goiás, Ronaldo Ramos Caiado, referentes ao exercício de 2019, com expedição das seguintes determinações e recomendações:

DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência das características qualitativas de compreensibilidade, tempestividade e verificabilidade, **criar** contas de controle detalhadas dentro de Obrigações por Competência para o registro em conta específica dos fatos contábeis: despesas sem prévio empenho do exercício; despesas sem prévio empenho dos exercícios anteriores; provisões; e/ou outros;

2) Em razão do apontamento sobre a impropriedade no controle da destinação dos recursos públicos, **instituir** mecanismos nos sistemas orçamentário, financeiro e contábil para que estes evidenciem a real origem de recurso para cobertura das despesas;

3) Em razão do apontamento sobre a inobservância dos artigos 85 e 89 da Lei nº 4.320/64, **evidenciar** no Anexo 9-A da Lei nº 4.320/64 os valores dos recursos destinados a projetos e os valores das despesas realizadas com recursos vinculados;

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

4) Em razão do apontamento sobre a inobservância do artigo 6º da Lei Estadual nº 18.025/2013 pelas Organizações Sociais da Saúde, **monitorar** o cumprimento da transparência ativa pelas OSS, em especial quanto à necessidade de atualização das informações relacionadas à remuneração de seus funcionários e diretores;

5) Em razão da inobservância do item "04.05.05 Instruções de Preenchimento" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, **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;

6) Em razão do apontamento sobre a inobservância do item "04.05.01 Introdução" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, **publicar** a versão consolidada do Relatório de Gestão fiscal, Anexo 5 - Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar;

7) Em razão do apontamento sobre a insuficiência de caixa no Tesouro Estadual, **cumprir** o cronograma para o equacionamento definitivo deste saldo negativo do Tesouro até o exercício de 2022, adotando redução proporcional a cada exercício de no mínimo 20%, conforme entendimento fixado no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2017;

8) Em razão do apontamento sobre o descumprimento do art. 50º, I e III, da LC nº 101/00 bem como dos requisitos de transparência, representação fidedigna e verificabilidade das informações pelo registro de saldos contábeis junto à Centralizadora e CUTE sem sustentação financeira, **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, tanto em relação à Conta Centralizadora quanto 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;

9) Em razão do apontamento sobre a reversão à maior de saldos financeiros ao Tesouro Estadual, **limitar-se** a reverter recursos dos fundos especiais ao Tesouro Estadual, nos termos da Lei Estadual nº 19.505/2016, alterada pela Lei 20.195 de 06 de julho de 2018, 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;

10) Em razão do apontamento de intempestividade da contabilização da renúncia de receitas, **promover** oportunamente a contabilização pelo regime de competência, de acordo com item 4.5 do MCASP;

11) Em razão do apontamento sobre a ausência de controle quanto ao percentual legal de repasse aos Municípios, nos termos estabelecidos no art. 107, III e IV da CE, **finalizar**, em 2020, a auditoria na arrecadação e distribuição de tributos do Estado, **apresentar** os resultados ao TCE-GO e, confirmada a diferença de repasse a

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

menor da receita de ICMS no exercício de 2019, **realizar** a recomposição dos valores aos Municípios, conforme quotas-partes de 2019, bem como **adequar** a regra de negócio para as transferências constitucionais, tendo em vista a recorrência na diferença de valores distribuídos nos últimos exercícios;

12) Em razão do apontamento sobre o repasse a menor ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no exercício de 2019, **recompor** os valores devidos ao Fundeb relativos a 2019, referentes ao adicional de 2% do ICMS, até o final do exercício de 2022, devendo, para tanto e excepcionalmente, a Secretaria de Estado da Economia celebrar TAG com o TCE/GO, até o final do exercício de 2020; **promover** no exercício de 2020, a transferência de recursos ao Fundeb incluindo o adicional de 2% do ICMS, e **realizar** monitoramento na regra de negócio junto às instituições arrecadadoras do Estado, tendo em vista a recorrência na diferença de apuração dos valores devidos ao FNDE nos últimos exercícios e para atendimento do Acórdão TCE nº 121/2016;

13) Em razão do apontamento sobre a divergência dos dados enviados ao Ministério da Saúde em relação ao demonstrativo de despesas próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde, **conciliar** as informações transmitidas ao Portal SIOPS com aquelas divulgadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Anexo 12, evitando-se a discrepância nos valores apresentados;

14) Em razão do apontamento sobre a situação patrimonial do Estado, **concluir** o processo de inventário e de mensuração dos bens patrimoniais móveis e imóveis estaduais;

15) Em razão do apontamento sobre a divergência de conciliação e inobservância aos procedimentos de registro dos Depósitos Judiciais, **concluir**, em conjunto com o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, os levantamentos e estudos necessários para a correta identificação e conciliação dos valores de Depósitos Judiciais utilizados pelo Estado, bem como a completa identificação do objeto das lides e a constituição do Fundo de Reserva, em especial aos recursos de depósitos judiciais que se referem a processos onde o Estado não é parte, em atenção às instruções contidas no IPC 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, da STN;

16) Em razão do apontamento sobre a inobservância dos prazos-limite estipulados no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP pela Secretaria do Tesouro Nacional, **concluir** a implantação dos procedimentos previstos no PIPCP, aprovado pela Portaria STN nº 548/2015;

17) Em razão do apontamento sobre a operacionalização da Ordem Cronológica de Pagamentos em Goiás, **adotar** providências com vistas a editar projeto de lei/decreto para regulamentar, no âmbito do Estado, o artigo 5° da Lei n° 8.666/93, alcançando todos os Poderes e Órgãos, e **adequar** o sistema de execução orçamentária e financeira de modo a suprimir possíveis imprecisões e fragilidades inerentes à ordem cronológica de pagamentos;

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência de sustentação financeira e a classificação de saldos gerenciais para os órgãos e entidades, **rever** a sistemática de operacionalização da CUTE, principalmente no que tange ao registro das disponibilidades individualizadas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Conta Única, de modo a garantir que em seus respectivos demonstrativos contábeis e posteriores prestações de contas, a disponibilidade de caixa seja apresentada de maneira transparente, fidedigna, compreensível e verificável;

2) Em razão do apontamento sobre a ausência de operacionalização efetiva do Conselho de Acompanhamento, Controle Social e Fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, **assegurar** o pleno funcionamento do Confundeb em Goiás, no intuito de fortalecer a transparência e o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundeb no Estado;

3) Em razão do apontamento sobre a aplicação incompleta do processo de mensuração da Dívida Ativa estadual, **concluir** os estudos necessários a propiciar a criação de metodologia confiável de qualificação dos créditos inscritos e proceder, de forma adequada e completa, a escrituração do Ajuste para Perdas da Dívida Ativa;

4) Em razão do apontamento sobre a parcial observância do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 39 da Lei nº 20.245/2018, **criar** mecanismos, no Sistema de Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás, para possibilitar o cumprimento integral 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, garantindo a real independência de todos os Poderes e Órgãos Autônomos, nos termos previstos pela Constituição Federal;

RECOMENDAÇÕES aos Poderes e Órgãos Autônomos:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência de operacionalização do órgão previdenciário estadual nos pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas, reconhecidos por decisão judicial ou administrativa, **promovam** alteração na Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica nº 03/2016, por descumprir o artigo 90 da LCE nº 77/2010;

2) Em razão da inobservância do item "04.05.05 Instruções de Preenchimento" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, **realizem** a inclusão das Obrigações por Competência e os saldos relativos aos depósitos restituíveis e valores vinculados, no campo "Demais Obrigações Financeiras" do Relatório de Gestão Fiscal, Anexo 5 - Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar;

3) Em razão do apontamento sobre as obrigações incorridas e que não foram registradas orçamentariamente, **informem** as Obrigações por Competência, no Portal

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

FL. 274 FOLHAS

de Aplicações, bem como **observem** os atributos qualitativos da informação, conforme disposto no item "3.4.1 Despesas sem Prévio Empenho" deste Relatório.

Goiânia, 08 de julho de 2020.

CARLA CÍNTIA SANTILLO
Conselheira

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO – 2019

Processo nº 201900047000222

Está em deliberação a prestação de contas anual do Governador do Estado de Goiás, Sr. Dr. Ronaldo Ramos Caiado, relativa ao exercício financeiro de 2019.

Em primeiro lugar quero cumprimentar a ilustre Conselheira Relatora Carla Cíntia Santillo e sua assessoria, pela excelente condução dos trabalhos preparativos levados a efeitos no decorrer do exercício de 2019, adentrando ao de 2020, e que resultou na substanciosa proposta de Parecer Prévio que ora se delibera. Trata-se da primeira competência atribuída pela Constituição ao Tribunal de Contas e, segundo o Ministro Bruno Dantas, Relator das Contas 2019, do Presidente da República, *"constitui a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal"*. De fato, o Tribunal de Contas tem a importante missão de aclarar, traduzir e explicar os Balanços Gerais, numa linguagem técnica, porém, compreensível e orientativa, para o julgamento pelo povo, representado pelos nobres Deputados, das respetivas contas.

Cumprimento também a equipe técnica competente deste Tribunal de Contas, na pessoa do ilustre gerente de contas, Sr. Wilson Ferreira Júnior, pelo excelente, denso e circunstanciado relatório técnico, apresentado nestes autos e que serviu de orientação para a materialização da proposta de parecer técnico. A equipe, pequena em quantidade de técnicos e com limitação de tempo, mesmo assim, cumpriu sua missão de forma absoluta e escorreita. Meus sinceros cumprimentos e agradecimentos.

Inicialmente, Sr. Presidente, Sra. Relatora, Srs. Conselheiros, reputo necessário fazer uma observação quanto à **tempestividade** da apresentação destas contas anuais.

Em virtude do enfrentamento emergencial nas atividades desenvolvidas pelos respectivos jurisdicionados em decorrência da pandemia covid-19, que impôs, entre outras medidas, o

distanciamento social, alguns Tribunais de Contas têm admitido a prorrogação de prazo para a apresentação das prestações de contas de gestão ou de governo, e outros não, como é o caso do c. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que não autorizou a prorrogação de prazo para o envio das prestações estabelecendo que "*eventuais dificuldades na prestação de contas em decorrência da pandemia do novo coronavírus serão analisadas considerando as situações concretas de cada órgão fiscalizado*" por aquela Corte de Contas.

Particularmente, sou de opinião de que a razão está com os Tribunais de Contas que não autorizaram a prorrogação. É claro, trata-se de uma situação nova e extraordinária, com impacto na Administração Pública, na gestão e na própria produção legislativa que, inclusive, já se discute a implantação de um regime jurídico emergencial e transitório das relações jurídicas. **Mas, o reflexo disso nesta prestação de contas, no meu discernimento, seja do ponto de vista de sua formatação, seja do ponto de vista de sua apresentação, é muito pequeno; e, por isso mesmo, sem justo motivo aparente para fundamentar uma dilação de prazo.**

E mais. Pela norma constitucional compete ao Governador do Estado prestar, anualmente, ao Poder Legislativo, dentro de 60 (sessenta) dias, após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício financeiro imediatamente anterior.

O titular para o julgamento dessas contas é, portanto, no caso estadual, da Assembleia Legislativa, com o auxílio técnico do Tribunal de Contas, mediante parecer prévio. **O Tribunal de Contas funciona como um instrumento técnico do Poder Legislativo**.

Neste contexto, entendo que, não obstante tratar-se de prazo constitucional, o prazo de apresentação dessas contas não é matéria regulada pelo Tribunal de Contas (ausência de competência).

A título de exemplo, o Tribunal de Contas julga as contas de gestão e, como tal, disciplina os respectivos prazos de encaminhamento, **porque é o titular da apreciação e julgamento**.

Não é o caso das contas de governo, cujo titular, repito, é o Poder Legislativo que, a rigor, poderia dispor acerca dos prazos de encaminhamento. Contudo, nesse caso, prestação de contas anual do Governador do Estado, por se tratar, como bem definiu o STF (ROMS 11060) "*são contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento*", **o próprio Poder Constituinte estabeleceu o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da abertura da sessão legislativa.**

A Sessão legislativa ordinária, isto é, reunião anual do Poder Legislativo, segundo o art. 57, da CF, inicia-se no dia 2 (dois) de fevereiro.

1ª Obs: o art. 16, da Constituição Estadual, fala em 15 (quinze) de fevereiro;

2ª Obs: A redação original do art. 57, falava em 15 (quinze) de fevereiro. A EC nº 50, alterou a data para o dia 2 (dois) de fevereiro;

3ª Obs: O art. 57, da CF, é norma de repetição obrigatória. Assim, há um desencontro entre o art. 16, da CE, com o art. 57, da CF.

Neste contexto, entendo, que nem Ato da Mesa Diretora da Assembleia, tampouco, ato do Tribunal de Contas, (poderiam ou) poderão alterar esse prazo. Esse prazo somente pode ser alterado pelo processo legislativo apropriado, no caso, de emenda à constituição. **É que lei só se altera por outra lei de igual hierarquia**.

Por outro lado, o estado de calamidade, de emergência e de distanciamento social, provocado pela pandemia iniciou-se por volta da segunda quinzena de março. Ora, o prazo para a conclusão e apresentação das contas estava bem próximo do seu final, o que significa dizer que a prestação de contas já deveria estar em termo, ou em vias de conclusão, ou pendente, a meu ver, de pequenos ajustes

finais. Nesta esteira, entendo, não haver razões ou motivos para a prorrogação do prazo de encaminhamento dessa prestação de contas anual do Governador.

Por outro lado, essa crise pandêmica colocou em evidência os serviços em *home office* que foram e estão sendo cumpridos na maioria dos setores e atividades de natureza administrativa e processual da Administração Pública em que sejam possíveis desenvolver os trabalhos por meio de acesso aos sistemas de informática. Logo, se poderia, a meu ver, também ser aplicados na conclusão dessa prestação de contas que, por sua natureza, não demanda diligência de conteúdo externo, sendo inclusive protocolada por meio eletrônico e da *internet*.

A mim me parece que o pedido de prorrogação de prazo teve como desiderato evitar eventual improbidade administrativa por descumprimento de prazo na apresentação intempestiva dessa prestação de contas e demais medidas administrativas e legais como mesmo a tomada de contas coercitiva.

Veja Senhores Conselheiros, na União Federal, o Presidente da República, cuja administração púbica é bem maior e mais complexa que a estadual, encaminhou tempestivamente a sua prestação de contas relativa ao exercício de 2019. Colhe-se do voto do Ministro Relator do Parecer Prévio que, **por meio da Mensagem 148, de 2/4/2020**, as contas foram apresentadas.

A rigor não houve um pedido formal de prorrogação de prazo para a apresentação destas contas. Houve, é certo, questionamento acerca do prazo limite para a apresentação das contas tendo em vista a existência de ato administrativo no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás e do próprio Tribunal de Contas suspendendo atividades administrativas e prazos processuais.

Nada obstante, entendo, mesmo assim, que essa discussão no âmbito deste Tribunal de Contas deveria ter sido levada à deliberação deste e. Tribunal Pleno, pelas razões já delineadas e, duas delas novamente enfatizadas pela importância que têm: i) trata-se de prazo definido em norma constitucional (que tem processo de alteração definida na própria Constituição); e ii) trata-se da matéria mais

importante a ser deliberada neste colegiado máximo do Tribunal de Contas (tanto é assim, que exige até sessão extraordinária).

Desta forma, considero intempestiva a apresentação das contas anuais, referente ao exercício financeiro de 2019, pelo Sr. Governador do Estado, Dr. Ronaldo Ramos Caiado.

No que tange ao mérito da prestação de Contas, a Unidade Técnica constatou várias inconsistências ou impropriedades contrárias à Constituição, à legislação de regência e atos normativos e manuais técnicas de orientação, evidenciados também na declaração de voto da ilustre Conselheira Relatora. **Mas, é de se comungar com a proposta de parecer apresentada pela Cons. Relatora, favorável à aprovação das contas, com as recomendações e determinações discriminadas**.

Todo início de gestão tem suas complicações e, por isso mesmo, os órgãos controladores devem agir pautados na razoabilidade e na proporcionalidade, num juízo de maturidade institucional colaborativo, neste primeiro momento, como, com acerto, foi proposto pela Conselheira Relatora, traduzindo o saneamento em recomendações e determinações. Significa dizer que este Tribunal de Contas continuará vigilante. **A jurisprudência deste Tribunal de Contas caminha no sentido de que a repetição de ressalvas pode conduzir à reprovação das contas.**

De fato, o Parecer Prévio relativo às contas de 2018 encontra-se suspenso por força de decisão judicial liminar, em sede de Mandado de Segurança, e, de consequência, ainda não julgado pelo Poder Legislativo. Não obstante, as orientações, recomendações e determinações contidas no seu bojo, em função da continuidade administrativa, deveriam ser adotadas, como de fato muitas delas foram e outras não, segundo observou a Unidade Técnica. Vale destacar que, em razão da continuidade administrativa e dos serviços públicos, as ressalvas, orientações, recomendações e determinações relativas à prestação de contas do exercício financeiro de 2018, influíram no exame, na apreciação e julgamento destas contas, e, certamente, produzirão reflexos futuros positivos ou negativos.

Avançando agora em alguns pontos específicos.

1º) A Gestão 2019 iniciou-se com **a edição de um decreto de calamidade financeira** (Decreto nº 9.392, de 21/01/2019, prorrogado pelo Decreto nº 9.481, de 22/07/2019), que segundo a Unidade Técnica não possui previsão específica na legislação financeira. A Lei Fiscal trata-se de calamidade pública, que pode ser traduzido num estado catastrófico, por exemplo, o atual, gerado pela pandemia do Convid-19. No estado de calamidade pública, a capacidade do Poder Público é seriamente comprometida, fato que demanda a ajuda do Governo Federal. Portanto, não se confunde com estado de calamidade financeira. Esse estado de calamidade financeira foi declarado pelo Governador do Estado como pretexto também para o ingresso do Estado de Goiás no Regime de Recuperação Fiscal, ainda não concretizado, como informa a Unidade Técnica.

O regime de calamidade pública, entre outras medidas relativas aos gastos públicos, flexibiliza os rigores da atuação administrativa. Não sei se seria o caso deste Tribunal de Contas, mediante os seus instrumentos próprios de fiscalização, investigar a atuação administrativa no decorrer na vigência do estado de calamidade financeira.

2º) A Unidade Técnica, no tópico gastos com pessoal, alerta que a Secretaria do Tesouro Nacional, em Portaria nº 233/2019, recomenda ao Poder Executivo inserir na Lei de Diretrizes Orçamentárias dispositivo indicando que **as despesas com pessoal das Organizações Sociais sejam incluídas nos limites de gastos com pessoal.**

Essa regra será computada nas contas relativas ao exercício financeiro de 2021. Neste contexto, o cenário que se avizinha é preocupante: isso poderá desiquilibrar a gestão fiscal, tendo em vista que o Poder Executivo já ultrapassou em pequena margem o limite legal da Receita Corrente Líquida (RCL).

A Relatora informa que tramitam no Congresso Nacional vários Projetos de Decretos Legislativos com o objetivo de sustar a Portaria nº 233/2019, da STN.

Realmente, trata-se de situação preocupante, e este Tribunal de Contas deve acompanhar o desdobramento dessa discussão no Congresso Nacional para, conforme o caso, emitir os devidos alertas.

3º) Uma outra situação preocupante é o **déficit previdenciário** que tem aumentado muito nos últimos exercícios. E, como informa a Unidade Técnica, os reflexos financeiros oriundos da reforma previdenciária ainda vão demorar. Essa área demanda também um cuidado maior por parte dos órgãos de controles.

Vale esclarecer que o Estado de Goiás não possui situação regular e que a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária nº 973001-183811, com validade até 07/09/2020, só foi emitida por força de decisão judicial.

Portanto, é um item preocupante e que deve estar na ordem do dia deste Tribunal de Contas.

4º) No item **Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar**, a Unidade Técnica verificou o aumento dos restos a pagar, contudo, sem a devida provisão ou disponibilidade de caixa.

É certo que o art. 42, da LRF, estabelece que as disponibilidades de caixa deverão ser observadas nos dois últimos quadrimestres do mandato do governante. Contudo, a gestão deve pautar-se pela responsabilidade, planejamento e transparência, no sentido de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, hipótese que reclama uma atuação segura e eficiente no decorrer de todo o mandato, de forma a possibilitar que as receitas não sejam superestimadas e nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros.

5º) Em relação às vinculações constitucionais, é de se estranhar a supressão relacionada à aplicação da receita em Ciência e Tecnologia, inclusive em Educação Superior. A EC nº 59, de 02/05/2019, suprimiu essas vinculações. Ofensa ao princípio do não retrocesso.

Agora, a meu ver, o pior aconteceu com a **EC nº 64, de 5/12/2019**. Além de reduzir o percentual de 27% para 25%, foi

aplicada, no meu ponto de vista, retroativamente. Em regra, a lei nasce para o futuro. Isso pode ser considerado casuísmo: ora se não alcançar o índice legal, muda-se a lei.

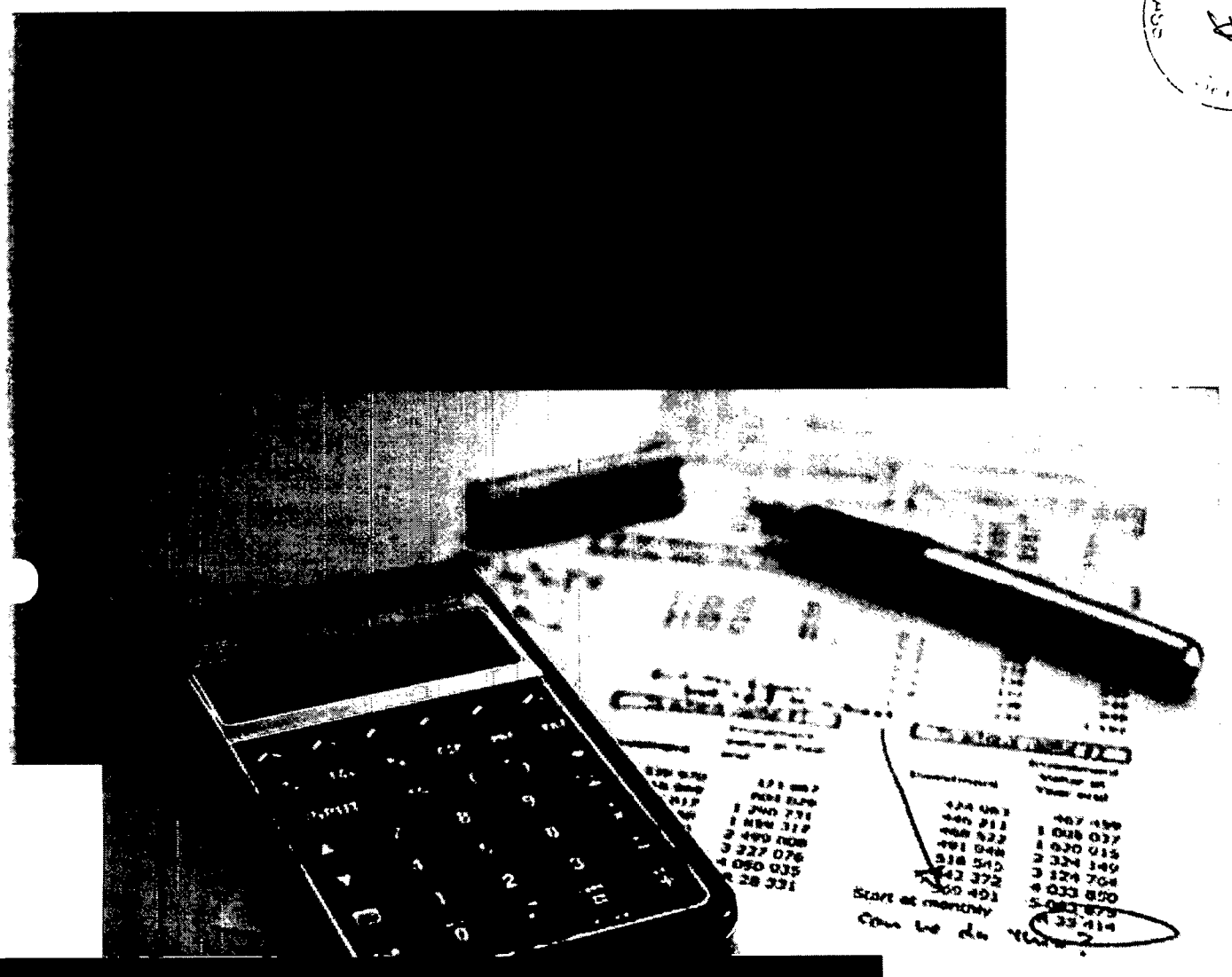
Veja os Srs. que, em relação ao FUNDEB, não se cumpriu o índice. O que poderia também ocorrer com o mínimo relacionado à educação. Com relação ao FUNDEB, negocia-se a forma de recomposição, o que deve ser acompanhado por esse Tribunal de Contas.

6º) Há também uma outra questão pertinente ao percentual estabelecido pela Lei Complementar nº 112/2014, relacionada ao limite de despesa com pessoal da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, que o Tribunal de Contas deve buscar um consenso na solução. A Assembleia Legislativa suprimiu parcela de percentual do Tribunal de Contas dos Municípios. Embora, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás já tenha decisão reconhecendo esse equívoco, a situação permanece inalterada. A Unidade Técnica tem sempre questionando a constitucionalidade dessa lei. Entendo que todos os envolvidos devem buscar uma solução para este caso.

Feitas essas colocações, reafirmando o meu entendimento acerca da intempestividade do envio dessas contas, **acompanho** a Conselheira Relatora e voto **pela aprovação das contas, com as recomendações e determinações discriminadas**.

Tribunal de Contas do Estado de Goiás, em Goiânia, aos 13 de julho de 2010.

Conselheiro Edson José Ferrari



Parecer MPC/GO
Contas do Governador
2019

Ministério Público de Contas do Estado de Goiás

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O dever de prestar contas, na ordem constitucional vigente, materializa-se como um dos pilares do regime democrático, sendo um verdadeiro princípio republicano sensível e de extrema relevância, sendo incumbido aos Tribunais de Contas uma dupla função, a primeira referente a emissão de Parecer Prévio, após a análise das documentações enviadas, de modo a subsidiar o Poder Legislativo na função de julgamento das contas de governo, e a segunda, em zelar pela publicidade e transparência, de modo a viabilizar o pleno exercício do controle externo popular.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (Lei n.º 16.168, de 11 de dezembro de 2007) também prevê em seu artigo 1º, inciso I, a competência desta Corte para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador mediante Parecer Prévio.

A competência dos Tribunais de Contas para o pronunciamento preliminar, denominado "Parecer Prévio", acerca das contas dos Chefes dos Poderes Executivos tem a natureza jurídica de ato de controle, de caráter não jurisdicional e sim técnico administrativo.

Desta feita, ao final de cada exercício, as chamadas Contas do Governador são enviadas ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás e analisadas por diversos setores da Corte, sendo que o Ministério Público de Contas participa ativamente deste processo, a fim de assegurar a concreta obediência pela Administração Pública aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, interesse público e eficiência.

Considerando que, apenas por meio da publicidade e da transparência dos atos e gastos públicos praticados pelo governo, que a sociedade será munida das informações necessárias para que possa verdadeiramente participar das decisões políticas do Estado, exercendo um controle amplo da gestão pública, seja sobre os atos administrativos praticados, seja por melhores resultados nas políticas públicas, seja por um maior compromisso dos governantes com a coisa pública, salutar para o fortalecimento das instituições públicas, compete ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público de Contas o inegável papel de contribuir para o exercício do controle social, sintetizando as informações sobre as Contas do Governador de maneira clara o suficiente para que o cidadão possa compreender e bem avaliar as ações governamentais, propiciando uma verdadeira consciência de cidadania.

No Parecer Prévio das Contas do Governador 2019, elaborado pela relatora Conselheira Carla Cíntia Santillo, é possível verificar, no processo de análise, a conduta do governante no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas. É de dizer que as Contas do Governador propiciam uma avaliação "macro" das ações governamentais, que se refletem no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do ente político.

A contextualização - Conjuntura econômica do Estado de Goias e a Análise da ação setorial do governo, apresentada no Parecer Prévio, está alicerçada em informações provenientes do Instituto Mauro Borges, Controladoria Geral do Estado de Goiás (Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno - Exercício 2019), SiofiNet / Plano Plurianual 2016-2019 e outras fontes, robustecidas pelo esforço despendido pelas Unidades Técnicas do Tribunal de Contas em seu processo de análise quantitativa histórica, visto que a avaliação qualitativa ainda é um elemento desafiador para os órgãos de controle, tendo em vista as dificuldades encontradas na captação de dados dos instrumentos de divulgação/transparência de avaliação das políticas públicas.

Nesse contexto, para não incorrer em repetições desnecessárias, expõe-se, nesta manifestação, breves considerações sobre os pontos mais relevantes do Parecer Prévio das Contas do Governador 2019 sub examine.

"Negar o dever de transparência é escancarar as portas para a prática das mais gravosas condutas de corrupção. Na Administração Pública, o que não pode ser visto, via de regra, não pode ser praticado."

Ismar Viana

Procuradora Geral de Contas
Maisa de Castro Sousa

Procuradoria-Geral de Contas do Estado de Goiás

Goiânia, 13 de julho de 2020.

2. DO RELATÓRIO TÉCNICO

Do Relatório Técnico das Contas do Governador, elaborado pela Gerência de Controle de Contas do TCE-GO, destacam-se os seguintes pontos:

2.1. Ação Setorial do Governo

- Existe um predomínio na execução dos programas destinados à manutenção da máquina pública, na ordem de 78,61% das despesas realizadas em 2019, em relação aos programas finalísticos e de resultado de gestão, equivalentes a 21,39%;

2.2. Gestão Orçamentária e Financeira

- O exercício foi encerrado com uma arrecadação de R$ 29,997 bilhões, resultado 14,79% acima do previsto.
- Em relação a 2018, as despesas correntes obtiveram variação real positiva de 4,82%, enquanto as despesas de capital apresentaram uma redução real de 35,77%. O grupo Pessoal e Encargos Sociais teve a maior variação em termos nominais (R$ 2,246 bilhões), sendo que a maior parte (R$ 1,298 bilhão) decorreu de despesas do exercício de 2018 que não haviam sido empenhadas.
- Em razão da sistemática utilizada para efetuar os registros, a confiabilidade das informações relativas as despesas sem prévio empenho na execução orçamentária de 2019 ficou prejudicada.
- Os gastos com Publicidade e Propaganda totalizaram R$ 30,774 milhões, valor que corresponde a 0,10% do total das despesas realizadas. Em comparação ao exercício de 2018, esses gastos tiveram redução de 57,46%.
- A totalidade das receitas de operações de crédito estão em conformidade com o limite estabelecido pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto na fase de planejamento como na fase de execução orçamentária, com uma proporção inicial de 1,24% das despesas de capital, encerrando o exercício com uma captação correspondente a 0,37% dessas.
- O resultado orçamentário e financeiro foi superavitário em R$ 523,038 milhões. Destaca-se o impacto das receitas de depósitos judiciais no resultado, sem as quais o resultado seria deficitário em R$ 1,340 bilhão. Em comparação ao exercício de 2018, as receitas arrecadadas e as despesas realizadas tiveram aumento real, sendo de 17,99% e 1,18%, respectivamente.

- Ao verificar as despesas empenhadas com recurso fonte 100, constatou-se que parte das despesas indicaram origem de recurso diversa da efetivamente utilizada para seu pagamento, o que prejudicou a conclusão sobre os resultados apresentados por origem/destinação de recursos.

2.3. Gestão Fiscal

- A Receita Corrente Líquida - RCL atingiu o montante de R$ 24,528 bilhões, considerando-se o cômputo das receitas de serviços do IPASGO.
- Ao utilizar o indicador de autonomia fiscal, medida pelas receitas correntes próprias divididos pela receita corrente total, o estado de Goiás possui autonomia de 68,00%.
- O Poder Executivo apresentou o percentual de gastos com pessoal de 49,39% da RCL. Portanto, acima do limite de 48,60% permitido pelo artigo 20, II "c", combinado com artigo 20, §4º, todos da Lei Complementar Federal nº 101/00.
- A Assembleia Legislativa apresentou o percentual de gastos com pessoal de 1,47% da RCL, portanto, acima do limite de 1,38% permitido pelo artigo 20, II, "a", combinado com artigo 20, §1º, todos da Lei Complementar Federal nº 101/00.
- O Ministério Público Estadual finalizou o exercício de 2019 com o percentual de gastos com pessoal de 2,02% da RCL, portanto, acima do limite de alerta, tendo em vista que o limite atribuído para o Órgão Ministerial é de 2,00% da RCL.
- O Poder Judiciário, com percentual de gastos com pessoal de 4,94% da RCL, o Tribunal de Contas do Estado, que atingiu 1,17% de gastos com pessoal em relação a RCL e o Tribunal de Contas dos Municípios, com 0,58% da Receita Corrente Líquida, cumpriram o limite de gastos com pessoal no exercício.
- As despesas líquidas globais com despesa de pessoal atingiram 59,58% da receita corrente líquida. Portanto, o estado de Goiás cumpriu a lei de responsabilidade fiscal - LRF, já que o limite máximo a ser despendido com pessoal não pode ultrapassar 60,00% da RCL.
- Se a Corte de Contas se posicionar pela exclusão das receitas de serviços do IPASGO da RCL, e ainda considerar as despesas indiretas executadas pelas Organizações Sociais, cujo montante em 2019 alcançou R$ 780 milhões, a despesa com pessoal consolidada do estado de Goiás alcança 67,56% da receita corrente líquida, em descumprimento ao limite máximo da LRF.
- Em 2019 a despesa de pessoal do estado de Goiás teve um avanço nominal de 6,27% em relação ao último quadrimestre do exercício financeiro de 2018, portanto, variação superior à inflação (IPCA) do período, que foi 4,31%.

- As informações relacionadas à remuneração dos funcionários e diretores das organizações sociais que administram hospitais públicos estaduais estão desatualizadas.
- A Dívida Consolidada Líquida do estado de Goiás atingiu R$ 20,3 bilhões em 2019, e tal montante equivale a 82,87% da RCL, portanto, dentro do limite definido pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001.
- No exercício financeiro de 2019 houve expressiva redução dos valores pagos para amortização da dívida estadual. Tal redução ocorreu porque no período de maio a dezembro de 2019 o Estado não realizou amortização e pagamento de serviço da dívida no valor de R$ 1,18 bilhão, nos termos da Liminar Ação Civil Ordinária nº 3.262 - Gilmar Mendes e da Liminar Ação Ordinária nº 3.286 - Dias Tofolli.
- O saldo de precatórios aumentou 77% em relação ao saldo de 2018, cujo montante era de R$ 724 milhões. Tal situação evidencia que o estado de Goiás terá dificuldades em quitar os débitos no prazo estabelecido pela EC nº 99/2017 (31/12/2014).
- Em 2019, Goiás editou a Lei nº 20.557/2019, que dispõe sobre a utilização de parcela de depósitos judiciais para o custeio da previdência social, o pagamento de precatórios, dos advogados dativos e amortização da dívida com a União. Com base nessa lei, o Poder Executivo retirou R$ 1.863.103.735,70 e repassou R$ 109.383.055,25 ao Tribunal de Justiça para pagamentos de precatórios.
- Quanto à Avaliação das Metas Fiscais estabelecidas na Lei De Diretrizes Orçamentárias - LDO, que previa um déficit de R$ 6,3 bilhões, o estado de Goiás cumpriu o Resultado Primário, cujo montante foi um superávit de R$ 2,3 bilhões. Por conseguinte, ao avaliar o resultado com a metodologia acima da linha observou-se que foram cumpridos o resultado nominal e a dívida consolidada líquida.
- Foi apurado um Déficit Previdenciário de R$ 2,9 bilhões para o exercício, demonstrando um desequilíbrio entre as receitas e despesas previdenciárias. Após aporte financeiro do Tesouro Estadual (R$ 3,9 bilhões, sendo R$ 1,75 bilhão é oriundo de depósitos judiciais), adicionado com outras cotas concedidas, houve superávit de R$ 989 milhões.
- À exceção do Poder Executivo, os Órgãos Autônomos e outros Poderes fecharam o exercício financeiro de 2019 com déficit previdenciário de R$ 432 milhões.
- O aumento dos aportes efetuados pelo Tesouro indica que a questão previdenciária pode trazer ainda mais dificuldades financeiras ao Estado nos próximos exercícios, haja vista que os reflexos financeiros positivos da reforma previdenciária estadual demandam um horizonte maior de tempo para serem sensibilizados.

- Os Poderes e Órgãos autônomos descumpriram o artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 77/2010 ao operacionalizarem a Cláusula 4º do Termo de Cooperação Técnica nº 003/2016, que estabelece que pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas reconhecidos por decisão judicial ou administrativa não serão pagos pelo Órgão Previdenciário. Esta prática resulta em uma subavaliação do déficit previdenciário estadual.
- No que tange às despesas inscritas em restos a pagar (R$ 3,125 bilhões), no decorrer do exercício houve o pagamento de R$ 1,295 bilhão e o cancelamento de R$ 426 milhões. Comparado ao exercício 2018, o aumento no volume de restos a pagar processados que foram cancelados foi de 339%.
- No exercício de 2019 observou-se a inscrição em restos a pagar no montante de R$ 2,11 bilhões. Destes, R$ 1,423 bilhão de restos a pagar processados e R$ 693 milhões de restos a pagar não processados. Assim, somados os restos a pagar de exercícios anteriores e reinscritos em 2019 com as inscrições do exercício, atinge-se o valor de R$ 3.521.673.961,00, o que representa um acréscimo de quase 13% se comparado com o exercício de 2018 (R$ 3,125 bilhões).
- O Estado de Goiás não tem recursos suficientes para cumprimento de suas obrigações financeiras, configurando um considerável desequilíbrio financeiro das Contas Estaduais em decorrência da indisponibilidade de caixa de R$ 4,3 bilhões em 2019, contra R$ 6,7 bilhões em 2018, ressaltando-se que a melhora, em grande parte, refere-se ao uso de R$ 1,87 bilhão de recursos de depósitos judiciais provenientes da Lei nº 20.557/2019.
- Não houve a devida inclusão dos valores relativos a depósitos restituíveis e valores vinculados nas colunas de disponibilidade de caixa e de demais obrigações financeiras do Anexo 5 - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal, sendo que apenas o Poder Executivo incluiu o valor relativo a obrigações por competência no Anexo 5 do RGF.
- A Conta Centralizadora e a Conta Única do Tesouro Estadual apresentam o real saldo financeiro apenas na análise consolidada do Estado. Ou seja, quando analisados separadamente os saldos registrados pelos órgãos/entes estaduais integrantes dos sistemas, desconsiderando-se o Tesouro Estadual, apenas 2,51% dos valores contabilizados na Conta Centralizadora e 72,63% dos valores registrados na CUTE possuíam sustentação financeira ao final do exercício de 2019, concluindo-se pelo descumprimento do art. Gerência de Controle de Contas 50º, I e III, da LC nº 101/00, bem como pelo não atendimento aos atributos qualitativos da informação da representação fidedigna, compreensibilidade e verificabilidade.

- Foi identificada a ocorrência da reversão de R$ 806.831.280,00 de fundos especiais e autarquias ao Tesouro Estadual no final do exercício de 2019. Deste montante, R$ 94,2 milhões foram considerados como reversões indevidas por não deixar saldo suficiente nos respectivos fundos e autarquias para quitação dos RP inscritos por fonte de recursos.
- Quanto à Evolução do Déficit do Tesouro Estadual, com os devidos ajustes evidenciou-se o montante deficitário de R$ 395.081.544,00, o que representa uma considerável redução do saldo negativo do Tesouro no montante de R$ 861.244.661 (68,55%) em comparação com o exercício de 2018. Todavia, a redução advém de transferências de recursos oriundos de depósitos judiciais, autorizados pela Lei Estadual nº 20.557 de 11 de setembro de 2019.
- Mesmo que a redução do déficit do Tesouro tenha sido derivado da utilização de depósitos judiciais para cobertura do déficit previdenciário, pode-se dizer que o Estado cumpriu o cronograma de 2019 em relação a recomendação de redução do déficit de no mínimo 20% ao ano, conforme determinado por este Tribunal nas Contas em 2017 (isso contando subterfúgios como as reversões de saldos dos fundos ao Tesouro).
- Com base na Lei Estadual nº 20.557/2019 Goiás recebeu o montante de R$ 1.863.103.735,70 e obteve rendimentos de aplicação financeira de R$ 241.216,55, perfazendo assim um total de R$ 1.863.344.952,25, dos quais R$ 109.383.055,25 (5,87%) foram destinados a pagamento de precatórios e o restante, R$ 1.753.961.897 (94,13%), para custear déficit previdenciário. Foi identificada divergência entre o valor recebido em conta específica e o informado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (R$ 2.197.406.085,00).
- As técnicas e os procedimentos adotados permitiram identificar que para o exercício de 2019 foi estimado um total de R$ 7.933.578.041,00 em renúncia de receitas (20% a menos que o previsto para 2018), sendo o ICMS responsável por 97% dos incentivos.
- Notou-se uma melhoria na informação contida no Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita em relação aos exercícios anteriores, sendo apresentada a estratificação dos Setores/Programas/Beneficiários dos incentivos fiscais, além de constar os valores relativos aos programas Produzir e Fomentar, evidenciação esta que havia sido objeto de determinação pelo TCE-GO nos Pareceres anteriores. No entanto, os valores referentes aos benefícios de isenção e de redução de base de cálculo, apesar de constarem da estimativa e compensação da renúncia de receitas da LDO, não estão divulgados no Portal de Transparência

do Estado, assim como persistiu a irregularidade relacionada à contabilização intempestiva da renúncia de receitas, uma vez não tendo sido procedida mensalmente como dispõe o item 4.5 do MCASP.

- O Acompanhamento da Renúncia de Receitas feito pelo TCE-GO e Assembleia Legislativa detectou (i) que ainda persiste a prática de publicação de decretos autônomos que instituem novas hipóteses de incentivos fiscais sem o necessário respaldo em prévia lei específica, fazendo com que a lei ocupe papel secundário no sistema de concessão desses incentivos fiscais; (ii) existência de decretos que internalizam, sem lei, incentivos fiscais aprovados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária; (iii) deficiência no sistema de elaboração e formalização dos Termos de Acordo de Regime Especial, porquanto não passam por prévia análise jurídica da PGE-GO, e são firmados diretamente entre a Secretaria da Economia e os representantes, entre outros.

2.4. Vinculações Constitucionais

- Houve destinação a menor de receitas aos municípios a título de ICMS, totalizando R$ 5.472.949,00.
- O Poder Executivo cumpriu a determinação constitucional referente à destinação de Receita Tributária ao Poder Legislativo (5,25%) e ao Poder Judiciário (10,46%). No entanto não houve cumprimento integral da liberação dos recursos sob a forma de duodécimos a todos os Órgãos e Poderes, até o dia 20 (vinte) de cada mês, infringindo o art. 168 da Constituição Federal, o art. 110 e 112-A da Constituição Estadual, o art. 43 da Lei nº 18.979/2015 e recomendação e determinação realizadas nos Pareceres Prévios de 2016, 2017 e 2018.
- Alterações na Constituição Estadual (Emenda Constitucional nº 64, de 05-12-2019) retiraram a vinculação em Ciência e tecnologia e incluíram a vinculação da UEG (Ensino Superior) no percentual destinado à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Assim, empenhou-se com Educação o valor de R$ 5.844.737.529,00 no ano de 2019, dos quais 81% referem-se a Pessoal e Encargos Sociais e menos de 2% com investimentos.
- O Estado de Goiás investiu 25,11% (R$ 4.786.889.209,00) em ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino, cumprindo o mínimo de 25%, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.
- O Estado efetuou repasse a menor ao Fundo no valor de R$ 213 milhões, em função de não haver considerado o Adicional de 2% de ICMS na base de cálculo e, assim, o MEC demandou que seja restituído o Fundeb nesta quantia.

- Não foi enviado parecer do Confundeb do Estado, como exigido na Resolução Normativa nº 007/2028, impossibilitando uma avaliação qualitativa da aplicação dos recursos do Fundeb no pagamento de professores da educação básica.
- O Estado de Goiás atingiu 12,17% (R$ 2.319.574.646,00) de gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício, cumprindo a vinculação constitucional.
- Verificou-se discrepância de dados entre o demonstrativo publicado no Anexo 12 do RREO do 6º bimestre com o arquivo enviado ao Portal SIOPS do Ministério da Saúde, descumprindo decisões desta Corte de Contas nos Pareceres anteriores que recomendaram a conciliação das informações.
- Foram contempladas também as despesas com saúde executadas por meio de organização social. Constatou-se aumento contínuo do repasse de valores às Organizações Sociais na Saúde (OSS), que dobraram no intervalo de 5 anos analisado e que em comparação à 2018, houve um aumento na ordem de 8,93% (percentual de aumento semelhante ao apresentado entre 2018/2017). Fiscalizações realizadas pela CGE e Secretaria de Saúde em 2019 revelaram problemas quanto a irregularidades detectadas sobre as atividades desenvolvidas pelas OSS.
- Recursos do Fundo Cultural empregados em atividades artísticas e culturais foi na ordem de R$ 1.779.201,00, equivalente a 0,020% da Receita Líquida Tributária (R$ 9.120.759.204,00).

2.5. Gestão Patrimonial

- O Ativo cresceu 12,13%, sendo que deste total há uma concentração de 95,04% de saldos registrados no Ativo Não Circulante, onde estão demonstrados, principalmente, os valores da Dívida Ativa e do Imobilizado. Verificou-se redução dos saldos do Ativo Circulante, 6,24%, porém houve evolução nas disponibilidades e estoques.
- Os saldos de Créditos a Curto Prazo sofreram uma redução de 62,32% em relação a 2018, motivada principalmente pelos ajustes que foram realizados nas contas que registram os Recebimentos de Caução em Títulos, que produziram uma baixa nominal na ordem de R$ 1,405 bilhão. Registra-se que ainda existem algumas divergências a serem sanadas neste subgrupo.
- Em relação aos Empréstimos e Financiamentos Concedidos houve a baixa contábil total dos saldos que, até 2018, não vinham registrando movimentações.
- A Dívida Ativa demonstra um comportamento, constante e progressivo, de aumento do seu saldo, com uma relação inversamente proporcional de recuperação dos

mesmos créditos inscritos. Verificou-se a conciliação dos saldos disponíveis no Balanço Patrimonial e seus respectivos controles, contudo ainda se observa a não realização, de forma completa, dos ajustes de perdas, prejudicando a transparência e a fidedignidade das informações deste que é o maior ativo registrado na estrutura patrimonial do Estado.

- O Passivo apresentou involução de 30,30% em relação ao exercício anterior, concentrada principalmente no Passivo Não Circulante, onde estão registradas as obrigações estaduais de longo prazo.
- O saldo da rubrica Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo teve um acréscimo nominal de R$ 1,080 bilhão, em virtude da reclassificação da dívida pública de longo para curto prazo, bem como pela apropriação de juros em contratos de empréstimos e financiamentos vigentes, suspensos por decisões judiciais.
- No subgrupo Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo registrou-se redução nominal de R$ 10 bilhões dessas obrigações, 37,02% inferior ao saldo de 2018. A redução está relacionada com a correção de registros que foram inadequadamente efetuados nas contas contábeis relacionadas à Juros e Encargos a Pagar de Empréstimos e Financiamento, que acrescentaram R$ 9,6 bilhões ao saldo final de 2018.
- A respeito da Provisão Matemática Previdenciária a Longo Prazo, demonstrou-se o saldo contabilizado de R$ 317,3 bilhões, registrados a título de cobertura de insuficiência financeira dos planos atuariais do RPPS e RPPM estaduais.
- Quanto aos Depósitos Judiciais, verificou-se que existem falhas quanto a correta identificação e conciliação dos valores utilizados, a completa identificação dos objetos das lides, à comprovação da constituição do Fundo de Reserva, bem como ao total e adequado procedimento de evidenciação contábil desses valores.
- 60% dos procedimentos Contábeis Patrimoniais previstos para implantação até o final de 2019 não foram integralmente concluídos.

2.6. Ações Governamentais Específicas

- Comparando-se os percentuais gerais de quebra da ordem cronológica de pagamentos do exercício de 2019 (48,14%) com o exercício de 2018 (93,19%), houve uma considerável redução no percentual. Contudo, o percentual ainda é alto e ocasiona diversos riscos à Administração Pública.
- A força de trabalho de servidores temporários representa mais de 1/5 do total, sendo que tais contratos se destinam a atender necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme art. 37, inciso IX da Constituição Federal.

- A Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado apresentam uma situação onde mais de 50% das vagas estão ocupadas por servidores comissionados.
- O número de saídas de servidores efetivos (aposentadorias, exonerações, reformas ou demissões) é superior ao de nomeações.
- Foi verificado que das 40 determinações exaradas no Parecer Prévio relativo as contas do exercício 2018, apenas 23 (57,5%) foram plenamente atendidas, enquanto das 6 recomendações ao Governo do estado de Goiás, o atendimento completo se limitou a 2 (33,3%). Ao analisar os últimos três anos, nunca este percentual ultrapassou 60%.
- Em análise sobre o atendimento dos últimos 3 pareceres prévios sobre as contas anuais do governador, notou-se que o cumprimento integral das determinações e recomendações nunca ultrapassou mais de 60%, na visão desta Unidade.

2.7. Determinações e Recomendações

Em consonância com o exposto, o Relatório Técnico sugeriu que no Parecer Prévio constassem as determinações e recomendações abaixo arroladas:

2.7.1. Determinações ao Governo do Estado de Goiás

1. Criar contas de controle detalhadas dentro de Obrigações por Competência para registro em conta específica dos fatos contábeis: despesas sem prévio empenho do exercício; despesas sem prévio empenho dos exercícios anteriores; provisões; e/ou outros;
2. Instituir mecanismos nos sistemas orçamentário, financeiro e contábil para que estes evidenciem a real origem de recurso para cobertura das despesas;
3. Evidenciar no Anexo 9A da Lei nº 4.320/64 os valores dos recursos destinados a projetos e os valores das despesas realizadas com recursos vinculados;
4. Monitorar o cumprimento da lei de acesso à informação pelas Organizações Sociais, haja vista a ausência de atualização das informações relacionadas à remuneração dos funcionários e diretores, descumprindo o artigo 6º da lei estadual nº 18.025/2013;
5. 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;
6. Publicar a versão consolidada do Relatório de Gestão fiscal, Anexo 5 - Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar;

7. 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, tanto em relação à Conta Centralizadora quanto 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;
8. Em razão do não atendimento de recomendação anterior, limitar-se a reverter recursos dos fundos especiais ao Tesouro Estadual, nos termos da Lei Estadual nº 19.505/2016, alterada pela Lei 20.195 de 06 de julho de 2018, 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;
9. Cumprir o cronograma para equacionamento definitivo deste saldo negativo do Tesouro até o exercício de 2022, adotando redução proporcional a cada exercício de no mínimo 20%, conforme Parecer das Contas do exercício de 2017;
10. Finalizar, em 2020, a auditoria na arrecadação e distribuição de tributos do Estado, apresentando os resultados ao TCE-GO e, confirmada a diferença de repasse a menor da receita de ICMS no exercício de 2019, realizar a recomposição dos valores aos Municípios, conforme quotas-partes de 2019, bem como adequar da regra de negócio para as transferências constitucionais, tendo em vista a recorrência na diferença de valores distribuídos nos últimos exercícios;
11. Em razão do atendimento parcial de recomendação anterior, criar mecanismos, no Sistema de Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás, para possibilitar o cumprimento integral 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, garantindo a real independência de todos os Poderes e Órgãos Autônomos, nos termos previstos pela Constituição Federal (art. 168) Constituição Estadual (art. 112-A);
12. Promover a transferência de recursos ao Fundeb considerando o adicional de 2% do ICMS e realizar monitoramento na regra de negócio junto às instituições arrecadadoras do Estado, tendo em vista a recorrência na diferença de apuração dos valores devidos ao FNDE nos últimos exercícios e para atendimento do Acórdão TCE nº 121/2016;
13. Em razão do não atendimento de recomendação anterior, conciliar as informações enviadas ao Portal SIOPS do Ministério da Saúde com aquelas divulgadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Anexo 12, evitando-se a discrepância nos valores apresentados;

14. Em razão do não atendimento de recomendação anterior, concluir os estudos necessários a propiciar a criação de metodologia confiável de qualificação dos créditos inscritos e proceder, de forma adequada e completa, a escrituração do Ajuste para Perdas da Dívida Ativa;
15. Em razão do não atendimento de recomendação anterior, concluir o processo de inventário e de mensuração dos bens patrimoniais móveis e imóveis estaduais;
16. Concluir, em conjunto com o Tribunal de Justiça Estadual, os levantamentos e estudos necessários para a correta identificação e conciliação dos valores de Depósitos Judiciais utilizados pelo Estado, bem como a completa identificação do objeto das lides e a constituição do Fundo de Reserva, em especial aos recursos de depósitos judiciais que se referem a processos onde o Estado não é parte, em atenção às instruções contidas no IPC 15 - Depósitos Judiciai e Extrajudiciais, da STN;
17. Concluir a implantação dos procedimentos previstos no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP, aprovado pela Portaria STN nº 548/2015;
18. Adotar providências com vistas a editar projeto de lei/decreto para regulamentar, no âmbito do estado de Goiás, o artigo 5° da Lei n° 8.666/93, alcançando todos os Poderes e Órgãos, e adequar o sistema de execução orçamentária e financeira de modo a suprimir possíveis imprecisões e fragilidades inerentes à ordem cronológica de pagamentos;
19. Em razão do atendimento parcial de determinação anterior, finalizar, em conjunto com o Tribunal de Justiça Estadual, os procedimentos necessários para a definitiva e convergente integração entre os registros contábeis e valores dos precatórios estaduais publicados pelo TJ-GO, em especial aos registros individuais dos beneficiários e à provisão das demandas judiciais pertinentes.

2.7.2. Recomendações ao Governo do Estado de Goiás

1. Excluir da Receita Corrente Líquida - RCL as receitas de serviços do IPASGO, uma vez que tais receitas não pertencem ao Estado por serem recursos de terceiros, com finalidade vinculada e oriundas de descontos dos servidores públicos estaduais, municipais, bem como parcelas pagas por outros dependentes agregados;
2. Rever a sistemática de operacionalização da Conta Única, principalmente no que tange ao registro das disponibilidades individualizadas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema CUTE, de modo a garantir que em seus respectivos demonstrativos contábeis e posteriores prestações de contas, a disponibilidade de

caixa seja apresentada de maneira transparente, fidedigna, compreensível e verificável;

3. Propor alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021, de modo a incluir as despesas com pessoal das Organizações Sociais no limite de gastos com pessoal do Poder Executivo e/ou inserir dispositivo na LDO que reduza o percentual especificado pelo artigo 20, inciso II, alínea: c da LC nº 101/00, com base nos gastos globais e anuais efetuados pelas Organizações Sociais em Goiás;
4. Assegurar o pleno funcionamento do Conselho de Acompanhamento, Controle Social e Fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Confundeb, no intuito de fortalecer a transparência e o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundeb em Goiás;

2.7.3. Recomendações aos Poderes e Órgãos Autônomos

1. Promoverem alteração na Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica nº 03/2016, por estar em descumprimento ao artigo 90 da LCE nº 77/2010; e/ou adequar o Regime Próprio de Previdência Estadual, mediante Lei Complementar, conforme exigência do artigo 5º da Emenda Constitucional Estadual nº 65/2019, de modo a contemplar o conteúdo do Termo de Cooperação Técnica;
2. Realizarem a inclusão das Obrigações por Competência e os saldos relativos aos depósitos restituíveis e valores vinculados, no campo "Demais Obrigações Financeiras" do Relatório de Gestão Fiscal, Anexo 5 - Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar;
3. Informarem as Obrigações por Competência, no Portal de Aplicações, bem como observarem os atributos qualitativos da informação, conforme disposto no item 3.4.1 do Relatório.

3. DO PARECER PRÉVIO

A Exma. Relatora das Contas Anuais, Conselheira Carla Santillo, ao analisar os documentos e informações que instruem os autos, manifestou-se parcialmente favorável à proposta apresentada no Relatório Técnico.

A seu ver, as medidas tendentes a sanar as impropriedades envolvendo (a) o repasse dos recursos destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública (não efetivados até o dia 20 de cada mês, conforme art. 168 da Constituição Federal), bem como (b) a escrituração do ajuste de perdas da dívida ativa (mensuração em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 8ª Edição), devem ser objeto de recomendação, e não determinação.

Ademais, entendeu que as medidas a seguir arroladas não devem ser objeto de determinação, tampouco de recomendação ao Governo do Estado de Goiás:

- finalizar, em conjunto com o Tribunal de Justiça Estadual, os procedimentos necessários para a definitiva e convergente integração entre os registros contábeis e valores dos precatórios estaduais publicados pelo TJ-GO, em especial aos registros individuais dos beneficiários e à provisão das demandas judiciais pertinentes;
- excluir da Receita Corrente Líquida - RCL as receitas de serviços do IPASGO, uma vez que tais receitas não pertencem ao Estado por serem recursos de terceiros, com finalidade vinculada e oriundas de descontos dos servidores públicos estaduais, municipais, bem como parcelas pagas por outros dependentes agregados;
- propor alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021, de modo a incluir as despesas com pessoal das Organizações Sociais no limite de gastos com pessoal do Poder Executivo e/ou inserir dispositivo na LDO que reduza o percentual especificado pelo artigo 20, inciso II, alínea: c da LC nº 101/00, com base nos gastos globais e anuais efetuados pelas Organizações Sociais em Goiás.

Quanto à primeira delas, importante registrar que a Secretaria de Estado da Economia informou, em Notas Explicativas do BGE 2019, que o processo de integração do Sistema de Contabilidade (SCG) com os Sistemas de Inscrição de Pagamentos de Precatórios do TJ-GO está previsto para iniciar em julho/2020, sendo que após a integração dos sistemas será possível o registro e atualizações automáticas do passivo de precatórios do Estado e

a contabilização da conta especial de pagamento de precatórios, em atendimento ao Acórdão nº 3885/2016 TCE-GO.

No que tange ao segundo ponto, argumentou que a Lei de Responsabilidade Fiscal deduz da Receita Corrente Líquida, no âmbito dos Estados, apenas a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição, na forma do art. 2º, inciso IV, alínea "c".

Já em relação à inclusão das despesas com pessoal das organizações sociais no limite de gastos do Poder Executivo, a partir do exercício de 2021, ressaltou sua preocupação com as vedações impostas pela LRF em caso de descumprimento, bem como com o potencial efeito sobre a oferta de serviços públicos, especialmente no âmbito da Saúde, com a possível diminuição do atendimento nos Hospitais de Referência e Alta Complexidade do Estado de Goiás.

Acrescentou, ainda, que tramitam no Congresso Nacional inúmeros Projetos de Decreto Legislativo, com o objetivo de sustar a Portaria Nº 233, de 15 de abril de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional, a exemplo dos PDL nºs 728/2019, 484/2019, 720/2019, 290/2019, 2018/2019, entre tantos outros.

Por outro lado, e em razão da intempestividade da contabilização da renúncia de receita, a Exma. Conselheira Relatora incluiu, como objeto de determinação, a de promover oportunamente a contabilização pelo regime de competência, de acordo com item 4.5 do MCASP.

Ademais, no que se refere aos repasses a menor ao Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no exercício de 2019, acrescentou às determinações já sugeridas pelo corpo técnico a de recompor os valores devidos ao fundo relativos a 2019, referentes ao adicional de 2% do ICMS, até o final do exercício de 2022.

Ao final, a Relatora das Contas Anuais, Conselheira Carla Santillo, manifestou-se favoravelmente à aprovação das Contas do Excelentíssimo Governador do Estado de Goiás, Ronaldo Ramos Caiado, referentes ao exercício de 2019.

4. O PARECER DO MPC/GO

4.1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

4.1.1. Orçamento

Necessário se faz destacar a relevância do sistema de planejamento governamental por meio das leis orçamentárias, consideradas as mais importantes leis após a Constituição. Assim, o orçamento público consubstancia o principal instrumento para se delinear as prioridades das ações governamentais, eis que é nessa lei de meios que se materializa a fase de formulação das políticas públicas de um determinado período, definindo a quantidade de recursos que cada área de atuação receberá para a efetividade de suas ações, especificamente as que procuram satisfazer as necessidades de cunho social.

A Gerência de Controle de Contas destacou que o Orçamento Geral do Estado de Goiás do ano de 2019, aprovado pela Lei nº 20.419/2019, teve sua receita orçada em R$ 26.610.128.000,00 e a despesa fixada em R$ 32.673.928.000,00, prevendo um déficit orçamentário de R$ 6.063.800.000,00, consignado em crédito orçamentário específico denominado "Reserva Extraordinária para Cobertura de Déficit", conforme definido pelo art. 41-A, I da Lei nº 20.245/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Ante o crescente déficit fiscal do Estado de Goiás, oportunamente apontado no Relatório sobre as Contas do Governador de 2018, o governo estadual decretou a situação de calamidade financeira no Estado de Goiás, por meio da expedição do Decreto n.º 9.392/19, bem como solicitou ao Governo Federal o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, disciplinado pela Lei Complementar n.º 159/17. Todavia, segundo a Gerência de Controle de Contas, referido decreto não possui previsão específica na legislação e o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal ainda não foi concretizado.

4.1.2. Alterações Orçamentárias

Sendo a lei orçamentária uma peça de previsão das receitas e fixação das despesas que ocorrerão no exercício financeiro subsequente, a execução orçamentária necessita configurar um contínuo processo de formulação, integração e flexibilização, o que torna compreensível o fato do orçamento executado não corresponder exatamente ao que foi aprovado. Dessa situação decorre a existência de instrumentos de flexibilidade

orçamentária, como as técnicas de transposição, remanejamento ou transferência de recursos, bem como a abertura dos créditos adicionais, os quais possuem por objetivo a viabilização das alterações necessárias no decorrer da execução do orçamento.

Assim, a Unidade Técnica verificou que durante o exercício de 2019 foram realizadas alterações orçamentárias no valor global de R$ 31.101.236.162,62. Do total, 65,65% refere-se a remanejamentos para adequar as dotações consignadas no orçamento à reforma administrativa promovida pela Lei nº 20.491/2019. O restante, no montante de R$ 10.684.040.046,33, refere-se a créditos adicionais.

4.1.3. Créditos Adicionais

Para que sejam modificados os limites de despesas da Lei Orçamentária Anual são utilizados os créditos orçamentários adicionais, que conforme definição do art. 40 da Lei n° 4.320/64, são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento. Segundo o art. 41 de referida lei, os créditos adicionais classificam-se em: suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Conforme análise realizada pela Gerência de Controle de Contas, em 2019, o governo do Estado de Goiás emitiu 438 atos normativos para abertura de créditos adicionais no valor total de R$ 10.684.040.046,33, representando 32,70% da despesa fixada na LOA. Desse valor, 97,99% referem-se à créditos suplementares, os quais 48,29% dos créditos utilizaram como origem de recurso a Reserva de Contingência; 42,25% utilizaram Anulação de Dotação, previstas no inciso IV, § 1º, art. 43 da Lei nº 4.320/64; e 55,78% dos créditos foram para cobrir gastos do grupo Pessoal e Encargos Sociais.

Nesse ponto cabe ressaltar que houve, de fato, uma redução na abertura dos créditos adicionais quando comparados ao exercício de 2018, tendo em vista que no ano de 2018 a abertura de créditos adicionais representou 48,89% da despesa fixada na loa. Entretanto, este *Parquet* de contas entende cabível o mesmo apontamento feito no relatório sobre as contas do governador do exercício de 2018, no que tange à abertura de crédito adicional para cobrir gastos do grupo pessoal e encargos sociais.

Para cobrir despesas com pessoal e encargos sociais, foram abertos créditos adicionais no valor total de R$ 5.959.557.537,84, conforme cálculo realizado por este ministério público

de contas. Assim, entende-se desarrazoado que justamente no grupo em que a própria legislação institui mecanismos para obter mais controle, possibilitando assim, estimativas mais próximas da realidade, ocorra tão elevado volume de créditos adicionais abertos.

Conforme preceitua o inciso i, art. 16 da lei de responsabilidade fiscal, os gastos com pessoal, por se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado, estão sujeitos à demonstração do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. Dessa forma, a administração pública deveria utilizar-se desse instrumento para apresentar um planejamento orçamentário realista.

Em razão do elevado volume de créditos adicionais abertos para cobrir despesas do grupo pessoal e encargos sociais, o ministério público de contas manifesta-se pela necessidade de se instituir mecanismos capazes de tornar as estimativas das despesas com pessoal mais exatas possíveis, alguns indicados na própria legislação, com a finalidade de se coibir o surgimento de orçamentos paralelos, que não coadunam com o contexto de planejamento prévio e a confiabilidade do orçamento como instrumento de programação.

4.1.3.1. Autorização legislativa e origens do recurso

Segundo a definição do art. 40 da Lei n° 4.320/1964, os créditos adicionais são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento. De acordo com art. 41 de referida lei, os créditos suplementares são aqueles abertos para reforço de dotações orçamentárias, ou seja, são dotações que no decorrer de sua execução se demonstraram insuficientes, de tal modo que a abertura de créditos suplementares significa a prévia existência de programas dispostos na lei orçamentária anual, entretanto, por algum motivo, tal crédito constante não foi suficiente para atender à despesa demandada.

O *caput* do art. 43 da Lei n° 4.320/1964 estabelece que a abertura de créditos suplementares depende da existência de recursos disponíveis. Por conseguinte, de acordo os incisos do referido art. 43, § 1º, os recursos que cobrirão os créditos são: o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; os provenientes de excesso de arrecadação, os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei; o produto de operações de crédito autorizadas.

Conforme salientado pela Gerência de Controle de Contas, os créditos suplementares foram responsáveis por 97,99% das alterações orçamentárias do exercício de 2019. Diante

disto, a Unidade Técnica analisou que considerando o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento, a despesa fixada na lei foi de R$ 32.673.928.000,00. Assim, os créditos sujeitos ao art. 9º estariam limitados ao montante de R$ 9.802.178.400,00, tendo em vista que a LOA de 2019 autorizou, no seu art. 9º, a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% sobre o total da despesa nela fixada.

Ao analisar as informações constantes no Anexo 11-A, a Unidade Técnica verificou que os créditos suplementares totalizaram R$ 10.469.556.065,95. Os créditos abertos com fundamento no art. 9º da LOA corresponderam a 6,06% da despesa fixada, atendendo à prescrição legal. Os créditos abertos com fundamento no art. 10º da LOA foram responsáveis por 81,09% da totalidade dos créditos adicionais e correspondeu a 25,98% do orçamento inicial.

Nesse ponto cabe um importante paralelo com a análise das contas do Governador dos exercícios anteriores. Nos Relatórios sobre as Contas do Governador dos exercícios de 2017 e 2018 foi apontada como inconsistência/desconformidade, e consequentemente, expedida determinação, a ausência de limites específicos para as exceções elencadas na LOA, o que aumentava a discricionariedade do Poder Executivo na destinação de recursos.

Tal inconsistência/desconformidade e a consequente determinação ainda caberia na presente análise, tendo em vista que a LOA de 2019 apresentou os mesmos problemas que as anteriores no que tange à ausência de limites para abertura de créditos adicionais. Entretanto, conforme pontuado pela Unidade Técnica, a Secretaria de Estado da Economia apresentou a Nota Técnica nº 1/2019-SOD informando que foi dada nova redação para a Lei Orçamentária de 2020, diferente do modelo adotado na LOA de 2019.

Nesse sentido, verificou-se que, de fato, a Lei nº 20.754, de 28 de janeiro de 2020 (LOA 2020), foi aprovada com a redação diferente, apresentando limites antes não previstos. Portanto, este *Parquet* de Contas, em conformidade ao entendimento da Unidade Técnica, considera que a determinação contida no Parecer Prévio sobre as contas do exercício de 2018 foi atendida, e que não cabe mais determinação na presente análise sobre a ausência de limites na LOA, eis que na próxima análise das contas do Governador (referente ao exercício de 2020) será avaliado o impacto na execução orçamentária desses novos limites estabelecidos na LOA de 2020.

Ademais, na análise das contas do exercício de 2018, um dos pontos mais debatidos dentro da gestão orçamentária consistiu na metodologia utilizada pelo Estado de Goiás para a

apuração do excesso de arrecadação. À época, a Unidade Técnica ressaltou que a metodologia para cálculo de excesso de arrecadação no Estado considerou o excesso apenas por Rubrica de Receita, superestimando o orçamento, em afronta ao que estabelece o parágrafo único, art. 8º da LRF e com as normas e os princípios legais e econômicos aplicados às finanças públicas.

Por meio da meio da Nota Técnica nº 1/2019-SOD, a Secretaria de Estado da Economia informou que a metodologia de apuração do excesso de arrecadação para fins de abertura de créditos suplementares foi alterada para o exercício de 2019 e se encontrava em produção, observando-se o saldo das naturezas de receita que compõem determinada fonte de recursos e o respectivo órgão arrecadador, o que de fato ocorreu em 2019, tendo em vista que a Unidade Técnica não detectou impropriedade na abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação.

4.1.4. Receita

Conforme informado pela gerência de controle de contas, a receita líquida prevista para o orçamento fiscal e da seguridade social foi de R$ 26.131.872.000,00. Durante a execução do orçamento, esta projeção foi atualizada em 2,27%, percentual que correspondeu a um acréscimo de R$ 593.590.370,04. O exercício foi encerrado com uma arrecadação de R$ 29.997.116.873,80, resultado 12,24% acima da receita atualizada.

Em termos nominais, o excesso de arrecadação da receita líquida do Estado foi de R$ 3.865.244.873,80. Cabe destacar que o Orçamento Geral do Estado foi aprovado com um déficit orçamentário de R$ 6.063.800.000,00 e, para cobrir esse déficit, a LOA estabeleceu ao Poder Executivo a obrigação de esforçar-se para obter receitas suficientes para cobrir o déficit orçamentário previsto.

Ademais, o Unidade Técnica ressaltou que as receitas de capital apresentaram a maior variação no índice de resultado da arrecadação (1.449%), com destaque para as origens Alienação de Bens e Outras Receitas de Capital. Nesta ocorreu ingresso de recurso não previsto no valor de R$ 1.863.103.735,70, originado de depósitos judiciais (Lei nº 20.557/2019), e naquela entrou receita não prevista no valor de R$ 46.000.000,00, referente à cessão definitiva de direitos creditórios de Recursos Hídricos.

O relatório esclareceu que o art. 1º da Lei nº 20.557/2019 autorizou o Poder Executivo a utilizar-se de 75% do valor dos depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários,

realizados em processos vinculados ao Poder Judiciário do Estado, para custear a previdência social, os precatórios, os advogados dativos e a amortização da dívida ativa. Ressalta-se que a receita de depósitos judiciais pode gerar um passivo.

Em relação ao exercício anterior, a receita líquida arrecadada pelo Estado teve uma variação real positiva de 17,99% que também foi influenciada pelas entradas dos depósitos judiciais nas receitas de capital. De forma isolada, as receitas de capital apresentaram uma variação real de 402,81% e as receitas correntes de 11,71%.

4.1.5. Despesas sem Empenho Prévio

A realização de despesa pública submete-se a um regime jurídico próprio e rigoroso, para garantir a legalidade e a correta aplicação dos recursos, e tem várias fases que precisam ser cumpridas. Inicia-se com o empenho da despesa, "ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição", reservando-se o valor no orçamento para permitir o pagamento, sendo então o valor liquidado para só então proceder- se ao pagamento (lei 4.320/1964, arts. 58 a 65).

O empenho é o instrumento administrativo que retira do montante orçado parcela de recursos para atender uma despesa autorizada, ou seja, identifica e subtrai o valor, e, por isso mesmo, é uma forma de controle entre o que foi previsto e o que foi executado.

Em sua análise, a gerência de controle de contas identificou que no exercício de 2019 foram registradas despesas na conta de controle 8.9.4.2.1.01.00.00.00 - obrigações por competência, no total de R$ 508.184.037,78, valor inferior ao identificado em 2018. Ao avaliar os lançamentos das contas patrimoniais que estão vinculadas aos movimentos realizados em obrigações por competência, verificou-se que nesse conjunto ocorreram registros a crédito em contas do passivo circulante de atributo permanente relacionadas à salários, férias, diárias, FGTS, PIS/PASEP, subvenções sociais e econômicas, precatórios, auxílios financeiros, indenizações, tributos e contribuições, benefícios assistenciais, e fornecedores. Nenhum destes registros está relacionado a provisões.

Ademais, a Unidade Técnica identificou também que todos os lançamentos foram realizados no dia 31 de dezembro de 2019 e que a maioria das unidades não realizou o registro de obrigações por competência.

Nesse sentido, em decorrência (i) da orientação ampla da secretaria da economia; (ii) da concentração de lançamentos em uma mesma data; (iii) da falta de registro de obrigações por competência pela maioria dos órgãos; (iv) da diversidade de contas vinculadas ao movimento, entre elas contas de obrigações trabalhistas e tributárias; (v) e, principalmente, devido à ausência de contas específicas dentro da conta Obrigações por Competência, a Unidade Técnica ressaltou que a confiabilidade da informação restou prejudicada, não sendo possível mensurar o impacto de possíveis despesas sem prévio empenho na execução orçamentária de 2019.

Após demonstrar a situação, a Unidade Técnica apresentou a irregularidade "Ausência de detalhamento da conta Obrigações por Competência", tendo em vista que o não atendimento das características qualitativas de compreensibilidade, tempestividade e verificabilidade para a conta Obrigações por Competências, comprometeu a utilidade da informação para fins de controle e responsabilização.

Como consequência, sugeriu a expedição de determinação ao Governo do Estado de Goiás no sentido de "criar contas de controle detalhadas dentro de Obrigações por Competência para registro em conta específica dos fatos contábeis: despesas sem prévio empenho do exercício; despesas sem prévio empenho dos exercícios anteriores; provisões; e/ou outros."

A ausência de detalhamento na conta Obrigações por Competência demonstra o pouco caso e a falta de seriedade dispensada às normas de contabilidade. Disso resulta insegurança na confiabilidade das contas, falta de transparência e ausência de planejamento, o que dificulta, sobremaneira, a fiscalização. Nesse sentido, este Ministério Público de Contas corrobora do entendimento externado pela Unidade Técnica quanto à irregularidade detectada e a consequente expedição da determinação, nos mesmos termos já apresentados.

4.1.6. Gastos com Publicidade e Propaganda

De acordo com o comando constitucional, as despesas públicas com propagandas e outras mídias de divulgação devem estar vinculadas às finalidades educativa, informativa e/ou de orientação social. Na mesma vertente, constata-se que toda e qualquer publicidade promovida pelo poder público não pode importar na autopromoção de seus agentes, devendo, portanto, estar sempre adstrita ao interesse público.

Reconhecidos esses pontos, e, com base no relatório elaborado pela Unidade Técnica competente, constata-se que o estado de goiás gastou com publicidade e propaganda o montante de R$ 30.774.328,21, valor que corresponde a 0,10% do total das despesas realizadas pelo estado. Em comparação ao exercício de 2018, estes gastos tiveram redução de 57,46%.

Em que pese à redução dos gastos com publicidade do ano de 2018 para o de 2019, é importante questionar se os gastos com publicidade do governo estadual têm cumpridos as três vertentes constitucionais (educativa, informativa e/ou de orientação social) ou se tem servido apenas como instrumento de campanha eleitoral.

Sabe-se que muitos governantes se utilizam do direito constitucionalmente garantido do cidadão à informação para fazer marketing ou propaganda de seu governo de forma disfarçada de legalidade, ou seja, mesmo as publicidades que visam educar, informar ou orientar a sociedade, se revestem de estratégias que acabam por promover a pessoa ou o mandato do político.

Em uma análise mais profunda, levando em consideração a situação financeira complicada vivenciada pelo brasil, incluindo o estado de goiás, por motivos de ordem econômica e política nacional, o ano de 2019 foi marcado pela solicitação ao governo federal no ingresso do estado de goiás ao regime de recuperação fiscal, e o atual exercício (2020) sofrerá significativos impactos com a pandemia mundial do coronavírus (covid-19). Nesse sentido, o estado deve se atentar para que, a pretexto de realizar um ato relacionado à sua atividade-meio, não comprometa o erário público a ponto de inviabilizar sua atuação-fim, qual seja, a prestação de serviços públicos e o exercício do poder de polícia.

Ademais, com a revogação da Lei estadual nº 18.699/2014, a qual estabelecia um percentual máximo da receita corrente líquida para aplicação em serviços de publicidade e propaganda, no percentual de 0,5 por cento, o Estado de Goiás ficou desprovido de regulamentação no que tange à tal limite de gasto.

Desse modo, apesar da redução significativa do gasto em publicidade no exercício de 2019, e diante do receio que tal fato não se repita nos exercícios seguintes, destaca-se a necessidade de se normatizar, em âmbito estadual, limites com gastos em serviços de publicidade e propagando, a fim de equalizá-los com a efetivação de políticas públicas que certamente merecem maior destaque no planejamento das ações governamentais.

4.1.7. Representação não fidedigna dos Recursos utilizados para realização das Despesas

O resultado orçamentário e financeiro representa o confronto entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas. O relatório sobre as contas do governador demonstrou que para o ano de 2019, embora o orçamento tenha previsto déficit no valor de R$ 6.063.800.000, o estado encerrou o ano com superávit orçamentário no valor de R$ 523.038.700,49, tendo em vista o impacto positivo dos depósitos judiciais na receita do estado.

Entretanto, apesar do estado de goiás ter apresentado superávit orçamentário pela totalidade dos recursos, ao avaliar o resultado orçamentário por fonte de recurso, a gerência de controle de contas verificou que ocorreu déficit orçamentário em algumas fontes.

Ao verificar as despesas empenhadas com recurso fonte 100, a Unidade Técnica constatou que parte das despesas indicaram origem de recurso diversa da efetivamente utilizada para seu pagamento, como, por exemplo, as despesas previdenciárias que foram pagas com 94,13% dos depósitos judiciais, sendo que esses depósitos estão registrados na fonte 123 e não consta nenhuma despesa empenhada na "fonte 123 - recursos vinculados aos depósitos judiciais".

Nesse sentido, consta no relatório que tal impropriedade prejudica a informação e o controle da destinação dos recursos públicos, não sendo possível concluir com exatidão os resultados apresentados por origem/destinação de recursos.

Diante da situação, a Unidade Técnica apresentou a irregularidade "Representação não fidedigna dos recursos utilizados para realização das despesas", tendo em vista que a representação das despesas por fonte de recursos não atende ao objetivo da informação contábil para fins de controle e responsabilização, item 6.1, Parte Geral, MCASP 8ª edição.

Como consequência, sugeriu a expedição de determinação ao Governo do Estado de Goiás no sentido de "instituir mecanismos nos sistemas orçamentário, financeiro e contábil para que estes evidenciem a real origem de recurso para cobertura das despesas."

Na dinâmica do setor público, grande parte dos controles e relatórios contábeis e fiscais são elaborados não apenas a partir dos registros patrimoniais, mas também dos registros orçamentários e de controle, assim, a inexistência dos registros em contas orçamentárias e de controle acaba por ter implicações diversas, distorcendo indicadores e resultados.

Nesse sentido, o Ministério Público de Contas ratifica a análise realizada pela Unidade Técnica quanto à identificação da irregularidade e a consequente expedição da determinação, nos termos propostos.

Ademais, a Unidade Técnica acrescentou que o Anexo 9A da Lei nº 4.320/64 (Demonstrativo da Despesa Realizada por Função, Programa, Fonte de Recurso e Categoria Econômica) não evidencia o valor dos recursos aplicados em projetos (coluna A - Programa de Trabalho) e o valor dos recursos vinculados (coluna B - Fonte de Recurso), o que contraria os arts. 85 e 89 da Lei nº 4.320/64.

Após demonstrar a situação, a Unidade Técnica apresentou a irregularidade "Não evidenciação dos recursos aplicados em projetos e recursos vinculados no Anexo 9A da Lei nº 4.320/64." Como consequência, sugeriu a expedição de determinação ao Governo do Estado de Goiás para que evidencie no Anexo 9A da Lei nº 4.320/64 os valores dos recursos destinados a projetos e os valores das despesas realizadas com recursos vinculados.

O objetivo da contabilidade governamental ou pública é apresentar de forma fidedigna a situação orçamentária, financeira, patrimonial, e as demonstrações das variações patrimoniais ativas e passivas aos usuários da informação contábil e auxiliar a Administração Pública no processo de tomada de decisão. Desta forma, a não evidenciação dos recursos, além de comprometer a confiabilidade da informação, distorce a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Nesse sentido, este Ministério Público de Contas corrobora do entendimento externado pela Unidade Técnica quanto à irregularidade detectada e a consequente expedição da determinação, nos mesmos termos apresentados.

4.2. GESTÃO FISCAL

4.2.1. Apuração da Receita Corrente Líquida

No que se refere à gestão fiscal da entidade federativa, tem-se que a sua Receita Corrente Líquida - RCL, nos termos da Lei Complementar n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), é um importante parâmetro para nortear a verificação de sua atuação responsável.

De acordo com a Unidade Técnica, a RCL do Estado de Goiás, no exercício de 2019, foi de R$ 24.528.200.543,00, apresentando-se 15% superior em relação ao exercício financeiro de 2018.

Em que pese o aumento expressivo da RCL no exercício de 2019, a área técnica alertou para as consequências nocivas às finanças estaduais em função da utilização de recursos de terceiros pelo estado de Goiás na composição da Receita Corrente Líquida.

Isto porque está sendo computado no cálculo da RCL as receitas de serviço do Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO oriundas das mensalidades dos usuários.

No exercício 2019 elas totalizaram R$ 1.742.971.516,37, o que representa 7,65% da RCL, o que acaba por distorcer a última.

Nos termos do art. 54 da Lei Estadual nº 17.477/2011, "as fontes de custeio para a realização dos serviços que integram o sistema assistencial gerido pelo IPASGO são proporcionadas pelo pagamento das mensalidades e das coparticipações dos usuários titulares e dependentes".

Ou seja, são recursos que ingressam nos cofres públicos de forma transitória, vez que tem por finalidade remunerar particulares que não prestam serviços ao Estado, tampouco à coletividade, mas sim à um grupo específico e delimitado de pessoas, responsável pelo custeio destas despesas.

Ainda que não exista expressa vedação legal determinando a exclusão destas receitas no cálculo da RCL, posicionamento adotado pela Exma. Conselheira Relatora no Parecer Prévio, não se pode desconsiderar que, em razão de sua natureza, elas não devem ser computadas.

A título de exemplo, temos o seguinte caso hipotético: decide-se por um modelo que deixa de ter a coparticipação de usuários, de forma que em contrapartida aumentaria o valor da mensalidade. Admitir que tais recursos integram a RCL seria o mesmo que afirmar que por meio de uma estratégia operacional da autarquia a receita corrente líquida do Estado de Goiás aumentaria de forma automática.

O Ministério Público de Contas entende que os recursos provenientes da receita do IPASGO oriundos das mensalidades dos usuários não deverão fazer parte do cômputo da Receita Corrente Líquida. Assim, do valor apurado a título de RCL (24.528.200.543,00) deve ser deduzido o montante de R$ 1.742.971.516,37, sendo que o resultado alcançado (R$ 22.785.229.026,63) é o que serve de parâmetro para o cálculo dos limites estabelecidos na LRF.

Por conseguinte, e ao contrário da proposta de encaminhamento da Unidade Técnica, que sugeriu a expedição de recomendação, este Ministério Público de Contas manifesta-se pela expedição de determinação ao Governo do Estado de Goiás no intuito de excluir da Receita Corrente Líquida - RCL as receitas do IPASGO oriundas de pagamento de mensalidades, uma vez que destinam-se ao custeio das despesas médicas posta a sua disposição dos usuários.

4.2.2. Despesas com Pessoal

De forma consolidada, o percentual total de despesa com pessoal apurado pela Unidade Técnica foi na ordem de 59,58%, encontrando-se bem próximo do limite máximo de 60,00%, apresentando um aumento nominal de 6,27% em relação ao último quadrimestre do exercício financeiro de 2018, sendo superior à inflação no período.

De forma individualizada, a Unidade Técnica apurou seguintes percentuais:

- Poder Executivo: 49,39%, extrapolando o limite máximo de 48,60%;
- Poder Judiciário: 4,94%, ficando dentro do limite máximo de 6,00%;
- Ministério Público: 2,02%, extrapolando o limite máximo de 2,00%;
- Poder Legislativo - Assembleia Legislativa: 1,47%, extrapolando o limite de 1,38%; Tribunal de Contas do Estado: 1,17%, ficando dentro do limite máximo de 1,35% e Tribunal de Contas dos Municípios: 0,58%, ficando dentro do limite máximo de 0,67%.

No tocante aos limites do Poder Legislativo, vale ressaltar que, por meio da Resolução n.º 1.186/2002, o TCE fixou os limites em 0,67%, 1,35% e 1,38% para TCM, TCE e ALGO, respectivamente. Instrumentos normativos estaduais não podem elevar estes percentuais, ainda que com redução compensatória de outros entes, vez que, conforme decidido pelo STF, "os limites traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser

respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos" (Medida Cautelar ADI 5449).

Pontue-se que o avanço acelerado dos gastos com pessoal dos Poderes e órgãos do Estado de Goiás têm atingindo patamares preocupantes e insustentáveis, posto que o avanço da receita corrente líquida não vem acompanhando os incrementos provocados por essas despesas.

Ademais, com a necessidade de dedução das receitas de contribuições auferidas pelo IPASGO no cálculo da RCL, conforme exposto no item anterior, o percentual da despesa total com pessoal extrapola o limite constitucional, alcançando 64,14% da RCL.

Nestes termos, ao contrário do entendimento da Unidade Técnica e da Conselheira Relatora, conclui-se que o limite máximo de gasto com pessoal no exercício de 2019 foi extrapolado, demonstrando um evidente desequilíbrio fiscal no Estado de Goiás, tendente a levar o Estado a um colapso financeiro, pois o aumento de despesa com pessoal não deveria ser, sistematicamente, superior às receitas auferidas no período.

Mesmo apresentando uma redução significativa em relação ao exercício de 2018, o qual, após a dedução das receitas de contribuições do IPASGO, chegou-se ao percentual de 72,31% da RCL, verifica-se uma realidade preocupante, posto que os recursos públicos estão sendo cada vez mais utilizados para pagamentos exclusivamente relacionados à folha de pagamento da estrutura pública estadual.

Ressalta-se que não estão computados no percentual com despesa de pessoal os gastos efetuados pela Organizações Sociais, sendo que a Secretaria do Tesouro Nacional, mediante Portaria nº 233/2019, estipulou o prazo até o final do exercício de 2020 para que os entes da Federação avaliem e adequem os respectivos dispositivos contratuais, a fim de cumprimento das disposições relacionadas às despesas com pessoal das Organizações Sociais.

Desta forma, alerta-se para a repercussão da necessidade de incluir as despesas com pessoal das OSs, a partir do exercício de 2021, o que tende a, caso não sejam adotadas medidas de controle de forma imediata, elevar ainda mais as despesas com pessoal, extrapolando o limite constitucional.

4.2.3. Limite Legal de Endividamento: Precatórios

Precatórios, em breve conceituação, compreendem requisições de valores devidos pela Fazenda Pública e devidamente reconhecidos por meio de decisão judicial definitiva.

Adentrando à análise da atual situação estadual, atesta-se que o Estado de Goiás aumentou 77% (setenta e sete por cento) dos valores devidos a título de precatórios em relação ao exercício de 2018.

Conforme o relatório do Serviço de Contas do Governo, tem-se que as contas apresentadas indicam a permanência de uma situação preocupante no tocante às obrigações decorrentes dos precatórios no Estado de Goiás.

Adentrando à análise da atual situação estadual, atesta-se que o Estado de Goiás aumentou 77% (setenta e sete por cento) dos valores devidos a título de precatórios em relação ao exercício de 2018.

Conforme o relatório do Serviço de Contas do Governo, tem-se que as contas apresentadas indicam a permanência de uma situação preocupante no tocante às obrigações decorrentes dos precatórios no Estado de Goiás.

A par dessas informações, faz-se mister dar tratamento prioritário ao cumprimento desses pagamentos, dado que, ano após ano a dívida tende a aumentar em decorrência das correções monetárias, ocasionando um gasto público excessivo em detrimento de investimentos e efetivação de políticas públicas, dentre outros.

Em outra vertente, imperioso ressaltar que o Plenário do Supremo Tribunal Federal - STF, por maioria, julgou parcialmente procedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIs de n.º 4357 e n.º 4425 para declarar a inconstitucionalidade de parte da Emenda Constitucional n.º 62/2009, que instituiu o novo regime especial de pagamento de precatórios.

Com essa decisão, foram declarados inconstitucionais dispositivos do art. 100 da Constituição Federal, que instituiu regras gerais para os precatórios e, integralmente, inconstitucional o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que cria o regime especial de pagamento. O art. 97 do ADCT foi considerado inconstitucional

por afrontar cláusulas pétreas da CF/88, como a de garantia de acesso à Justiça, a independência entre os Poderes e a proteção à coisa julgada.

Ato contínuo, tem-se que a modulação da decisão do STF acerca da inconstitucionalidade de dispositivos do art. 100 da CF/88 e da totalidade do art. 97 de seu ADCT implicou em mudanças na legislação federal e estadual pertinentes aos precatórios.

Em 2015, o Poder Executivo estadual alterou em pontos bem específicos a legislação aplicada aos precatórios (Lei n.º 19.029/2015 e Decreto Estadual n.º 8.467/2015).

Ressalta-se que a aprovação da LC n.º 151/2015 pode contribuir para que os precatórios sejam pagos dentro do prazo estipulado pelo STF, desde que a ordem de preferência estabelecida no art. 7º da mencionada lei seja cumprida.

Ressalva-se, ainda, que menos de 10% do valor oriundo de depósitos judiciais foram utilizados para pagamentos de precatórios, havendo, portanto, descumprimento da legislação.

Desta feita, tem-se por necessário e indispensável, também, o adequado controle financeiro e extra orçamentário desses recursos pelos órgãos envolvidos (PGE/GO, SEFAZ/GO e TJ/GO) e o consequente acompanhamento por este Tribunal de Contas.

4.2.4. Previdência dos servidores públicos estaduais - Descumprimento do artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 77/2010 pela Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça e Órgãos Autônomos de Goiás

Conforme evidenciado pela Unidade Técnica, foi apurado um déficit previdenciário de R$ 2,9 bilhões para o exercício de 2019, o que denota um desequilíbrio expressivo entre as receitas e despesas previdenciárias em Goiás.

Comparado ao exercício de 2018, houve um aumento de R$ 532.690.694,00 no déficit previdenciário, o que representa 22%.

Somente com o aporte financeiro do Tesouro Estadual, no valor de R$ 3.926.640.448,00 (12,4% da RCL), adicionado com outras cotas concedidas, encerrou-se o período com

superávit previdenciário de R$ 989 milhões. Tal aporte teve um aumento de 61,76% em relação ao exercício anterior.

Contudo, registra-se que parte do valor relativo ao aporte financeiro é oriundo dos depósitos judiciais (R$ 1,723 bilhão), conforme previsão da Lei nº 20.557/2019.

Além disso, foi verificado que as despesas previdenciárias, em relação à Receita Corrente Líquida, aumentaram sistematicamente nos últimos 3 exercícios, sendo que cerca de 25,76% da Receita Corrente Líquida é alocada para pagamento previdenciário, o que tende a ser ainda maior, com a exclusão da receita de contribuições do IPASGO.

Desta forma, conclui-se que as receitas do órgão e fundos previdenciários foram insuficientes para pagamento das despesas administrativas e previdenciárias no exercício de 2019.

É de bom alvitre enfatizar que os aumentos nesta rubrica, acima da capacidade arrecadatória do Estado, devem ser alvo de preocupação imediata de todos os Poderes e órgãos, porquanto, como bem destacado em parágrafo pretérito, ser da responsabilidade do Tesouro Estadual arcar com as despesas para cobertura do déficit previdenciário.

Tal situação é preocupante, haja vista que este desequilíbrio impede que os recursos, atualmente alocados para cobrir o déficit previdenciário, sejam aplicados em outras áreas governamentais deficitárias no Estado.

Assim, medidas devem ser adotadas/revistas, de forma contínua, para a redução e controle desse tipo de gasto.

Ademais, da análise da centralização para pagamentos dos benefícios previdenciários, a Unidade Técnica verificou que, em desrespeito ao artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 77/2010, os recursos para pagamento de benefícios reconhecidos por decisão judicial/administrativa não são provenientes do órgão previdenciário, resultado em uma subavaliação do déficit previdenciário estadual. O mencionado artigo assim estabelece:

ART. 90. O PAGAMENTO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DO PESSOAL ATIVO, INATIVO E PENSIONISTAS VINCULADOS AOS PODERES EXECUTIVO, INCLUÍDAS AS CORPORAÇÕES MILITARES, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS, LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO, AO MINISTÉRIO PÚBLICO, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, SERÁ PROCESSADO NA GOIASPREV, COM RECURSOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS ORIGINADOS DOS RESPECTIVOS PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS, OBSERVADO O DISPOSTO NO ART. 22 DA LEI COMPLEMENTAR NO 66/2009. (...)

"§ 1O PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DESCRITAS NO CAPUT, CADA PODER OU ÓRGÃO AUTÔNOMO DEVERÁ ENCAMINHAR O RESUMO DAS FOLHAS DE PAGAMENTO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, CONTENDO TODAS AS VANTAGENS E DESCONTOS DOS RESPECTIVOS INATIVOS E PENSIONISTAS, ASSIM COMO A INFORMAÇÃO DETALHADA DO VALOR DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DOS RESPECTIVOS SERVIDORES ATIVOS, ATÉ O DIA 20 (VINTE) DE CADA MÊS. (...)

§ 2O AS REGRAS PARA TRANSFERÊNCIAS DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ENTRE OS PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS E A GOIASPREV, PARA O PAGAMENTO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIARIOS DO PESSOAL ATIVO E INATIVO, SERÃO PREVIAMENTE DISPOSTAS EM ATO CONJUNTO OU AJUSTE QUE DEFINIRÁ SUA EXECUÇÃO FINANCEIRA E CONTABILIZAÇÃO, FORMALIZADO POR MEIO DE TERMO DE DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - TDO -, OU QUALQUER ATO QUE O SUBSTITUA.

Pela análise do dispositivo acima transcrito, verifica-se que o pagamento de todos os benefícios previdenciários deverá ser processado, obrigatoriamente, pela GOIASPREV, o que inclui, por óbvio, aqueles benefícios decorrentes de decisão judicial ou administrativa.

Contudo, contrariamente ao disposto na referida lei complementar, a Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica nº 003/2016 estabeleceu que os pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas, reconhecidos por decisão judicial ou administrativa, deverão ser suportados pelos orçamentos dos respectivos Poderes e órgãos autônomos.

No exercício de 2019 foi apurado o montante de R$ 211 milhões pagos a inativos e pensionistas.

O descumprimento da legislação previdenciária pode acarretar graves consequências administrativas e financeiras, haja vista que acaba por demonstrar um déficit previdenciário inferior ao efetivamente existente no Estado.

Nestes temos, ao contrário da sugestão de encaminhamento da Unidade Técnica e da Conselheira Relatora, as quais sugeriram a expedição de recomendação, este Ministério Público de Contas manifesta-se pela expedida determinação ao Poder Executivo do Estado de Goiás e aos demais poderes e Órgãos Autônomos para que promovam alteração no Termo de Cooperação Técnica nº 003/2016 revogando a cláusula quarta desse dispositivo, por descumprimento ao art. 90 da Lei Complementar Estadual nº 77/2010.

4.2.5. Transparência na gestão fiscal - Descumprimento do artigo 6° da Lei Estadual n° 18.025/2013 pelas Organizações Sociais que administram os hospitais públicos estaduais

O relatório da Unidade Técnica do TCE apresenta como principal problema relacionado à transparência na gestão fiscal o fato de que as informações referentes à remuneração dos empregados e dirigentes das organizações sociais que administram hospitais públicos estaduais estão desatualizadas.

Coaduna com o argumento apresentado no relatório sob exame o fato de que trabalho do próprio TCE, divulgado no Observatório do Cidadão[1], aponta situação preocupante quanto ao índice de transparência ativa observado nos portais de 53 órgãos ou entidades avaliadas.

Necessário, inicialmente, tecer elogios ao esforço de fiscalização que deve ser incentivado, mantido ao longo do tempo e aprimorado constantemente. Não é possível, no entanto, identificar o número dos autos processuais ou do acórdão advindos da fiscalização realizada. Também não é possível identificar no portal a avaliação feita sobre a transparência em relação às organizações sociais.

Em análise detida do conteúdo apresentado no referido portal percebe-se que a Secretaria de Estado da Saúde figura entre os órgãos estatais com melhor índice de transparência, considerando a metodologia ali adotada. O órgão ocupa o sexto lugar no ranking, com nota de 70,2%. Tal informação pode ser percebida como incongruente considerando os fatos apresentados pela Unidade Técnica do TCE no relatório das Contas Anuais, ora em apreço.

A tabela de apresentada pelo TCE/GO naquele portal indica que o critério avaliativo "Indicação da remuneração nominal de cada servidor" foi considerado como "atendido". Assim, explicações técnicas devem ser apresentadas pelo Tribunal para que se faça a distinção clara entre as informações apresentadas ou, em caso de erro, seja possível promover a devida correção.

A curadoria ou asseguração de razoável confiabilidade das informações apresentadas ao público se tornam cada vez mais relevantes em um mundo conectado e que permite uma infinidade de fontes emissoras e produtoras de conteúdo por meio da internet, em especial

---

[1] https://portal.tce.go.gov.br/avaliacao-dos-portais-de-transparencia2

com o uso de redes sociais. O papel dos Tribunais de Contas deve se destacar em meio a uma infinidade de dados justamente por apresentar informações com alto grau de credibilidade. Quando isso não acontece o papel da própria instituição fica reduzido e pode ser questionado.

Nota-se que, acertadamente, a Unidade Técnica do TCE sugere que seja expedida determinação à Secretaria de Estado da Saúde e à Controladoria Geral do Estado para o cumprimento da transparência das Organizações Sociais, observando os termos dos artigos 69 a 71 da lei estadual 18.025/2013.

Por fim, o Ministério Público de Contas sugere que seja avaliada a conveniência e oportunidade de criação de método específico (com plano de trabalho definido) para a fiscalização dos recursos destinados à gestão de atividades estatais por meio de organizações sociais, especialmente no que se refere à transparência ativa, ainda que o TCE já o faça por meio do exame dos relatórios de gestão fiscal.

4.2.6. Restos a Pagar e Disponibilidade de Caixa

Como bem pontuado pela Unidade Técnica do TCE/GO, nos termos do art. 36 da Lei n 4.320, consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício de referência, distinguindo-se as processadas, ou seja, aquelas com etapa de liquidação concluída, das não processadas.

Além de identificar aumento constante nos Restos a Pagar Processados nos três últimos exercícios, é possível notar sensível aumento nos Restos a Pagar Não Processados em 2019. O somatório de valores inscritos no exercício sob exame foi de R$2,11 bilhões. No entanto, o ponto do exame feito que exige maior atenção é o volume significativo de cancelamento de Restos a Pagar, inclusive já processados, no valor de R$426 milhões.

Os riscos a que a administração se expõe ao cancelar empenhos cujos direitos de recebimento já teriam sido atestados, tendo por base títulos e documentos comprobatórios, deve ser calculado e levado em consideração quando se definem os procedimentos e controles existentes nos sistemas informatizados de execução orçamentária e financeira.

Interessante ainda que o Tribunal de Contas avalie a oportunidade de examinar com maior profundidade os custos administrativos relacionados aos procedimentos e esforços despendidos com empenhos que acabam sendo cancelados e não geram o resultado

esperado pelos destinatários das políticas públicas. Mensurar o tamanho do desperdício envolvido pode levar ao desenvolvimento de ações tendentes a solucionar quaisquer causas que possam ter.

4.2.6.1. *Desequilíbrio Financeiro das Contas Estaduais pela indisponibilidade de caixa para inscrição e quitação dos restos a pagar e demais obrigações financeiras totalizando*

A insuficiência total de caixa somou, ao final de 2019, R$4,32 bilhões, o que representa uma redução de 35,87% de redução do déficit em relação ao resultado alcançado no exercício de 2018. Parcela significativa da redução observada, no entanto, tem como origem os depósitos judiciais, em conformidade com a Lei n º 20.557/2019.

Diante do cenário pormenorizadamente detalhado no Relatório sobre as Contas do Governador do exercício de 2019, necessário anuir com a conclusão da Unidade Técnica de que ocorreu o desequilíbrio financeiro das contas estaduais pela indisponibilidade de caixa para inscrição e quitação dos restos a pagar e demais obrigações financeiras, em afronta ao art. 1 º, § 1 º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, n º 101/2000.

4.2.6.2. *Não inclusão dos valores relativos a depósitos restituíveis e valores vinculados nas colunas de disponibilidade de caixa e de demais obrigações financeiras*

A Unidade Técnica do TCE identificou que os valores dos Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados em Disponibilidade Bruta de Caixa, item do ativo, e valores restituíveis em demais obrigações financeiras, item do passivo, demonstram a existência de um déficit ou saldo a descoberto no valor R$1.477.556.742.

Ao aprofundar o exame a mesma Unidade Técnica verificou que não houve inclusão destes valores nas colunas de disponibilidade de caixa e de demais obrigações financeiras do Anexo 5 - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal.

Pelo terceiro ano seguido a Unidade Técnica do TCE identifica a mesma ocorrência. Em 2017 foi feita recomendação a esse respeito, em 2018 uma determinação e agora duas recomendações com as quais este MPC concorda no sentido de que todos os Poderes e Órgãos realizem a inclusão das Obrigações por Competência e os saldos relativos aos depósitos restituíveis e valores vinculados, no campo "Demais Obrigações Financeiras" do Anexo 5 do RGF, bem como informem as Obrigações por Competência, no Portal de Aplicações, observando os atributos qualitativos da informação.

Por outro lado, é perceptível que os números devem ser interpretados como uma evolução quando comparados com os dois exercícios anteriores. A redução do déficit de depósitos e consignações de aproximadamente R$7 Bilhões de reais para R$1,47 Bilhões, entre 2017 e 2019, indica o esforço da gestão no sentido de dar cumprimento aos normativos e às decisões do TCE, ainda que não tenha sido suficiente para sanar por completo o problema apontado.

Interessante então que se avalie a conveniência e oportunidade de deflagrar ação de fiscalização específica por parte do TCE, no formato de auditoria ou acompanhamento, para que temas relacionados à necessidade de implantação de procedimentos contábeis sejam fiscalizados a contento, tornando mais efetivas as decisões da egrégia corte e trazendo maior grau de confiabilidade e comparabilidade aos relatórios financeiros, fiscais e contábeis do Estado de Goiás.

4.2.6.3. Não publicação da versão consolidada do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar

O anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal tem como objetivo permitir uma análise da liquidez do ente federativo, ou seja, busca-se identificar se existem ativos de curto prazo em volume suficiente para fazer frente às obrigações de curto prazo.

A Unidade Técnica do TCE destaca que o Poder Executivo Estadual falhou ao não publicar a versão consolidada do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a pagar, conforme preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais.

Neste sentido, procede a expedição de determinação com a finalidade de sanar esta irregularidade.

4.2.7. Conta Centralizadora e Conta Única do Tesouro Estadual

Inicialmente, com a finalidade de atendimento ao princípio da Unidade de Tesouraria ou Unidade de Caixa, previsto no art. 56 da Lei nº 4.320/64, em 2011, por meio do Decreto nº 6.542/06, foi criada a Conta Centralizadora, administrada pela Superintendência do Tesouro Estadual, visando recolhimento centralizado de todas as receitas das entidades governamentais vinculadas.

Contudo, a Conta Centralizadora, em vez de trazer eficiência e transparência à gestão dos recursos públicos, mostrou-se instrumento de desvios e irregularidades, propiciando, inclusive, a maquiagem das Contas de Governo.

Conforme histórico exposto pela Unidade Técnica, a fim de substituir a sistemática de Conta Centralizadora, em razão das inúmeras irregularidades apontadas pelo TCE/GO, foi publicada a Lei Complementar nº 121/2015, que instituiu o Sistema da Conta Única do Tesouro Estadual - CUTE.

Ressalta-se que, nos termos do §2º do art. 1º do Decreto Estadual nº 8.849/2016, o encerramento da Conta Centralizadora será realizado à medida que as disponibilidades financeiras do Tesouro se apresentarem suficientes, respeitado o prazo máximo de 48 meses, finalizando, portanto, em 2020.

Considerando o saldo negativo da Conta Centralizadora, CUTE e, ainda, adicionando as reversões indevidas, o saldo negativo total do Tesouro ao final do exercício de 2019 foi de R$ 395.081.544.

Ainda que tenha havido considerável redução de déficit do Tesouro Estadual em relação ao exercício de 2018 de 68,55%, tal discrepância advém, em grande parte, da reversão dos saldos remanescentes dos fundos, ainda que parcialmente irregular, e da utilização de recursos proveniente dos depósitos judiciais, os quais geram impactos futuros no endividamento do Estado (será tratado em tópico específico).

Assim, necessária a expedição de determinação, a fim de que seja cumprido o cronograma para o equacionamento definitivo do saldo negativo do Tesouro até o exercício de 2022, adotando redução proporcional a cada exercício de, no mínimo 20%, conforme entendimento fixado no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2017.

4.2.7.1. Registro de saldos contábeis junto à Centralizadora e CUTE sem sustentação financeira (descumprimento do art. 50, I e III, da LC no 101/00, bem como dos requisitos de transparência e de representação fidedigna das informações)

A Unidade Técnica realizou tanto a análise dos saldos da Conta Centralizadora, como da Conta Única.

Em relação à Conta Centralizadora, verifica-se que o Tesouro Estadual apresentou um déficit de R$ 142.914.248,00. Todavia, o saldo total das contas centralizadas apresentou um saldo positivo de R$ 3.693.718,00.

Relativamente à composição da CUTE, ainda que tenham sido observadas melhorias no tocante à transparência dos dados apresentados, verifica-se a presença de irregularidades preocupantes, a exemplo do que já ocorria no sistema da Conta Centralizadora.

Conforme relatado pela Unidade Técnica, o Tesouro Estadual apresentou déficit de R$ 157 milhões junto a CUTE, demonstrando que os diversos órgãos e entidades demonstram registro contábil apenas gerenciais, sem a correspondente sustentação financeira.

Foi apurado que apenas 2,51% dos valores contabilizados na Conta Centralizadora e 72,63% dos valores registrados na CUTE possuíam sustentação financeira ao final do exercício de 2019. Assim, apenas 58,43% do saldo contabilizado possui lastro financeiro, embora represente uma melhora se comparado ao percentual apresentado ao final do exercício de 2018 (3,12%).

Tal situação é preocupante, pois não espelha a realidade financeira do Estado, posto que os valores apresentados não se encontram efetivamente disponíveis.

Apenas 2,5% dos valores contabilizados na Conta Centralizadora e 72,63% dos valores registrados na CUTE possuíam sustentação financeira, vez que ao final do exercício de 2019, segundo registros contábeis, havia R$ 723.732.275, sendo que os extratos bancários apresentam saldo disponível de R$ 422.870.921.

Este Ministério Público corrobora o entendimento da Unidade Técnica e da Conselheira Relatora, no sentido de expedição de determinação ao ente jurisdicionado, para que realize 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, tanto em relação à Conta Centralizadora quanto 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.

4.2.7.2. Reversão à maior de saldos financeiros ao Tesouro Estadual, sem deixar valores suficientes à quitação dos restos a pagar inscritos por fonte de recursos

Foi verificada a reversão indevida de saldos financeiros de diversos fundos e até mesmo Autarquias ao Tesouro Estadual, totalizando o montante de R$ 92.220.190.

Tais reversões foram indevidas por não terem deixado saldos suficientes para quitação dos restos a pagar inscritos por fonte de recursos.

Constatada a irregularidade, este Ministério Público de Contas corrobora o entendimento da Unidade Técnica e da Conselheira Relatora, no sentido da expedição de determinação ao Estado de Goiás, para que se limite a reverter recursos dos fundos especiais ao Tesouro Estadual, nos termos da Lei Estadual nº 19.505/2016, alterada pela Lei 20.195 de 06 de julho de 2018, 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.

4.2.8. Contabilização intempestiva da Renúncia de Receitas

Para efeito do que dispõe o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), renúncia de receita compreende a dispensa de arrecadação pela Fazenda Pública, decorrente de "anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições", ou outra forma de se conceder benefícios de maneira que se atribua tratamento diferenciado.

A renúncia de receita, quando aplicada de maneira responsável, é uma política pública, que almeja essencialmente objetivos sociais e econômicos, com caráter compensatório, aplicada nos casos em que o governo não fornece adequadamente à população os serviços de sua competência. Possui também caráter incentivador, quando se pretende estimular o desenvolvimento de determinado setor ou região.

Contudo, a renúncia de receita deve ser tratada como exceção à regra geral. A opção pela renúncia é política, mas sua justificativa deverá ser jurídica (tributária) e financeira, em nome do desenvolvimento e do bem comum, devendo reverter em prol da sociedade, e não em favor de grupos ou indivíduos, conforme preconiza o art. 3º da Constituição Federal.

Observa-se que para o exercício de 2019 foi estimado um total de R$ 7.933.578.041,00 em renúncia de receitas (20% a menos que o previsto para 2018), sendo o ICMS responsável por 97% dos incentivos. Quanto às medidas de compensação, informou-se que estes benefícios fiscais não comprometem as metas estabelecidas pelo Estado por haverem sido expurgados do cálculo da receita, conforme inciso I, do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Notou-se uma melhoria na informação contida no Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita em relação aos exercícios anteriores, sendo

apresentada a estratificação dos Setores/Programas/Beneficiários dos incentivos fiscais, além de constar os valores relativos aos programas Produzir e Fomentar, evidenciação esta que havia sido objeto de determinação pelo TCE-GO nos Pareceres anteriores.

Apesar do avanço em se evidenciar, contabilmente, a renúncia de receitas mensurável pelo Estado, restou evidenciado que o lançamento contábil não ocorre mensalmente pelo regime de competência, prejudicando a transparência mensal das demonstrações.

A contabilização da renúncia de receitas referente ao exercício de 2019 ocorreu apenas no dia 27/12/2019, descumprindo o disposto no item 4.5 do MCASP sobre a contabilização pelo regime de competência.

Nestes termos, entende-se pela necessidade de expedição de determinação ao Governo de Goiás, nos moldes apontados pela Unidade Técnica e pela Conselheira Relatora.

4.3. VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS

4.3.1. Ausência de controle quanto ao percentual das receitas tributárias repassadas aos Municípios, nos termos estabelecidos no art. 107, incs. III e IV, da Constituição do Estado de Goiás

No Relatório Técnico, foi identificada a insuficiência no repasse de recursos aos municípios goianos referente a receita resultante do ICMS, no montante de R$ 5.472.949,00.

Da leitura do que foi apresentado observa-se que a impropriedade não está adstrita ao não repasse da integralidade da receita tributária, nos termos estabelecidos pelo art. 158, inc. IV, da Constituição Federal (art. 107, inc. IV, da Constituição do Estado de Goiás).

O que se nota é a existência de falhas operacionais e a falta de controle no manejo destes recursos. Isto porque, enquanto a cota-parte do ICMS foi repassada a menor, a parcela relativa ao IPVA foi transferida a maior (diferença de R$ 1.364.230,00).

Ademais, embora no exercício 2019 a insuficiência tenha totalizado R$ 4.108.719,00, no ano de 2018 o repasse foi R$ 72.000.000,00 superior ao devido.

A Secretaria de Economia, que foi instada a apresentar justificativas quanto à questão, informou que o órgão já havia demandado uma auditoria completa a partir de março deste ano envolvendo as regras de arrecadação e distribuição de tributos, bem como a integração entre os Sistemas de Arrecadação (ARR e SARE) e o Sistema de Contabilidade Geral (SCG).

Do que consta, a auditoria também abarcará as instituições financeiras arrecadadoras, com o objetivo de que estas implementem as regras da nova versão do Manual de Repasse Financeiro.

Assim, e tenda em vista que não ficou caracterizada a intenção do Estado de Goiás em reter parcelas tributárias reservadas aos municípios, tampouco em fazer repasses superiores à previsão constitucional, mas sim falhas operacionais e de controle destas transferências, o que também é grave, procede a sugestão apresentada no sentido de se determinar (a) a finalização da auditoria no presente ano, apresentando-se os resultados ao TCE-GO; (b) a correção das irregularidades operacionais identificadas; e (c) a recomposição dos valores aos municípios, caso se confirme a diferença de repasse a menor.

4.3.2. Intempestividade no repasse da integralidade dos recursos destinados aos órgãos e Poderes que possuem autonomia financeira, em ofensa ao art. 168 da Constituição Federal

Conforme informações apresentadas no Relatório Técnico, o Poder Executivo observou o art. 110, §5º, da Constituição do Estado de Goiás quanto à destinação mínima de percentual da receita tributária líquida ao Poder Legislativo (5,25%) e ao Poder Judiciário (10,46%).

No entanto, em que pese ter sido relatado que os repasses ocorreram de forma mais tempestiva em 2019 e independente de autorização do Tesouro Estadual, foi verificado parcial desrespeito ao art. 168 da Constituição Federal, que, assim como o art. 112-A da Constituição do Estado de Goiás, preconiza que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos.

É imperioso registrar que o não repasse das dotações orçamentárias tempestivamente, na forma de duodécimos, pelo Poder Executivo aos demais Poderes e órgãos dotados de

autonomia financeira e orçamentária põe em risco a independência desses Poderes, garantia inerente ao Estado de Direito.

Apesar do corpo técnico desta Casa sugerir que fosse determinado ao Governo do Estado de Goiás, por meio da Secretaria da Economia, que implante mecanismos no sistema de execução orçamentária e financeira que possibilitem o efetivo cumprimento dos mandamentos constitucionais, que exigem prazos específicos para que os recursos alcancem todos destinatários na forma duodecimal, a Exma. Conselheira Relatora entendeu que é caso de expedir apenas recomendação.

Ainda que tenha ocorrido avanços, esta impropriedade é recorrente. Assim, e tendo em vista que, a teor do art. 34, inc. IV, combinado com o art. 36, inc. I, da Constituição Federal, a prática se amolda a uma das hipóteses de intervenção federal, o MPC anui com a proposta apresentada no Relatório Técnico.

4.3.3. Aplicação de Receita em ciência e tecnologia, inclusive educação superior estadual

A promoção e o incentivo ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação são comandos constitucionais previstos no art. 218 da Constituição Federal.

Como forma de dar efetividade a este mandamento, o constituinte originário facultou aos Estados a vinculação de parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica, nos termos do §5º, do citado artigo.

Conforme consta do Relatório Técnico das Contas do Governador:

> *Diante disso, a Emenda Constitucional nº 39, de 15 de dezembro de 2005, estabeleceu ao Estado uma aplicação de 3,25% da receita de impostos na execução de sua política de ciência e tecnologia, inclusive educação superior estadual. Contudo, por esta vinculação tratar-se de uma faculdade ao Estado, o art. 158 da Constituição Estadual foi emendado 3 (três) vezes no exercício de 2019, como demonstrado a seguir:*
>
> *Art. 158. O Estado aplicará, anualmente, no mínimo 28,25% (vinte e oito e vinte cinco centésimos por cento) da receita de impostos, incluída a proveniente de transferências, em educação, destinando pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, na educação básica, prioritariamente nos níveis fundamental e médio, e na educação profissional e, os 3,25% (três e vinte e cinco centésimos por cento) restantes, na execução de sua política de ciência e tecnologia, inclusive educação superior estadual, distribuídos conforme os seguintes critérios: - **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 39, de 15-12-2005, D.A. de 27-12- 2005***

*Art. 158. O Estado aplicará, anualmente, no mínimo 27% (vinte e sete por cento) da receita de impostos, incluída a proveniente de transferências, em educação, destinados pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, na educação básica, prioritariamente nos níveis fundamental e médio, e na educação profissional, e 2% (dois por cento) na Universidade Estadual de Goiás UEG, e até 1,25% (um vírgula vinte e cinco por cento) na execução de sua política de ciência e tecnologia relativamente aos seguintes órgãos e entidades: - **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 02-05-2019.***

Art. 158. O Estado aplicará, anualmente, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na educação básica, na educação profissional e no ensino superior, incluída a Universidade Estadual de Goiás, assegurando a esta última a destinação de 2% (dois por cento) da base vinculada. - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 11-09-2019, D.O. de 25-09- 2019.
*Art. 158. O Estado aplicará, anualmente, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. - **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 05-12-2019.** (grifo nosso)*

Com base na última alteração, promovida pela Emenda Constitucional nº 64, de 05 de dezembro de 2019, vinculou-se a aplicação anual de no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, desobrigando-se de aplicação mínima na Universidade Estadual de Goiás e em políticas de ciência e tecnologia. Sendo assim, não foi objeto de análise, no âmbito da atual prestação de contas, a aplicação específica de receitas em políticas de Ciência e Tecnologia, como efetuado nos exercícios anteriores.

***Levando-se em conta que no período de janeiro a dezembro de 2019, na UEG, "Função 19 - Ciência e Tecnologia" houve liquidação de despesas no total R$ 262.222.667,75 na fonte 100, este valor foi considerado para o cumprimento da vinculação em MDE, de acordo com a nova redação do art. 158 da Constituição Estadual, como está demonstrado a partir do tópico seguinte.** (sem grifos no original)*

Fonte: Relatório Técnico das Contas do Governador

Como se sabe, trata-se de escolha política estabelecida no pacto federativo, uma vez que o art. 218, §5º da Constituição da República apenas autoriza a vinculação. Não obstante, com base nessa previsão, a referida cláusula de vinculação vem sendo aplicada no Estado de Goiás desde 2003, apresentando-se, por conseguinte, como um incremento ao limite constitucional de 25% para investimento em educação, uma vez que os gastos com educação de nível superior estavam inseridos no percentual excedente destinado à política de ciência e tecnologia. Nessa ordem de ideias, sua supressão pode ser vista como um verdadeiro retrocesso social.

O MPC lamenta a opção política do Estado, uma vez que se trata de setor tão caro ao desenvolvimento nacional, razão pela qual constitucionalmente resguardado. A importância fundamental de investimentos em ciência e tecnologia destaca-se em um cenário de emergência de saúde pública internacional como o atualmente vivenciado, o que reforça a necessidade de um acompanhamento ativo no sentido de verificar o desempenho das políticas públicas nesse segmento após a referida desvinculação.

4.3.4. Aplicação de Receita na manutenção e desenvolvimento do ensino

Conforme determina a Constituição Federal, em seu art. 212:

> ART. 212. A UNIÃO APLICARÁ, ANUALMENTE, NUNCA MENOS DE DEZOITO, E OS ESTADOS, O DISTRITO FEDERAL E OS MUNICÍPIOS VINTE E CINCO POR CENTO, NO MÍNIMO, DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS, COMPREENDIDA A PROVENIENTE DE TRANSFERÊNCIAS, NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.

No mesmo sentido são as disposições previstas no art. 158 da Constituição do Estado de Goiás:

> ART. 158. O ESTADO APLICARÁ, ANUALMENTE, NO MÍNIMO 25% (VINTE E CINCO POR CENTO) DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS, COMPREENDIDA A PROVENIENTE DE TRANSFERÊNCIAS, NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.

Em que pese as disposições constitucionais citadas, o Estado de Goiás, por meio das Emendas Constitucionais nº 54, de 02 de junho de 2017 e 55, de 12 de setembro de 2017, instituiu o Novo Regime Fiscal em Goiás, readequando as aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos termos do art. 45, inciso I do ADCT, com vigência para o exercício financeiro de 2018.

Nesse sentido, em razão das referidas alterações constitucionais, nas Contas do exercício de 2018 a aplicação mínima exigida foi de R$4.135.774.498,002, ou seja, R$70.972.839,00 a menos do que o exigido nos termos do art. 212 da Constituição Federal.

Entretanto, em decisão cautelar proferida pelo STF em 11/09/2019, no âmbito da ADI 6129, foram suspensos os efeitos dos incisos I e II do artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, na redação dada pelo artigo 1º da Emenda de nº 54/2017 até o exame definitivo da referida ação direta de inconstitucionalidade.

Assim, conforme exposto pela Unidade Técnica, as análises referentes ao cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento de ensino foram realizadas em conformidade com os critérios dispostos no art. 212 da Constituição Federal e art. 158 da Constituição Estadual, chegando-se ao valor mínimo a ser aplicado em MDE

no exercício de 2019 de R$ 4.765.288.051,02, que representa 25% do total da Receita Líquida de Impostos.

A fim de melhor delimitar o alcance do art. 212 da Constituição, os arts. 70 e 71 da Lei n° 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB) definiram quais despesas podem ou não ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para efeito de verificação do cumprimento da norma constitucional.

De acordo com o mencionado art. 70, "considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis".

Ocorre que, inobstante a existência de um sistema garantidor, o Estado de Goiás, até o exercício de 2009, vinha considerando, para fins de percentual mínimo de aplicação em MDE, as despesas com inativos e pensionistas, sendo que 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.

Conforme delineado pela Unidade Técnica:

Segundo tal acordo, no exercício de 2017 deveria ser excluído o percentual de 80% dos gastos com inativos e pensionistas, em 2018 o percentual de 90%, e, a partir do exercício de 2019 a dedução seria integral.

Todavia, na análise das Contas de Governo do exercício de 2017, o Estado de Goiás, por não haver atingido o limite mínimo de despesas com MDE segundo análise da Unidade Técnica responsável, buscou novamente incluir na contagem dos gastos com MDE as despesas realizadas para o pagamento de benefícios (aposentadorias e pensões) do pessoal egresso do sistema de educação do Estado de Goiás. Tal entendimento foi refutado por esta Unidade Técnica quando da análise das Contas de 2017.

Fonte: Relatório Técnico das Contas do Governador

É fácil perceber que as despesas com inativos em nada contribuem com a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais. Admitir tal possibilidade vai de encontro ao que se espera quando se pensa na elevação de patamar do acesso à educação e da melhoria da qualidade do ensino. Permitir o cômputo de despesas desta natureza mitiga a proteção do bem jurídico que o legislador constituinte originário alçou à condição de dever do Estado e direito público subjetivo: o acesso à educação gratuita, uma vez que afeta significativamente o orçamento da área da educação.

Entretanto, na contramão do ordenamento pátrio, visando dar feições de legalidade a atuação do Estado, foi editada a Lei Complementar nº 147 de 28 de novembro de 2018, que buscou alterar o art. 99 da Lei Complementar Estadual 26/1998, para incluir o

pagamento de pessoal inativo nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

A referida lei foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6049, tendo sido deferida em 19/12/2018 cautelar suspendendo sua eficácia. Sendo assim, acatando a sugestão da Unidade Técnica, no julgamento das contas referentes ao exercício de 2018, não foram consideradas para fins de verificação do limite constitucional as despesas com inativos e pensionistas, prática também adotada na prestação de contas em análise.

Ressalte-se, ainda, que, assim como ocorrido nos exercícios de 2017 e 2018, foram deduzidas das despesas com ações típicas de MDE os restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino, nos termos do que prevê o Manual de Demonstrativos Fiscais 9ª Edição.

Após as referidas deduções e conforme esclarecido pela Unidade Técnica "Constatou-se que o total das despesas consideradas para fins de avaliação do cumprimento do limite mínimo de gastos com MDE foi de R$ 4.786.889.209,00, o que representa uma aplicação a maior em R$ 21.601.158,00 que o exigido para o exercício, atingindo 25,11% do total da receita líquida de impostos de 2019."

Destaque-se, entretanto, que o sugerido "superávit" nos investimentos mínimos em educação decorrem da exclusão da cláusula de vinculação da receita orçamentária para fins de fomento à pesquisa científica e tecnológica, e não de um efetivo incremento financeiro em políticas públicas de educação, uma vez que os valores empenhados na Universidade Estadual de Goiás em 2018, inicialmente na Função 19 - Ciência e Tecnologia, foram considerados para fins de implemento do limite constitucional.

Neste sentido, ainda que matematicamente o Estado de Goiás tenha cumprido o mínimo constitucional em educação, esse *Parquet* reitera o posicionamento esposado em linhas pretéritas no sentido de que a desvinculação de parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica se apresenta como um retrocesso social, uma vez que figurava como um incremento ao limite constitucional de 25% para investimento em educação.

4.3.4.1. Cumprimento do Índice no exercício de 2018

Após análise dos valores apresentados pelo Estado na prestação de Contas do Governador do exercício de 2018, a Unidade Técnica identificou a necessidade de realização de

deduções relativas aos restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira de recursos e das despesas com Inativos/Pensionistas.

Assim, o total das despesas consideradas para fins de avaliação do cumprimento do limite mínimo de gastos com MDE teria sido de R$ 3.346.751.269,00, o que representa uma aplicação a menor em R$ 789.023.229,00 que o exigido para o exercício, atingindo 20,23% do total da receita líquida de impostos de 2017, atualizada pelo IPCA acumulado de junho de 2017.

Por conseguinte, foi sugerido que fosse determinada a recomposição dos valores não aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2018, em razão da competência disposta no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal.

Entretanto, conforme esclarecido pela Unidade Técnica, a Secretaria de Estado da Economia apresentou entendimento no sentido de que em razão do Parecer Prévio encontrar-se integralmente suspenso por decisão liminar proferida pelo Desembargador Itamar de Lima (mandado de segurança nº 5330507.90.2019.8.09.0000), não sendo exigível o cumprimento das determinações até o julgamento final da lide, inclusive pelo fato de se referirem especificamente a descumprimento de vinculações pelo Governo anterior. A Secretaria acrescentou ainda que inexiste previsão legal específica para a recomposição e que, diante deste cenário, seria necessário aguardar decisão final sobre o julgamento da Prestação de Contas Anual do Governador de 2018 para posteriormente analisar as ações necessárias para o atendimento do disposto.

Na mesma esteira foram as considerações iniciais apresentadas pela Conselheira Relatoria no sentido de que "Excepcionalmente, não serão levedas a efeito para a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do exercício de 2019, as determinações e recomendações do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do exercício de 2018, haja vista encontrarem-se suspensas por liminar proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, nos autos do Mandado de Segurança nº 5330507.90.2019.8.09.0000."

Diferentemente do que alega a Secretaria de Estado da Economia, há no ordenamento jurídico brasileiro previsão legal específica para a recomposição, o que se depreende da leitura do art. 4º, §4º, da Lei 7.348/1985, a qual foi recepcionada pela Constituição Federal[2]:

---

[2] RE 190938 / MG - MINAS GERAIS, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 14/03/2006 Órgão Julgador: Segunda Turma.
RE 723951 / MG, 10 de junho de 2014, Ministro RICARDO LEWANDOWSKI

§ 4º AS DIFERENÇAS ENTRE A RECEITA E A DESPESA PREVISTAS E AS EFETIVAMENTE REALIZADAS, QUE RESULTEM NO NÃO-ATENDIMENTO DOS PERCENTUAIS MÍNIMOS OBRIGATÓRIOS, SERÃO APURADAS E CORRIGIDAS NO ÚLTIMO TRIMESTRE DO EXERCÍCIO E, AINDA HAVENDO AO SEU TÉRMINO DIFERENÇA, ESTA SERÁ COMPENSADA NO EXERCÍCIO SEGUINTE.

Este *Parquet* entende que tais obrigações decorrem de disposições constitucionais e legais, com eficácia plena e aplicabilidade imediata. Razão pela qual, seu pleno atendimento independe do fato de o Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do exercício de 2018 estar suspenso por decisão judicial.

Destaque-se que o valor que deixou de ser aplicado em 2018 representa 19,07% do limite mínimo constitucionalmente previsto em educação, setor tão caro à sociedade.

Neste sentido, em que pese o atingimento do limite mínimo constitucionalmente exigido no exercício de 2019, este MPC pugna para que seja determinado ao estado de Goiás a recomposição valor de R$789.023.299,00 executados a menor que a aplicação mínima exigida em manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2018, nos termos do art. 212, da Constituição Federal e art. 4º, §4º, da Lei 7348/85.

4.3.4.2. Cumprimento do índice no exercício de 2008 – Convênio firmado com a Agetop e Termo de Ajustamento de Gestão

A Constituição da República Federativa do Brasil, cujo conteúdo tem como feição a promoção da justiça social, reconheceu a importância da educação no contexto em que foi promulgada. Mais do que considerar a educação como um direito social (art. 6°), a Constituição de 1988 a elegeu como dever do Estado (art. 205).

Em seu art. 212 preceitua que os Estados aplicarão anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

Nota-se, portanto, que o constituinte originário entendeu a importância do investimento na área educacional, o que o fez prever mecanismos com vistas a garantir o atingimento de um patamar desejável de acesso ao ensino de qualidade por meio da vinculação de recursos.

A fim de melhor delimitar o alcance do art. 212 da Constituição, os arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB) definiram quais despesas podem ou não ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para efeito de verificação do cumprimento da norma constitucional.

De acordo com o mencionado art. 70, "considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis".

É fácil, portanto, perceber que as despesas com inativos em nada contribuem com a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais. Admitir tal possibilidade vai na contramão do que se espera quando se pensa na elevação de patamar do acesso à educação e da melhoria da qualidade do ensino. Permitir o cômputo de despesas desta natureza mitiga a proteção do bem jurídico que o legislador constituinte originário alçou à condição de dever do Estado e direito público subjetivo: o acesso à educação gratuita, uma vez que afeta significativamente o orçamento da área da educação.

Todavia, na contramão do ordenamento jurídico pátrio, o que se confirmou com a decisão do STF no âmbito da ADI nº 6049 no Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Exercício de 2017 houve, excepcionalmente, o acolhimento à metodologia utilizada pelo Estado de Goiás incluindo o valor gasto com inativos e pensionistas da Educação no cálculo para cumprimento do mínimo constitucional.

Desta feita, por meio do Acórdão nº 2685/2019 (Processo nº 201300047000004), de 25/09/2019, o Tribunal Pleno desta Corte considerou integralmente cumprido o TAG 1 - Termo de Ajustamento de Gestão, assim como as alterações pactuadas em seus aditivos I e II, determinando o consequente arquivamento dos autos, na contramão do que prevê o ordenamento jurídico pátrio, o que se confirmou com a decisão do STF no âmbito da ADI nº 6049.

Em assim sendo, em que pese a decisão do TCE no âmbito do processo 201300047000004, este MPC de Contas reitera o entendimento esposado no Parecer nº 243/2019 do processo citado, no sentido de que a inclusão de gastos com inativos e pensionistas não pode ser considerada para fins de se considerar o cumprimento do referido TAG.

4.3.5. Aplicação de recursos pelo Fundeb

Conforme muito bem esclarecido pela Unidade Técnica:

Pode-se verificar que durante o exercício de 2019, o Estado de Goiás repassou R$ 213.531.472.00 a menor ao Fundeb quanto às receitas resultantes de ICMS.

Em análise pormenorizada dos valores, foi possível identificar que o Estado não considerou o adicional de até 2% do ICMS (ADCT, art. 82, §1º) na base de cálculo dos repasses de ICMS ao Fundeb.

Tal situação é contrária ao disposto no Acórdão nº 121/2016 do TCE-GO que firmou entendimento de que o adicional de 2% do ICMS, previsto no § 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF, integra a base de cálculo dos repasses ao Fundeb, na forma também delineada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Após a emissão do referido Acórdão, o Estado de Goiás buscou a via judicial por meio de ação de conhecimento pelo rito comum (Processo nº: 5047564.12.2017.8.09.0051) na qual foi perseguida a obtenção, em sede de liminar, de tutela provisória para determinar "ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás que se abstenha de considerar a inclusão da receita do adicional de ICMS a que se refere o artigo 82, § 1º, do ADCT, na base de cálculo das contribuições para o Fundeb e demais despesas com educação, saúde, ou outras vinculações constitucionais distintas dos fundos de combate à pobreza".

A questão também foi tratada no âmbito do Supremo Tribunal Federal com a Ação Cível Originária 2.922 Rio Grande do Sul, havendo decisão monocrática de relatoria do Ministro Edson Fachin, entendendo também pela consideração do adicional de 2% sobre a alíquota do ICMS para fins de financiamento do Fundo de Combate à Pobreza na base de cálculo dos valores destinados ao Fundeb, conforme descrito a seguir:

> *Já o FUNDEB, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, nos termos do art. 60, do ADCT, é regulamentado pela Lei 11.494/2007, a qual define, em seu art. 3º, a sua composição como sendo de 20% (vinte por cento) das receitas obtidas pela arrecadação dos impostos previstos no art. 155, I; 155, II c/c 158, IV; 155, III c/c 158, III; da parcela do produto da arrecadação dos impostos previstos nos arts. 154, Ie 157, II; 158, II; 159, I, a e b; 159, II da Constituição; das receitas da dívida ativa tributárias relativa aos impostos mencionados, bem como de juros e multas eventualmente incidentes.*
>
> *Assim, estando inserido o produto de arrecadação do ICMS no conceito de receita própria do Estado, nos termos do art. 155, II, da Constituição, enquanto vigentes a LC 8/1970, a Lei 4.320/1964 e a Lei 11.494/2007,* ***me parece correta, nesse juízo perfunctório, a consideração do adicional de 2% (dois por cento) sobre a alíquota do ICMS para fins de financiamento do Fundo de Combate à Pobreza estadual na base de cálculo da contribuição para o PASEP e na apuração dos valores destinados ao FUDEB.*** *(grifo nosso).*

Assim, tendo em vista o entendimento do TCE-GO emitido no Acórdão nº 121/2016, o entendimento apresentado pelo STF e, ainda, o indeferimento da tutela provisória perseguida pelo Estado, conclui-se que os valores relativos ao adicional de até 2% do ICMS (ADCT, art. 82, §1º) deveriam ter sido considerados na base de cálculo dos repasses de ICMS ao Fundeb.

Além deste fato, importante ser mencionado que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás foi oficiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE por meio do Ofício nº 12.669/2020/Cosef/Cgfse/Digef-FNDE de 15/05/2020, com encaminhamento de cópias de documentos enviadas à Secretaria de Estado da Economia do Estado de Goiás, para conhecimento e adoção das providências cabíveis por parte desta Corte (Processo TCE nº 202000047001012).

Esses dados tratam de acerto financeiro necessário ao Estado de Goiás, cujo valor está sintetizado no Demonstrativo do Ajuste Anual da Distribuição dos Recursos do Fundeb do Exercício de 2019 - Anexo da Portaria MEC/ME nº 1/2020, compreendendo a diferença entre os valores disponibilizados ao Fundo em 2019 e aquele efetivamente arrecadado.

Conforme o indicado no Ofício do FNDE, a diferença apurada para Goiás, desdobrada por origem das receitas do ICMS, ITCMD e IPVA, atingiu o montante de R$ 213.311.428,42, portanto, em valor semelhante ao identificado na Tabela anterior. Esses recursos deverão ser disponibilizados ao Banco do Brasil S/A em até 30 (trinta) dias após a publicação da referida portaria, conforme dispõe o § 3º do Art. 6º da Portaria STN/FNDE nº 02, de 15/01/2018.

A Secretaria da Economia foi instada a apresentar informações e justificativas sobre o assunto, conforme Ofício nº 1269 SERV-PUBLICA/2020, de 17 de junho de 2020, em atendimento ao Memorando nº 43/2020 - GCCS da Conselheira Relatora Carla Santillo. Ato contínuo, a Superintendência Contábil, unidade vinculada àquela pasta, produziu a Nota Técnica nº 7/2020 - SCG- 15698, encaminhada a esta Corte de Contas no Ofício nº 5927/2020 - ECONOMIA (Processo nº 201900047000222, evento nº 247).

No documento, destacou-se que para fins de instruir as ações do Estado de Goiás em relação à diferença de repasse do Fundeb no exercício de 2019, a Secretaria de Estado da Economia encaminhou à Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição de Arrecadação do Salário-Educação - CGFSE, o Ofício nº 5220/2020 - Economia, de 25 de maio de 2020, com as seguintes indagações:

1. *A recomposição poderá ser realizada após o período de calamidade pública, reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, do Congresso Nacional, e pelo Decreto nº 9.633, de 13 de março de 2020 e seguintes, do Estado de Goiás?*
2. *A recomposição poderá ser parcelada? A primeira parcela poderá ser realizada após o período de calamidade pública?*
3. *Eventuais valores em favor do Estado de Goiás e em desfavor do FUNDEB, poderão ser compensados do montante a ser recomposto ao fundo?*
4. *Eventual Termo de Ajustamento de Gestão - TAG, firmado no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás - TCE-GO, para recomposição do FUNDEB do exercício de 2019, será reconhecido pelo FNDE, a fim de elidir qualquer eventual sanção pelo não repasse dos recursos ao FUNDEB? (grifo nosso).*

Assim, no dia 28 de maio de 2020, por meio do Ofício nº 14505/2020/Cosef/Cgfse/Digef-FNDE, a Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios do FNDE solicita informações à Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais da Secretaria do Tesouro Nacional, haja vista que outros Estados (Ceará, Minas Gerais e Santa Catarina) contestaram os valores a serem creditados e propuseram a recomposição parcelada dos valores devidos, a ser iniciada após o enfrentamento da crise financeira decorrente da pandemia do COVID19, bem como sugestão de compensações futuras de valores em favor do Estado. No referido Ofício nº 14505/2020, também costa [sic]:

> *4. Ressaltamos, no entanto, que **tanto a Lei nº 9.424/2007, quanto a Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/2018, não trazem a possibilidade** de atendimento das proposições formuladas. [...]*
> *6. **Todavia, diante da excepcionalidade da situação de calamidade pública** evidenciada, acreditamos ser pertinente analisarmos a possibilidade de revisão da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/2018, para verificarmos **se seria possível prever eventuais parcelamentos** ou outros pontos que mereçam reformulação, contemplando, inclusive, a pactuação dessas excepcionalidades **entre os Estados e seus respectivos Tribunais de Contas**. (grifo nosso).*

A Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais da STN, por meio do Ofício SEI nº 134034/2020/ME, de 04 de junho de 2020, sugeriu-se, diante das discussões no campo legislativo sobre o novo Fundeb a vigorar a partir de 2021:

> *6. Sugere-se, dessa forma, que os aperfeiçoamentos das normas regulamentares ocorram no contexto das **discussões em curso para o novo FUNDEB**. As propostas de emendas constitucionais em discussão, contemplam mudanças significativas, que por sinal, demandarão alterações normativas regulamentares. Assim sendo, recomenda-se que a revisão da atual Portaria **ocorra posteriormente** às discussões legislativas do FUNDEB em curso no Congresso Nacional. (grifo nosso).*

Extrai-se, até a presente data de finalização deste Relatório, que não houve manifestação conclusiva pela Secretaria do Tesouro Nacional e FNDE quanto a possibilidade do Estado em fazer a prorrogação/parcelamento da recomposição do valor ao Fundeb.

Fonte: Relatório Técnico das Contas do Governador

É, portanto, de conhecimento do Estado que o adicional de 2% do ICMS, previsto no §1º, do art. 82, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal integra a base de cálculo dos repasses ao Fundeb, haja vista que buscou reverter tal situação por meio judicial, não havendo, por conseguinte, dúvidas de que o valor é devido.

Razão pela qual, esse MPC de Contas coaduna com a sugestão apresentada pela Unidade Técnica no que diz respeito à determinação ao Estado de Goiás para que a partir do exercício de 2020 a Secretaria da Economia realize a transferência de recursos ao Fundeb considerando o adicional de 2% do ICMS e que promova monitoramento na regra de negócio junto às instituições arrecadadoras do Estado, tendo em vista a recorrência na diferença de apuração dos valores devidos ao FNDE nos últimos exercícios.

Relativamente à recomposição dos valores repassados a menor ao Fundeb no exercício de 2019, no montante de R$213.311.428,42, mister esclarecer que Portaria Conjunta nº 02/2018 do FNDE e Tesouro Nacional, em seu art. 6º, §3º determina:

> § 3º EVENTUAIS DIFERENÇAS FINANCEIRAS APURADAS POR OCASIÃO DO AJUSTE A QUE SE REFERE O PARÁGRAFO ANTERIOR, NAS SITUAÇÕES EM QUE O VALOR ANUAL DEPOSITADO À CONTA DO FUNDO MOSTRAR-SE **INFERIOR AO VALOR ANUAL DA ARRECADAÇÃO EFETIVADA, DEVERÃO SER DEPOSITADAS PELOS ESTADOS** E DISTRITO FEDERAL NO BANCO DO BRASIL PARA DISTRIBUIÇÃO À CONTA DO FUNDO EM ATÉ 30 DIAS CONTADOS DA DATA DA PUBLICAÇÃO DO AJUSTE. (SEM GRIFOS NO ORIGINAL)

Considerando a ausência de definição tanto do FNDE quanto do Tesouro Nacional em relação à possibilidade de parcelamento do dos valores devidos pelo Estado e a tramitação do processo nº 202000047001012, que trata do ajuste anual da distribuição de recursos do Fundeb do exercício de 2019, a Unidade Técnica sugeriu que a apreciação quanto à proposição formulada pela Secretaria da Economia fosse apreciada no âmbito do referido processo.

Ressalte-se que o processo mencionado pela Unidade Técnica ainda se encontra em fase inicial de instrução, neste sentido, importante destacar a relevância de que as demandas apresentadas aos Tribunais de Contas sejam tempestivamente analisadas e julgadas.

Outrossim, considerando a situação atual de pandemia, cujos impactos financeiros ainda são imensuráveis, e que os recursos financeiros disponíveis devem ser priorizados pra as demandas atuais de enfrentamento à crise de saúde pública este *Parquet* coaduna com o entendimento esposado pela Unidade Técnica no sentido de que, em que pesem as disposições do art. 6º, §3º da Portaria Conjunta do FNDE, no cenário atual, não se mostra razoável a exigência de recomposição imediata dos valores devidos pelo Estado.

Neste sentido, mostra-se coerente a determinação ao Governo de Goiás no sentido de que a recomposição se dê de forma parcelada até o final do exercício de 2022, devendo, para tanto e excepcionalmente, a Secretaria de Estado da Economia celebrar TAG com o TCE/GO, até o final do exercício de 2020.

4.3.5.1. Relatório do Conselho Estadual do Fundeb

Ao Conselho de Estadual do Fundeb, órgão colegiado previsto na Lei nº 11.494/2007, incumbe:

- acompanhar e exercer o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo;
- supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundos;
- acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

De acordo com art. 24, §10, da mencionada lei, o conselho não conta com estrutura administrativa própria, incumbindo ao Estado garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena de suas competências.

Nos termos do art. 27, parágrafo único, a prestação de contas dos recursos do Fundeb deve ser instruída com o parecer do conselho.

Verifica-se, portanto, que a existência do conselho não deve ser meramente formal. A previsão legal não é sem razão, uma vez que lhe são atribuídas competências fundamentais no que diz respeito ao efetivo controle e fiscalização dos recursos do Fundo, sendo seu parecer quanto às contas do Fundeb a legítima materialização deste controle.

Ainda, conforme Resolução Normativa TCE nº 007/2018, Anexo Único, item 19, o Parecer Confundeb/GO sobre a aplicação dos recursos do fundo é peça indispensável à Prestação de Contas do Governador.

Neste sentido, conforme recomendação proposta pela Unidade Técnica é imprescindível que sejam envidados esforços por parte do Governo no sentido de adoção de todas as providências necessárias ao pleno funcionamento do Conselho, nos termos do §10, art. 24 da lei, além do acompanhamento por parte deste Tribunal da real efetivação das atribuições impostas ao referido Conselho, a fim de garantir o efetivo controle social dos recursos destinados ao Fundo.

4.3.6. Aplicação em ações e serviços públicos de saúde

O direito à saúde está previsto no artigo 196 da Constituição Federal de 1988:

> ART. 196. A SAÚDE É DIREITO DE TODOS E DEVER DO ESTADO, GARANTIDO MEDIANTE POLÍTICAS SOCIAIS E ECONÔMICAS QUE VISEM À REDUÇÃO DO RISCO DE DOENÇA E DE OUTROS AGRAVOS E AO ACESSO UNIVERSAL E IGUALITÁRIO ÀS AÇÕES E SERVIÇOS PARA SUA PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO.

De acordo com o texto constitucional, é dever do Estado a oferta de um atendimento integral, que englobe tanto as atividades preventivas, como os serviços assistenciais.

Nos termos do Relatório Técnico das Contas do Governador, infere-se que o total da receita líquida de impostos para fins de base de cálculo do percentual mínimo de 12% de aplicação na Saúde em 2019 foi de R$19.061.150.054,00.

No demonstrativo apresentado pela Secretaria da Economia foi informado como total da despesa executada o valor de R$2.353.628.921,00, tendo sido considerados como efetivamente aplicados em saúde R$34.054.275,00 referentes a restos a pagar não processados, o que implicaria em um índice de 12,35% do total da receita líquida de impostos.

Não obstante, insta salientar, que, nos termos do art. 24 da LC nº 141/2012, não serão consideradas para fins de cômputo do índice constitucional da saúde as despesas empenhadas e não liquidadas (restos a pagar não processados) sem que haja disponibilidade de caixa ao final do exercício apta a suportar tal inscrição. No mesmo sentido são as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF.

Sendo assim, após os ajustes necessários a Unidade Técnica chegou ao valor de R$2.319.574.645,00, o que equivale a 12,17% do total da receita líquida de impostos. Assim, observa-se que os percentuais legais da saúde foram cumpridos.

Entretanto, considerando que a Resolução nº 09/2016 do TCE-GO determina que o RREO e RGF sejam encaminhados na forma constante do Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, para efeito de cumprimento do disposto no § 2º do art. 50 da LRF, foi sugerido pela Unidade Técnica a determinação ao Estado de Goiás para que republique o Anexo 12 do RREO com as adequações necessárias quanto a exclusão dos valores inscritos em restos a pagar não processados sem disponibilidade

de caixa, e, ainda, que no exercício de 2020 e seguintes, o cálculo do cumprimento da vinculação com MDE seja realizado de acordo com os critérios previstos na lei e no MDF, a qual este *Parquet* de Contas ratifica.

Em que pese o cumprimento dos percentuais mínimos constitucionalmente exigidos é importante destacar que estes, por si só, não garantem que os recursos estão sendo bem utilizados. A esse respeito cumpre destacar o que uma das diretrizes do Sistema Único de Saúde é o atendimento prioritário das atividades preventivas, nos termos do art. 198, inciso II, da Constituição Federal.

Não há dúvidas quanto à relevância das ações preventivas no campo da saúde, na medida em que tem potencial para a prevenção de doenças, o diagnóstico precoce de diversas enfermidades, além de garantir, inegavelmente, mais qualidade de vida. Como muito bem sintetizado por Aldemar Marques Marinho "Invista na prevenção, não espere a doença chegar; a saúde preventiva faz bem às pessoas e ao meio ambiente."

Não obstante a isso, conforme destacado pela Unidade Técnica do total empenhado em gastos com saúde no exercício de 2019, apenas 3,20% foram direcionadas à atenção básica, sendo que a assistência hospitalar e ambulatorial é responsável por aproximadamente 60% dos gastos, o que reforça a necessidade de aprimoramento do planejamento do Estado quanto à priorização de suas políticas públicas.

4.3.6.1. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde

O art. 39 da Lei Complementar nº 141/2012 determina que seja mantido pelo Ministério da Saúde sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluída sua execução, garantido o acesso público às informações, o qual deverá obrigatoriamente conter os registros e atualizações permanente dos dados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Entretanto, após análise realizada pela Unidade Técnica observou-se o seguinte:

Em comparação ao RREO publicado no Diário Oficial do Estado nº 23.304, de 19/05/2020, foi verificado que o Demonstrativo de Gastos na Saúde enviado ao SIOPS possui divergência de metodologia na elaboração, já que foi elaborado considerando apenas a Unidade 2850 (Fundo Estadual de Saúde).

Além disso, restou evidenciado que o quadro das despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde inserido naquele Portal, homologado pelo operador em 17/02/2020, é inferior em R$ 91.028.953,57 ao demonstrativo ajustado por esta Unidade, referente às despesas custeadas com disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar cancelados.

Apesar da diferença, como este valor consta também nas deduções das despesas para apuração do índice, o efeito é nulo na verificação do cumprimento da vinculação constitucional, de modo que o percentual divulgado o SIOPS guarda relação com o apresentado no RREO.

Neste sentido foi sugerido pela Unidade Técnica a determinação ao Governo do Estado para que promova a conciliação das informações enviadas ao Portal SIOPS com aquelas divulgadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, a fim de se evitar a discrepância nos valores apresentados, a qual este MPC ratifica.

4.3.6.2. Despesas com saúde executadas por meio de Organização Social

No cenário atual da Administração Pública brasileira, as organizações sociais têm adquirido expressiva importância. Nesse sentido, a reforma do aparelho do Estado teve como objetivo o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. No Brasil, tal modelo foi implantando a partir da década de 90, no contexto de um processo de Reforma do Estado brasileiro.

Nessa linha, a Lei Federal nº 9.637/98 criou o Programa Nacional de Publicização e disciplinou a atuação das Organizações Sociais.

Em Goiás, a lei que trata da qualificação de entidades como organizações sociais é a de nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005, alterada pela Lei nº 18.331, de 30 de dezembro de 2013.

Salutar registrar que uma das principais finalidades da transferência do gerenciamento de unidades públicas de saúde para Organizações Sociais é obter melhor eficiência na prestação dos serviços, ou seja, melhores resultados, e não apenas maior investimento, sob pena de se incorrer na máxima "muito se gasta e pouco se conquista".

Conforme no Relatório Técnico das Contas do Governador, verifica-se que repasses de recursos ordinários às Organizações Sociais dobraram nos últimos 5 anos, passando de 588 milhões para mais de 1 bilhão de reais, o que representa mais de 25% de toda a aplicação do Estado com a função Saúde.

A robustez dos valores repassados às Organizações Sociais demanda, inegavelmente, uma fiscalização efetiva por parte dos órgãos de controle, a qual só será possível por meio da definição de metas e indicadores de desempenho de forma clara e objetiva, uma vez que estes apresentam-se como os instrumentos mais eficazes para a apuração de resultados.

Ressalte-se, ainda as irregularidades apontadas pela CGE nas fiscalizações realizadas em 2019, dentre as quais se destacam:

- irregularidades quanto a inconsistências e problemas com inventário físico dos bens em desacordo com as formalidades legais e aspectos contábeis; e ausência do referendo do órgão supervisor - SES sobre os dados e informações gerenciais e de atividades da contratada (processo 201700010009148);
- não observância das determinações legais na elaboração do Estatuto da OS; ausência do demonstrativo dos recursos repassados pelo Poder Público e sua destinação; e fragilidades nos controles dos bens patrimoniais alocados (processo 201600010025672);
- não atendimento ao inciso XXV do artigo 5º da Resolução Normativa do nº 001/2003 do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (processo 201700010025342);
- remuneração de dirigentes e colaboradores da unidade pública de saúde CRER gerida pela organização social AGIR acima do limite estabelecido na legislação (processo 201700010008868).

Trata-se de situação recorrentemente destacada nos Relatórios Técnicos sobre as Contas do Governador, como se verifica nos exercícios de 2017 e 2018, o que reforça a necessidade de uma constante e efetiva fiscalização por parte dos órgãos de controle.

O Relatório Técnico aponta, ainda, problemas relacionados à transparência especialmente no que diz respeito à "Relação mensal dos dirigentes com os respectivos salários", uma vez que em alguns casos os dados apresentados estão incompletos.

Conforme delineado em linhas pretéritas, segundo dados divulgados no Observatório do Cidadão a Secretaria de Estado da Saúde figura entre os órgãos estatais com melhor índice de transparência, considerando a metodologia ali adotada. O órgão ocupa o sexto lugar no ranking, com nota de 70,2%.

A tabela apresentada pelo TCE/GO, naquele portal, indica que o critério avaliativo "Indicação da remuneração nominal de cada servidor" foi considerado como "atendido", o que pode ser percebido como uma incongruência, considerando os fatos ora analisados.

4.3.7. Aplicação DE Receita do Fundo Cultural

A garantia ao pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, assim como o apoio e incentivo à valorização e à difusão das manifestações culturais são comandos constitucionais previstos pelo art. 215 da Constituição Federal.

Como forma de dar efetividade a esse comando, o constituinte facultou aos Estados a vinculação a fundo estadual de fomento à cultura de até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, nos termos do §6º, do citado artigo.

Consta do Relatório Técnico das Contas do Governador:

> *A possibilidade de vinculação constitucional a um fundo estadual de fomento à cultura foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 42/2003, a qual acresceu o § 6º ao artigo 216 da Constituição Federal:*
>
> > *§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal **vincular a Fundo Estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida,** para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:*
> > *I - despesas com pessoal e encargos sociais;*
> > *II - serviço da dívida;*
> > *III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas. (grifo nosso).*
>
> *Por conseguinte, a Lei Estadual nº 15.633/2006 dispôs sobre a criação do Fundo de Arte e Cultura do Estado de Goiás - Fundo Cultural. Em 2019, a redação do art. 8º foi alterado pela Lei nº 10.656, conforme demonstrado a seguir:*
>
> *Art. 8º Fica vinculado ao FUNDO CULTURAL, devendo ser consignado anualmente em seu orçamento setorial, o valor correspondente a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita tributária líquida do Estado, nos termos do § 6º do art. 216 da Constituição Federal. - **Redação dada pela Lei nº 15.633 de 30 de março de 2006***
>
> *Art. 8º Fica vinculado ao FUNDO CULTURAL, devendo ser consignado anualmente em seu orçamento setorial, o valor correspondente de até 0,5% (cinco décimos por cento) da receita tributária líquida do Estado, nos termos do § 6º do art. 216 da Constituição Federal. - **Redação dada pela Lei nº 20.656, de 18 de dezembro de 2019.** (grifo nosso).*
>
> *De acordo com a nova redação do artigo em análise, promovida em 18 de dezembro de 2019, a aplicação em Cultura no Estado de Goiás **deixou de ter um mínimo para ter um teto de 0,5%** (cinco décimos por cento) da receita tributária líquida do Estado. Além disso, no atual parágrafo único do art. 8º, o valor correspondente ainda fica condicionado à distribuição de cotas orçamentárias e financeiras estabelecidas pela Junta de Programação Orçamentária e Financeira - Jupof.*
>
> *Fonte: Relatório Técnico das Contas do Governador*

Verifica-se, portanto, que com a atual redação do art. 8º, da Lei nº 15.633/2006 não há mais um mínimo a ser vinculado ao Fundo Cultural, do que se interpreta que, em qualquer cenário verificado a vinculação estaria sendo cumprida, mesmo com ínfimos financiamentos destinados à cultura.

Como se sabe, trata-se de escolha política estabelecida no pacto federativo, uma vez que o art. 215, §6º da Constituição da República apenas autoriza a vinculação.

Sem embargo, há que se destacar que a cultura, tal qual a educação, apresenta-se como poderosa ferramenta no processo de formação do cidadão, uma vez que estimula o senso crítico e possibilita reflexões, razão pela qual constitucionalmente resguardada.

Nessa perspectiva, o MPC lamenta a opção política do Estado e reforça a necessidade de um acompanhamento ativo por parte deste Tribunal no sentido de verificar o desempenho das políticas públicas de incentivo à cultura após alteração da referida cláusula de vinculação.

4.3.8. Aderência da Constituição Estadual à Constituição Federal

Um dos princípios orçamentários clássicos é o da não afetação de receitas. Os propósitos básicos desse princípio são: oferecer flexibilidade na gestão do caixa do setor público – de modo a possibilitar que os seus recursos sejam carreados para as programações que deles mais - necessitem – e evitar o desperdício de recursos (que costuma a ocorrer quando as parcelas vinculadas atingem magnitude superior às efetivas necessidades)[3].

A Constituição Federal, em seu art. 167, inciso IV, evidencia o referido princípio:

> ART. 167. SÃO VEDADOS: (...)
> IV - A VINCULAÇÃO DE RECEITA DE IMPOSTOS A ÓRGÃO, FUNDO OU DESPESA, RESSALVADAS A REPARTIÇÃO DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DOS IMPOSTOS A QUE SE REFEREM OS ARTS. 158 E 159, A DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA AS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE, PARA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E PARA REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA, COMO DETERMINADO, RESPECTIVAMENTE, PELOS ARTS. 198, § 2º, 212 E 37, XXII, E A PRESTAÇÃO DE GARANTIAS ÀS OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA, PREVISTAS NO ART. 165, § 8º, BEM COMO O DISPOSTO NO § 4º DESTE ARTIGO. (GRIFO NOSSO).

Neste sentido, a Unidade Técnica aponta que a Constituição do Estado de Goiás elenca uma série de vinculações com base na receita tributária líquida - Poder Legislativo (5%; art. 110, I, a), Poder Judiciário (5%; art. 110, I, b), Fundo Constitucional do Nordeste Goiano (0,8%; art. 144-A, § 1º, I) e Fundo Constitucional do Vale do São Patrício e Norte Goiano (0,8%; art. 144-B, § 1º, I) - as quais poderiam evidenciar um descompasso em relação à Constituição Federal, notadamente no que diz respeito às disposições do art. 167, inciso IV, sugerindo que sejam envidados esforços por parte da Corte de Contas no sentido de verificar a aderência entre as vinculações estabelecidas na Constituição Estadual e as permitidas na Constituição Federal.

---

[3] https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/principio-da-nao-afetacao-de-receitas - Acesso em 10.07.2020

Relativamente aos Fundos Constitucionais da Política de Integração Regional, salutar registrar que, no que tange ao Fundo Constitucional do Vale do São Patrício e Norte Goiano, em que pese sua previsão constitucional, este nunca foi instituído. Já em relação ao Fundo Constitucional do Nordeste Goiano, conforme esclarecido pela Unidade Técnica, em razão de sua inatividade, foi editada a LC nº 154/2020, a qual revogou a LC nº 97/2012, que regulamentava o referido fundo, tendo, ainda, sido encaminhado à Assembleia Legislativa projeto de Lei Complementar com a proposta de sua extinção.

No que tange às vinculações de percentual da receita tributária líquida às dotações repassadas a título de duodécimos aos Poderes Legislativo e Judiciário há que se destacar que não há, na doutrina e jurisprudência entendimento pacífico ou majoritário no sentido de que essas vinculações iriam de encontro ao princípio da não afetação, previsto no art. 167, inciso IV da CF.

Conforme entendimento do STF, a vedação à vinculação da receita é norma que preserva a separação dos poderes, o princípio democrático e a responsabilidade fiscal[4]. Neste sentido as referidas vinculações da Constituição Estadual podem ser interpretadas como norma garantia, de modo a assegurar o pleno funcionamento dos Poderes e evitar sua sujeição aos possíveis arbítrios e ilegalidades do Executivo.

Sem embargos, este MPC se perfilha ao posicionamento da Unidade Técnica no sentido de que a temática merece tratamento prioritário e urgentes estudos no sentido de verificar a aderência entre as vinculações estabelecidas na Constituição Estadual e as permitidas na Constituição Federal.

[4] ADI 5.897, rel. min. Luiz Fux, j. 24-4-2019, P, DJE de 2-8-2019.

4.4. GESTÃO PATRIMONIAL

4.4.1. Dívida Ativa

Considerando as análises realizadas pela Unidade Técnica do TCE/GO sobre a Dívida Ativa é possível notar que houve acréscimo nominal bruto de R$2,850 bilhões em relação a 2018. O total líquido incorporado foi de R$2,469 bilhões, superando o valor registrado no ano anterior em 5,75%. Dos exames técnicos apresentados depreende-se que existe convergência dos valores apresentados com as notas explicativas relacionadas aos respectivos registros.

Percebe-se ainda que existe uma tendência de aumento expressivo do Estoque da Dívida Ativa sendo confirmado pelos dados de 2019. Os percentuais de crescimento anual desde o exercício de 2015 foram, respectivamente: 11,9%, 10,4%, 2,0%, 5,6% e, finalmente, 6,5% no exercício de 2019.

Os dados apresentados, quando em confronto com a informação de que a receita com arrecadação da dívida ativa não chegou a 1% do seu estoque nos últimos exercícios, indica que a tendência pode ter como causa raiz o registro inadequado dos dados referentes à Dívida Ativa em si ou em relação aos necessários ajustes para perdas. É nesse contexto que o exame do próximo item ganha ainda mais relevo.

4.4.1.1. Aplicação incompleta do processo de mensuração da dívida ativa estadual, principalmente aos aspectos relacionados ao ajuste de perdas

No que se refere à gestão patrimonial do Estado de Goiás no exercício de 2019 a Unidade Técnica do TCE/GO trouxe como um dos destaques em seu relatório a aplicação incompleta do processo de mensuração da Dívida Ativa estadual, principalmente aos aspectos relacionados ao Ajuste de Perdas, nos termos das orientações contidas do item 5.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 8ª Edição. A mesma situação já fora apontada em relatório de Levantamento do TCE de nº 001/2017 e nos pareceres prévios referentes às contas dos exercícios de 2015 a 2018.

A falta de fidedignidade das informações apresentadas no Balanço Patrimonial do Estado de Goiás, advindas do não cumprimento dos procedimentos regulamentares adequados para mensuração de ativos, não deve ser interpretada como impropriedade de pequeno relevo. O caso em tela, que trata do ajuste para perdas da Dívida Ativa, pode levar o usuário

da informação contábil a interpretações equivocadas sobre a saúde financeira do ente federativo.

O registro superestimado de Dívida Ativa pode levar, de forma errônea, à conclusão de que a expectativa de receita no futuro seja muito maior do que de fato ocorrerá na realidade. Desse modo, todo o planejamento de ações governamentais pode ser comprometido em função da existência de riscos subdimensionados ou não identificados causados por informações contábeis incompletas ou não fidedignas.

Cabe ressaltar ainda, como bem pontuado pela Unidade Técnica do TCE, que o procedimento para mensuração do ajuste para perdas da Dívida Ativa deveria estar pronto e implementado desde o exercício de 2016 o que fundamenta a determinação para que o Governo Estadual conclua os estudos necessários a propiciar a criação de metodologia confiável de qualificação dos créditos inscritos e proceder, de forma adequada e completa, a escrituração do Ajuste para Perdas da Dívida Ativa.

4.4.2. Divergência de conciliação e inobservância aos procedimentos de registro dos depósitos judiciais

O art. 1º da Lei nº 20.557, de 11 de setembro de 2019, autorizou o Poder Executivo a utilizar-se de 75% do valor dos depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Poder Judiciário do Estado, para custear a previdência social, os precatórios, os advogados dativos e a amortização da dívida ativa.

A Gerência de Controle de Contas expôs que, em decorrência de referida lei, o Tesouro Estadual obteve o repasse financeiro de R$ 1.863.103.735,70, parte oriunda do Banco do Brasil e outra da Caixa Econômica Federal. Esse valor gerou rendimentos de aplicação financeira de R$ 241.216,55, perfazendo assim um montante de R$ 1.863.344.952,25, dos quais R$ 109.383.055,25 (5,87%) foram destinados ao pagamento de precatórios e o restante, R$ 1.753.961.897 (94,13%), para custear déficit previdenciário, ora repassados para as unidades orçamentárias 1780 - Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência do Servidor e 1781 - Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência Militar.

Ao examinar os procedimentos adotados no tocante aos registros dos recursos recebidos de depósitos judiciais, a Unidade Técnica constatou divergências com os valores informados pelas instituições financeiras, no montante de R$ 334 milhões, considerando apenas os valores relativos à Lei Estadual nº 20.557/2019. Constatou-se, também, a

ausência de determinados procedimentos previstos nas Instruções de Procedimentos Contábeis - IPC 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, aprovado pela STN, tanto por parte da contabilidade estadual, como pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, não tendo sido localizados os registros inerentes aos recursos de lides com terceiros transferidos ao Tesouro Estadual, tampouco os registros relativos ao Fundo de Reserva prescrito na Lei Estadual nº 20.557/2019.

Nesse sentido, a Unidade Técnica ressaltou que existem falhas nos dados e procedimentos relativos aos depósitos judiciais no Estado, tanto com relação a completa identificação dos objetos das lides, que influenciam na forma de como fazer os registros e controles, quanto ao montante de recursos repassados, comprometendo a integridade, qualidade, transparência e fidedignidade das informações contidas nas demonstrações contábeis oficiais.

Em razão da situação encontrada a Unidade Técnica apresentou a irregularidade "Divergência de Conciliação e Inobservância aos Procedimentos de Registro dos Depósitos Judiciais". Como consequência, sugeriu a expedição de determinação ao Governo do Estado de Goiás para que, em conjunto com o Tribunal de Justiça estadual, conclua os levantamentos e estudos necessários para a correta identificação e conciliação dos valores de Depósitos Judiciais utilizados pelo Estado, bem como a completa identificação do objeto das lides e a constituição do Fundo de Reserva, em especial aos recursos de depósitos judiciais que se referem a processos onde o Estado não é parte, em atenção às instruções contidas no IPC 15 - Depósitos Judiciai e Extrajudiciais, da STN.

Sem a pretensão de adentrar na grande controvérsia sobre a legalidade da utilização de depósitos judiciais como fonte de receita, este método reclama uma breve análise por parte deste Ministério Público de Contas. Conforme já afirmado, no exercício de 2019 ocorreu ingresso de recurso não previsto no valor de R$ 1.863.103.735,70, originado de depósitos judiciais.

O problema desse método reside no fato de os recursos oriundos dos depósitos judiciais serem transitórios e atípicos, ou seja, eles não integram os cofres do Estado de forma permanente. Além disso, essa receita de depósitos provém de terceiros que, ao final do processo judicial, terão de receber o dinheiro depositado, ou seja, são valores extraordinários, que terão de ser devolvidos futuramente, o que faz a sistemática se assemelhar à contração de empréstimo (endividamento do Estado).

Entretanto, ante a presunção de legalidade das leis, mesmo entendendo que referido método pode causar um desequilíbrio orçamentário no futuro, não se pode relevar o "fôlego" que o ingresso de R$ 1.863.103.735,70 gerou às contas de 2019 do Estado de Goiás.

Nesse sentido, cabe alertar o Chefe do Poder Executivo que o expressivo volume de recursos ingressados aos cofres públicos no ano de 2019 decorrente da utilização de depósitos judiciais não será algo recorrente, de tal forma que Estado de Goiás deve realizar uma projeção realista em relação às receitas oriundas dos depósitos judiciais quando da previsão de receitas nos próximos orçamentos.

4.4.3. Inobservância de prazos-limites do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)

A Unidade Técnica reconhece que houve avanço na atual gestão, no entanto o mesmo não foi suficiente para cumprimento do disposto no Plano de Implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, aprovado pela Portaria STN n 548/2015 e agora sugere que o TCE recomende ao Governo do Estado de Goiás a conclusão dos trabalhos até o final de 2020.

Seguindo o entendimento exposto em outros itens sob exame neste parecer ministerial, cabe ainda apresentar ao TCE/GO a sugestão de desenvolvimento de ação de fiscalização específica para acompanhar a Implementação dos Procedimentos Contábeis por parte do Estado de Goiás.

Inobservância a prazos-limites obrigatórios de implantação de procedimentos até o exercício 2019, previstos no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP, aprovados pela Portaria STN nº 548/2015.

A não implantação de procedimentos contábeis patrimoniais padronizados nacionalmente pela Secretaria do Tesouro Nacional pode influenciar negativamente em vários aspectos do exame feito pelo TCE/GO e pela sociedade como um todo sobre as contas do Estado de Goiás. A fidedignidade e confiabilidade das informações e afirmações feitas pela administração governamental em seus relatórios financeiros/contábeis são de suma importância para o desenvolvimento da sociedade a longo prazo.

Sabe-se que o risco de um investimento, partindo da avaliação de um agente do mercado, é influenciado diretamente pela previsibilidade das relações jurídicas e da estabilidade do governo local. Assim, garantir a implantação de padrões internacionalmente reconhecidos

e aceitos para os registros e demonstrações contábeis se configura em dever de grande relevo. Criar um ambiente de estabilidade que permita o desenvolvimento sustentável de uma sociedade economicamente forte também é papel do Governo.

Deve-se considerar a possibilidade, conforme mencionado nos comentários a respeito item 6.1.1.3.2 do relatório da Unidade Técnica, a necessidade de ação de fiscalização específica para acompanhar a implantação dos procedimentos contábeis por parte do Estado de Goiás. Decisões colegiadas com periodicidade inferior a um ano, diferentemente do que se tem nas contas do governador, podem surtir efeito de maneira mais contundente.

Cabe ressaltar ainda que existe o risco de o Estado se encontrar impedido de receber transferências voluntárias da União e, também, de contratar operações de crédito em função do descumprimento da portaria STN n 548/2015, conforme se depreende da leitura do art. 51 da Lei Complementar 101, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, este Ministério Público de Contas coaduna com a proposta técnica para que seja determinado ao Governo do Estado de Goiás que conclua a implantação dos procedimentos previstos no PIPCP, aprovado pela Portaria STN nº 548/2015, até o final do exercício de 2020.

4.5. PONDERAÇÕES SOBRE AÇÕES GOVERNAMENTAIS ESPECÍFICAS

4.5.1. Descumprimento da ordem cronológica de pagamentos

O Estado de Goiás tem o histórico de não observar a ordem cronológica de pagamentos de seus fornecedores e prestadores de serviço, em desrespeito ao que preceitua o caput do art. 5º da Lei nº 8.666/1993.

Tal cenário motivou vários questionamentos por parte do Ministério Público de Contas. No ano de 2019 este Tribunal de Contas reconheceu tratar-se de disfunção sistêmica e generalizada, quando em monitoramento ficou constatado que 81,80% dos registros que compuseram a amostra apresentaram alteração na ordem cronológica, sendo que que 48 das 85 unidades orçamentárias avaliadas pagaram mais de 50% de suas despesas em desacordo com a ordem cronológica.

Assim, por meio do Acórdão nº 1072/2018 determinou ao Chefe do Poder Executivo a adoção de providências, no prazo de 90 dias, com vistas a editar lei/decreto que regulamente no âmbito do Estado de Goiás o artigo 5° da Lei n° 8.666/93; bem como apresentar cronograma de adequação do sistema de execução orçamentária e financeira para inclusão de: a) datas de recebimento dos documentos comprobatórios das despesas; b) datas de atesto; c) travas inteligentes no preenchimento dos campos de datas; e d) automação do fluxo de elaboração, encaminhamento e autorização de listas de CMDFs (processo nº 201600047002037).

Foi então editado o Decreto Estadual nº 9.443/2019, que em razão de obstáculos operacionais foi posteriormente revogado pelo Decreto Estadual nº 9.561/2019.

Conforme informado pela área técnica, este Decreto "criou diversas filas por unidade orçamentária, dividindo os contratos em categorias, por pequenos e grandes credores, por tipo de recurso, em restos a pagar, distinguido a regra a ser aplicada antes e a partir do exercício de 2019 e, por fim, em despesas de exercícios anteriores, contendo o Anexo II quadro esquemático das situações de observância que, por sua vez, resulta em 40 filas por unidade orçamentária".

Após análise de dados, que abrangeu 55.715 registros e 71 unidades orçamentárias, foi verificado que: a) 48,14% dos registros e 48,58% do volume apurado possuem indícios de quebra da ordem cronológica de pagamento; b) em algumas unidades orçamentárias o percentual de pagamentos realizados com indícios de quebra da ordem cronológica ultrapassou 70%.

Por outro lado, constatou-se que, mesmo com os altos índices, eles se mostraram sensivelmente inferiores ao apurado no exercício 2018, em que 93,19% dos registros se deram com quebra da ordem cronológica.

A exigência constante no art. 5º da Lei de Licitações tem como finalidade garantir a isonomia, a impessoalidade e a moralidade na realização de pagamentos referentes aos contratos, afastando-se a preterição de fornecedores e prestadores de serviço que se encontrem em situação de prevalência em razão da ordem de exigibilidade dos créditos.

Ademais, referido comando normativo acaba, por via reflexa, prestigiar os princípios da economicidade, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa na licitação. Isto porque a incerteza quanto ao momento do recebimento dos créditos que lhes são

devidos acaba por afastar supostos fornecedores ou propiciar a formulação de propostas em valores mais altos para compensar eventual prejuízo.

O legislador deu especial importância a esta obrigação ao entender que o desrespeito ao dispositivo legal configura ilícito penal, punível com detenção, de dois a quatro anos, e multa (art. 92, Lei n° 8.666/1993).

É sabido que nos casos em que o descontrole é excessivo a restauração ao estado de regularidade se mostra mais complexa, de forma que as ilegalidades dificilmente serão eliminadas de forma imediata.

No entanto, tanto os gestores públicos, como este Tribunal de Contas e os demais órgão de controle, não podem se descuidar, a fim de que o objetivo seja alcançado. Não é possível tolerar retrocessos nesta questão.

Assim, necessário a adoção de medidas que repercutam na origem do problema. Conforme delineado pela área técnica, contribuem para o descumprimento da norma a falta de fiscalização e transparência, o desalinhamento entre orçamento e financeiro (liberação de empenhos em desacordo com a arrecadação estadual), a falta de treinamento sobre o processo de execução orçamentária e financeira; a interferência na ordem cronológica de pagamento por meio da autorização de CMDFs em ordem diversa da solicitação, dentre outros.

Por conseguinte, o MPC entende que a proposta apresentada no Relatório Técnico, como a constante no parecer prévio, no sentido de se determinar a adoção de providências para editar lei/decreto para regulamentar o art. 5º da Lei nº 8.666/1996 não se mostra coerente, vez que o instrumento normativo já foi editado.

Por outro lado, tem pertinência a segunda parte do comando determinativo, que fala na adequação do sistema de execução orçamentária e financeira de modo a suprimir possíveis imprecisões e fragilidades inerentes à ordem cronológica de pagamentos.

A ela, o *Parquet* de Contas entende que deve ser somada a recomendação de se promover treinamentos para àqueles que atuem na área, bem como que os gestores sejam orientados acerca da relevância da questão, cujo desrespeito às normas caracteriza ilícito penal.

4.5.2. Composição da força de trabalho da Administração Pública Estadual – excessivo número de servidores temporários e comissionados

Ao analisar a força de trabalho da Administração Pública Estadual, identificou-se que 21% dela é composta por servidores temporários, número próximo ao do exercício anterior (22%). 79% deles estão lotados na Secretaria de Estado da Educação.

Este problema é antigo e por diversas vezes o Ministério Público de Contas promoveu representações questionando tal prática, mas sem o efetivo sucesso.

Em maio deste ano o Pleno desta Casa entendeu pela irregularidade da prática adotada pela Secretaria de Estado da Educação, em especial, por extrapolar os limites de prazo das contratações por tempo determinado fixado na Lei Estadual nº 13.664/2000 (Acórdão nº 1084/2020 - processos nºs 201500047000645, 201500047001082 e 201500047001722).

Na ocasião, além da aplicação de multa à então Secretária de Estado, foi aberto o prazo de 60 dias para que o Chefe do Executivo e a Secretária da Pasta manifestem interesse em celebrar Termo de Ajustamento de Gestão, apresentando cronograma real e aplicável de substituição dos contratados temporariamente ou outra forma de cessar a precariedade da mão de obra do corpo docente da Educação.

Ao ver do MPC, independentemente da forma pela qual o Executivo pretenda sanar tais inconformidades, esta Corte de Contas deve atuar de modo a impedir que a contratação por tempo determinado para atender excepcional interesse público seja realizada fora das hipóteses legalmente permitida e sem uma avaliação mínima dos pretensos interessados.

Nos termos da legislação estadual, necessidade temporária de excepcional interesse público é aquela que compromete a prestação contínua e eficiente dos serviços próprios da administração pública.

O serviço público educacional, por mais que seja de excepcional interesse público, inegavelmente não é transitório.

Ainda que existam situações pontuais que ensejam a contratação por tempo determinado de professores (férias, licenças, abandono de cargo etc.), vê-se facilmente que ela não vem sendo utilizada com esta finalidade.

Neste sentido, o Ministério Público de Contas entende que esta Corte de Contas deve monitorar de forma sistemática a política de pessoal do Estado de Goiás, impedindo que se utilize do instituto da contratação por tempo determinado para burlar a sistemática preconizada pela Constituição Federal para a admissão de pessoal.

Também se constatou que o corpo de servidores da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas do Estado e da Assembleia Legislativa é constituído, em suas maiores, por servidores comissionados (57%, 51% e 91%).

Ante a situação, recomenda-se a este Tribunal de Contas a instauração de procedimento fiscalizatório com o objetivo de apurar se a admissão de pessoal para ocupar os cargos de provimento em comissão se dá com a finalidade de exercerem atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inc. V, da Constituição Federal.

4.5.3. Atendimento das determinações e recomendações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás nas Contas do Governador do exercício de 2018

Ao avaliar o cumprimento das determinações e recomendações constantes do Parecer Prévio relativos às contas do exercício 2018, temos o cenário apresentado no gráfico 1:

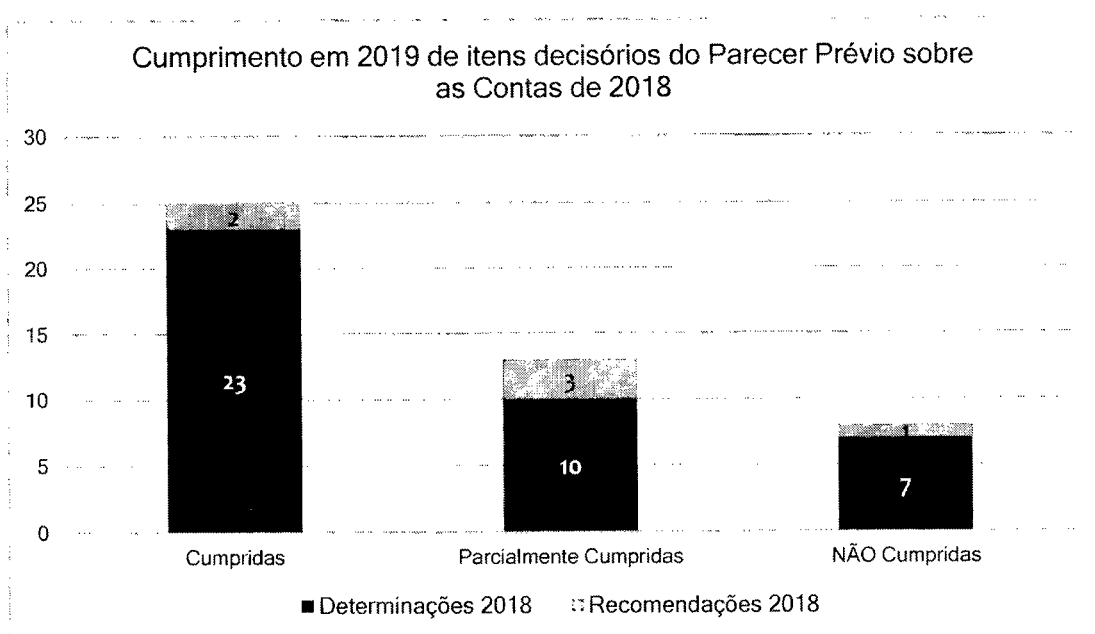


Figura 1. Cumprimento em 2019 de itens decisórios do Parecer Prévio sobre as Contas de 2018

Em que pese ser desejável a observância da integralidade das determinações e recomendações expedidas, observa-se que a maior parte delas foi acatada pelo gestor.

Não obstante, para avaliar a adesão da gestão pública aos enunciados do órgão de controle externo, necessário confrontar estes números com os dados dos exercícios anteriores (determinações e recomendações constantes do Parecer Prévio relativos as contas dos anos de 2016 e 2017). Vejamos o gráfico 2:

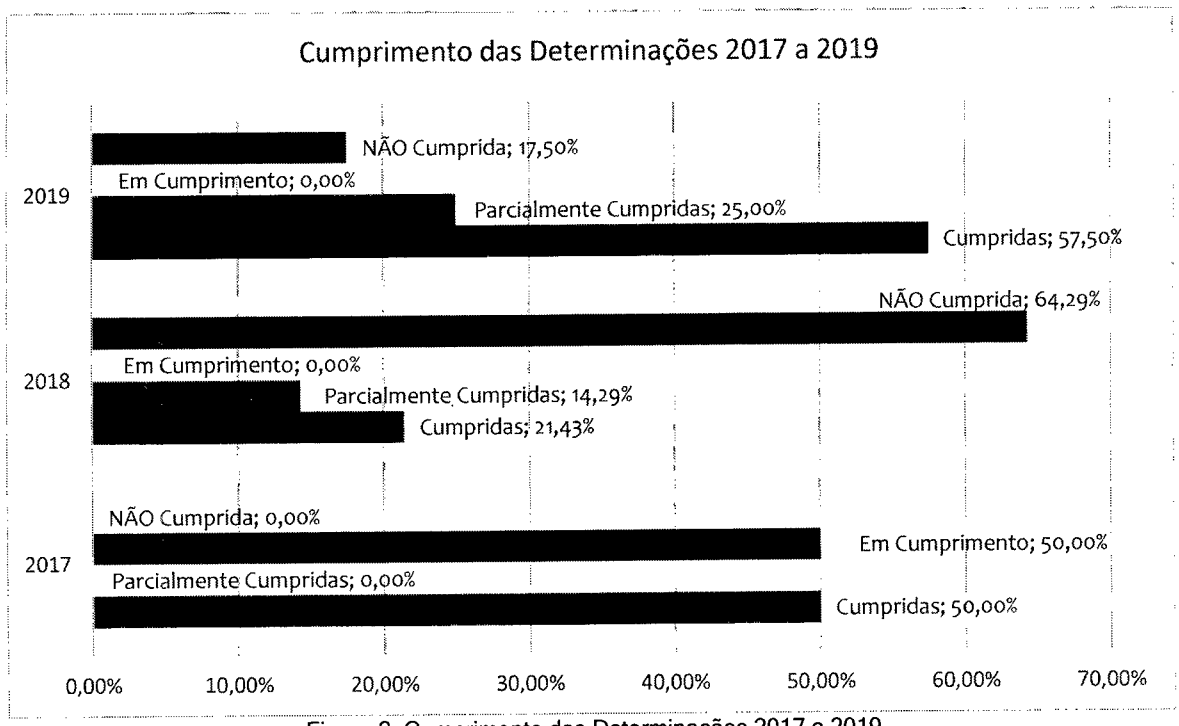


Figura 2. Cumprimento das Determinações 2017 a 2019

Nota-se, pela figura 2, que no último exercício o percentual de determinações cumpridas foi o maior (57,50%).

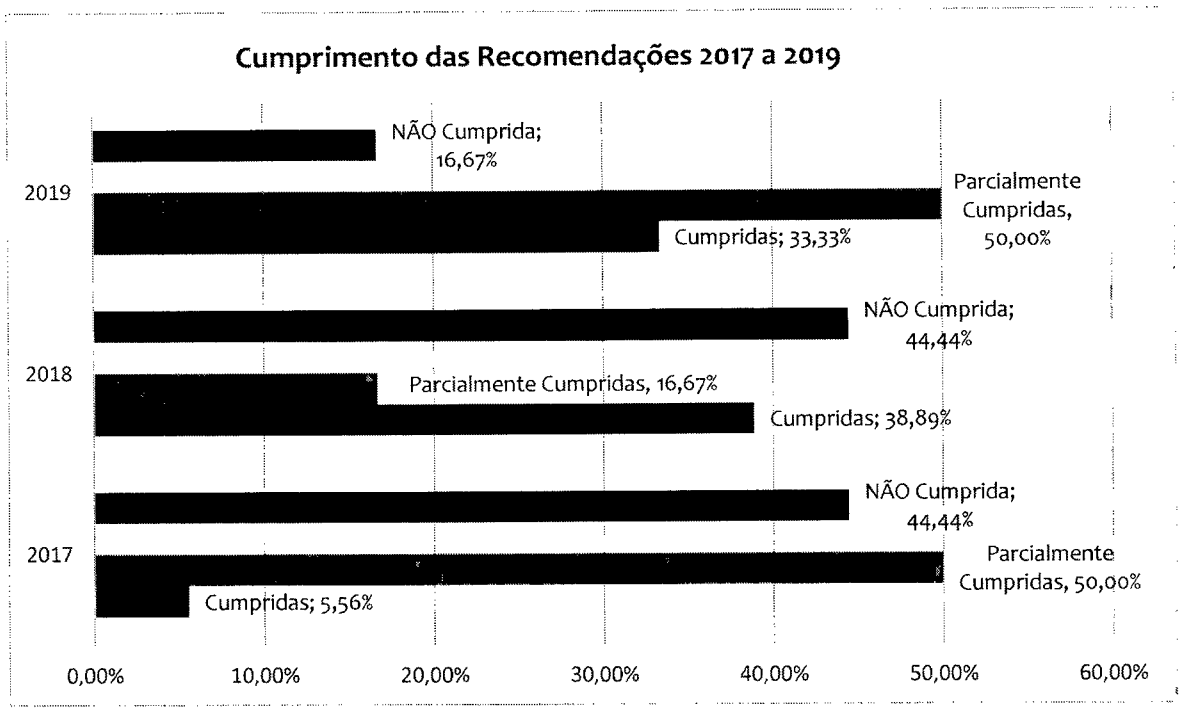


Figura 3. Cumprimento das Recomendações 2017 a 2019

Pela figura 3, observa-se que, em relação às recomendações expedidas, as não cumpridas no ano de 2019 representaram o menor patamar nos últimos três anos.

Ao que aparenta, no exercício a que se refere a presente prestação de contas houve um maior comprometimento do Chefe do Poder Executivo em atender o posicionamento deste Tribunal de Contas.

O respeito aos comandos determinativos constantes no Parecer Prévio valoriza o trabalho exercido pelos membros e servidores desta Casa e contribui para o melhoramento da gestão pública.

A maior parte das recomendações e determinações não cumpridas ou parcialmente atendidas foi analisada por este Ministério Público de Contas em itens específicos. No entanto, cabe tecermos considerações sobre algumas delas.

Embora tenha sido reconhecido que foram parcialmente atendidas as recomendações relativas ao adequado registro e controle dos ativos, conforme determina a Lei nº4320/1964 e as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público, este Tribunal de Contas não pode deixar de acompanhar os trabalhos que vêm sendo desenvolvidos.

As irregularidades envolvendo esta questão são de enorme dimensão e complexidade, razão pela qual há que ser reconhecido os avanços obtidos.

Contudo, a área técnica é categórica em dizer que ainda não é possível emitir uma opinião, de forma conclusiva, justa e com nível de segurança razoável sobre a situação patrimonial do Estado de Goiás.

Conforme informado no Relatório Técnico, "existem trabalhos em andamento e que ainda precisam ser concluídos para apresentação dos resultados alcançados, tanto para adequação e conciliação das informações prestadas/controladas com os institutos normativos pertinentes e respectiva evidenciação nas demonstrações contábeis oficiais, bem como para esclarecer os motivos, soluções e responsabilização, caso necessário, para as diversas situações encontradas, por exemplo, a não localização de bens públicos".

O controle dos ativos e o seu adequado registro de forma a refletir com fidedignidade a real situação patrimonial do ente é de suma importância para a análise das contas públicas. No caso, a preocupação que o TCE/GO deve ter com a matéria se justifica ainda mais pelo

fato de que, por anos, impropriedades desta natureza vem trazendo prejuízos ao julgamento das contas de gestão em toda a esfera estadual.

Outro ponto que chama a atenção diz respeito ao descumprimento das vinculações de recursos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, Cultura e Ciência e Tecnologia no ano de 2018, em relação as quais não foi feita a recomposição dos valores, tampouco a celebração de Termos de Ajustamento de Gestão, como determinado no Parecer Prévio.

O não cumprimento foi justificado pelo fato de que o Parecer Prévio das Contas de 2018 está com seus efeitos suspensos por liminar judicial (mandado de segurança nº 5330507.90.2019.8.09.0000), o que torna inexigível o cumprimento das determinações nele encartadas. Foi argumento, ainda, que o atual Chefe do Executivo não pode ser penalizado por atos de seu antecessor.

O MPC já tratou da questão no tópico 4.3.4.1, mas entende por oportuno aprofundar na matéria. Embora o parecer prévio esteja com os efeitos suspensos em razão do alegado desrespeito ao contraditório, isto não é motivo, por si só, para autorizar o não cumprimento das determinações expedidas.

Sobre este mesmo prisma, ainda que não se ignore o princípio da intranscedência, ele não é aplicável no presente caso, vez que as determinações do TCE/GO não têm caráter penalizador. Independentemente de quem seja o Chefe do Poder Executivo, os comandos emitidos pelo órgão de controle externo são exclusivamente de interesse social, protetivos à gestão e à coisa pública.

Questionamentos envolvendo as determinações devem ser meritórios e devidamente fundamentados, não podendo o Chefe do Executivo se furtar em observá-las por caprichos. Deve ser demonstrada a impertinência do comando determinativo.

No entanto, reconhece-se, que eventual descumprimento possa vir a ser justificados em razão de circunstâncias alheias a vontade do gestor. A insuficiência financeira, caso não decorra de ato da autoridade, é motivo para justificar o não cumprimento, ainda que temporário, de uma determinação como esta.

De igual forma, e sem abusos ou desvirtuamentos, estas circunstâncias que não decorrem de um comportamento omissivo o comissivo do Chefe do Poder Executivo podem justificar não ser as contas rejeitadas.

De toda sorte, é bom que se registre, os argumentos utilizados para o não cumprimento da determinação não procedem, razão pela qual sua exigibilidade, a princípio, persiste.

Por fim, a Superintendência Contábil da Secretaria de Estado da Economia reconheceu que está em faze de desenvolvimento as medidas relacionadas ao cumprimento da determinação que tem por finalidade a definitiva e convergente conciliação entre os registros contábeis e valores publicados pelo Tribunal de Justiça sobre os precatórios estaduais, de forma a possibilitar os registros individuais dos beneficiários e a provisão das demandas judiciais pertinentes.

Tendo em vista que esforços estão sendo envidados para a solução das inconsistências, razoável a opção da Exma. Conselheira Relatora em não reiterar esta determinação, o que não afasta o dever do gestor público concluir as ações já iniciadas e o Tribunal de Contas certificar-se quanto ao cumprimento da determinação anteriormente exarada.

5. CONCLUSÃO

Preliminarmente, cumpre registrar o exíguo tempo que o Ministério Público de Contas tem para analisar as Contas Anuais do Exmo. Governador. Em que pese reconhecer que o prazo constitucional de sessenta dias (art. 26, inc. I, CE) conferidos ao Tribunal de Contas é um obstáculo por si só, estas considerações merecem ser feitas com o objetivo desta Corte repensar a atual sistemática adotada.

O art. 179 do Regimento Interno desta Casa estabelece que o Conselheiro Relator deve distribuir cópia do Relatório[5] e do Parecer Prévio à Procuradoria-Geral de Contas com antecedência mínima de 72 horas da Sessão Extraordinária designada para apreciação das Contas.

Não obstante, o que se vê ao longo dos anos é que também não é dado acesso ao Ministério Público de Contas aos documentos emitidos pelo corpo técnico desta Casa antes do referido prazo. O MPC tem contato com o objeto a ser apreciado apenas 72 horas antes da sessão, o que não se coaduna com o artigo mencionado.

O que se tem, na prática, é que o Ministério Público de Contas só possui os elementos para se manifestar após o Relator já ter formado sua convicção acerca da matéria, de modo que, além de limitar a atuação do *Parquet* de Contas, releva a um segundo plano a contribuição que este pode dar.

No que tange a prestação de contas propriamente dita, não podemos deixar de considerar que ela se refere ao exercício subsequente àquele que este Tribunal de Contas, dentre outras coisas, identificou:

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

[5] O relatório a que é feita referência no dispositivo normativo é o emitido pelo Relator, e não o elaborado por unidade técnica do TCE/GO.

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

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

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

Este cenário, por si só, indica que a situação financeira atual não seria das melhores.

Em uma análise ampla é possível verificar que no exercício 2019 o Poder Executivo buscou adotar medidas, ainda que pontuais, para reverter esta situação. A adesão às determinações e recomendações emitidas por este Tribunal de Contas denotam isto.

Do que se viu, 86% dos 46 pontos deliberados pelo TCE/GO foram cumpridos em sua totalidade ou estão em fase de cumprimento, número relativamente maior que os dos exercícios anteriores. Em relação a estes dados, cabe mencionar que as decisões e recomendações desta Casa não possuem natureza punitiva, mas sim colaborativa. Sob o mesmo viés, seu cumprimento não apenas demonstra o empenho do gestor público, mas também o reconhecimento e a valorização do trabalho realizado pelos membros e servidores deste Tribunal de Contas.

Por outro lado, imperioso mencionar que o não cumprimento de determinações com o argumento de que os efeitos do parecer prévio relativo ao exercício 2018 estão liminarmente suspensos não procede. Questionamentos envolvendo as determinações devem ser meritórios e devidamente fundamentados. Deve ser demonstrada a impertinência do comando determinativo ou que a impossibilidade do cumprimento decorre da existência de circunstância alheia a vontade do gestor e fora de seu âmbito de atuação.

Quanto aos números do balanço geral do Estado, eles revelam uma situação financeira um pouco melhor que a do final do exercício 2018.

No entanto, necessário pontuar que as contas do exercício 2019 foram significativamente influenciadas pelos depósitos judiciais sob a guarda do Estado, no montante de R$ 1.863.344.952,25, que, com fundamento na Lei Estadual nº 20.557/2029, foram utilizados para o custeio da previdência social e o pagamento de precatórios.

Sem adentrar na discussão acerca da natureza jurídica desta prática (se caracteriza ou não operação de crédito), temos que pelo fato deste volume de recursos não ser recorrente, o Chefe do Poder Executivo deve adotar extrema cautela no presente exercício, se revestindo de maiores cuidados para não potencializar o endividamento e o desequilíbrio das contas.

Não se tem dúvida de que o controle das despesas não é algo fácil, sobretudo porque o impacto de parte delas decorre de fatos pretéritos, que ocorreram ao longo de anos. Não obstante, e tendo em vista que não é o momento para se avaliar gestões passadas, temos que ressaltar que a responsabilidade fiscal é um processo continuado e permanente. Dentro deste contexto, e sabendo que as despesas é apenas um lado da moeda, não podemos desconsiderar que parte da solução está ligada ao aumento de receita, que deve advir do crescimento e desenvolvimento econômico do Estado de Goiás.

Prosseguindo, o Ministério Público de Contas verificou que o Relatório Técnico, desenvolvido por servidores deste Tribunal, apresentou conclusões e proposta de encaminhamento em consonância com o conteúdo do documento.

Com exceção da necessidade de se fazer respeitar o art. 90 da Lei Complementar Estadual nº 77/2010 e o adequado cálculo da receita corrente líquida, casos que reclamam a expedição de determinação, e não recomendação, o MPC anui com a totalidade da proposta de deliberação sugerida (item 2.7 deste parecer), pelos motivos apresentados no referido Relatório Técnico, bem como pelos fundamentos delineados neste parecer.

Também entende pertinente as determinações acrescidas pela Exma. Conselheira Relatora ao conjunto inicialmente apresentado, para que o Governo do Estado (a) promova oportunamente a contabilização pelo regime de competência, de acordo com o item 4.5 do MCASP; e (b) recomponha os valores devidos ao Fundeb relativos a 2019, referentes ao adicional de 2% do ICMS, até o final do exercício de 2022 (a proposta da área técnica era a de apenas corrigir a metodologia a partir de 2020).

Por outro lado, e dada à natureza das matérias, que não estão sob o juízo de oportunidade e conveniência, o Ministério Público de Contas entende que as impropriedades envolvendo (a) o repasse dos recursos destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública (não efetivados até o dia 20 de cada mês, conforme art. 168 da Constituição Federal), bem como (b) a escrituração do ajuste de perdas da dívida ativa (mensuração em desacordo com o Manual de Contabilidade

Aplicada ao Setor Público - MCASP, 8ª Edição), devem ser objeto de determinação, e não recomendação, como propôs a Exma. Conselheira Relatora.

Pontua-se, por oportuno, que eventual supressão de comandos determinativos que tem por finalidade reforçar deliberação anterior, cujo cumprimento está em fase adiantada, não traz qualquer tipo de prejuízo, vez que a omissão não afasta o dever do gestor concluí-la, tampouco o direito desta Casa exigi-la.

Somando-se ao trabalho realizado, o MPC propõe as seguintes recomendações:

1. Ao Governo do Estado:

a) Em razão do elevado volume de créditos adicionais abertos para cobrir despesas do grupo Pessoal e Encargos Sociais, instituir mecanismos capazes de tornar as estimativas das despesas com pessoal mais exatas possíveis com a finalidade de se coibir o surgimento de orçamentos paralelos, que não se coadunam com o contexto de planejamento prévio e a confiabilidade do orçamento como instrumento de programação (item 4.1.3); e

b) Normatizar os limites com gastos em serviços de publicidade e propaganda com base em parâmetros razoáveis, a fim de equalizá-los com a efetivação de políticas públicas que certamente merecem maior destaque no planejamento das ações governamentais (item 4.1.6).

2. Ao Tribunal de Contas do Estado:

a) Avaliar a conveniência e oportunidade de criação de método específico (com plano de trabalho definido) para a fiscalização dos recursos destinados à gestão de atividades estatais por meio de organizações sociais, especialmente no que se refere à transparência ativa, ainda que o TCE já o faça por meio do exame dos relatórios de gestão fiscal (item 4.2.5);

b) Avaliar a oportunidade de examinar com maior profundidade os custos administrativos relacionados aos procedimentos e esforços despendidos com empenhos que acabam sendo cancelados e não geram o resultado esperado pelos destinatários das políticas públicas (item 4.2.6);

c) Avaliar a conveniência e oportunidade de deflagrar ação de fiscalização específica a fim de que a implantação de procedimentos contábeis seja fiscalizada a contento, tornando mais efetivas as decisões da egrégia Corte e trazendo maior grau de

confiabilidade e comparabilidade aos relatórios financeiros, fiscais e contábeis do Estado de Goiás (item 4.2.6.2).

Por fim, apresenta-se considerações finais acerca de questões ainda não abordadas, que se mostram significativamente relevantes e que exigem uma reflexão por parte dos nobres Conselheiros:

1. Composição da receita corrente líquida

A possibilidade da utilização das receitas do Ipasgo decorrentes das mensalidades pagas pelos usuários do serviço no cálculo da receita corrente líquida - RCL apresenta divergências. A Exma. Conselheira Relatora entende pela possibilidade com o argumento de que a Lei de Responsabilidade Fiscal não determina de forma expressa sua dedução.

Ao ver do Ministério Público de Contas, apesar de, a princípio, tratar-se de receita de serviços, ela é utilizada para remunerar particular, que, em última instância, é quem presta o serviço médico ao usuário (Lei Estadual nº 17.4777/2011, art. 54).

O IPASGO não presta serviço público, tampouco exerce atividade de interesse público, mas apenas funciona como intermediário em uma relação típica de "plano de saúde" em que figuram como interessados um universo delimitado de usuários e os prestadores de serviços médico-hospitalares, remunerados com os recursos dos primeiros. As mensalidades ingressam nos cofres públicos apenas de forma transitória. Assim, e dada à natureza jurídica desta receita, tem-se que é inadequado computá-la no cálculo da receita corrente líquida, sob pena de ferir o intuito da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Autorizar a utilização sem maiores critérios contribui para que os limites impostos pela LRF sejam burlados. Questões desta natureza não admite remendos, como os feitos em relação às despesas com pessoal das organizações sociais (próximo item) e outros que esta Casa tem conhecimento, sob o risco de o futuro penalizar.

Por conseguinte, sugere-se a expedição de determinação ao Governo do Estado de Goiás no intuito de excluir do cômputo da receita corrente líquida - RCL as receitas do Ipasgo oriundas de pagamento de mensalidades pelos usuários.

2. Despesas com pessoal

É possível notar um constante crescimento da folha de pagamento do Estado de Goiás (no último ano, superior ao índice inflacionário), que nem sempre é acompanhado pelo aumento de receita.

Ainda que neste último exercício tenha sido reduzida sua representatividade quando comparada com a receita corrente líquida, a área técnica apurou que as despesas com pessoal do Poder Executivo, do Ministério Público e da Assembleia Legislativa extrapolaram o limite máximo permitido pela LRF.

Trata-se de questão sensível, vez que a contenção de despesas nesta área não pode ser utilizada como subterfúgio para a prestação de um serviço público de pior qualidade. Ou seja, não se trata de matéria sujeita a avaliação e planejamento feitos de forma isolada, inobstante admitirem intervenções pontuais.

Neste ponto, se mostra sensata a preocupação da Exma. Conselheira Relatora quanto à eventual possibilidade dos serviços da área da saúde serem prejudicados em razão das despesas com pessoal das organizações sociais serem computados para efeito de cálculo do limite a partir de 2021, conforme estabelece a Portaria nº 233/2019 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Por outro lado, esta preocupação não pode ser utilizada para justificar o descumprimento da norma, sob pena de incentivar o gestor a não se adequar aos padrões exigidos e a se valer da anuência do controle externo para expandir as despesas com pessoal das organizações sociais.

Em situações como estas a prudência não pode ser deixada de lado. O cenário que enfrentamos hoje, em parte decorre de "jeitinhos" do passado. Desta forma, e tendo em vista a expressiva representatividade das despesas desta natureza nos gastos públicos, os atos necessários ao seu controle devem ser constantes, o que exige o comprometimento, tanto da Administração Pública, como dos órgãos de controle.

Do exposto, o Ministério Público de Contas do Estado de Goiás, no uso das competências lhe conferidas pelo art. 30, incs. I e III, da Lei Estadual nº 16.168/2007, manifesta-se pela:

a) emissão de parecer prévio favorável à aprovação das Contas Anuais do Governo do Estado de Goiás, referentes ao exercício de 2019, sob a administração do Sr. Ronaldo Ramos Caiado;

b) expedição das determinações e recomendações sugeridas no Relatório Técnico (item 2.7 deste parecer), bem como daquelas indicadas nesta conclusão.

É o parecer.

Goiânia, 13 de julho de 2020.

Maisa de Castro Sousa

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

A aprovação das contas não deve ser interpretada como uma "carta-branca" ao gestor, muito menos como uma premiação, mas sim a renovação de um compromisso com a coisa pública e com o equilíbrio fiscal, devendo funcionar como motivação para que as medidas tendentes ao cumprimento da lei e ao atendimento do interesse público sejam aprimoradas, reforçadas e efetivadas.

TCE
Fls:

FL. 7371

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
SERVIÇO DE CONTROLE DAS DELIBERAÇÕES

ANEXO/2020 - SERV-DELIBERACAO

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

PLENÁRIO VIRTUAL

REGISTROS DE VOTOS E MANIFESTAÇÕES – PROCESSO: 201900047000222

SEBASTIÃO JOAQUIM PEREIRA NETO TEJOTA – EM 13/07/2020 15:48:19

Senhora Relatora, Nobres Pares.

Ao manifestar meu voto favorável, quero nesta oportunidade, enaltecer o trabalho da ilustre Conselheira Carla Santillo, ao apresentar um parecer que abordou todos os aspectos contábeis de forma clara, concisa e circunstanciadamente técnica.

Quero também, cumprimentar a equipe técnica que, com denodo e precisão, elaborou uma peça de alto nível.

É visível o avanço na qualidade da elaboração das Contas do Governador no exercício de 2019, mesmo encontrando a situação financeira do Estado e do País em um momento histórico de dificuldades.

A suspensão da eficácia das Emendas Constitucionais 54 e 55 no decorrer do exercício de 2019 e a adoção da sistemática aplicada pela Secretaria do Tesouro Nacional foram pontos de destaque.

O cumprimento das metas fiscais e indicadores foram observados, inobstante a necessidade de aprimoramento, devidamente apontadas no Parecer Prévio.

SEBASTIÃO JOAQUIM PEREIRA NETO TEJOTA – EM 13/07/2020 15:48:19

CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE – EM 13/07/2020 16:36:29

Senhor Presidente, senhores Conselheiros, senhora Conselheira, senhora `Procuradora Geral...,

Estamos reunidos, mais uma vez, para a avaliação das contas de governo, um dos relevantes instrumentos da democracia e da interlocução entre o governo, a sociedade, os cidadãos e seus representantes.

Mais uma vez, a Gerencia de Controle de Contas e seus Serviços subordinados, encarregados da análise preliminar das informações trazidas pelo Executivo a este Tribunal, exerceu seu mister com profissionalismo, independência e reconhecido domínio técnico das matérias tratadas, o que permitiu a emissão de um relatório consistente, imparcial e isento.

Transmito aos servidores que integram tais unidades, meu reconhecimento pelos relevantes trabalhos prestados não só a esta Corte, mas a todos os interessados nas questões que envolvem a gestão pública.

Da mesma forma, é digno de nota o Parecer apresentado pela nobre Conselheira Relatora, Carla Santillo, com apoio de sua equipe de assessores, cuja manifestação foi além do patamar meramente legalista, revelando a prudência, o zelo, o bom senso que

devem pautar o exercício do controle externo e o tratamento de matérias tão sensíveis como as que estão em discussão neste memento.

Feito este necessário reconhecimento da qualidade dos trabalhos realizados por esta Corte de Contas, peço licença para tecer algumas rápidas considerações acerca de determinados pontos das contas em análise.

Inicialmente, gostaria de dizer que é com satisfação que vejo aspectos debatidos nas contas de 2018 serem abordados nessa ocasião, sob uma perspectiva diferente da que prevaleceu há um ano.

Entendo, como registrado em outras oportunidades, que os órgãos de controle, garantido o rigor de sua avaliação, devem empenhar-se para colocar-se no lugar do gestor, para, assim, compreender a complexidade das demandas que permeiam a administração pública.

Cito, como exemplo, a informação dada pela unidade técnica de que ""não foi possível se obter informações claras a respeito dos lançamentos realizados na conta Obrigações por Competência.

Conforme exposto pela relatora, dado o caráter genérico das orientações inseridas no documento, "a confiabilidade da informação restou prejudicada, razão pela qual não foi possível à Gerência de Controle de Contas mensurar o impacto de possíveis despesas sem prévio empenho na execução orçamentária de 2019.""

Apesar de reputar como grave o fato apontado, também compreendo que é imperioso fazer um esforço para, num primeiro ano de gestão, dar ao gestor a oportunidade de fazer as correções necessárias nos caminhos percorridos, alertando para o fato de que, nas avaliações subsequentes, passado o período de reconhecimento do terreno arenoso da administração, poderão não ser admitidas obscuridades como a relatada.

Merece também destaque a observação feita pela Relatora de "o governo expediu o Decreto 9.392/19 declarando situação de calamidade financeira no Estado considerando a indisponibilidade de recursos financeiros, a constante elevação de despesas obrigatórias de caráter continuado sem o aumento suficiente das receitas, além da necessidade de manter a prestação dos serviços públicos essenciais."

Entretanto, conforme diligentemente alertado pela Gerência de Controle de contas, referido decreto não tem qualquer previsão no ordenamento pátrio.

Sendo assim, me parece que a edição da norma mostrou-se inócua, mais prejudicando do que contribuindo para a busca de soluções para as dificuldades enfrentadas pelo Estado,já que normativas desse cunho tem o condão de gerar especulações desarrazoadas, insegurança na população, no trabalhador, nas relações jurídicas e contratuais firmadas pelo Estado.

Se, com tal expediente, o Executivo estadual tentou reunir elementos para solicitar ao governo Federal o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, vale lembrar que tal intento não logrou êxito, visto que tal ingresso não foi concretizado.

Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SECRETARIA-GERAL

Documento Eletrônico

PLENÁRIO VIRTUAL

Os próprios dados apresentados nestas Contas, relativos aos indicadores econômicos e à gestão orçamentária e fiscal, parecem demonstrar a não configuração da calamidade financeira defendida inicialmente pelo Executivo.

Entendo, portanto, que se deve recomendar cautela na adoção de atos dessa natureza, sem qualquer respaldo legal e que não possa, de modo fundamentado, contribuir para o ajuste das constas públicas.

Em relação à ordem cronológica dos pagamentos, lembro meus nobres pares que tramita nesta Corte o processo 201900047001227, cuja relatoria me foi atribuída.

O referido processo trata de Acompanhamento realizado com o intuito de verificar, junto à Secretaria de Economia do Estado de Goiás, as implementações adotadas em atendimento ao Acórdão 1072/2018 desta Corte.

A referida decisão determinou ao chefe do Poder Executivo do estado de Goias que editasse lei e ou decreto que regulamentasse o artigo 5., da Lei 8.666/93, bem como apresentasse cronograma de adequação do sistema de execução orçamentária e financeira para o cumprimento da Ordem Cronológica de pagamentos no âmbito estadual.

Como relator da matéria, permito-me apresentar parte das conclusões apresentadas pela equipe de fiscalização, as quais já foram levadas, preliminarmente, para conhecimento e comentários dos gestores responsáveis.

De acordo com a equipe de fiscalização, constatou-se que vem sendo promovidas ações para corrigir as irregularidades detectadas. No entanto, apesar das medidas adotadas, persiste o descumprimento da ordem cronológica de pagamentos e a inobservância, por parte dos ordenadores de despesa, das regras estabelecidas no Decreto 9.443/19.

Em resumo, no Acompanhamento, pôde-se observar, por exemplo, que:

1. dos valores não enquadrados na lista especial de pequenos credores, os registros de quebra da ordem cronológica ocorreram em 60 unidades das 81 unidades analisadas;

2. quanto aos pagamentos relativos ao exercício de 2019, 61,3% registraram ocorrência de quebra da cronologia, e os concernentes aos restos a pagar, 58,6% ocorreram com registro de quebra da ordem cronológica;

3. as alterações promovidas pelo Decreto 9.571, de 04/12/2019, contribuem para que possa ocorrer quebra da ordem cronológica de pagamentos, já que foi suprimida a fixação de prazos para atestar, liquidar e efetuar o pagamento.

Segundo as informações trazidas pela unidade técnica, a fixação de tais parâmetros é imprescindível para garantir o cumprimento do dispositivo legal, vez que a definição da ordem cronológica dos pagamentos depende das datas que foram suprimidas.

Observo, portanto, que há um longo caminho a ser percorrido até que sejam definitivamente erradicadas as falhas identificadas, o que demandará desta Corte e de

suas equipes técnicas rigoroso acompanhamento da situação, de modo a evitar o seu agravamento.

Deste modo, recomenda-se à Secretaria de Controle Externo que, com o apoio da Presidência da Corte, desenvolva mecanismos para o acompanhamento sistemático do cumprimento da ordem cronológica de pagamentos de cada unidade da administração, contribuindo, assim, para que sejam imputadas as devidas sanções, caso sejam detectadas irregularidades nos pagamentos.

Também me permito tecer algumas considerações a respeito da Transparência na Gestão Fiscal, tópico por meio do qual foi relatado que estão desatualizadas as informações relacionadas à remuneração dos funcionários e diretores das organizações sociais que administram os hospitais públicos estaduais.

Permito-me ir além. Em levantamento recente, também realizado sob minha Relatoria, foi observado, em linhas gerais, que os pontos críticos da transparência, no âmbito das organizações sociais, dizem respeito na sua maioria, à disponibilização de informações desatualizadas e incompletas, ão só no tocante à remuneração de funcionários e diretores.

Segundo a equipe de fiscalização, em uma das mais importantes unidades hospitalares do estado, observou-se o menor índice de transparência no critério compras e contratos, com não mais do que 5,9% das informações legalmente exigidas disponibilizadas ao público.

Por outro lado, foi observado que os portais consultados não disponibilizam documentação em formato que permita a exportação de dados, dificultando a pesquisa e o cruzamento de informações, o que, por sua vez, prejudica significativamente o exercício do controle externo social.

Trago à baila tais informações coletadas em 2020 lembrando que as mesmas já foram levadas ao conhecimento das autoridades competentes, bem como foram disponibilizadas no sítio eletrônico desta Corte, no Observatório do cidadão, acessíveis a quaisquer interessados.

Além do mais, em um ano desafiador como o que estamos vivendo, em que fomos assolados por uma crise sanitária sem precedentes na nossa história recente, trago essas informações para alertar gestores da área da saúde sobre a necessidade de que garantam, desde já, a transparência de suas ações, especialmente aquelas relacionadas ao enfrentamento à COVID-19, as quais certamente serão objeto de minuciosa avaliação, tanto nos trabalhos de fiscalização desta Corte, quanto na análise das contas do exercício de 2020.

São preocupantes as conclusões de que, por ora, nenhuma organização social apresentou, por exemplo informações específicas de gastos realizados para o combate à COVID-19, sendo indicado apenas o valor da contratação emergencial das OSs para a gestão dos hospitais de campanha.

Do mesmo modo que trago à discussão aspectos da transparência que exigem aperfeiçoamento por parte das organizações sociais, aproveito para registrar que as

informações disponibilizadas pelo próprio Governo de Goiás vem sendo constantemente aprimoradas e guardam relação com os aspectos exigíveis de publicação e informações.

Todavia, reforço a importância dado pela Conselheira Relatora Dra. Carla Santillo, para determinar à Secretaria de Estado da Saúde que adote as providências que lhe competem para garantir que as organizações sociais disponibilizem, de forma atualizada e completa, os gastos efetuados, de maneira que se permita a efetiva transparência da aplicação dos recursos públicos na área.

Na mesma esteira de tais considerações, é notório nesse momento de pandemia que vivemos, a necessidade de que sejam incrementados os investimentos em ciência e tecnologia.

Ocorre que a Relatora nos informa, em seu detalhado Parecer, que a aplicação de receitas em políticas de ciência e tecnologia sequer foi objeto de verificação na análise das presentes contas, em razão das alterações promovidas no art. 158 da Constituição Estadual, pelas emendas de números 59, 61 e 64.

No entanto, compreendo que, mais do que nunca, devemos reconhecer a importância do conhecimento cientifico no contexto de crise que experimentamos. Hoje, nossas vidas dependem dos avanços a serem alcançados pela ciência.

Portanto, merece relevo a acertada recomendação da unidade técnica de que o Governo estadual deve retomar não só a promoção e o incentivo, mas também o incremento substancial do desenvolvimento e da capacitação científica e tecnológica no estado, com prioridade à pesquisa e à difusão do conhecimento técnico-científico, consoante as diretrizes estabelecidas no art 167 da Constituição estadual.

Gostaria de ressaltar também a informação de que o estado de Goias não considerou o adicional de até 2% do ICMS na base de cálculo dos repasses ao FUNDEB, em detrimento do entendimento contido no Acórdão TCE 121/2016, acarretando um repasse a menor, no montante de R$ 213.311.428,42, conforme apurado pelo MEC.

São sensatas as considerações da Gerencia de Controle de Contas quanto ao não cabimento de uma possível recomposição imediata do referido valor ao FNDE, uma vez que uma determinação dessa natureza poderia comprometer as ações prioritárias de enfrentamento à crise de saúde pública.

Assim sendo, em respeito ao principio da razoabilidade e como reconhecido defensor do princípio da consensualidade na administração pública, reputo como valorosa a proposta apresentada , pela Secretaria de Estado da Economia, de celebração de Termo de Ajustamento de Gestão, para o parcelamento do valor devido ao Fundeb, com inicio de pagamento ao final da pandemia de COVID-19.

Feitas estas considerações complementares, acolho a manifestação da Conselheira Relatora, Doutora Carla Santillo, pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das contas do Excelentíssimo Governador do Estado de Goiás, referentes ao exercício de 2019, acatando as determinações e recomendações propostas.

CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE – EM 13/07/2020 16:36:29

Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SECRETARIA-GERAL

Documento Eletrônico

PLENÁRIO VIRTUAL

REGISTROS DE VOTOS E MANIFESTAÇÕES – PROCESSO: 201900047000222

CONSELHEIRO SAULO MARQUES MESQUITA – EM 13/07/2020 16:53:04

Senhores Conselheiros e ilustríssima representante ministerial, meus cumprimentos.

Em primeiro lugar, apresento encômios à Conselheira Carla Santillo, haja vista a bem fundamentada análise levada a efeito na condição de relatora.

Meus cumprimentos, também, à Unidade Técnica, cuja atuação tem sido irretocável, demonstrando que este Tribunal se encontra amparado pelo que há de melhor em termos de força de trabalho.

Ante a manifestação ministerial, entendo necessário registrar que, por ocasião das contas de 2018, das quais fui relator, seu acesso ao relatório da Unidade Técnica foi permitido com antecedência, não se restringindo às 72 horas referentes ao Parecer Prévio.

Quero consignar meu apoio à manifestação do Conselheiro Edson Ferrari, quanto à intempestividade das contas, uma vez que, por se tratar de prazo estipulado constitucionalmente, não poderia a mesa diretora da Assembleia Legislativa proceder à sua prorrogação. Contudo, tendo em vista a boa fé com que se houve o Governo, baseado no princípio da proteção da confiança, tenho para mim que essa irregularidade não é motivo para sua penalização.

Passando adiante, como é público e notório, as contas públicas passam por grandes dificuldades. Não apenas no Estado de Goiás, mas em diversas outras unidades da Federação esta é uma realidade palpável. Diante disso, merece reconhecimento o esforço do Governo em buscar solucionar esse problema de difícil equacionamento. A responsabilidade na gestão fiscal pode ser demonstrada, para ficarmos em apenas um exemplo, com a redução dos gastos com publicidade em 57,46%, como demonstrado no relatório da Unidade Técnica.

O fato é que soluções não podem ser encontradas da noite para o dia, razão pela qual se afigura essencial que a deliberação desta Corte ocorra com bom senso, equilíbrio e ponderação, de modo que seu juízo não olvide os esforços do Governo estadual na árdua tarefa de buscar o equilíbrio fiscal.

Nessa linha, a meu ver, o relatório da Unidade Técnica embasa suficientemente o entendimento consignado pela eminente Relatora, no sentido de encaminhar seu voto pela aprovação das contas. No entanto, com a devida vênia, divirjo em parte, particularmente por entender serem necessárias algumas ressalvas.

Em primeiro lugar, porque apurou-se a realização de despesas sem prévio empenho no montante de 508 milhões de reais, o que caracteriza violação ao artigo 60, da Lei n. 4.320/64. Essa mesma irregularidade foi um dos fundamentos para a rejeição das contas dos Governadores responsáveis pelo exercício de 2018. Muito embora referido Parecer Prévio se encontre suspenso por decisão judicial, a existência dessa

irregularidade, por si só, afasta a possibilidade de aprovação das presentes contas sem qualquer ressalva.

Também foi fundamento para a rejeição das contas, em 2018, a existência de repasse a menor ao FUNDEB, com violação ao Acórdão TCE 121/2016 e ao artigo 82, do ADCT/CF. Em 2019, o problema ocorreu novamente, com um repasse a menor de 213 milhões de reais, referente às receitas resultantes de ICMS. Mais uma vez, com efeito, ocorreu a violação do Acórdão supracitado e do ADCT/CF. Essa irregularidade, dada sua relevância, também enseja a emissão de ressalva.

Outra irregularidade verificada foi a quebra da ordem cronológica de pagamentos. Muito embora tenha havido um decréscimo em relação ao exercício de 2018, quando o percentual fora de 93%, caindo a 48% em 2019, o fato é que o descumprimento da ordem cronológica é uma situação grave e com potencial de prejuízo ao erário, como bem salientou a eminente relatora. Tal irregularidade, em 2018, foi um dos fundamentos para a rejeição das contas. Assim, importando em violação ao Acórdão TCE 1072/2018 e ao artigo 5º, da Lei n. 8666/93, enseja a necessidade de ressalva.

Quanto ao mais, alguns pontos ainda chamam a atenção, como o volume de restos a pagar cancelados, a insuficiência de disponibilidade financeira efetiva decorrente do saldo negativo da Conta Única, o desequilíbrio previdenciário e a consideração de receitas do IPASGO para efeito de cálculo da RCL. Situações essas que, muito embora não ensejem ressalvas, devem demandar a atenção do Governo para seu equacionamento nos exercícios futuros.

Diante do exposto, voto pelo APROVAÇÃO DAS CONTAS, com a expedição das determinações e recomendações constantes do voto da Relatora, acrescentando-se, contudo, as seguintes RESSALVAS: 1) Realização de despesas sem prévio empenho; 2) Recolhimento insuficiente das prestações devidas ao FUNDEB; 3) Descumprimento da ordem cronológica dos pagamentos.

CONSELHEIRO SAULO MARQUES MESQUITA – EM 13/07/2020 16:53:04

TCE
Fls:

221
FOLHAS

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
SERVIÇO DE CONTROLE DAS DELIBERAÇÕES

ANEXO/2020 - SERV-DELIBERACAO

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SERVIÇO DE CONTROLE DAS DELIBERAÇÕES

DESPACHO Nº 1586/2020 - SERV-DELIBERACAO.

Processo: 201900047000222/000
Jurisdicionado: GOVERNADORIA DO ESTADO
Assunto: 000-CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR
Destinação: SERVIÇO DE PUBLICAÇÕES E COMUNICAÇÕES
Tipo de Despacho: De mero expediente

Publicado o Parecer Prévio das Contas do Governador no Diário Eletrônico de Contas nº 111 em 14/07/2020 (Evento – 263), que foi favorável à aprovação das Contas do Governador, expediu determinações e recomendações ao Governo do Estado de Goiás, bem como recomendações aos Poderes e Órgãos Autônomos, encaminhamos os presentes autos ao **Serviço de Publicações e Comunicações** para as providências cabíveis.

Goiânia, 13 de julho de 2020.

EDMILSON PINHEIRO DE SANTANA
CHEFE DE SERVIÇO

VALESKA RODRIGUES DA CUNHA
GERENTE

clpp

TCE
Fls:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
SERVIÇO DE CONTROLE DAS DELIBERAÇÕES

DESPACHO Nº 1586/2020 - SERV-DELIBERACAO

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

Decisões
Tribunal Pleno
Parecer Prévio

Processo - 201900047000222

PARECER PRÉVIO

CONTAS DO GOVERNADOR
EXERCÍCIO DE 2019

Análise da Relatora
Conselheira Carla Cíntia Santillo

Introdução

Tratam os autos da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado de Goiás, relativas ao exercício de 2019, de responsabilidade do Sr. Ronaldo Ramos Caiado, encaminhadas a este Tribunal para apreciação, mediante a emissão de parecer prévio.

O prazo de encaminhamento das contas à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado é de 60 (sessenta) dias, contados a partir da abertura da sessão legislativa, conforme estabelece o art. 37, XI, da CE e art. 56 da Lei nº 16.168/07.

Neste exercício o prazo se encerraria em 17 de abril. Entretanto, em razão dos impactos da pandemia da COVID-19, que ocasionou a suspensão dos prazos processuais e parcialmente as atividades no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, mediante a Portaria TCE nº 114/2020 – GPRES, bem como a suspensão das atividades da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, conforme Ato da Mesa Diretora n. 2, de 16 de março de 2020, alterado pelo Ato da Mesa Diretora n. 05, de 03 de abril de 2020, excepcionalmente, o prazo para apresentação das Contas Anuais do Governador foi suspenso, nos termos do art. 4º do mencionado Ato, se estendendo até o dia 21 de maio de 2020.

Mediante o Ofício nº 2136/2020 – SGG, de 20 de maio de 2020, o Sr. Ronaldo Ramos Caiado, Governador do Estado de Goiás, comunicou o encaminhamento da Prestação de Contas a este Tribunal, realizado no dia 21 de maio, de forma tempestiva e eletrônica, por meio do processo nº TCE-GO 2020/000009, e também via SEI, nos processos relacionados nº 202000004034603 e n.º 202011867000658, sendo que toda a documentação apresentada foi anexada aos autos de nº 201900047000222.

O envio e recepção eletrônica das contas é um anseio antigo desta Corte, especialmente dos setores responsáveis pela análise das contas, pois além de proporcionar agilidade na formação do processo e mitigar as possibilidades de inconsistências nas informações apresentadas, ainda proporciona ao controlador o desenvolvimento de trilhas de auditoria e criação de banco de dados que servirá de subsídio em análises posteriores, com impacto direto e positivo no cumprimento da missão institucional deste Tribunal.

Necessário, portanto, registrar o empenho do Presidente deste Tribunal, Conselheiro Celmar Rech, no processo de planejamento, contratação e implementação da solução tecnológica, bem como o esforço conjunto da Gerência de Tecnologia da Informação e da Gerência de Controle de Contas, no sentido de dar cumprimento ao que determina os arts. 6º e 10 da Resolução Normativa TCE/GO nº 007/2018.

De acordo com o art. 56, § 2º, da Lei 16.168/07 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás), as Contas do Governo são constituídas pelo Balanço Geral do Estado e do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, sobre a execução dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social.

Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ as contas de governo devem retratar a situação das finanças da unidade federativa, demonstrando o cumprimento ou não do orçamento, dos planos e programas governamentais, apresentando, ainda, os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para as políticas públicas da saúde, educação, gastos com despesas de pessoal.

Impende anotar que, apesar de o art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelecer que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo incluirão as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo 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, assinala-se que o Parecer Prévio abrange apenas as contas prestadas pelo Governador, independentemente do Relatório Técnico elaborado pela Gerência de Controle de Contas conter informações e análises sobre a execução orçamentária e financeira desses outros Poderes e Órgãos Autônomos, que têm as contas de seus

gestores julgadas em processos distintos por esta Corte de Contas, conforme a competência estabelecida no art. 71, inciso II, da Constituição Republicana de 1988.

Desse modo, em auxílio ao Poder Legislativo, a quem compete processar e julgar as contas do Chefe do Poder Executivo (art. 11, VII, CE), o Tribunal de Contas do Estado de Goiás emite, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados de seu recebimento, parecer prévio, de caráter técnico-opinativo, sobre as Contas do Governador, abordando, dentre outras questões, a observância e cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos, em especial quanto ao estabelecido na Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 176 da Resolução nº 22/08 (Regimento Interno do TCE-GO).

É preciso registrar que no âmbito desta Corte, a emissão do Parecer Prévio sobre as contas em questão iniciou-se pelo acompanhamento da execução orçamentária, mediante a apreciação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do exercício de 2019, seguido de reuniões técnicas com a equipe da Secretaria de Estado da Economia, da Secretária de Gestão e Planejamento e da Controladoria Geral do Estado.

Cumpre assinalar, também, que para a emissão do Parecer Prévio contribuiu a Controladoria Geral do Estado, com o exame do Balanço Geral e emissão do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno; a Gerência de Controle de Contas, gerida pelo servidor Wilson Ferreira Júnior, e o Serviço de Contas do Governo, chefiado pelo servidor Gustavo Henrique de Faria, com o exame das contas e a elaboração do Relatório Técnico das Contas do Governo de 2019, em nome dos quais cumprimento a todos os demais servidores envolvidos pela dedicação e competência, bem assim pela compreensão relacionada ao prazo de entrega dos trabalhos, em razão do exíguo prazo estabelecido pelas Constituições para emissão do Parecer Prévio. Dirijo aqui meu agradecimento à toda equipe técnica e à minha assessoria pelo esforço e empenho no atendimento do prazo limite fixado para a entrega do Relatório Técnico para análise desta Relatora, bem assim pelos posteriores esclarecimentos apresentados no período de desenvolvimento da análise.

A presente análise encontra-se estruturada em consonância com o Relatório Técnico da Gerência de Controle de Contas, elaborado com base nas peças contidas no processo de prestação de contas governamentais, autos nº 201900047000222, e serão desenvolvidos, resumidamente, os seguintes tópicos: 1. Conjuntura Econômica do Estado de Goiás; 2. Ação Setorial do Governo; 3. Gestão Orçamentária e Financeira; 4. Gestão Fiscal; 5. Vinculações Constitucionais; 6. Gestão Patrimonial; e 7. Ponderações Sobre Ações Governamentais Específicas.

Registro, por oportuno, que grande parte do Relatório Técnico integrará a presente análise, em razão do exíguo prazo estabelecido pela Constituição Estadual para apreciação deste Tribunal de Contas. No entanto, para dar melhor fluidez à redação, deixarei de fazer citação pontual das partes transcritas, uma vez que ambos os documentos integram o processo de prestação de contas.

Excepcionalmente, não serão levedas a efeito para a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do exercício de 2019, as determinações e recomendações do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do exercício de 2018, haja vista encontrarem-se suspensas por liminar proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, nos autos do Mandado de Segurança nº 5330507.90.2019.8.09.0000.

Ao final, apresento a proposta de emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Anuais do Governador, referente ao exercício de 2019, acompanhada de determinações e recomendações.

1. Conjuntura econômica do Estado de Goiás

Inauguro minha análise abordando aspectos relevantes da conjuntura econômica do Estado de Goiás em 2019, abrangendo o Produto Interno Bruto (PIB), a atividade agropecuária, industrial, de serviços, comércio exterior, mercado de trabalho e operações de crédito, extraídos do relatório elaborado pela Diretoria-Executiva do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – IMB – da Secretaria de Estado da Economia, que compõe o Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução do Orçamento Geral do Estado referente ao exercício de 2019.

O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil vem apresentando variações positivas desde 2017, após experimentar dois anos

consecutivos de retração econômica, tendo alcançado em 2019 o crescimento de 1,1%, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O índice evidenciava a recuperação gradual da economia brasileira até o exercício de 2019, que volta a ter previsão de queda acentuada em 2020 devido aos impactos da pandemia de COVID-19.

A inflação oficial, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), fechou o ano de 2019 em 4,31%. A taxa é superior aos 3,75% observados em 2018 e ficou acima do centro da meta de inflação, estipulada pelo Conselho Monetário Nacional para 2019 (4,25%), segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro Geografia e Estatística.

Historicamente, o Estado de Goiás apresenta crescimento de seu produto interno bruto acima da média nacional. Notadamente, nos anos de 2015 e 2016 o Estado acompanhou o ritmo de desaceleração da economia brasileira, apresentando resultados negativos naquele período -4,3% e -2,8%, respectivamente. Em 2018 a expansão do PIB goiano foi de apenas 0,6%, representando pouco mais da metade da expansão nacional no mesmo período, que foi de 1,1%.

Em 2019 o Estado recupera seu histórico de crescimento com a expansão do PIB em 2,5%, influenciado pelo crescimento de seus grandes setores, Agropecuária (4,1%), Indústria (2,8%) e Serviços (2,2%). Em todos os trimestres observados no ano de 2019, os setores apresentaram crescimento em comparação com igual período do ano anterior, proporcionando um crescimento do PIB do Estado em mais que o dobro da média nacional. Em números absolutos, Goiás ocupa a nona maior economia do Brasil, contribuindo com cerca de 3% no PIB nacional.

Apesar de os setores agropecuário e industrial de Goiás apresentarem grandes potenciais, os mesmos padecem em virtude de uma frágil infraestrutura de transportes, o que onera sobremaneira os custos finais dos produtos. As condições das rodovias e a ausência de opções multimodais de transportes são sinais de que a capacidade de impulsionar a economia do Estado nesse setor está comprometida.

No comércio exterior, a balança comercial goiana fechou o ano de 2019 com saldo positivo de US$ 3,46 bilhões, ocupando o 2º lugar no Centro-Oeste e a 11ª posição no ranking nacional das exportações por Unidades da Federação, com participação de 3,1% nas exportações do País. Os principais produtos exportados pelo Estado de Goiás foram as commodities do complexo soja (US$ 2,5 bilhões, representando 35,1% das exportações), do complexo minérios (US$ 1,5 bilhão, representando 21,7%) e do complexo carnes (US$ 1,4 bilhão e 19,6%).

No que se refere às importações, a participação foi de 2,02% do total nacional. Os principais produtos importados pelo estado de Goiás foram, em primeiro lugar, os produtos farmacêuticos com representatividade de 30,9% e valor de US$ 1,1 bilhão. Em segundo lugar estão os adubos (fertilizantes) com 18,4% (US$ 660,2 milhões), seguidos de automóveis e tratores com 12,2% (US$ 439 milhões). Esses três grupos correspondem a 61,6% de todos os itens importados pelo estado.

Importante refletir sobre o resultado da balança comercial do Estado de acordo com o fator agregado ao produto. No exercício de 2019, as exportações foram, em sua grande maioria, de produtos de origem agrícola, com baixo valor agregado, enquanto as principais importações referiram-se a produtos manufaturados, ou seja, produtos com alto valor agregado.

Nesse sentido, considerando que as importações de produtos manufaturados, principais produtos importados pelo Estado de Goiás em 2019, influenciam negativamente o saldo da balança comercial, e visando buscar a construção de uma carteira de exportação diversificada e sustentável, de modo a se resguardar das volatilidades que envolvem os mercados de commodities, além de manter e aprimorar sua política voltada à exportação de produtos básicos, o Estado deve, alinhado à estratégia nacional, direcionar e coordenar objetivos voltados ao desenvolvimento das políticas industriais e tecnológicas regionais.

Direciono a atenção para este assunto, em razão das alterações engendradas no art. 158 da Constituição do Estado de Goiás, pelas Emendas Constitucionais nºs 59 e 61 de 2019, que revogaram a obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos pelo Estado na execução de sua política de desenvolvimento científico e tecnológico, o que, a meu ver, demandará do Estado um maior comprometimento com a sua política de desenvolvimento econômico e de expansão tecnológica, dado o quadro permanente de escassez de recursos públicos e de constante aumento das demandas sociais.

No que concerne ao mercado de trabalho, os dados da PNAD Contínua e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged, do Ministério do Trabalho, apontam que a taxa de desocupação em Goiás alcançou 10,4% no 4º trimestre de 2019, um acréscimo de 2,2 p.p. se comparada à do 4º trimestre do ano anterior (8,2%). A taxa de desocupação em Goiás é superior à média registrada na região Centro-Oeste (9,3%) e 0,6 pontos percentuais abaixo da média nacional (11%).

Segundo o Ministério do Trabalho, foi gerado um saldo positivo de 21.550 empregos com carteira de trabalho entre os meses de janeiro a dezembro de 2019, resultado este que levou o Estado à 7ª posição entre as demais Unidades da Federação. Contudo, teve variação negativa de 7,29% em relação ao mesmo período do ano anterior (27.705 de saldo de empregos gerado em 2018).

O Brasil tem buscado nos últimos anos a retomada do crescimento de sua economia, conforme revelam os indicadores apresentados acima. Para isso, uma das principais medidas adotadas em sua política monetária foi a redução da taxa Selic, que saiu de 14,25% (2016) para 4,50% (2019), influenciando positivamente na expansão do crédito, componente fundamental para a elevação da produção e do consumo, especialmente o consumo das famílias, e consequentemente do nível da atividade econômica.

À vista disso, o saldo total das operações de crédito do sistema financeiro de Goiás, de acordo com os dados apresentados pelo IMB, atingiu R$ 137,8 bilhões em dezembro de 2019, configurando aumento de 6,5% em relação ao mesmo mês do ano anterior (valores atualizados pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA-IBGE).

Embora os indicadores econômicos apresentados não constituam diretamente objeto de exame desta prestação de contas, há pertinência de seu conteúdo com o que determina o art. 176, § 2º, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, que prevê que o relatório, que acompanhará os pareceres prévios, conterá informações sobre o reflexo da administração financeira e orçamentária estadual no desenvolvimento econômico do Estado, informando ao Poder Legislativo e à sociedade goiana os reflexos da atuação política do Chefe do Poder Executivo na situação fiscal e econômica do Estado de Goiás.

Ademais, os mencionados dados tanto auxiliam na interpretação da realidade social do Estado de Goiás no exercício de 2019 quanto refletem no resultado orçamentário do período, conforme será abordado em item específico desta análise.

Outrossim, impende assinalar que os indicadores econômicos devem subsidiar a tomada de decisões na Administração Pública, orientando o setor público na formulação, implementação e revisão das políticas públicas, a exemplo da atividade de fomento, que, dentre outras finalidades, tenciona estimular a economia com ações voltadas ao setor industrial, à inovação tecnológica, à geração de emprego e renda e à redução das desigualdades sociais e regionais, por meio de incentivos à inciativa privada, com destaque para a outorga de benefícios financeiros como financiamentos e incentivos fiscais.

2. Ação Setorial do Governo

A análise da ação setorial do governo objetiva oferecer elementos técnicos em relação aos indicadores e metas dos programas temáticos do Plano Plurianual – PPA 2016- 2019, por meio dos quais destaca-se as realizações do governo e os efeitos da atuação estatal para a sociedade.

2.1 Plano Estratégico de Governo para o Estado de Goiás

O Plano Plurianual – PPA é um dos instrumentos de planejamento da administração pública e deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O Plano Plurianual do Estado de Goiás para o quadriênio 2016-2019 (Lei nº 19.224, de 13 de janeiro de 2016) apresenta modelo de gestão estruturado em eixos estratégicos de planejamento, relacionadas a Qualidade de Vida, a Competitividade e a Gestão para Resultados, cujas áreas estratégicas compreendem, respectivamente, a Educação, Saúde, Segurança Proteção Social Cultura, Esporte e Lazer Desenvolvimento Urbano; a Infraestrutura e Logística, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente; e a Gestão Pública e Transparência, reportados pela Gerência de Controle de Contas, em seu Relatório Técnico, como "Programas Fim".

Diante disso, cumpre informar, também, que serão reportados como "Outros Programas", os programas "apoio administrativo", "encargos sociais" e "reserva de contingência", que não estão considerados

nos totais dos programas do Orçamento Geral do Estado, mas demonstrados em item específico.

Em termos econômicos, a Lei Orçamentária Anual especificou, para o exercício de 2019, as ações e metas a serem atingidas dentro de cada um dos eixos dos Programas Fim, bem como para os Outros Programas.

Ao se analisar os gastos realizados pelo governo no quadriênio 2016-2019 , evidencia-se que dos Programas Fim o "eixo 1 - Qualidade de Vida" manteve a tendência de maiores investimentos verificada nos quatro anos do PPA. Em 2019 foram despendidos R$ 6.304.877.785 para os Programas Fins, sendo que destes, R$ 4.852.984.343 correspondem às áreas estratégias do eixo Qualidade de Vida.

Com relação ao "eixo 2 – Competitividade", observou-se uma queda na alocação de recursos no último exercício, diminuindo a atenção dada às suas áreas estratégicas Infraestrutura e Logística; Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente. No "eixo 3 - Gestão para Resultados", houve um ligeiro aumento anual, mantendo-se a tendência verificada no quadriênio.

Quanto aos dispendidos realizados nos Outros Programas, observou-se um aumento na ordem de 41,62% de 2016 a 2019, sendo realizado no exercício de 2019 o montante de R$ 23.169.200.388, que corresponde a 78,61% de toda despesa realizada no Estado.

Nota-se, portanto, o predomínio na execução dos Outros Programas, nas despesas realizadas em 2019, programas estes destinados à manutenção da máquina pública (apoio administrativo) e que não retornam um bem ou serviço diretamente à sociedade (encargos especiais). Enquanto os Programas Fins, que na sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade (programas finalísticos e de resultado de gestão), tiveram um baixo índice de alocação de recursos, encerrando o ano de 2019 com 21,39% dos valores realizados, em relação ao total de despesas verificadas no exercício.

2.2 Análise Funcional

As funções de governo tipificam os gastos e ajudam a fornecer uma melhor visibilidade na distribuição dos recursos de acordo com suas finalidades.

Dentre as cinco funções mais executadas em 2019, considerando o total da execução no ano, destacam-se as funções Saúde e Educação, com realização de R$ 4.474.343.277 e R$ 5.844.737.529, respectivamente.

Os valores destinados à função da Área Estratégica Saúde tiveram significativo aumento no quadriênio 2016-2019, enquanto os valores alocados na Área Estratégica Educação, apresentaram decréscimo no período (2,83%, 2,57%, 1,88% e 1,79%).

2.3 Monitoramento e Avaliação

No delineamento dos relatórios da CGE, há a demonstração das principais informações geradas na condução da gestão e das políticas públicas implementadas pelo governo de Goiás em 2019, evidenciando a relação entre a execução orçamentário-financeira e as ações desenvolvidas em cada programa, de forma a apresentar o Orçamento Geral do Estado nos seus componentes estático (programação) e dinâmico (execução).

A Gerência de Controle de Contas destaca em seu Relatório Técnico o esforço em se tentar avaliar as políticas públicas de forma, também, qualitativa, o que demanda o permanente monitoramento e avaliação destas políticas, de modo a possibilitar uma profunda visão de seu real alcance.

Destaca, também, as dificuldades encontradas na captação de dados dos instrumentos de divulgação/transparência de avaliação das políticas públicas, indicando que o Estado necessita conciliar e alinhar as informações referentes ao alcance das metas financeiras e físicas, haja vista que estas impactam de forma significativa nos aspectos relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal, tratada em capítulos específicos do Relatório Técnico.

Diante disso, cumpre anotar que a avaliação qualitativa das políticas públicas ainda tem sido um grande desafio para os órgãos de controle. Apesar de ter havido uma melhora significativa no controle das políticas públicas estaduais, após a implementação das auditorias operacionais ou de resultado, que avaliam organizações, programas e atividades governamentais sob os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, o controle quantitativo, com foco no cumprimento de limites constitucionais e legais, ainda predomina tanto na apreciação das contas de governo quanto no julgamento das contas de gestão.

3. Gestão Orçamentária e Financeira

3.1 Orçamento e alterações

O Orçamento Geral do Estado de Goiás para o exercício de 2019 foi aprovado pela Lei n. 20.419/2019, que orçou a receita em

R$ 26.610.128.000, e fixou a despesa em R$ 32.673.928.000.

Foi previsto um déficit orçamentário de R$6.063.800.000,00, entendido como o valor da despesa que excedeu as receitas previstas, inclusive as receitas de operações de crédito. A vista disso, e com observâncias às previsões da Lei Orçamentária, o Poder Executivo desencadeou medidas de esforço arrecadatório, promovendo ajuste fiscal para controle das despesas e aumento das receitas, reduzindo a meta de déficit primário, no intuito de alcançar o equilíbrio orçamentário desejado.

O governo expediu o Decreto n.º 9.392/19 declarando situação de calamidade financeira no Estado considerando a indisponibilidade de recursos financeiros, a constante elevação de despesas obrigatórias de caráter continuado sem o aumento suficiente das receitas, além da necessidade de manter a prestação dos serviços públicos essenciais, bem como solicitou ao Governo Federal o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, disciplinado pela Lei Complementar n.º 159/17. Todavia, segundo a Gerência de Controle de Contas, referido decreto não possui previsão específica na legislação e o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal ainda não foi concretizado.

Ao longo do exercício de 2019, foram realizadas alterações orçamentárias no valor global de R$ 31.101.236.162,62. Do total, 65,65% (R$ 20.417.196.116,29) referem-se a remanejamentos para adequar as dotações consignadas no orçamento à reforma administrativa promovida pela Lei nº 20.491/2019. O restante, no montante de R$ 10.684.040.046,33, refere-se a créditos adicionais, o que representou 32,70% da despesa fixada na Lei Orçamentária.

A Lei Orçamentária de 2019 autorizou no seu art. 9º, a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% sobre o total da despesa nela fixada, tendo listado as respectivas exceções em seu art. 10. Os créditos abertos com fundamento no art. 9º da LOA corresponderam a 6,06% da despesa fixada, atendendo à prescrição legal, e os créditos abertos com fundamento no art. 10º da LOA, os quais foram responsáveis por 81,09% da totalidade dos créditos adicionais, corresponderam a 25,98% do orçamento inicial.

3.2 Receita

A receita líquida prevista para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social foi de R$ 26.131.872.000. Durante a execução do orçamento, esta projeção foi atualizada em 2,27%, percentual que corresponde a um acréscimo de R$ 593.590.370,04. O exercício foi encerrado com uma arrecadação de R$ 29.997.116.873,80, resultado 12,24% acima da receita atualizada.

As receitas de capital apresentaram a maior variação no índice de resultado da arrecadação (1.449%), com destaque para as origens Alienação de Bens e Outras Receitas de Capital. Nesta ocorreu ingresso de recurso não previsto no valor de R$ 1.863.103.735,70, originado de depósitos judiciais (Lei nº 20.557/2019), e naquela entrou receita não prevista no valor de R$ 46.000.000, referente à cessão definitiva de direitos creditórios de Recursos Hídricos.

Em um cenário em que não ocorresse a entrada dos depósitos judiciais para pagamento de despesas públicas, o resultado da arrecadação ainda seria de um superávit de R$ 2.002.141.138,10. Por outro lado, afetaria o resultado orçamentário, que passaria a ser deficitário em R$ 1.340.065.035,21, aumentando o aporte do Tesouro para cobrir o déficit previdenciário e, consequentemente, acresceria o saldo inscrito em Restos a Pagar para a fonte 100, relativa aos Recursos Ordinários.

A receita de impostos apresentou um superávit de R$ 870.558.585,71, responsável por 45,34% da receita líquida do Estado, e apresentou um crescimento real de 8,85% em 2019, acima do PIB Goiás e Brasil. Vale ressaltar que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) representou 68,04% das receitas de impostos, e 35,47% da receita líquida total, sengo a maior fonte de recursos do Estado. Para efeito de comparação, no exercício de 2018, o ICMS obteve uma variação real de 4,83% e apresentou um resultado acima do previsto em 3,69%.

3.3 Despesa

3.3.1 Despesa sem prévio empenho

O empenho é estágio obrigatório na execução da despesa pública.

No exercício de 2019 foram realizadas despesas sem prévio empenho no montante de R$ 508.184.037,78, registrado na conta de controle 8.9.4.2.1.01.00.00.00 – Obrigações por Competência.

No exercício de 2018, foram identificadas despesas sem prévio empenho por meio da análise das Obrigações por Competência, Despesas de Exercícios Anteriores e informações disponibilizadas pela Secretaria da Economia no total de R$ 2.228.176.506,82. Entre estas,

encontravam-se os valores referentes à despesa com Pessoal e Encargos Sociais da competência Dezembro/2018 e que foram pagas no decorrer de 2019 em parcelas.

A Secretaria de Estado da Economia, por meio do Ofício Circular nº 18/2019-ECONOMIA, apresentou os Procedimentos de Encerramento do Exercício de 2019. Ao avaliar o mencionado expediente, não foi possível se obter informações claras a respeito dos lançamentos realizados na conta Obrigações por Competência. Dado o caráter genérico das orientações inseridas no documento naquela ocasião, que orientou a contabilidade dos órgãos a registrar, na referida conta, despesas não empenhadas de 2019; despesas já registradas em 2018 e não empenhadas em 2019; e provisões de demandas judiciais, a confiabilidade da informação restou prejudicada, razão pela qual não foi possível à Gerência de Controle de Contas mensurar o impacto de possíveis despesas sem prévio empenho na execução orçamentária de 2019. Nada obstante, tais despesas foram devidamente consideradas na comparação entre disponibilidade de caixa e restos a pagar.

A vista disso, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

Ausência de detalhamento da conta Obrigações por Competência

Não atendimento das características qualitativas de compreensibilidade, tempestividade e verificabilidade para a conta Obrigações por Competências, o que comprometeu a utilidade da informação para fins de controle e responsabilização.

Portanto, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Poder Executivo do Estado de Goiás para que adote a medida indicada ao final desta análise com vistas a sanar a irregularidade apontada.

3.3.2 Resultado da Execução da Despesa

A despesa pública fixada foi de R$ 32.195.672.000, tendo havido ulterior acréscimo de 3,14%, equivalente a R$ 1.011.228.465,51. A despesa executada foi de R$ 29.474.078.173,31.

Do total de despesas realizadas em 2019, as despesas correntes foram responsáveis por 94,30%. Os grupos Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes foram responsáveis, respectivamente, por 65,09% e 24,84%, desse total. Das despesas de capital, o grupo Amortização da Dívida apresentou a maior participação com 3,27% do total.

Para efeito de comparação, no exercício de 2018, as despesas correntes obtiveram variação real positiva de 4,82%, percentual que está acima da inflação do período, enquanto as despesas de capital apresentaram uma redução real de 35,77%. Amortização da Dívida foi o grupo que apresentou a maior variação real positiva com um aumento de 12,38%, saindo de um valor realizado de R$ 826.632.783,56 em 2018 para um valor realizado de R$ 965.267.466,53 em 2019.

3.3.3 Gastos com publicidade e Propaganda

Os gastos com publicidade e propaganda totalizaram R$ 30.774.328,21, valor que corresponde a 0,10% do total das despesas realizadas pelo Estado. Em comparação com o exercício de 2018, estes gastos tiveram uma redução de 57,46%.

3.4 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 (CF, artigo 167, III; CE, artigo 112, III; LRF, artigo 12, § 2°).

A totalidade das receitas de operações de crédito estão em conformidade com o limite estabelecido pela Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto na fase de planejamento como na fase de execução orçamentária, com uma proporção inicial de 1,24% das despesas de capital, encerrando o exercício com uma captação correspondente a 0,37% dessas.

3.5 Resultado Orçamentário e Financeiro

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

Para o ano de 2019, embora o orçamento tenha previsto déficit no valor de R$ 6.063.800.000, o Estado encerrou o ano com superávit orçamentário no valor de R$ 523.038.700,49, mormente em virtude do impacto positivo dos depósitos judiciais na receita do Estado.

Em contraposição, ao avaliar o resultado do exercício por fonte de recurso, verifica-se a ocorrência de déficit orçamentário em algumas fontes concentradas no Poder Executivo. Nesse ponto, identificou-se a realização de pagamentos em valor superior ao arrecadado no exercício especificamente nas fontes 100 e 108. Em relação às despesas empenhadas com recurso fonte 100, constatou-se impropriedade tocante à

indicação de origem de recurso diversa da efetivamente utilizada para seu pagamento, fato que prejudica a informação e o controle da destinação dos recursos públicos.

Outrossim, o Anexo 9A da Lei nº 4.320/64 (Demonstrativo da Despesa Realizada por Função, Programa, Fonte de Recurso e Categoria Econômica) não evidencia o valor dos recursos aplicados em projetos e o valor dos recursos vinculados, o que contraria os arts. 85 e 89 da Lei nº 4.320/64.

Diante disso, restaram evidenciadas as seguintes irregularidades:

Representação não fidedigna dos recursos utilizados para realização das despesas

A representação das despesas por fonte de recursos não atende ao objetivo da informação contábil para fins de controle e responsabilização, item 6.1, Parte Geral, MCASP 8ª edição.

Não evidenciação dos recursos aplicados em projetos e recursos vinculados no Anexo 9ª da Lei n.º 4.320/64

Inobservância do art. 85 e 89 da Lei n.º 4.320/64

Assim, há de se expedir DETERMINAÇÕES ao Poder Executivo do Estado de Goiás para que adote as medidas indicadas ao final desta análise com vistas a sanar as irregularidades apontadas.

4. GESTÃO FISCAL

4.1 Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida - RCL constitui o principal parâmetro para medir a gestão fiscal responsável. Prevista no artigo 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a RCL é usada 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.

No exercício de 2019 a Receita Corrente Líquida foi de R$ 24.528.200.543, apresentando um crescimento de 15% em relação ao exercício de 2018.

Impende registra o alerta emitido pelo Serviço de Contas do Governo referente as consequências para as finanças estaduais da utilização pelo Estado de Goiás de recursos provenientes da receita de serviços do Ipasgo na composição da Receita Corrente Líquida, ocasionando um incremento artificial no indicador, e, consequentemente, um aumento da despesa com pessoal e do endividamento público. Em 2019, o montante alcançou R$1.742.971.516,37, em face de R$ 1.394.384.046,29 em 2018.

Todavia, vislumbro que tal entendimento não possui amparo legal, haja vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal deduz da Receita Corrente Líquida, no âmbito dos Estados, apenas a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição, na forma do art. 2º, inciso IV, alínea "c".

4.2 Acompanhamento do Limite da Despesa com Pessoal

A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar, conforme estabelece o art. 169 da Constituição Federal.

Conforme preconiza o art.19 da LRF o limite global de despesa com pessoal no âmbito estadual é de 60% da Receita Corrente Líquida, repartido entre os Poderes e Ministério Público da seguinte forma: 48,60% para o Executivo, 3,40% para o Legislativo, 6,00% para o Judiciário e 2,00% para o Ministério Público, nos termos do artigo 20, no inciso II e nos §§ 1º e 4º da LRF. O limite de gasto com pessoal da Defensoria Pública encontra-se na composição do limite do Poder Executivo e os limites de gastos dos Tribunais de Contas (TCM-GO e TCE-GO) integram o limite do Poder Legislativo.

Em relação ao Poder Legislativo, no que diz respeito à repartição dos limites entre os órgãos, foram estabelecidos os seguintes percentuais em relação à Receita Corrente Líquida: Assembleia Legislativa (1,38%), Tribunal de Contas do Estado (1,35%) e Tribunal de Contas dos Municípios (0,67), nos termos do art. 20, §§§§ 1º, 2º, 3º e 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução TCE nº 1186/2002.

Com a edição da Lei Complementar Estadual nº 112/2014, que regulamentou o artigo 109 da Constituição do Estado de Goiás, restaram alterados os mencionados limites, tendo sido atribuído à Assembleia Legislativa o limite de 1,50% da RCL, e ao Tribunal de Contas dos Municípios o limite de 0,55% da RCL, permanecendo inalterado o limite deste Tribunal de Contas de 1,35% da RCL, nos termos do art. 2º da referida Lei.

A Gerência de Controle de Contas tem questionado a constitucionalidade das alterações promovidas pelo artigo 2º da LCE

nº 112/2014, motivo pelo qual adota no Relatório Técnico a interpretação advinda da Resolução nº 1186/2002 e Acórdão nº 3133/2011 – Tribunal Pleno.

Diante disso, relato na presente análise a apuração dos limites da despesa com pessoal da ALEGO e do TCM nos dois cenários verificados, ressaltando, também, que o RGF do 3º quadrimestre de 2019, de cada poder e órgão Autônomo em Goiás, estão em trâmite nesta Corte de Contas, onde será apreciado o mérito das suscitadas despesas e expedidas as determinações pertinentes.

No que se refere ao cálculo das despesas com pessoal, as Emendas Constitucionais nº 54/2017 e 55/2017, incluíram o § 8º ao artigo 113 da Constituição Estadual, prevendo que na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na LRF, não serão computadas as despesas com os pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais.

Entretanto, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a eficácia destas duas emendas, notadamente as disposições do § 8º do artigo 113 da CE, concedendo integralmente medida cautelar solicitada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6129.

No âmbito desta Corte de Contas houve a prolação do Acórdão nº 3487/2019 negando a aplicação do mencionado artigo na verificação do atendimento pelo Estado de Goiás dos limites globais estabelecidos na Lei Complementar Federal n° 101/2000, com efeitos a partir 01/10/2019, data da publicação da decisão da liminar deferida na supracitada ADI, pelo Supremo Tribunal Federal.

Considerando que os efeitos da mencionada suspensão alcançam o 3º quadrimestre de 2019, as análises da despesa com pessoal abrangerão integralmente as disposições da Resolução nº 009/2016 e da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000.

4.2.1 Apuração do Limite da Despesa com Pessoal

A despesa total com pessoal do Estado de Goiás foi de 59,58% da RCL em 2019. Houve, portanto, o cumprimento do limite global de 60,00% estabelecido pela LRF.

Na verificação dos limites de cada Poder e Órgão Autônomo, apurou-se que o Poder Executivo e o Ministério Público apresentaram, nesta ordem, gastos com pessoal de 49,39% e 2,02% da RCL, excedendo o limite legal em 0,79% e 0,02%. O Poder Judiciário e o Tribunal de Contas do Estado de Goiás apresentaram despesas com pessoal dentro dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, no percentual de 4,94% e 1,17% da RCL, respectivamente.

A Assembleia Legislativa apresentou de gastos com pessoal de 1,47% da RCL. No cenário em que se considera as disposições da Resolução TCE nº 1.186/2002 e Acórdão TCE nº 3133/2011, há a extrapolação do limite legal de 1,38%, conferido pela LRF, em 0,09%. Ao se considerar o percentual de 1,50% da RCL previsto na Lei Complementar Estadual nº 112/2014, a ALEGO teria ultrapassado o limite de alerta e prudencial de gastos com pessoal.

O Tribunal de Contas dos Municípios apresentou gastos com pessoal de 0,58% da RCL. No mesmo sentido, considerando-se as disposições da Resolução TCE nº 1.186/2002 e Acórdão TCE nº 3133/2011, verifica-se o atendimento do limite legal de 0,67% e dos sublimites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, ao se considerar o disposto no artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 112/2014, que atribuiu para o Tribunal de Contas dos Municípios o limite de 0,55% da RCL, haveria descumprimento do limite máximo pelo Órgão em 2019.

Ainda, no tocante ao limite de despesas com pessoal, impende registrar o apontamento realizado pela Gerência de Controle de Contas, no sentido de que a partir do exercício de 2021 o Poder Executivo deverá computar em sua despesa com pessoal o montante das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do Estado, nos termos da Portaria nº 233 de 15 de abril de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Mencionada regra impõe desafios adicionais a todos os entes da Federação, diante do quadro de grave crise fiscal vivenciada pela maioria dos Estados brasileiros, especialmente ao governo do Estado de Goiás, que já incorreu, em 2019, no descumprimento do limite de despesas com pessoal para o Poder Executivo, mormente pela suspensão da eficácia do disposto no § 8º do art. 113 da Constituição Estadual (EC 54/2017 e 55/2017).

A Gerência de Controle de Contas apurou que os contratos com a administração estadual para o gerenciamento de hospitais por meio de Organizações Sociais estabelecem um percentual máximo a serem despendidos com pessoal em 60%

ou 70% dos recursos recebidos, a depender do período em que foram celebrados; e que ao se considerar os valores transferidos em 2019, na ordem R$ 1,2 bilhão, seria acrescido às despesas com pessoal do Poder Executivo o montante de R$ 780 milhões, equivalente a 3,18% da Receita Corrente Líquida.

Como visto, o cômputo determinado impactará consideravelmente a gestão fiscal do Estado de Goiás, notadamente a sua política de gestão de pessoas, devido ao forte incremento das despesas com pessoal e o consequente desenquadramento dos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante desse provável cenário, que será vivenciado pela quase totalidade dos entes federativos, tramitam no Congresso Nacional inúmeros Projetos de Decreto Legislativo, com o objetivo de sustar a Portaria Nº 233, de 15 de abril de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional, a exemplo dos PDL nºs 728/2019, 484/2019, 720/2019, 290/2019, 2018/2019, entre tantos outros.

Ressalto minha preocupação com a implementação da mencionada medida, dada as vedações impostas pela LRF nos casos de descumprimento dos limites de despesa com pessoal, bem como pelo potencial efeito sobre a oferta de serviços públicos, especialmente no âmbito da Saúde, com a possível diminuição do atendimento nos Hospitais de Referência e Alta Complexidade do Estado de Goiás.

4.3 Acompanhamento dos Limites da Dívida Pública Consolidada

A Dívida Consolidada Líquida do Estado de Goiás em 2019 é de R$ 20,3 bilhões, representando 82,87% da RCL. Assim, considerando que o limite para a dívida consolidada líquida, definido pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001, é de 200% da RCL, têm-se por consequência que o Estado de Goiás obedeceu ao limite legal de endividamento.

Observou-se um aumento da Dívida em 2018/2019, principalmente pelo fato de que o Estado deixou de realizar amortizações/pagamentos em decorrência da Liminar Ação Civil Ordinária nº 3.262 do Supremo Tribunal Federal.

Há, ainda, a possibilidade de se incluir na Dívida Consolidada Líquida do Estado o Passivo Contingente proveniente do Fundo de Aporte à Celg D-FUNAC (Lei nº 17.555/2012), no montante de 1,431 bilhão, registrado no balanço patrimonial em 31/12/2018, e o Passivo Contingente relacionado às ações judiciais envolvendo os Programas PROTEGE, FOMENTAR E PRODUZIR, que totalizaram em 31/12/2019 o valor de R$ 4,587 bilhões.

As demais obrigações não integrantes da dívida consolidada correspondem ao montante de R$ 1,2 bilhão.

4.4 Operações de Crédito

As receitas de operações de crédito no exercício de 2019 alcançaram o montante de R$ 6.206.575,52. Considerando que o limite de operações de crédito para o exercício é de R$ 3.926.179.410,66 (16%), apurado na forma do art. 7º, inciso I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, houve o cumprimento pelo Estado do limite estabelecido, uma vez que em termos percentuais, o montante apurado no exercício corresponde a, apenas, 0,03% da RCL. Igualmente, houve o atendimento à Regra de Ouro (§ 2º do art. 12 da LRF).

4.5 Serviço da Dívida

Grande parte da dívida contratual adquirida pela administração estadual, em especial os recursos de contratos mais expressivos, origina-se de programas de ajustes fiscais, instituídos por meio de leis aprovadas pelo Congresso Nacional, sobretudo, das leis nº 8.727/93 e 9.496/97, cujo montante a pagar é de R$ 9,1 bilhões.

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, estabelece no artigo 7º, II, que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Em 2019 esse limite representa R$ 2.821.941.451,41. O Estado utilizou 4,60% da Receita Corrente Líquida (R$ 1.127.797.225,10) para o pagamento destas obrigações e, portanto, está dentro do limite estipulado pela Resolução do Senado Federal.

Registre-se que no exercício financeiro de 2019 houve expressiva redução dos valores pagos para amortização da dívida estadual, haja vista que no período de maio a dezembro de 2019, o Estado de Goiás não realizou amortização e pagamento de serviço da dívida no valor de R$ 1,18 bilhão, nos termos da Liminar Ação Civil Ordinária nº 3.262 – Gilmar Mendes (Contratos amparados na liminar: Finisa/Proinvest, CELGD, CELGPar, BNDES/Proinvest, Goiás Estruturante) e da Liminar Ação Ordinária nº 3.286 – Dias Tofolli (contratos: 8727 e 9496).

4.6 Concessões de Garantias

O Senado Federal, no artigo 9º da Resolução nº 43/2001, estabelece que o saldo global das garantias concedidas pelos Estados não poderá exceder a 22% da Receita Corrente Líquida calculada na forma do seu artigo 4º.

O Poder Executivo estadual apresentou o montante de R$ 90.363.586 em concessão de garantias. Refere-se à garantia concedida para os contratos de financiamentos da SANEAGO e correspondente a 0,37% da RCL, estando dentro do limite estabelecido.

4.7 Contragarantias recebidas

Quando a administração estadual contrata uma operação de crédito, o Ente recebe uma garantia, geralmente da União. Nesse sentido, denomina-se contragarantias recebidas.

Em 2019, o saldo das contragarantias recebidas pelo Estado de Goiás em garantia às operações de crédito internas era de R$ 1.791.656.302,46. Atualmente, a dívida estadual com bancos públicos e garantia da União alcança a monta de R$ 8,4 bilhões.

4.8 Resumo dos Limites Legais

O Senado Federal, no exercício de sua competência constitucional, disciplina sobre os limites de endividamento para todos os Entes da Federação, materializando-se na Resolução nº 40/2001, que dispõe sobre os limites globais para os montantes das dívidas públicas consolidada e mobiliária, e na Resolução nº 43/2001, que trata das operações de crédito internas e externas, bem como sobre as concessões de garantias.

Diante do que foi apurado pela Gerência de Controle de Contas, o Estado de Goiás cumpriu os limites estabelecidos para endividamento no exercício de 2019.

4.9 Precatórios

O saldo de precatórios aumentou 77% em relação ao exercício financeiro anterior. Em 31/12/2019 o Estado de Goiás apresentou saldo de R$ 1.288.220.527. Conforme observado pela Gerência de Controle de Contas, tal situação demonstra que os possíveis passivos contingentes podem criar dificuldades ao Estado de Goiás em quitar todos os precatórios até 31/12/2024, exigência prevista pela Emenda Constitucional nº 99/2017.

Além dos recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida, o Estado poderá se utilizar dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos para o pagamento dos precatórios, nos termos da EC 99/2017. Em vista disso, mais recentemente, o Estado de Goiás editou a Lei nº 20.557/2019, que dispõe sobre a utilização de parcela de depósitos judiciais para o custeio da previdência social, o pagamento de precatórios, dos advogados dativos e amortização da dívida com a União. Com base nessa lei, o Poder Executivo recebeu R$ 1.863.103.735,70 de recursos oriundos dos depósitos judiciais e repassou ao Tribunal de Justiça, para pagamentos de precatórios, o montante de R$109.383.055,25, menos de 10% dos recursos recebidos.

Cumpre registrar que tramitam neste Tribunal os autos do processo de nº 201700047002167, que trata do acompanhamento da operacionalização do pagamento dos precatórios no estado de Goiás, a fim de verificar o cumprimento da modulação dos efeitos da decisão do STF em relação ao julgamento das Ações Diretas de Constitucionalidade (ADI´s) nº 4357 e 4425 e avaliação da instituição do sistema único de controle de requisitórios judiciais.

4.10 Avaliação das Metas Fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

As metas fiscais são o elo entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento do Estado.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO traz no seu Anexo de Metas Fiscais a fixação de metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas à receita total, despesa total, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem, e para os dois seguintes, conforme dispõe o art. 4º, da Lei Complementar nº 101/00, de modo a assegurar o equilíbrio fiscal das contas públicas.

A partir do exercício financeiro de 2018, de acordo com a 9ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, adotou-se nova metodologia a partir dos conceitos "acima da linha" e "abaixo da linha", para aferição dos valores estabelecidos como metas fiscais.

Inicialmente, a LDO 2019 havia fixado como meta para o resultado primário, obtido por meio da diferença entre as receitas não-financeiras arrecadadas e as despesas não-financeiras pagas em um exercício, um superávit primário de R$ 1,22 bilhões. Entretanto, durante a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, essa meta fiscal foi reavaliada e alterada, prevendo um déficit primário de R$ 6,36 bilhões.

4.10.1 Resultado Primário, Nominal e Saldo da Dívida Líquida

Como demonstrado pela Unidade Técnica desta Corte de Contas, tanto pela metodologia "acima da linha" , tendo o Estado de Goiás conseguido alcançar um superávit primário no valor de R$ 2,32 bilhões, quanto pela metodologia "abaixo da linha", também com superávit primário alcançado de R$ 1,76 bilhões, o Estado de Goiás conseguiu cumprir a meta prevista na LDO, que era de déficit de R$ 6,36 bilhões.

Esse resultado evidencia um esforço fiscal realizado pelo Governo, a fim de cumprir com as obrigações relacionadas aos juros da dívida, fazendo com que ocorra uma redução do estoque da dívida pública e um aumento das disponibilidades de caixa, recursos esses importantes para fazer face ao pagamento do montante de restos a pagar.

Quanto ao resultado nominal, representado pela variação da Dívida Consolidada Líquida no período, pela metodologia "acima da linha", apurou-se o valor de R$ 122 milhões. Portanto, verifica-se que ele está dentro da meta estabelecida pela LDO 2019, que é de R$ 254 milhões de aumento da dívida pública.

Por outro lado, quando se avalia o resultado nominal pela metodologia "abaixo da linha", observa-se que o montante da dívida apurado de R$ 433 milhões extrapolou a meta fiscal. No entanto, segundo a Unidade Técnica, isso pode indicar possíveis distorções da nova metodologia, a ser oportunamente avaliado nas contas do exercício financeiro de 2020. Todavia, considera-se cumprida a meta fiscal, uma vez que foi alcançada pela metodologia "acima da linha".

No que diz respeito à Dívida Líquida apurada, resultado da dívida consolidada líquida excluídas as receitas de privatizações e os passivos reconhecidos, ela apresentou um saldo de R$ 20,3 bilhões.

4.11 Previdência dos Servidores Públicos Estaduais

4.11.1 Receitas e Despesas Previdenciárias

O equilíbrio financeiro foi verificado pelo confronto entre as contribuições dos segurados, ativos e inativos, da contribuição patronal do ente e outros aportes financeiros com as despesas previdenciárias. Enquanto as receitas previdenciárias alcançaram a arrecadação de R$ 3,36 bilhões, as despesas previdenciárias totalizaram R$ 6,31 bilhões.

Conforme evidenciado pela Unidade Técnica, apurou-se inicialmente um déficit previdenciário de R$ 2,95 bilhões para o exercício de 2019, o que denota um desequilíbrio expressivo entre as receitas e despesas previdenciárias em Goiás. Em comparação ao déficit apurado para o exercício de 2018, que foi de R$ 2,40 bilhões, esse déficit representa um aumento de R$ 500 milhões no período de um ano.

Entretanto, com vistas a alcançar o equilíbrio, o Governo realizou aporte financeiro do Tesouro Estadual, na ordem de R$ 3,92 bilhões, encerrando-se o período com superávit previdenciário de cerca de R$ 1 bilhão.

Apontada como impropriedade no Relatório das Contas de 2018, verificou-se que, a partir de 2019, o Órgão Previdenciário efetivamente passou a registrar as receitas de serviços referentes aos duodécimos para gerenciar a folha de pagamento de inativos, pensionistas e outros benefícios previdenciários conforme previsto em lei, no percentual de 1,10% sobre o montante dessa folha correspondente ao exercício anterior a fim de custear os seus serviços administrativos e de apoio.

4.11.2 Gastos com Inativos, Pensionistas e Demais Benefícios Previdenciários

De acordo com o apurado, a Unidade Técnica afirma que, em relação à Receita Corrente Líquida, as despesas previdenciárias aumentaram sistematicamente nos exercícios de 2017 a 2019, a tal ponto que cerca de 25,76% da Receita Corrente Líquida – RCL é alocada para pagamento de benefícios previdenciários.

Entretanto, essa afirmação há de ser relativizada, uma vez que a própria Unidade Técnica faz a ressalva de que somente a partir do exercício de 2018 é que se conseguiu consolidar os valores decorrentes de pagamentos de benefícios previdenciários do Poder Executivo com os dos outros Poderes e dos Órgãos Autônomos, de modo que o crescimento da despesa previdenciária, de 20,32% da RCL de 2017 para 24,26% da RCL em 2018, evidencia apenas essa consolidação dos registros. Portanto, houve aumento efetivo de apenas 1,5% da RCL de 2018 para 2019 para essas despesas.

4.11.3 Aportes efetuados pelo Tesouro Estadual

Ao longo do tempo, as receitas e os fundos previdenciários foram insuficientes para pagamentos das despesas administrativas e previdenciárias e, assim, também ocorreu no exercício de 2019. Para atingir o equilíbrio entre as receitas e despesas, o Tesouro Estadual teve de aportar o mínimo de R$ 2,95 bilhões, o que representa

12,04% da RCL para cobrir o déficit previdenciário.

Em termos de comparação, no exercício 2018, o déficit foi de R$ 2,40 bilhões, ou 11,29% da RCL, representando um aumento anual de 0,75% da RCL de 2019. Já no exercício de 2017, o déficit foi de R$ 2,23 bilhões, ou 10,63% da RCL, o que demonstra um acréscimo anual de 0,66% da RCL de 2018.

Diante desse cenário, vê-se que a afirmação feita pela Unidade Técnica, segundo a qual os aportes efetuados pelo Tesouro Estadual teriam aumentado consideravelmente nos últimos exercícios, denota uma análise realizada em termos absolutos. É que no exercício de 2019, o Tesouro Estadual aportou recursos financeiros da ordem de R$ 3,9 bilhões, portanto, muito além do necessário para cobrir o déficit, que foi de R$ 2,95 bilhões, deixando em caixa um superávit de cerca de R$ 1 bilhão.

Todavia, ressalva-se que, do total aportado pelo Tesouro Estadual, cerca de R$ 1,75 bilhão originou-se de depósitos judiciais, de acordo com o permitido na Lei estadual nº 20.557/2019, demonstrando que essa operação representa uma permutação de passivos.

No entanto, com as recentes alterações previdenciárias aprovadas, por meio da Emenda Constitucional estadual nº 65, de 21 de dezembro de 2019, os efeitos financeiros oriundos dessa norma somente ocorrerão a partir do exercício financeiro de 2020, havendo com isso uma expectativa de redução dos déficits, bem como dos valores que são aportados pelo Tesouro Estadual nos próximos anos.

Portanto, cabe ao Governo do Estado, nos exercícios vindouros, continuar realizando uma boa e eficiente gestão do RPPS, precavendo-se especialmente em períodos de crise econômica.

4.11.4 Receita Patronal do Regime Próprio de Previdência Social

A partir do exercício de 2018, com o início da execução do Termo de Cooperação Técnica nº 003/2016, os Poderes e os Órgãos Autônomos passaram a cumprir o que assevera o artigo 23, inciso III, da Lei Complementar nº 77/2010, que trata da contribuição da receita patronal, estabelecendo a alíquota de 28,5% calculada sobre a base de contribuição dos segurados ativos.

Em 2019, as receitas patronais consolidadas oriundas dos Poderes e Órgãos Autônomos aumentaram cerca de 20% em relação a 2018, atingindo cerca de R$ 2 bilhões. Deste valor, 82,60% referem-se ao Poder Executivo e 17,40% aos demais.

4.11.5 Receita de Compensação Previdenciária

Os recursos de compensação previdenciária somente podem ser utilizados para pagamento de benefícios previdenciários do próprio regime e na constituição de fundo previdenciário, sendo que não há permissão para movimentação financeira entre contas do mesmo órgão.

Desde 17/10/2011, quando foi firmado Termo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Previdência Social – MPS e o Governo do Estado de Goiás, para operacionalização do Sistema de Compensação Previdenciária – COMPREV, tendo como operadores do Termo o INSS e a Goiasprev.

Após análise das receitas previdenciárias, verifica-se que em 2019 a entidade previdenciária estadual obteve receita de R$ 15,2 milhões referente à esta modalidade de compensação previdenciária.

4.11.6 Centralização para pagamentos dos Benefícios Previdenciários

A Constituição Federal, em seu art. 40, § 20, veda a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos e proíbe também a existência de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, com exceção dos militares.

Em obediência ao mandamento constitucional, o art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 66/2009 outorgou à Goiasprev a atribuição de gerir os regimes de previdência (RPPS e RPPM). Portanto, a lei consigna à Goiasprev a gestão do regime previdenciário em Goiás e isso contempla todos os servidores públicos estaduais.

De acordo com o art. 90 da Lei Complementar nº 77/2009, há a previsão de que o pagamento de todos os benefícios previdenciários de qualquer dos Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Goiás será processado na Goiasprev e que dados e informações deverão ser encaminhados até o dia 20 (vinte) de cada mês à gestora.

Em 2016, em decorrência da exigência da lei complementar nº 77/2010 e do que prescreve o seu art. 90, § 2º, os Poderes e Órgãos Autônomos firmaram o Termo de Cooperação Técnica nº 003/2016, no qual foram estabelecidas as regras para as transferências de dotações orçamentárias.

Portanto, a partir de 2018, iniciaram-se os registros previdenciários no tocante à transferência de orçamento e pagamento dos benefícios pela unidade gestora da previdência.

4.11.6.1 Pagamentos dos Benefícios Previdenciários reconhecidos por decisão judicial ou administrativa

Em relação a este tema, a Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica nº 003/2016, que trata dos pagamentos de passivos decorrentes de decisão judicial ou administrativa, determina que eles não constituem objeto do presente Termo de Cooperação, e devem ser suportados pelos orçamentos dos respectivos Poderes e Órgãos Autônomos.

Por conseguinte, recursos da ordem de R$ 211 milhões pagos aos inativos e pensionistas dos outros Poderes e Órgãos Autônomos em 2019, não estão sendo efetuados pelo órgão previdenciário, resultando em subavaliação do déficit previdenciário estadual. Tais despesas representaram 20,29% do total dispendido por esses Órgãos, que foi de R$ 1,04 bilhão.

Portanto, vê-se que a Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica descumpre o art. 90 da Lei Complementar Estadual nº 77/2010 e abre uma margem aos demais Poderes e Órgãos Autônomos para que gastos sejam despendidos na categoria "exercícios anteriores" sem a operacionalização do órgão previdenciário, que deveria ser responsável por estes pagamentos.

Ante à situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

Descumprimento do artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 77/2010 pela Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça e Órgãos Autônomos de Goiás.

Pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas, reconhecidos por decisão judicial ou administrativa, não constituem objeto do Termo de Cooperação firmado entre os Poderes e Órgãos Autônomos, resultando em subavaliação do déficit previdenciário.

Também por conta disso, o Estado de Goiás não possui situação regular e a emissão do atual Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, com validade até 07/09/2020, somente foi emitida em função de decisão judicial.

O cumprimento das exigências impostas pelo órgão que fiscaliza a Previdência Social possibilitará ao Estado de Goiás conhecer individualmente o déficit real atribuído a cada Poder e Órgão autônomo, além de efetuar o cálculo atuarial fidedigno à realidade estadual.

Diante disso, há que se expedir RECOMENDAÇÃO ao Governdo de Goiás e aos demais Poderes e Órgãos Autônomos, para que adotem a medida indicada ao final deste Relatório com vistas a sanar a irregularidade.

4.11.7 Regime de Previdência Complementar

O regime de previdência complementar, instituído por meio das Emendas Constitucionais nº 41/2005 e nº 47/2005, tem como objetivo buscar a recomposição do equilíbrio da previdência, sua solvência e isonomia de tratamento entre os trabalhadores do setor público e privado.

Tendo como referência as premissas conferidas pela Constituição Federal, a Lei Complementar Estadual nº 77/2010, em seu art. 102, estabeleceu a possibilidade de instituição do regime de previdência complementar do Estado de Goiás.

Posteriormente, a Lei estadual nº 19.179/2015 instituiu tal regime, aplicando suas regras aos servidores que tenham ingressado após a sua entrada em vigor e que tenham optado em fazer parte dele. Essa Lei também fixou que o valor da contribuição do patrocinador será igual à do participante, não podendo exceder o percentual de definido de 8,5% sobre a sua remuneração, idêntica aos 8,5% fixados para servidores federais por meio da lei federal.

Segundo informações contidas no relatório de gestão da PREVCOM-Brc, constata-se que a Fundação recebeu do Tesouro Estadual o montante de R$ 3,0 milhões para custear as atividades administrativas e/ou pré-operacionais e contava com 170 participantes em dezembro/2019.

Portanto, a análise desta Corte de Contas demonstra que as contribuições recebidas dos servidores, da ordem de R$ 2,5 milhões, são inferiores ao repasse que o Tesouro Estadual fez a para PREVCOM-Brc. Deve-se pontuar que a Fundação ainda está em sua fase inicial de captação de contribuintes. Todavia, os números evidenciam certo descompasso entre as contribuições e os recursos extras recebidos do Tesouro Estadual para manter o sistema de previdência complementar em Goiás.

As contas relativas ao exercício financeiro de 2020 poderão permitir uma análise mais detalhada sobre o equilíbrio financeiro da PREVCOM-Brc, já com os reflexos da aplicação da Emenda Constitucional

Estadual nº 65/2019, com vigência a partir 2020.

4.12 Transparência na Gestão Fiscal

Garantido constitucionalmente e com previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o acesso à informação possibilita à sociedade conhecer as ações realizadas pelos seus governantes e, ao mesmo tempo, visualizar a destinação dos recursos públicos. Assim, o cidadão comum poderá realizar um acompanhamento e controle das atuações governamentais em várias esferas de governos.

A LRF, em seu art. 1º, §1º, define que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente. Desse modo, torna-se evidente que a transparência é fundamental para o agente público atingir a responsabilidade na gestão fiscal.

A transparência da gestão fiscal é cobrada pela sociedade por meio do controle social e, desse modo, devem ser divulgados os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal, bem como as versões simplificadas desses documentos.

A Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a Lei Complementar nº 101/00, ampliou a transparência na gestão pública. Essa lei inova ao determinar aos Gestores que disponibilizem, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes da federação.

Tanto a Lei federal nº 12.527/2011, quanto a Lei estadual nº 18.025/2013, que regulam o acesso à informação, além de ampliar a transparência que deve ser dada aos atos públicos, propiciaram avanços importantes para que os gastos públicos sejam divulgados a toda sociedade de maneira inteligível e completa.

Esta Corte de Contas tem acompanhado, por meio dos relatórios de gestão fiscal, o cumprimento da transparência na gestão fiscal.

Todavia, tendo por base a referida legislação e em relação à transparência das Organizações Sociais que administram os hospitais públicos estaduais, observou-se que as informações relacionadas à remuneração dos funcionários e diretores estão desatualizadas.

Ante à situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

Descumprimento do artigo 6º da Lei estadual nº 18.025/2013 pelas Organizações Sociais que administram os hospitais públicos estaduais.>>

As informações, no que concerne à transparência ativa referentes à remuneração dos empregados e dirigentes das Organizações Sociais que administram os hospitais públicos, estão desatualizadas.

Diante disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO à Secretaria de Estado da Saúde, bem como à Controladoria-Geral do Estado, para que adotem a medida indicada ao final deste Relatório com vistas a sanar a irregularidade.

Por outro lado, a Controladoria-Geral da União - CGU criou o programa Escala Brasil Transparente – EBT, com o propósito de medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. A EBT – Avaliação 360° contempla não só a transparência passiva, mas também a transparência ativa, com a publicação de informações na internet. O período da avalição compreendeu o intervalo de 09 de julho de 2018 a 14 de novembro de 2018, tendo o Estado de Goiás obtido a nota 9,15, 9ª posição no ranking nacional entre os Estados, o que reflete uma busca pelo aperfeiçoando da transparência.

No âmbito estadual, o TCE-GO vem fomentando a melhoria contínua da transparência pública. Ao implementar a metodologia formulada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, este Tribunal de Contas promoveu, em 2019, a avaliação dos Portais de Transparência dos órgãos e entidades estaduais.

Neste primeiro trabalho, foram avaliados 53 portais, tendo esta Corte de Contas atingido o 1º lugar no ranking estadual com 78,5% de índice de transparência , seguidos por Ministério Público do Estado, Universidade Estadual de Goiás, Agência de Fomento do Estado e Secretaria de Estado da Saúde, com 73,1%, 72%, 70,9% e 70,2%, respectivamente, ficando a média-geral de índice de transparência em 53,30%, portanto, um percentual bem abaixo da avaliação efetuada pela Controladoria-Geral da União, já que o TCE-GO utiliza uma quantidade maior de critérios em relação à metodologia utilizada pela CGU.

Essa avaliação contribui para que os gestores dos órgãos e entidades estaduais adequem seus atos e procedimentos para a correta aplicação do compêndio de leis e regulamentos que dão suporte à transparência na gestão pública.

4.13 Acompanhamento de Outros Aspectos da LRF

4.13.1 Restos a pagar

Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício de referência, distinguindo-se as processadas das não processadas. Enquanto as primeiras compreendem aquelas que já passaram pela fase de liquidação, restando pendente apenas o seu pagamento, as segundas referem-se às despesas que não foram liquidadas até o último dia do exercício.

De modo geral, os Restos a Pagar constituem-se em dívidas de curto prazo e, como tais, precisam de cobertura de caixa. Assim, em atenção aos princípios do equilíbrio e da gestão fiscal responsável, ao final de cada exercício, as despesas inscritas em Restos a Pagar deverão estar cobertas pelo saldo financeiro constante nas contas de caixa e bancos.

Da análise realizada, observa-se que, do total de R$ 3,12 bilhões referentes a Restos a Pagar de Exercícios Anteriores a 2019, foi pago em 2019 o valor de R$ 1,29 bilhão, e, também em 2019, foi promovido o cancelamento de R$ 426 milhões. Deste montante cancelado, R$ 180 milhões referem-se a Restos a Pagar Processados, ou seja, já haviam passado pela fase de liquidação da despesa, o que denota que houve a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do crédito nos termos da Lei 4.320, sendo que 95% dos cancelamentos ocorreram no Poder Executivo. A título de comparação, no exercício de 2018 foram cancelados apenas R$ 53 milhões de RPP, o que representa um aumento do cancelamento de RPP de aproximadamente 339% em 2019, em relação a 2018.

O elevado volume de cancelamento de Restos a Pagar pode ser visto como medida antieconômica, pois, para que uma despesa chegue à fase de empenho são consumidos recursos financeiros e de pessoal por parte da administração pública, de modo que o cancelamento de despesas inscritas em Restos a Pagar, mesmo não processadas, é medida que requer avaliação criteriosa, já que pode configurar a quebra de contratos celebrados entre a Administração Pública e seus fornecedores, acarretando lesão ao fornecedor de boa-fé.

O saldo de Restos a Pagar de Exercícios Anteriores a 2019, abrangendo os exercícios de 2012 a 2018, caiu de R$ 3,12 bilhões para R$ 1,42 bilhão, sendo que 74,25% deste valor refere-se apenas ao exercício de 2018.

Em relação ao exercício de 2019, houve a inscrição de mais R$ 2,11 bilhões em Restos a Pagar, que, somado com a reinscrição dos saldos de Restos a Pagar de exercícios anteriores, totaliza o valor de R$ 3,52 bilhões ao final do exercício.

Nos últimos três anos, observa-se um crescimento constante de Restos a Pagar Processados, quando se atinge o valor de R$ 3,52 bilhões, o que representa um acréscimo de quase 13% se comparado com o exercício de 2018 (R$ 3,12 bilhões).

Com a análise da variação deles por Grupo de Despesas, observa-se que os relacionados à dívida pública (Amortização, Juros e Encargos) e Pessoal e Encargos Sociais são as elevações mais relevantes.

De 2018 para 2019, o saldo de Restos a Pagar referente a amortização da dívida e encargos aumentou em mais de R$ 1 bilhão, em razão da suspensão do pagamento da dívida, obtida por meio de liminares em ações judiciais perante o Supremo Tribunal Federal – STF.

Por outro lado, houve redução do saldo de Restos a Pagar relativo ao grupo de despesas de Pessoal e Encargos Sociais na ordem de R$ 652 milhões, em decorrência do pagamento da folha de dezembro/2019 dentro do próprio exercício, lembrando que o saldo de 2018 não contém o total da folha de pessoal, vez que ela não foi totalmente empenhada dentro do seu exercício.

Vale enfatizar que toda essa situação revela que a administração pública estadual compromete o orçamento subsequente com a responsabilidade de quitar essas dívidas contraídas em exercícios anteriores.

4.13.2 Demais Obrigações Financeiras

Segundo a 9ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, as Demais Obrigações Financeiras são obrigações que não transitaram pela execução orçamentária e, consequentemente, não foram inscritas em Restos a Pagar.

Desta forma, são dívidas de curto prazo que necessitam de disponibilidade de caixa para seu imediato pagamento, como, por exemplo, os depósitos e as consignações sem o valor correspondente nas contas de ativos e as obrigações incorridas que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram o empenho cancelado.

Quanto aos depósitos e consignações, existe um déficit no exercício de 2019 na ordem de R$ 1,47 bilhão ao comparar os valores inscritos no Ativo e Passivo.

Comparando o referido déficit (Ativo menos Passivo), verifica-se que houve uma redução de 2017 para 2019, de R$ 7 bilhões para R$ 1,47 bilhão.

Todavia, tais valores não vêm sendo considerados na elaboração do Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal, em descumprimento à Recomendação nº 11 do Parecer do TCE-GO sobre as Contas de Governo de 2017, ratificada pela Determinação nº 15 do parecer sobre as Contas de Governo de 2018 e item 04.05.05 do Manual de Demonstrativos Fiscais (9ª Edição, pág. 615).

Ante à situação encontrada, a Unidade Técnica entendeu configurada a impropriedade abaixo:

Descumprimento do Manual de Demonstrativos Fiscais (Item 04.05.05) pela não inclusão dos valores de depósitos restituíveis e valores vinculados no Anexo 5 do RGF

Não inclusão dos valores relativos a depósitos restituíveis e valores vinculados nas colunas de disponibilidade de caixa e de demais obrigações financeiras do Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal, totalizando o saldo a descoberto de R$ 1,47 bilhão.

Já em relação às obrigações incorridas e que não foram registradas orçamentariamente, ou que tiveram a liquidação e/ou empenho cancelado, apenas o Poder Executivo, Defensoria e Tribunal de Contas dos Municípios - TCM registraram as Obrigações por Competência no Portal de Aplicações e realizaram o respectivo registro contábil, ressaltando-se que apenas o Executivo considerou tais valores no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF), no valor de R$ 508 milhões.

Ademais, por terem sido preenchidos de forma manual pelos respectivos contadores dos Poderes e Órgãos, não foi possível atestar a completude e correção dos dados cadastrados nos relatórios de Obrigações por Competência. Contudo, os valores conferem com os efetivamente contabilizados. Nesse sentido, a Secretaria da Economia, ao emitir orientação acerca do encerramento do exercício, dispôs que "devem ser incluídas as obrigações (provisões) decorrentes de demandas judiciais trabalhistas e cíveis".

Diante disso, há que se expedir RECOMENDAÇÃO a todos os Poderes e Órgãos Autônomos, para que adotem a medida indicada ao final deste Relatório com vistas a sanar a impropriedade.

4.13.3 Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF) visa dar transparência ao montante financeiro disponível para fins da inscrição em Restos a Pagar, indicando se o ente possui liquidez para arcar com seus compromissos.

No que tange à publicação do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, é importante destacar que o Poder Executivo não publicou a versão consolidada do referido anexo, conforme preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais.

Ante à situação encontrada, a Unidade Técnica entendeu configurada a seguinte impropriedade:

Descumprimento do item 04.05.01 do Manual de Demonstrativos Fiscais

Não publicação da versão consolidada do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, que cabe ao Poder Executivo, nos termos do MDF.

Além de constar a disponibilidade de caixa e restos a pagar, o demonstrativo deve considerar também as demais obrigações que não tenham passado pela execução orçamentária, que, por sua vez, devem também ser consideradas na apuração da "Disponibilidade de Caixa Bruta". Desta forma, as demais obrigações financeiras contemplam as Obrigações por Competência, no valor de R$ 508 milhões e Outras Obrigações (Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados), no valor de R$ 1,83 bilhão.

Da análise realizada, constata-se a situação financeira deficitária do Estado de Goiás, pelo fato de que várias fontes de recursos apresentaram insuficiência de caixa ao final do exercício de 2019, no total de R$ 4,31 bilhões, destes, 99% referente ao Poder Executivo, sendo que 55,7% do déficit total concentra-se na fonte 100 (Receitas Ordinárias), o que demonstra que o Estado de Goiás ao final de 2019 não possuía caixa suficiente para cumprimento de suas obrigações, como Restos a Pagar com vinculação em saúde e educação.

Por outro lado, considerando que a insuficiência de caixa do exercício de 2018 foi de R$ 6,73, observa-se uma redução do déficit das disponibilidades na ordem de R$ 2,4 bilhões, representando uma diminuição de 35,87%. Por mais que a melhora seja significante, vale lembrar que o Estado de

Goiás utilizou-se de depósitos judiciais no valor de R$ 1,87 bilhões, conforme descrito no Item 4.14.3 – Evolução do Déficit Tesouro Estadual. Entretanto, em que pesem os valores representarem um desequilíbrio das contas públicas, embora haja uma relativa melhoria em relação às contas do exercício de 2018, não há, no momento, o descumprimento do disposto no art. 42 da LRF, porquanto, a sua aplicação incidirá apenas nas contas relativas ao exercício de 2022.

De toda sorte, cabe ao Governo de Goiás perseguir o equilíbrio das contas públicas, diante do preceito previsto no art. 1º, § 1º da LRF, o que impõe que ajustes sejam realizados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros, e que seja possível, até 2022, deixar disponibilidades em caixa para quitação dos Restos a Pagar e das Demais Obrigações Financeiras.

Desta feita, pelos procedimentos aplicados e análises realizadas, a Unidade Técnica concluiu pela ocorrência da seguinte irregularidade:

Descumprimento do art. 1º, §1º LC nº 101/00

Desequilíbrio Financeiro das Contas Estaduais pela indisponibilidade de caixa para inscrição e quitação dos restos a pagar e demais obrigações financeiras, totalizando ao final do exercício de 2019, o montante de R$ 4,31 bilhões.

Diante disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote as medidas indicadas ao final deste Relatório com vistas a sanar, respectivamente, a irregularidade e a impropriedade acima destacadas.

4.14 Conta Centralizadora e Conta Única do Tesouro Estadual

Em razão do princípio da unidade de caixa ou unidade de tesouraria o Estado de Goiás instituiu, por meio do Decreto Estadual nº 5.525, de 21 de dezembro de 2001, a Conta Centralizadora Estadual.

A partir do exercício de 2011, este Tribunal de Contas passou a alertar o governo do Estado acerca de impropriedades verificadas na operacionalização da referida conta, e expedir recomendações para correção dos problemas verificados, em especial o chamado déficit do Tesouro Estadual, por meio dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Governador.

Em vista disso, e com o objetivo de substituir a sistemática de Conta Centralizadora, em 21 de dezembro de 2015 foi publicada a Lei Complementar nº 121/2015 instituindo o Sistema da Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE), que deveria ser implementado gradualmente até o final do exercício de 2017.

Para organizar e regulamentar a forma como se daria a adoção e operacionalização do Sistema CUTE, houve a expedição do Decreto nº 8.853, de 20 de dezembro de 2016, prevendo que a baixa dos saldos remanescentes, para possibilitar o encerramento da Conta Centralizadora, será realizada à medida que as disponibilidades financeiras do Tesouro se apresentarem suficientes, respeitado o prazo máximo de 48 meses, que se encerra neste exercício de 2020.

4.14.1 Verificação dos Saldos da Conta Centralizadora e Conta Única

O Tesouro Estadual apresentou saldos junto às Contas Centralizadora e Única, em 31/12/2019, de R$ 3.678.430 e R$ 419.192.491, respectivamente.

Entretanto, pela análise dos saldos contabilizados pelos órgãos/entes na Conta Centralizadora (R$ 146.607.966) e na CUTE (R$ 577.124.309), restou demonstrado o registro contábil de saldos apenas gerenciais, sem a correspondente sustentação financeira, razão pela qual ao final do exercício de 2019 o Tesouro Estadual apresentou déficits de R$ 142 milhões junto à Conta Centralizadora e de R$ 157 milhões junto à CUTE.

Desse modo, apenas 2,51% dos valores contabilizados na Conta Centralizadora e 72,63% dos valores registrados na CUTE possuíam sustentação financeira ao final do exercício de 2019. Assim, apenas 58,43% do saldo contabilizado possui lastro financeiro, embora represente uma melhora significativa se comparado ao percentual apresentado ao final do exercício de 2018 de 3,12%.

Outrossim, tal fato revela que os valores registrados pelos órgãos/entes como caixa e equivalentes de caixa não atendem aos atributos qualitativos da informação, da representação fidedigna, da compreensibilidade e da verificabilidade.

Nesse aspecto, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

Descumprimento do art. 50, I e III, da LC n.º 101/00 bem como dos requisitos de transparência, representação fidedigna e verificabilidade das informações pelo registro de saldos contáveis junto à Centralizadora e CUTE sem sustentação financeira

Apenas 2,5% dos valores contabilizados na Conta Centralizadora e 72,63% dos valores registrados na CUTE possuíam sustentação financeira, vez que ao final do exercício de 2019, segundo registros contábeis, havia R$ 723.732.275, sendo que os extratos bancários apresentam saldo disponível de R$ 422.870.921.

Em razão disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás para que adote a medida indicada ao final desta análise com vistas a sanar a irregularidade acima indicada.

4.14.2 Reversão de Saldos Financeiros ao Tesouro Estadual

A Lei Estadual nº 19.505/2016, modificada pela Lei 20.195 de 06 de julho de 2018 promoveu alterações em diversos Fundos Estaduais, dispondo que "As receitas ordinárias classificadas como Fonte 100 serão registradas contabilmente no Tesouro Estadual".

Em 31/12/2019 houve o registro de reversão de saldos financeiros de diversos Fundos e Agências ao Tesouro Estadual, no total de R$ 872.810.760.

Identificou-se como reversão indevida o valor de R$ 94.220.190 e em alguns casos não foram deixados saldos suficientes para quitação dos Restos a Pagar inscritos por fonte de recursos, conforme Tabela 57 do Relatório Técnico da Gerência de Controle de Contas.

Em comparação às reversões indevidas realizadas no exercício anterior (R$ 165.848.349), houve uma redução de 43,18% do valor revertido em 2019.

Portanto, restou evidenciada pela a Unidade Técnica a seguinte irregularidade:

Reversões indevidas de saldos financeiros ao Tesouro Estadual: reversão à maior de saldos financeiros ao Tesouro Estadual, não sendo deixados valores suficientes para quitação dos restos a pagar inscritos por fonte de recursos, totalizando R$ 94.220.190.

Diante disso, há que se expedir DETERMINÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final desta análise com vistas a sanar a irregularidade apontada.

4.14.3 Evolução do Déficit do Tesouro Estadual

Tendo em vista o saldo negativo da Conta Centralizadora, da Consta Única e, ainda, adicionando as reversões indevidas, o saldo negativo total do Tesouro Estadual ao final do exercício de 2019 foi de R$ 395.081.544. Em relação ao exercício de 2018 houve considerável redução do saldo negativo do Tesouro em 2019 no montante de R$ 861.244.661 (68,55%).

Todavia, a Gerência de Controle de Contas apurou que a redução advém de recursos obtidos por meio da Lei Estadual nº 20.557 de 11 de setembro de 2019, provenientes de depósitos judiciais, na ordem de R$ 1,86 bilhão. Segundo o RREO do 6º bimestre, ao considerar que o déficit do exercício de 2019 foi de R$ 2.913.216.157,13 o que, por sua vez, corresponde a um déficit mensal médio de R$ 242.768.013,09, caso o Governo não tivesse obtido tais recursos, o saldo negativo do tesouro seria de aproximadamente R$ 1.366.153.596.

Destarte, apesar das melhorias evidenciadas em comparação com exercícios anteriores, principalmente no que concerne à transparência dos valores registrados e o controle dos mesmos por fonte de recursos, a CUTE acumula saldo negativo no Tesouro Estadual desde a sua criação, nos moldes como acontecia na Conta Centralizadora.

No Parecer Prévio às Contas do exercício de 2014, este Tribunal entendeu que caso houvesse a continuidade da sistemática adotada pelo Estado na operacionalização da Conta Centralizadora, sem o equacionamento definitivo da questão, poderia esta Corte emitir Parecer Prévio pela não aprovação das Contas.

Pelo que foi constatado, a CUTE ainda não trouxe equacionamento definitivo à questão, iniciou a sua operacionalização apresentando saldo negativo no Tesouro Estadual no montante de R$ 354.361.581, dobrou o valor em 2017, R$ 751.448.034, em 2018 atingiu a cifra de R$ 1.037.539.831 e somente em 2019, após os ajustes e devido ao reflexo dos recursos dos depósitos judiciais, houve considerável redução para o montante de R$ 252.152.008, neste incluído o valor relativo à reversão indevida de saldos financeiros junto à CUTE.

Todavia, mesmo diante da constatação de que a redução do déficit do Tesouro tenha sido derivada da utilização de depósitos judiciais para cobertura do déficit previdenciário, considera-se que o Estado cumpriu em 2019 a determinação constante do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador relativas ao exercício de 2017, de reduzir o saldo negativo do Tesouro Estadual junto à Conta Única do Tesouro Estadual – CUTE, em cada exercício financeiro, em no mínimo 20,00%, até a efetiva extinção do déficit, tendo como limite o exercício de 2022.

4.15 Renúncia de Receitas

Ao elaborar este tópico, a Gerência de Controle de Contas tencionou apontar o montante dos valores de incentivos concedidos pelo Estado na atração de investimentos e na redução das desigualdades, bem como avaliar o cumprimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, primordialmente em relação à transparência das peças orçamentárias.

Conforme o Anexo de Metas Fiscais da LDO, foi estimado para o exercício de 2019 um total de R$ 7.933.578.041 em renúncia de receitas, apresentando um decréscimo de 20% em relação ao previsto para 2018. Desse montante, 97% corresponde a incentivos de ICMS.

Quanto às medidas de compensação, há menção no referido Anexo de que os benefícios fiscais previstos não comprometem as metas fiscais estabelecidas pelo Estado por haverem sido expurgados do cálculo da receita, conforme inciso I, do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Gerência de Controle de Contas verificou melhoria na informação contida no Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita em relação aos exercícios anteriores, sendo apresentada a estratificação dos Setores/Programas/Beneficiários dos incentivos fiscais, além de constar os valores relativos aos programas Produzir e Fomentar, constatação esta que havia sido objeto de determinação pelo TCE/GO nos Pareceres anteriores.

Conforme dados do Portal da Transparência do Estado de Goiás o montante concedido em renúncia de receitas foi de R$ 7.976.438.342,80, o que representa aproximadamente 28% da receita realizada no período. Esse montante foi 0.5% inferior ao previsto.

No entanto, é curial registrar que os valores referentes aos benefícios de isenção e de redução de base de cálculo, apesar de constarem da estimativa e compensação da renúncia de receitas da LDO, não estão divulgados no Portal de Transparência do Estado, que contempla somente o Crédito Outorgado (R$ 4.469.057.544,84) e os programas Produzir/Fomentar (R$ 3.507.380.797,96).

Quanto à contabilização, foi registrado como renúncia de receita o valor total de R$ 8.456.026.383,58, destacando-se R$ 3.185.206.412,59 referentes a Crédito Outorgado, R$ 2.964.543.472,36 relacionados aos programas Produzir e Fomentar e R$ 906.174.293,49 de isenção de IPVA e ICMS, que correspondem a 85% dos incentivos contabilizados.

Importante ressaltar que não foi observado o disposto no item 4.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público sobre a contabilização pelo regime de competências, haja vista que a contabilização não ocorre mensalmente pelo regime de competência, prejudicando a transparência mensal das demonstrações, vez que, na conta contábil "6.2.1.3.2", ela ocorreu unicamente na data de 27 de dezembro de 2019, em montantes globais por cada modalidade de incentivo.

Desse modo, a Unidade Técnica constatou a seguinte irregularidade:

Contabilização intempestiva da renúncia de receitas :a contabilização da renúncia de receitas referente ao exercício de 2019 ocorreu apenas no dia 27/12/2019, descumprindo o disposto no item 4.5 MCASP sobre contabilização pelo regime de competência.

Há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final desta análise com vistas a sanar a irregularidade apontada.

4.15.1 Acompanhamento da Renúncia de Receitas pelo TCE-GO e ALEGO

Em um contexto de elevado percentual da renúncia de receitas em Goiás, em comparação com a receita prevista/realizada e com a média dos estados circunvizinhos, e em virtude da conjuntura de crise fiscal pela qual passam todos os entes da federação, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão TCE 5.661/2017-Plenário, reconheceu a necessidade de revisão das políticas de incentivos fiscais no Estado, determinando a redução de incentivos no importe de, pelo menos, 9% ao ano.

Nesse cenário, a matéria relativa a concessão de incentivos fiscais em Goiás foi objeto de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada em março de 2019 e concluída em março de 2020, formada por técnicos da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado, com intuito de se fazer um levantamento geral da sistemática de concessão e utilização dos incentivos fiscais no Estado e irregularidades gerais.

Conclusivamente, a CPI apurou que ainda persiste a prática de publicação de decretos autônomos que instituem novas hipóteses de incentivos fiscais sem o necessário respaldo em prévia lei específica, a

existência de decretos que internalizam, sem lei, incentivos fiscais aprovados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária, e também deficiência no sistema de elaboração e formalização dos Termos de Acordo de Regime Especial, porquanto não passam por prévia análise jurídica da PGE-GO, sendo firmados diretamente entre a Secretaria da Economia e os representantes, entre outros.

Quanto aos programas Produzir e Fomentar, embora o relatório final da CPI tenha reconhecido benefícios socioeconômicos para o Estado, detectou excessos/impropriedades que configuram má alocação da política pública que demanda correção.

5. Vinculações Constitucionais

5.1 Destinação de Receita aos Municípios

No exercício de 2019, o Estado arrecadou R$ 17.686.382.287 de ICMS (exceto adicional CF, ADCT, art. 82, §1º), IPVA e IPI. De acordo com as disposições do art. 107 da Constituição Estadual deveriam ser destinados aos municípios o valor de R$ 4.815.313.629.

Está registrado no Balanço do Estado como efetivamente repassado aos municípios o valor de R$ 4.811.204.909,65. Não obstante tenha ocorrido excesso no repasse da parcela referente ao IPVA no valor de R$ 1.364.230, na composição total houve repasse a menor aos municípios na ordem de R$ 4.108.719. A parcela relativa ao ICMS apresentou insuficiência de distribuição na ordem de 5,4 milhões.

Acerca da divergência apurada foi citada a Secretária de Estado da Economia, por meio do Ofício nº 1269 SERV-PUBLICA/2020, de 17 de junho de 2020, em atendimento ao Memorando nº 43/2020 – GCCS, tendo apresentado a Nota Técnica nº 7/2020 - SCG- 15698, com as seguintes informações:

12. A Subsecretaria do Tesouro Estadual e Subsecretaria da Receita Estadual já haviam demandado uma auditoria completa, a partir de março de 2020, das regras de arrecadação e distribuição de tributos, bem como da integração entre os Sistemas de Arrecadação (ARR e SARE) e o Sistema de Contabilidade Geral (SCG), para fins de apuração de eventuais diferenças já apontadas pelo FNDE, conforme Ofício nº 12150/2020/Cosef/Cgfse/Digef-FNDE (evento nº 000013718380).

13. A Superintendência Contábil e a Superintendência de Informações Fiscais identificaram diversos pontos para análise da auditoria das regras de arrecadação e distribuição de tributos, demandando a criação dos seguintes relatórios para validação das regras implementadas, o cumprimento pelos agentes arrecadadores e sua contabilização:

(...)

d. Relatório de Auditoria das Repartições de Receitas com municípios e FUNDEB;

(...)

14. O detalhamento dos relatórios e ações citadas no item 13 desta nota técnica está descrito, com o referido cronograma de implantação, no "Cronograma das Ações para Auditoria da Arrecadação e Distribuição de Tributos do Estado de Goiás" (evento nº 000013809014).

15. A conclusão do processo de auditoria da arrecadação e distribuição de tributos está prevista para a primeira quinzena de outubro de 2020, quando será emitido relatório com as respectivas apurações e encaminhamentos sugeridos. (grifo nosso).

Diante da informação apresentada, reitera-se a ausência de controle efetivo da distribuição destas receitas pelo Estado de Goiás, conforme apontamentos realizados nas prestações de contas dos exercícios anteriores.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a irregularidade abaixo:

Ausência de controle quanto ao percentual legal de repasse aos Municípios, nos termos estabelecidos no art. 107, III e IV da Constituição Estadual.

Os demonstrativos apresentados indicam a insuficiência no repasse aos Municípios no valor de R$ 5.472.949,00, referente à receita resultante do ICMS, no exercício de 2019.

Não obstante, acolho as inciativas apresentadas pela Secretaria de Estado da Economia relacionadas à realização de auditoria com o escopo de mapear a distribuição das receitas estaduais e adequar as regras de arrecadação e repartição de receitas por parte das instituições arrecadadoras, com prazo de conclusão previsto para a segunda quinzena de outubro de 2020, para determinar ao Governo do Estado de Goiás, por meio da Secretaria da Economia, que apresente a esta Corte os resultados da auditoria e que, se confirmada a diferença de repasse a menor da receita de ICMS no exercício de 2019, realize a recomposição dos valores aos Municípios, conforme quotas-partes de 2019, bem como promova a adequação da regra de negócio para as transferências constitucionais, visando o equacionamento da irregularidade apontada.

Diante disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo do Estado, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório com vistas a sanar a irregularidade.

5.1.2 Destinação de Receita Tributária ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário

O Estado de Goiás cumpriu o percentual de repasse ao Poder Legislativo (5,25%) e ao Poder Judiciário (10,46%), nos termos do art. 110, § 5º, I, "a" e "b" da Constituição Estadual. Porém, a liberação sob a forma de duodécimos não atendeu plenamente à disposição do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 39 da Lei nº 20.245/2018 – LDO, em razão de o repasse duodecimal não ter compreendido todos os Poderes e Órgãos autônomos, como o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e a Defensoria Pública.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte impropriedade:

Inobservância do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 39 da Lei nº 20.245/2018

O repasse dos recursos não é feito integralmente na forma duodecimal, até o dia 20 (vinte) de cada mês, para todos os Órgãos e Poderes que possuem autonomia financeira em Goiás.

Portanto, há que se expedir RECOMENDAÇÃO ao Governo de Goiás, no intuito de observância ao regramento aplicável.

5.2 Aplicação de Receita em Ciência e Tecnologia, inclusive Educação Superior Estadual

Em razão das alterações promovidas no art. 158 da Constituição Estadual pelas Emendas Constitucionais nºs 59, 61 e 64, ambas de 2019, não foi objeto de verificação a aplicação específica de receitas em políticas de Ciência e Tecnologia e na Universidade Estadual de Goiás – UEG, como efetuado nos exercícios anteriores.

Este Tribunal de Contas acompanhou as referidas alterações ao longo do exercício de 2019, conforme análise realizada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do Poder Executivo, referente ao 3º bimestre de 2019, nos autos do processo de nº 201900047001704.

Em vista disso, os valores liquidados pela UEG no exercício de 2019, no montante de R$ 262.222.667,75, na fonte 100, "Função 19 – Ciência e Tecnologia" foram considerados pela Gerência de Controle de Contas no cumprimento da vinculação em MDE, conforme a nova redação do art. 158 da Constituição Estadual.

Cumpre registrar que nas contas de exercícios anteriores a Gerência de Controle de Contas apresentou sugestões ao Governo do Estado no sentido de se verificar a aderência entre as vinculações estabelecidas na Constituição Estadual e as permitidas na Constituição Federal, diante da regra geral estabelecida no artigo 167, inciso IV, da CF/88, que evidencia o princípio da não afetação das receitas de impostos.

Outrossim, reitera-se o entendimento apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, referente ao 3º bimestre de 2019, no sentido de que mesmo diante da desvinculação de receita por parte do Estado de Goiás permanece o dever de promover e incentivar o desenvolvimento e a capacitação científica e tecnológica, com prioridade à pesquisa e à difusão do conhecimento técnico-científico, consoante as diretrizes estabelecidas no art. 167 da Constituição Estadual.

5.3 Aplicação de Receita na Educação

Os Estados devem aplicar, anualmente, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.

No Estado de Goiás, com a edição das Emendas Constitucionais nºs 54 e 55 de 2017, que instituiu o Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas de recursos pelo Estado em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino passaram a corresponder, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior, corrigidas pela variação do IPCA ou da RCL, na forma do art. 41 do ADCT.

Contudo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6129 o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu medida cautelar, em 11/09/2019, para suspender os efeitos dos incisos I e II do artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás na redação dada pelo artigo 1º da Emenda de nº 54/2017, até a decisão de mérito da mencionada ADI.

Em vista disso, a análise realizada pela Gerência de Controle de Contas considerou somente o disposto nos arts. 212 da Constituição Federal e 158 da Constituição Estadual, tendo como valor mínimo a ser aplicado em MDE no exercício de 2019 o montante de R$ 4.765.288.051,02, que

representa 25% do total da Receita Líquida de Impostos.

O Estado apresentou como efetivamente aplicado em MDE o valor de R$ 4.818.905.259,51 em 2019, perfazendo um índice de aplicação de 25,28%.

Após as deduções realizadas pela Gerência de Controle de Contas, com destaque para os restos a pagar inscritos na Fonte 100 – Recursos Ordinários e Fonte 120 - Adicional ICMS Protege sem a respectiva disponibilidade de caixa (Restos a Pagar Inscritos sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino), o valor total considerado foi de R$ 4.786.889.209, representando 25,11% do total da receita líquida de impostos de 2019, perfazendo uma aplicação superior ao mínimo exigido em R$ 21.601.158,00.

Registre-se que no exercício de 2019 não foram consideradas as despesas com inativos e pensionistas no cômputo das despesas com MDE pelo Estado de Goiás.

5.3.1 Aplicação de Recursos pelo Fundeb

O valor devido pelo Estado ao Fundeb no exercício de 2019 foi de R$ 3.395.622.620. Foi efetivamente repassado o valor de R$ 3.182.091.148, resultando no repasse a menor de R$ 213.531.472 referente às receitas resultantes de ICMS.

O Estado de Goiás deixou de considerar o adicional de até 2% do ICMS (ADCT, art. 82, §1º) na base de cálculo dos repasses de ICMS ao Fundeb, em desacordo com o entendimento firmado por este Tribunal de Contas no Acórdão TCE nº 121/2016.

Importante mencionar que este Tribunal de Contas foi oficiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para conhecimento e adoção das providências cabíveis por parte desta Corte, sobre a necessidade de acerto financeiro pelo Estado de Goiás, em razão de diferença apurada entre os valores disponibilizados ao Fundo em 2019 e aquele efetivamente arrecado, no valor de R$ 213.311.428,42, e que deverá ser disponibilizada no prazo de 30 dias. A documentação enviada foi autuada, por determinação do Relator, Conselheiro Saulo Mesquita, dando origem ao Processo nº 202000047001012.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

Repasse a menor ao Fundeb no exercício de 2019, em descumprimento ao disposto no Acórdão TCE-GO nº 121/2016, Manual de Demonstrativos Fiscais e art. 3º da Lei 11.494/2017

O Estado de Goiás não considerou o adicional de até 2% do ICMS (ADCT, art. 82, §1º) na base de cálculo dos repasses ao Fundeb, em detrimento do entendimento contido no Acórdão TCE nº 121/2016, gerando um repasse a menor no montante de R$ 213.311.428,42, conforme apurado pelo MEC e apresentado Portaria MEC/ME nº 1/2020 para fins de recomposição ao Fundo.

A Secretária de Estado da Economia foi citada para responder à divergência apurada, por meio do Ofício nº 1269 SERV-PUBLICA/2020, de 17 de junho de 2020, em atendimento ao Memorando nº 43/2020 – GCCS. Por meio do Ofício nº 5927/2020 - ECONOMIA (Processo nº 201900047000222, evento nº 247) encaminhou a esta Corte a Nota Técnica nº 7/2020 - SCG- 15698, informando que:

a) a Secretaria de Estado da Economia encaminhou à Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição de Arrecadação do Salário-Educação - CGFSE, o Ofício nº 5220/2020 - Economia, de 25 de maio de 2020, indagando sobre as possibilidades para a recomposição dos valores ao respectivo fundo, especialmente acerca da hipótese de parcelamento;

b) a Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios do FNDE solicitou informações à Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais da Secretaria do Tesouro Nacional, acerca das questões formuladas pelo Estado de Goiás e, também, por outros entes da Federação, uma vez que tanto a Lei nº 9.424/2007 quanto a Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/2018, não trazem a possibilidade de atendimento das proposições formuladas, mas que diante da excepcionalidade da situação de calamidade pública evidenciada, considerava pertinente analisar a possibilidade de revisão da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/2018, para verificar a possibilidade de prever eventuais parcelamentos ou outros pontos que mereçam reformulação, contemplando, inclusive, a pactuação dessas excepcionalidades entre os Estados e seus respectivos Tribunais de Contas.

c) a Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais da STN, em resposta às indagações formuladas, sugeriu que os aperfeiçoamentos das normas regulamentares ocorressem no contexto das discussões em curso para o novo FUNDEB.

A Secretária de Estado da Economia, informou, também, que concomitantemente às consultas supracitadas, a Superintendência Contábil e a Superintendência de Informações Fiscais realizou levantamento sobre as receitas tributárias arrecadadas pelo Tesouro Estadual e sua distribuição, e constatou que o adicional de 2% do ICMS não estava na regra de distribuição para o Fundeb.

A par disso, informa que já demandou à Federação Brasileira de Bancos, conforme Ofício nº 3678/2020, de 27 de março de 2020, encaminhando nova versão do Manual de Repasse Financeiro, que será implantado em novembro de 2020, em razão da atual demanda do Governo Federal com ações de combate à pandemia de COVID-19, que exigiu dos Bancos o atendimento prioritário dos ajustes demandados pelo Banco Central.

Ao final, a Secretaria de Estado da Economia propõe a esta Corte de Contas para a integral regularização do achado que seja firmado um Termo de Ajuste de Gestão – TAG para o parcelamento do valor devido ao Fundeb em 24 (vinte e quatro) parcelas iguais e sucessivas, com início de pagamento ao final da pandemia de COVID-19; e que até a implementação das novas regras de distribuição, o percentual de 20% do adicional de 2% do ICMS será realizado, no exercício de 2020, por meio de dedução de despesa, cabendo ao Tesouro Estadual encaminhar os recursos ao FUNDEB, via Banco do Brasil.

À luz das mencionadas considerações a Gerência de Controle de Contas entendeu que determinar a recomposição imediata ao FNDE, no valor de R$ 213.311.428,42, pode comprometer as ações prioritárias de enfrentamento à crise de saúde pública e financeira Goiás, uma vez que os reais impactos da crise financeira provocada pela pandemia da COVID-19 ainda não são mensuráveis em um horizonte de curto prazo.

Como proposta de encaminhamento, a Unidade Técnica sugere que a apreciação da proposição formulada pela Secretaria da Economia, junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, de celebrar um Termo de Ajuste de Gestão - TAG para o parcelamento do valor devido em 24 (vinte e quatro) parcelas iguais e sucessivas, com início de pagamento ao final da pandemia, tenha análise de mérito nos autos do processo de nº 202000047001012, que trata o ajuste anual da distribuição de recursos do Fundeb do exercício de 2019.

Adicionalmente, sugere determinar ao Estado de Goiás, que a partir do exercício de 2020 a Secretaria da Economia promova a transferência de recursos ao Fundeb considerando o adicional de 2% do ICMS e que promova o monitoramento na regra de negócio junto às instituições arrecadadoras do Estado.

Razão assiste à Gerência de Controle de Contas quando afirma que os impactos da pandemia da COVID-19 sobre as contas públicas não são mensuráveis em um horizonte de curto prazo. A previsão do PIB para o ano de 2020 é de uma retração da atividade econômica em -6,4%, segundo a projeção realizada pelo Banco Central . Esse quadro, aliado às ações de combate à pandemia poderá agravar as contas públicas e a situação fiscal do Estado de Goiás em 2020. Apesar do PIB goiano ter fechado o 1º trimestre de 2020 com estimativa de crescimento em 3,4% , não se tem como certo que será tendência para todo o exercício.

Dado esse conjunto, acolho parcialmente as sugestões da unidade técnica, para DETERMINAR ao Governo do Estado para que adote as medidas indicadas ao final deste Relatório com vistas a sanar as irregularidades.

5.3.2 Distribuição dos Recursos do Fundeb

Em 2019, a totalidade das receitas recebidas do Fundeb foi destinada pelo Governo para a remuneração dos profissionais do magistério, cumprindo assim a determinação estabelecida pelo artigo 2º da Lei 11.494/2007.

Conforme art. 2º da Portaria Interministerial MEC/ME nº 1/2020, que alterou a Portaria Interministerial nº 7/2018 e nº 3/2019, o valor anual mínimo nacional por aluno, ficou definido em R$ 3.528,90 (três mil, quinhentos e vinte e oito reais e noventa centavos) para o exercício de 2019.

O Governo do Estado cumpriu a mencionada disposição, pois aplicou o equivalente a R$ 3.742,19 (três mil, setecentos e quarenta e dois reais e dezenove centavos reais) por aluno.

5.3.3 Relatório do Conselho Estadual do Fundeb

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS-Fundeb tem como objetivo principal acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do referido fundo.

O Parecer Confundeb/GO sobre a aplicação dos recursos do fundo no exercício em análise é uma peça componente da prestação de Contas do Governador.

Entretanto, no presente exercício, verificou-se que não foi encaminhado à Secretaria de Estado da Economia.

Assim, trata-se de impropriedade envolvendo a efetiva atuação do Conselho, o qual tem o essencial papel de fortalecer o controle dos recursos do fundo.

Portanto, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte impropriedade:

Ausência de envio do Parecer do Cofundeb/GO, contrariando o art. 3º da Resolução Normativa TCE n.º 007/2018

O Estado de Goiás não encaminhou o Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, sobre a aplicação dos recursos do fundo em 2019, documento que deveria compor a prestação das Contas Anuais do Governador, conforme item 19 do Anexo único da RN nº 007/2018.

Há que se expedir RECOMENDAÇÃO ao Governo de Goiás, visando a adoção da medida indicada ao final desta análise, no intuito de fortalecer a transparência e o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundeb em Goiás.

5.3.4 Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, foi instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação dos entes.

Em consulta ao Portal do FNDE, verificou-se a compatibilidade das informações prestadas ao MEC com aquelas publicadas no RREO do 6º bimestre de 2019, atendendo às recomendações expedidas pelo TCE-GO nos últimos exercícios.

5.6 Aplicação de Receita na Saúde

O Estado deve aplicar anualmente em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS o valor mínimo correspondente a 12% do produto da arrecadação dos impostos, de acordo com os critérios fixados no art. 77 do ADCT/CF.

No exercício de 2019, esse percentual corresponde a R$ 2.287.338.006,48.

Foi possível constatar que a proporção entre despesa paga e despesa empenhada foi de 96,90%, volume este superior ao apresentado no exercício de 2018 (68%), 2017 (85%) e 2016 (78%). Em relação ao total da despesa executada no Fundo Estadual de Saúde em 2019 (R$ 2.670.178.208,00), comparada com o exercício anterior, houve aumento nominal de 5,63%, o que representa incremento de R$ 142.297.527,00.

Tendo em vista que o art. 24 da Lei Complementar nº 141/2012 permite a inclusão de despesas empenhadas e não liquidadas (restos a pagar não processados) no cômputo do índice constitucional da Saúde, o Estado de Goiás apresentou como efetivamente aplicado no exercício de 2019 o valor de R$ 2.353.628.921, correspondente a 12,35%.

Contudo, considerando que a inclusão de restos a pagar não processados no referido cômputo sujeita-se à existência de disponibilidade de caixa ao final do exercício (inciso II do art. 24 da LC 141/2012), a Gerência de Controle de Contas apurou o cumprimento do índice pelo volume de despesas liquidadas, demonstrando, também, o cenário pela despesa paga no exercício. Em ambos os cenários se observou o cumprimento da vinculação constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS no exercício 2019, porém no percentual de 12,17% e 12,01%, respectivamente.

5.6.1 Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde

Os estados têm obrigatoriedade de registro e atualização permanente no SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde do Ministério da Saúde) dos dados inerentes à saúde, sendo efetuado cálculo automático, a partir das informações prestadas, dos recursos mínimos aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

Pelas análises das informações disponíveis no Portal da Saúde30, em 08 de junho de 2020, constatou-se que o Estado de Goiás realizou a transmissão de dados sobre suas receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde, por meio do SIOPS, durante o exercício de 2019.

Em comparação ao RREO publicado no Diário Oficial do Estado nº 23.304, de 19/05/2020, foi verificado que o Demonstrativo de Gastos na Saúde enviado ao SIOPS possui divergência de metodologia na elaboração, já que foi elaborado considerando apenas a Unidade 2850 (Fundo Estadual de Saúde).

Apesar da diferença, como este valor consta também nas deduções das despesas para apuração do índice, o efeito é nulo na verificação do cumprimento da vinculação constitucional, de modo que o percentual

divulgado o SIOPS guarda relação com o apresentado no RREO.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte impropriedade:

O demonstrativo de despesas próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde enviado ao Portal SIOPS é divergente daquele publicado no RREO do 6º bimestre de 2019 no Diário Oficial do Estado e Portal da Transparência.

Apesar de não haver prejuízo no índice de aplicação em ASPS em 2019, os demonstrativos não foram elaborados sob a mesma metodologia, desconsiderando orientações contidas no Parecer Prévio de 2018 e de 2016.

Diante disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório para sanar a irregularidade.

5.7 Aplicação de Receita no Fundo Cultural

Com a alteração promovida no art. 8º da Lei Estadual nº 15.633/2006, pela Lei nº 20.656, de 18 de dezembro de 2019, a aplicação em Cultura no Estado de Goiás deixou de ter um mínimo para ter um teto de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita tributária líquida do Estado.

Partindo-se de um total de Receita Líquida Tributária de R$ 8.971.287.174 (ajusta pela Unidade Técnica), o percentual de aplicação em Cultura em 2019 foi evidenciado sob três cenários: com base apenas nas despesas pagas (0,020%); com base apenas nas despesas liquidadas (0,021%); e com base nas despesas empenhadas (0,048%).

Tratando-se de teto de aplicação, conclui-se que em todos os cenários o Estado de Goiás cumpriu a vinculação com Cultura, tendo a Gerência de Controle de Contas considerando como índice efetivo de financiamento de programas e projetos culturais o percentual de 0,020%, correspondente às despesas pagas, ante a indisponibilidade financeira ao final do exercício para pagamento dos restos a pagar inscritos na "Fonte 100 – Recursos Ordinários.

6. Gestão Patrimonial

6.1 Ativo

O Ativo Total estadual cresceu 12,13% em relação a 2018, com concentração maior no Ativo Não Circulante (95,04%), destacando-se as evoluções nominais no Realizável a Longo Prazo, em especial o acréscimo de valores relacionados aos Bens Imóveis pertencentes ao Estado de Goiás.

Houve redução do Ativo Circulante em (6,24%), motivada principalmente por ajustes realizados em Créditos a Curto Prazo. Contudo, houve evolução nas disponibilidades de caixa na ordem de R$ 1,335 bilhão, acréscimo de (83,68%) em relação ao período anterior.

6.1.1 Dívida Ativa

Houve um acréscimo nominal bruto de R$ 2,850 bilhões em relação a 2018 e, considerando o valor registrado como ajuste para perdas no exercício (R$ 1,231 bilhão), o total líquido incorporado à dívida ativa estadual foi de R$ 2,469 bilhões, 5,75% superior ao saldo do exercício anterior.

Impende registrar que a dívida ativa estadual vem apresentando evolução sistemática de seu saldo ao longo do tempo e que a recuperação dos créditos não chega a 1% do estoque registrado nos últimos exercícios, evidenciando a necessidade permanente de adoção de ações efetivas para a recuperação dos créditos inscritos.

Neste contexto, a Subsecretaria da Receita Estadual informou que em 2019 houve a promulgação da Lei Estadual nº 20.492, de 19 de junho de 2019, que instituiu medidas facilitadoras para negociação de débitos relativos ao IPVA e ITCD, aliada às ações associadas à fiscalização e recuperação de créditos tributários.

Com relação ao reconhecimento, mensuração e evidenciação da Dívida Ativa, apesar das melhorias apresentadas, verificou-se a aplicação incompleta do processo de mensuração, principalmente dos aspectos relacionados ao Ajuste de Perdas, nos termos das orientações contidas do item 5.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 8ª Edição, bem como a inobservância ao prazo previsto no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, aprovado pela Portaria STN nº 548/2015.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

Irregularidades quanto ao registro do Ajuste de Perdas da Dívida Ativa

Aplicação incompleta do processo de mensuração da Dívida Ativa estadual, principalmente aos aspectos relacionados ao Ajuste de Perdas, nos termos das orientações contidas do item 5.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 8ª Edição.

Inobservância ao prazo previsto no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP (em 2016 com dados de 2015), aprovado pela Portaria STN nº 548/2015.

Diante disso, há que se expedir RECOMENDAÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

6.1.2 Imobilizado

Este Tribunal de Contas vinha emitindo recomendações e determinações nos Pareceres Prévios sobre as Contas Anuais do Governador sobre a necessidade de conclusão da conciliação entre os inventários realizados e a realizar, com os respectivos registros contábeis patrimoniais do Estado, em sintonia com o processo de padronização contábil do reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis, e da respectiva depreciação, amortização e exaustão, destinado à consolidação das contas públicas nacionais.

Em vista disso, a Superintendência Central de Patrimônio da Secretaria de Estado da Administração informou em notas explicativas às demonstrações contábeis do exercício de 2019 que inventariou 82% dos imóveis públicos estaduais e 100% dos bens móveis. Informou ainda a elaboração e publicação da Instrução Normativa nº 005/2019 SEAD que normatiza a realização do inventário nos órgãos e entidades do Estado de Goiás; a integração dos sistemas SPMI e o SIOF, que permitirá o controle tempestivo e efetivo dos registros das entradas dos bens móveis; a determinação de realização de um Censo Imobiliário, com expectativa de finalização das atividades em agosto de 2020; que, assim como no caso do patrimônio mobiliário, não foi possível realizar a depreciação dos bens imóveis.

Diante destas e de outras informações apresentadas, a Gerência de Controle de Contas reafirmou a dimensão e complexidade dos problemas que vinham sendo relatados quanto ao controle e registros dos bens patrimoniais do Estado, e apesar de reconhecer os avanços obtidos, considerando que ainda existem trabalhos em andamento, entendeu não ser possível emitir uma opinião de forma conclusiva, justa e com nível de segurança razoável, na forma exigida pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos artigos 94, 95 e 96, que trata da obrigação do ente público de fazer os devidos registros e controles patrimoniais e das inovações normativas de contabilidade aplicadas ao setor público (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBC TSP, dentre outros).

Diante disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

6.2 Passivo

Houve redução do Passivo Total em 30,30% em comparação com o exercício anterior, com concentração maior no Passivo Não Circulante (73,86%), onde se registram as obrigações de longo prazo, tendo como principal redução nominal a rubrica Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo.

No Passivo Circulante as principais reduções ocorreram nas rubricas Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais (R$ 1,258 bilhão), em virtude do pagamento de obrigações com pessoal referentes ao exercício de 2018, e Demais Obrigações a Curto Prazo (R$ 2,167 bilhões). Porém, registrou-se aumento do saldo devedor nas operações relacionadas a Empréstimos e Financiamentos de curto prazo, cerca de R$1,080 bilhão, que se deu, principalmente, pela reclassificação da dívida pública de longo para curto prazo, bem como pela apropriação de juros em contratos de empréstimos e financiamentos vigentes.

6.2.1 Provisão Matemática Previdenciária a Longo Prazo

À luz do regramento aplicável aos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, sob os aspectos da Gestão Patrimonial, a Gerência de Controle de Contas concluiu que, apesar de não ter sido possível identificar no Balanço Patrimonial consolidado do Estado o resultado das provisões matemáticas no subgrupo Provisões a Longo Prazo/Provisão Matemática Previdenciária a Longo Prazo, dentro do Passivo Não Circulante, em virtude da forma sintética a qual sua estrutura é elaborada, bem como pelo fato de apresentarem saldo zero, uma vez que a diferença negativa entre as despesas e receitas previdenciárias é suportada pelos aportes financeiros do Tesouro Estadual, a apresentação de Notas Explicativas evidenciando os lançamentos e os registros contábeis referentes a situação atuarial dos Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis - RPPS e do Regime Próprio de Previdência dos Militares -RPPM do Estado, sanaram os aspectos relacionados à transparência e publicidade dessas informações.

Relativamente ao atendimento do art. 70, inciso IX, da Portaria MPS nº 464/2018, que revogou a Portaria MPS nº 403/2008, que prescreve a obrigatoriedade da publicação de análise comparativa entre os resultados das três últimas avaliações atuariais do ente, a Secretaria de Estado da Economia apresentou notas explicativas informando que a partir de 2018, os dados utilizados passaram a englobar todos os Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Goiás, tornando inviável a comparação dos resultados, mas que com o DRAA do exercício de 2020 será possível comparar os últimos três resultados atuariais envolvendo todos os segurados do RPPS/GO.

A vista disso, a Gerência de Controle de Contas entendeu que os apontamentos anteriores foram sanados, porém registrou a necessidade de que os envolvidos envidem os esforços necessários para que, na publicação do Relatório de Avaliação Atuarial que terá como data base o exercício de 2020, a questão seja definitivamente equacionada

6.3 Patrimônio Líquido

Registrou-se evolução nominal do Patrimônio Líquido de R$ 21,1 bilhões, 66,42% superior ao exercício de 2018. As maiores evoluções foram registradas nas rubricas Resultado do Exercício (R$ 8,6 bilhões), proveniente da incorporação de ativos (imóveis inventariados), e Ajustes de Exercícios Anteriores (R$ 11,9 bilhões), decorrentes, principalmente, dos ajustes efetuados na apropriação indevida de juros no exercício de 2018 e dos ajustes realizados no saldo da dívida ativa, também referente a 2018.

6.4 Depósitos Judiciais

O art. 1º da Lei nº 20.557, de 11 de setembro de 2019, autorizou o Poder Executivo a utilizar-se de 75% do valor dos depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Poder Judiciário do Estado, para custear a previdência social, os precatórios, os advogados dativos e a amortização da dívida ativa.

Diante dessa autorização legislativa o Tesouro Estadual obteve o repasse financeiro de R$ 1.863.103.735,70, parte oriunda do Banco do Brasil e outra da Caixa Econômica Federal. Esse valor gerou rendimentos de aplicação financeira de R$ 241.216,55, perfazendo assim um montante de R$ 1.863.344.952,25, dos quais R$ 109.383.055,25 (5,87%) foram destinados ao pagamento de precatórios e o restante, R$ 1.753.961.897 (94,13%), para custear déficit previdenciário, ora repassados para as unidades orçamentárias 1780 – Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência do Servidor e 1781 – Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência Militar.

Relativamente aos procedimentos adotados no tocante aos registros dos recursos recebidos de depósitos judiciais, constatou-se divergências com os valores informados pelas instituições financeiras, na ordem de R$ 334 milhões, considerando apenas os valores relativos à Lei Estadual nº 20.557/2019. Constatou-se, também, a ausência de determinados procedimentos previstos nas Instruções de Procedimentos Contábeis - IPC 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, aprovado pela STN, tanto por parte da contabilidade estadual, como pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, não tendo sido localizados os registros inerentes aos recursos de lides com terceiros transferidos ao Tesouro Estadual, tampouco os registros relativos ao Fundo de Reserva prescrito na Lei Estadual nº 20.557/2019.

Existem, portanto, falhas nos dados e procedimentos relativos aos depósitos judiciais no Estado, tanto com relação a completa identificação dos objetos das lides, que influenciam na forma de como fazer os registros e controles, quanto ao montante de recursos repassados, comprometendo a integridade, qualidade, transparência e fidedignidade das informações contidas nas demonstrações contábeis oficiais.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

Divergência de Conciliação e Inobservância aos Procedimentos de Registro dos Depósitos Judiciais

Divergência na conciliação dos recursos financeiros obtidos pelo Estado a título de Depósitos Judiciais, comprometendo a integridade, qualidade, transparência e fidedignidade das informações contidas nas demonstrações contábeis oficiais.

Inobservância às orientações e procedimentos contidos nas Instruções de Procedimentos Contábeis – IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, aprovado pela STN.

Diante disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás, em conjunto com o Tribunal de Justiça estadual, par que adote a medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

6.5 Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) emitiu, em 24 de setembro de 2015, a Portaria STN nº 548, estabelecendo prazos-limite obrigatórios relativos à implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios brasileiros, em continuidade ao processo de convergência da contabilidade pública aos padrões internacionais, com o principal objetivo de se criar uma base conceitual e procedimentos uniformes para fins da consolidação das contas públicas nacionais.

Dos dez itens com prazo de implantação até o exercício de 2019, quatro procedimentos foram implantados, cinco estão parcialmente implantados e um não foi implantado.

Evidencia-se, assim, a inobservância dos prazos-limites obrigatórios de implantação de procedimentos previstos no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais — PIPCP, aprovados pela Portaria STN n°548/2015, irregularidades que vem sendo objeto de apontamentos, recomendações e determinações por esta Corte de Contas durante os exercícios anteriores e que, mesmo reconhecendo as melhorias que já foram alcançadas, ainda é necessário envidar esforços para atendimento integral dos prazo contidos na referida portaria, haja vista que sua inobservância poderá ensejar as penalidades previstas no § 2º do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

Inobservância de Prazos-limite do PIPCP

Inobservância a prazos-limite obrigatórios de implantação de procedimentos até o exercício 2019, previstos no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, aprovados pela Portaria STN nº 548/2015.

Diante disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

7 Ponderações sobre as Ações Governamentais Específicas

7.1 Ordem Cronológica de Pagamentos

O Decreto nº 9.561/2019 regulamentou a cronologia de pagamentos no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Sob o prisma da mencionada regulamentação, foi identificado o percentual de indícios de quebra da ordem cronológica de pagamentos de 48,14% no exercício de 2019. No exercício pretérito, esse percentual foi de 93,19%.

Nada obstante a redução considerável, o descumprimento da ordem cronológica de pagamentos é uma situação grave e com potencial de prejuízo ao erário, restando demonstrado a inobservância de normas constitucionais e legais, em especial o previsto no art. 5º da Lei nº 8.666/93, podendo se sujeitar o gestor às consequências previstas.

Ante a situação encontrada, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

Descumprimento de ordem cronológica de pagamentos no Estado de Goiás

O descumprimento da ordem cronológica de pagamentos é uma situação grave e com potencial de prejuízo ao erário, restando demonstrado a inobservância de normas constitucionais e legais, em especial o previsto no art. 5º da Lei nº 8.666/93, podendo se sujeitar o gestor às consequências previstas.

Diante disso, há que se expedir DETERMINAÇÃO ao Governo de Goiás, para que adote a medida indicada ao final deste Relatório a fim de sanar a irregularidade.

7.2 Registro da situação tocante às providências adotadas pelo Governo do Estado em face das Determinações e Recomendações do TCE-GO constantes do Parecer Prévio das Contas relativas ao exercício de 2018

O Parecer Prévio relativo às Contas do Governador do exercício de 2018 expediu 40 determinações e 6 recomendações ao Governo do Estado de Goiás.

Como apontado incialmente, tais medidas não são formalmente exigíveis, visto que o Parecer Prévio se encontra integralmente suspenso em virtude de decisão liminar do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (mandado de segurança nº 5330507.90.2019.8.09.0000).

Nesse cenário, o governo do Estado argumentou que seria necessário aguardar decisão final sobre o julgamento da Prestação de Contas Anual do Governador de 2018 para, posteriormente, analisar as ações necessárias para o atendimento da decisão ali exarada.

De todo modo, a Unidade Técnica entende que a adoção de providências para sanar as irregularidades e impropriedades que

resultaram na edição das referidas recomendações e determinações são necessárias e precisam ser adotadas pela Administração Pública.

Assim, a Secretaria de Estado da Economia apresentou Notas Técnicas explicitando o processo de implementação das medidas necessárias e nos encontros técnicos realizados com este Tribunal de Contas, apresentou ações destinadas ao atendimento daquele Parecer Prévio.

Entrementes, verificou-se que das 40 determinações exaradas naquele Parecer Prévio, 23 foram plenamente atendidas, e das 6 recomendações ao Governo, o atendimento completo foi de 2 delas.

Pode-se entender que houve melhoria, no exercício de 2019, no percentual de atendimento das determinações e recomendações emitidas por esta Corte a nível de Parecer Prévio, ressaltando-se, todavia, que cerca de 45,6% das recomendações e determinações sobre as contas do governador de 2018 ainda não foram integralmente atendidas.

Conclusão

Destarte, sem a pretensão de esgotar todas as questões narradas no mencionado Relatório Técnico, buscou-se, na presente análise, avaliar o cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais que orientam a gestão política do Governador do Estado de Goiás, na direção superior do Poder Executivo, bem com apresentar as principais ocorrências relacionadas ao planejamento, à execução orçamentária e financeira, à gestão fiscal e patrimonial do Estado de Goiás no exercício de 2019 e, em alguns pontos, em exercícios anteriores, com o objetivo de fundamentar a proposta de Parecer Prévio que será encaminhado ao Poder Legislativo do Estado de Goiás.

Por fim, em face de todo o exposto, presumida a legitimidade dos documentos e informações constantes dos autos, e considerando que restou evidenciado nas Contas o esforço e comprometimento do governo com o equilíbrio orçamentário, com o cumprimento das metas fiscais, com a transparência na gestão fiscal, com o cumprimento dos índices constitucionais, notadamente de Saúde e Educação, com a observância dos limites de endividamento, com a gestão do patrimônio público e com a implementação das determinações e recomendações desta Corte de Contas, exaradas em Pareceres Prévios de exercícios anteriores, ressalvadas as irregularidades evidenciadas no Relatório Técnico, que serão objeto de determinações e recomendações, mormente numa visão holística das Contas Anuais do Governador, manifesto opinião pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas do Excelentíssimo Governador do Estado de Goiás, Ronaldo Ramos Caiado, referentes ao exercício de 2019, com expedição das seguintes determinações e recomendações:

DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência das características qualitativas de compreensibilidade, tempestividade e verificabilidade, criar contas de controle detalhadas dentro de Obrigações por Competência para o registro em conta específica dos fatos contábeis: despesas sem prévio empenho do exercício; despesas sem prévio empenho dos exercícios anteriores; provisões; e/ou outros;

2) Em razão do apontamento sobre a impropriedade no controle da destinação dos recursos públicos, instituir mecanismos nos sistemas orçamentário, financeiro e contábil para que estes evidenciem a real origem de recurso para cobertura das despesas;

3) Em razão do apontamento sobre a inobservância dos artigos 85 e 89 da Lei nº 4.320/64, evidenciar no Anexo 9-A da Lei nº 4.320/64 os valores dos recursos destinados a projetos e os valores das despesas realizadas com recursos vinculados;

4) Em razão do apontamento sobre a inobservância do artigo 6º da Lei Estadual nº 18.025/2013 pelas Organizações Sociais da Saúde, monitorar o cumprimento da transparência ativa pelas OSS, em especial quanto à necessidade de atualização das informações relacionadas à remuneração de seus funcionários e diretores;

5) Em razão da inobservância do item "04.05.05 Instruções de Preenchimento" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, 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;

6) Em razão do apontamento sobre a inobservância do item "04.05.01 Introdução" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, publicar a versão consolidada do Relatório de Gestão fiscal, Anexo 5 – Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar;

7) Em razão do apontamento sobre a insuficiência de caixa no Tesouro Estadual, cumprir o cronograma para o equacionamento definitivo deste saldo negativo do Tesouro até o exercício de 2022, adotando redução proporcional a cada exercício de no mínimo 20%, conforme entendimento fixado no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2017;

8) Em razão do apontamento sobre o descumprimento do art. 50º, I e III, da LC nº 101/00 bem como dos requisitos de transparência, representação fidedigna e verificabilidade das informações pelo registro de saldos contábeis junto à Centralizadora e CUTE sem sustentação financeira, 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, tanto em relação à Conta Centralizadora quanto 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;

9) Em razão do apontamento sobre a reversão à maior de saldos financeiros ao Tesouro Estadual, limitar-se a reverter recursos dos fundos especiais ao Tesouro Estadual, nos termos da Lei Estadual nº 19.505/2016, alterada pela Lei 20.195 de 06 de julho de 2018, 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;

10) Em razão do apontamento de intempestividade da contabilização da renúncia de receitas, promover oportunamente a contabilização pelo regime de competência, de acordo com item 4.5 do MCASP;

11) Em razão do apontamento sobre a ausência de controle quanto ao percentual legal de repasse aos Municípios, nos termos estabelecidos no art. 107, III e IV da CE, finalizar, em 2020, a auditoria na arrecadação e distribuição de tributos do Estado, apresentar os resultados ao TCE-GO e, confirmada a diferença de repasse a menor da receita de ICMS no exercício de 2019, realizar a recomposição dos valores aos Municípios, conforme quotas-partes de 2019, bem como adequar a regra de negócio para as transferências constitucionais, tendo em vista a recorrência na diferença de valores distribuídos nos últimos exercícios;

12) Em razão do apontamento sobre o repasse a menor ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no exercício de 2019, recompor os valores devidos ao Fundeb relativos a 2019, referentes ao adicional de 2% do ICMS, até o final do exercício de 2022, devendo, para tanto e excepcionalmente, a Secretaria de Estado da Economia celebrar TAG com o TCE/GO, até o final do exercício de 2020; promover no exercício de 2020, a transferência de recursos ao Fundeb incluindo o adicional de 2% do ICMS, e realizar monitoramento na regra de negócio junto às instituições arrecadadoras do Estado, tendo em vista a recorrência na diferença de apuração dos valores devidos ao FNDE nos últimos exercícios e para atendimento do Acórdão TCE nº 121/2016;

13) Em razão do apontamento sobre a divergência dos dados enviados ao Ministério da Saúde em relação ao demonstrativo de despesas próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde, conciliar as informações transmitidas ao Portal SIOPS com aquelas divulgadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Anexo 12, evitando-se a discrepância nos valores apresentados;

14) Em razão do apontamento sobre a situação patrimonial do Estado, concluir o processo de inventário e de mensuração dos bens patrimoniais móveis e imóveis estaduais;

15) Em razão do apontamento sobre a divergência de conciliação e inobservância aos procedimentos de registro dos Depósitos Judiciais, concluir, em conjunto com o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, os levantamentos e estudos necessários para a correta identificação e conciliação dos valores de Depósitos Judiciais utilizados pelo Estado, bem como a completa identificação do objeto das lides e a constituição do Fundo de Reserva, em especial aos recursos de depósitos judiciais que se referem a processos onde o Estado não é parte, em atenção às instruções contidas no IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, da STN;

16) Em razão do apontamento sobre a inobservância dos prazos-limite estipulados no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP pela Secretaria do Tesouro Nacional, concluir a implantação dos procedimentos previstos no PIPCP, aprovado pela Portaria STN nº 548/2015;

17) Em razão do apontamento sobre a operacionalização da Ordem Cronológica de Pagamentos em Goiás, adotar providências com vistas a editar projeto de lei/decreto para regulamentar, no âmbito do Estado, o artigo 5° da Lei n° 8.666/93, alcançando todos os Poderes e Órgãos, e adequar o sistema de execução orçamentária e financeira de modo a suprimir possíveis imprecisões e fragilidades inerentes à ordem cronológica de pagamentos;

RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência de sustentação financeira e a classificação de saldos gerenciais para os órgãos e entidades, rever a sistemática de operacionalização da CUTE, principalmente no que tange ao registro das disponibilidades individualizadas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Conta Única, de modo a garantir que em seus respectivos demonstrativos contábeis e posteriores prestações de contas, a disponibilidade de caixa seja apresentada de maneira transparente, fidedigna, compreensível e verificável;

2) Em razão do apontamento sobre a ausência de operacionalização efetiva do Conselho de Acompanhamento, Controle Social e Fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, assegurar o pleno funcionamento do Confundeb em Goiás, no intuito de fortalecer a transparência e o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundeb no Estado;

3) Em razão do apontamento sobre a aplicação incompleta do processo de mensuração da Dívida Ativa estadual, concluir os estudos necessários a propiciar a criação de metodologia confiável de qualificação dos créditos inscritos e proceder, de forma adequada e completa, a escrituração do Ajuste para Perdas da Dívida Ativa;

4) Em razão do apontamento sobre a parcial observância do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 39 da Lei nº 20.245/2018, criar mecanismos, no Sistema de Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás, para possibilitar o cumprimento integral 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, garantindo a real independência de todos os Poderes e Órgãos Autônomos, nos termos previstos pela Constituição Federal;

RECOMENDAÇÕES aos Poderes e Órgãos Autônomos:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência de operacionalização do órgão previdenciário estadual nos pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas, reconhecidos por decisão judicial ou administrativa, promovam alteração na Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica nº 03/2016, por descumprir o artigo 90 da LCE nº 77/2010;

2) Em razão da inobservância do item "04.05.05 Instruções de Preenchimento" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, realizem a inclusão das Obrigações por Competência e os saldos relativos aos depósitos restituíveis e valores vinculados, no campo "Demais Obrigações Financeiras" do Relatório de Gestão Fiscal, Anexo 5 - Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar;

3) Em razão do apontamento sobre as obrigações incorridas e que não foram registradas orçamentariamente, informem as Obrigações por Competência, no Portal de Aplicações, bem como observem os atributos qualitativos da informação, conforme disposto no item "3.4.1 Despesas sem Prévio Empenho" deste Relatório.

Goiânia, 08 de julho de 2020.

CARLA CÍNTIA SANTILLO
Conselheira

PARECER PRÉVIO
CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR
EXERCÍCIO DE 2019

CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS. EXERCÍCIO DE 2019. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás, reunido pelo seu Tribunal Pleno em sessão extraordinária, em cumprimento ao disposto no artigo 26, I, da Constituição Estadual, apreciando o processo n.º 201900047000222, que trata das Contas Anuais do Governador do Estado de Goiás, referentes ao exercício de 2019;

Considerando que em razão dos impactos da pandemia de COVID-19, que ocasionou a suspensão dos prazos processuais e parcialmente as atividades no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás,

mediante a Portaria TCE nº 114/2020 – GPRES, bem como a suspensão das atividades da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, conforme Ato da Mesa Diretora n. 2, de 16 de março de 2020, alterado pelo Ato da Mesa Diretora n. 05, de 03 de abril de 2020, excepcionalmente, o prazo para apresentação das Contas Anuais do Governador, que se encerraria em 17 de abril, foi suspenso, nos termos do art. 4º do mencionado Ato, se estendendo até o dia 21 de maio de 2020.

Considerando a análise efetuada pela Controladoria-Geral do Estado, Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, referente as contas consolidadas;

Considerando o Relatório Técnico da Gerência de Controle de Contas desta Corte, demonstrando os resultados dos exames da Contas do Estado de Goiás referente ao exercício em comento;

Considerando que a análise técnica sobre as Contas de Governo, do exercício de 2019, não interfere, nem condiciona a apreciação das Contas dos demais Gestores e administradores, nos moldes do artigo 26, II, da Constituição Estadual;

Considerando que incumbe ao Poder Legislativo, com o auxílio técnico do Tribunal de Contas, o consequente julgamento das Contas Anuais do Governador;

Considerando que o Parecer Prévio relativo às Contas do Governador referente ao exercício de 2018, ainda não foi julgado pela Assembleia Legislativa, visto que o mesmo se encontra suspenso, em virtude de decisão liminar proferia pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, nos autos de Mandado de Segurança nº 5330507.90.2019.8.09.0000;

Considerando a análise realizada pela Relatora, Conselheira Carla Cíntia Santillo, a respeito destas Contas, com os respectivos esclarecimentos prestados pelo Governo Estadual;

RESOLVE o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, pelos integrantes do seu Tribunal Pleno, emitir Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas do Excelentíssimo Governador do Estado de Goiás, Ronaldo Ramos Caiado, referentes ao exercício de 2019, com a expedição das seguintes determinações e recomendações:

DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência das características qualitativas de compreensibilidade, tempestividade e verificabilidade, criar contas de controle detalhadas dentro de Obrigações por Competência para o registro em conta específica dos fatos contábeis: despesas sem prévio empenho do exercício; despesas sem prévio empenho dos exercícios anteriores; provisões; e/ou outros;

2) Em razão do apontamento sobre a impropriedade no controle da destinação dos recursos públicos, instituir mecanismos nos sistemas orçamentário, financeiro e contábil para que estes evidenciem a real origem de recurso para cobertura das despesas;

3) Em razão do apontamento sobre a inobservância dos artigos 85 e 89 da Lei nº 4.320/64, evidenciar no Anexo 9-A da Lei nº 4.320/64 os valores dos recursos destinados a projetos e os valores das despesas realizadas com recursos vinculados;

4) Em razão do apontamento sobre a inobservância do artigo 6º da Lei Estadual nº 18.025/2013 pelas Organizações Sociais da Saúde, monitorar o cumprimento da transparência ativa pelas OSS, em especial quanto à necessidade de atualização das informações relacionadas à remuneração de seus funcionários e diretores;

5) Em razão da inobservância do item "04.05.05 Instruções de Preenchimento" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, 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;

6) Em razão do apontamento sobre a inobservância do item "04.05.01 Introdução" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, publicar a versão consolidada do Relatório de Gestão fiscal, Anexo 5 – Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar;

7) Em razão do apontamento sobre a insuficiência de caixa no Tesouro Estadual, cumprir o cronograma para o equacionamento definitivo deste saldo negativo do Tesouro até o exercício de 2022, adotando redução proporcional a cada exercício de no mínimo 20%, conforme entendimento fixado no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2017;

8) Em razão do apontamento sobre o descumprimento do art. 50º, I e III, da LC nº 101/00 bem como dos requisitos de transparência, representação fidedigna e verificabilidade das informações pelo

registro de saldos contábeis junto à Centralizadora e CUTE sem sustentação financeira, 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, tanto em relação à Conta Centralizadora quanto 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;

9) Em razão do apontamento sobre a reversão à maior de saldos financeiros ao Tesouro Estadual, limitar-se a reverter recursos dos fundos especiais ao Tesouro Estadual, nos termos da Lei Estadual nº 19.505/2016, alterada pela Lei 20.195 de 06 de julho de 2018, 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;

10) Em razão do apontamento de intempestividade da contabilização da renúncia de receitas, promover oportunamente a contabilização pelo regime de competência, de acordo com item 4.5 do MCASP;

11) Em razão do apontamento sobre a ausência de controle quanto ao percentual legal de repasse aos Municípios, nos termos estabelecidos no art. 107, III e IV da CE, finalizar, em 2020, a auditoria na arrecadação e distribuição de tributos do Estado, apresentar os resultados ao TCE-GO e, confirmada a diferença de repasse a menor da receita de ICMS no exercício de 2019, realizar a recomposição dos valores aos Municípios, conforme quotas-partes de 2019, bem como adequar a regra de negócio para as transferências constitucionais, tendo em vista a recorrência na diferença de valores distribuídos nos últimos exercícios;

12) Em razão do apontamento sobre o repasse a menor ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no exercício de 2019, recompor os valores devidos ao Fundeb relativos a 2019, referentes ao adicional de 2% do ICMS, até o final do exercício de 2022, devendo, para tanto e excepcionalmente, a Secretaria de Estado da Economia celebrar TAG com o TCE/GO, até o final do exercício de 2020; promover no exercício de 2020, a transferência de recursos ao Fundeb incluindo o adicional de 2% do ICMS, e realizar monitoramento na regra de negócio junto às instituições arrecadadoras do Estado, tendo em vista a recorrência na diferença de apuração dos valores devidos ao FNDE nos últimos exercícios e para atendimento do Acórdão TCE nº 121/2016;

13) Em razão do apontamento sobre a divergência dos dados enviados ao Ministério da Saúde em relação ao demonstrativo de despesas próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde, conciliar as informações transmitidas ao Portal SIOPS com aquelas divulgadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Anexo 12, evitando-se a discrepância nos valores apresentados;

14) Em razão do apontamento sobre a situação patrimonial do Estado, concluir o processo de inventário e de mensuração dos bens patrimoniais móveis e imóveis estaduais;

15) Em razão do apontamento sobre a divergência de conciliação e inobservância aos procedimentos de registro dos Depósitos Judiciais, concluir, em conjunto com o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, os levantamentos e estudos necessários para a correta identificação e conciliação dos valores de Depósitos Judiciais utilizados pelo Estado, bem como a completa identificação do objeto das lides e a constituição do Fundo de Reserva, em especial aos recursos de depósitos judiciais que se referem a processos onde o Estado não é parte, em atenção às instruções contidas no IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, da STN;

16) Em razão do apontamento sobre a inobservância dos prazos-limite estipulados no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP pela Secretaria do Tesouro Nacional, concluir a implantação dos procedimentos previstos no PIPCP, aprovado pela Portaria STN nº 548/2015;

17) Em razão do apontamento sobre a operacionalização da Ordem Cronológica de Pagamentos em Goiás, adotar providências com vistas a editar projeto de lei/decreto para regulamentar, no âmbito do Estado, o artigo 5° da Lei n° 8.666/93, alcançando todos os Poderes e Órgãos, e adequar o sistema de execução orçamentária e financeira de modo a suprimir possíveis imprecisões e fragilidades inerentes à ordem cronológica de pagamentos;

RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência de sustentação financeira e a

classificação de saldos gerenciais para os órgãos e entidades, rever a sistemática de operacionalização da CUTE, principalmente no que tange ao registro das disponibilidades individualizadas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Conta Única, de modo a garantir que em seus respectivos demonstrativos contábeis e posteriores prestações de contas, a disponibilidade de caixa seja apresentada de maneira transparente, fidedigna, compreensível e verificável;

2) Em razão do apontamento sobre a ausência de operacionalização efetiva do Conselho de Acompanhamento, Controle Social e Fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, assegurar o pleno funcionamento do Confundeb em Goiás, no intuito de fortalecer a transparência e o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundeb no Estado;

3) Em razão do apontamento sobre a aplicação incompleta do processo de mensuração da Dívida Ativa estadual, concluir os estudos necessários a propiciar a criação de metodologia confiável de qualificação dos créditos inscritos e proceder, de forma adequada e completa, a escrituração do Ajuste para Perdas da Dívida Ativa;

4) Em razão do apontamento sobre a parcial observância do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 39 da Lei nº 20.245/2018, criar mecanismos, no Sistema de Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás, para possibilitar o cumprimento integral 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, garantindo a real independência de todos os Poderes e Órgãos Autônomos, nos termos previstos pela Constituição Federal;

RECOMENDAÇÕES aos Poderes e Órgãos Autônomos:

1) Em razão do apontamento sobre a ausência de operacionalização do órgão previdenciário estadual nos pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas, reconhecidos por decisão judicial ou administrativa, promovam alteração na Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica nº 03/2016, por descumprir o artigo 90 da LCE nº 77/2010;

2) Em razão da inobservância do item "04.05.05 Instruções de Preenchimento" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, realizem a inclusão das Obrigações por Competência e os saldos relativos aos depósitos restituíveis e valores vinculados, no campo "Demais Obrigações Financeiras" do Relatório de Gestão Fiscal, Anexo 5 - Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar;

3) Em razão do apontamento sobre as obrigações incorridas e que não foram registradas orçamentariamente, informem as Obrigações por Competência, no Portal de Aplicações, bem como observem os atributos qualitativos da informação, conforme disposto no item "3.4.1 Despesas sem Prévio Empenho" deste Relatório.

Presentes os Conselheiros: Celmar Rech (Presidente), Carla Cintia Santillo (Relatora), Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota, Edson José Ferrari, Kennedy de Sousa Trindade, Saulo Marques Mesquita (Com ressalva) e Helder Valin Barbosa. Representante do Ministério Público de Contas: Maisa de Castro Sousa. Sessão Plenária Extraordinária Nº 2/2020 (Virtual). Processo julgado em: 09/07/2020.

Fim da publicação.

TCE
Fls:

259

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
SERVIÇO DE CONTROLE DAS DELIBERAÇÕES

ANEXO/2020 - SERV-DELIBERACAO

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

TCE
Fls:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

SECRETARIA-GERAL

OUTROS Nº /0 - SEC-GERAL

A PUBLICAÇÃO E, POSTERIORMENTE, À COMISSÃO DE TRIBUTAÇÃO FINANÇAS E ORÇAMENTO.

Em 04/08/2020

1º Secretário

PROCESSO LEGISLATIVO

Nº 2020003342

ESTADO DE GOIÁS
261
FOLHAS
AM
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Data Autuação: 20/07/2020
Nº Ofício: 1495 - TCE
Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
Autor: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
Tipo: PRESTAÇÃO DE CONTAS
Subtipo: GERAL
Assunto:
ENCAMINHA PARECER PRÉVIO. CONTAS DO GOVERNO, EXERCÍCIO 2019. PROCESSO SEI Nº 202000047001443.

2020003342

ALEGO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE GOIÁS
A CASA É SUA

OFÍCIO Nº 1495 SERV-PUBLICA/2020 GPRES

Goiânia, 14 de julho de 2020.

A Sua Excelência o Senhor
LISSAUER VIEIRA
PRESIDENTE
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
NESTA

Assunto: Encaminha Parecer Prévio. Contas de Governo. Exercício 2019. Processo 201900047000222.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Em atenção ao artigo 11, inciso VII, da Constituição do Estado de Goiás, que prevê a competência exclusiva dessa Assembleia Legislativa para **julgar** as Contas Anuais de Governo, encaminho a Vossa Excelência cópia integral dos autos do processo sob o Protocolo nº 201900047000222, contendo o Parecer Prévio referente às contas anuais do Exercício de 2019.

Respeitosamente,

Conselheiro Celmar Rech
PRESIDENTE

Anexos: Cópia integral do Processo 201900047000222.

TCE
Fls:

PROTOCOLO 03 FOLHAS ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA-GO

ESTADO DE GOIÁS 263 FOLHAS An ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

ANEXO/2020 - GPRES

Digitally signed by CELMAR RECH:40178293091
Date: 2020.07.14 14:35:08 -03:00
Reason: Assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º, inc. II – certificado digital

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.

TCE
Fls:

PROTOCOLO 04 FOLHAS ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

ESTADO DE GOIÁS 264 FOLHAS An ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

SECRETARIA-GERAL

OFÍCIO Nº /0 - SEC-GERAL

Digitally signed by MARCELO AUGUSTO PEDREIRA XAVIER:01585329100
Date: 2020.07.14 18:34:32 -03:00
Reason: Assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º, inc. II – certificado digital

ASSINADO ELETRONICAMENTE

A PUBLICAÇÃO E, POSTERIORMENTE, À COMISSÃO DE TRIBUTAÇÃO FINANÇAS E ORÇAMENTO.

Em 04/08/2020

1º Secretário