



Parecer MPC/GO
Contas do Governador
2019

Ministério Público de Contas do Estado de Goiás



SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS _____	5
2. DO RELATÓRIO TÉCNICO _____	7
2.1. Ação Setorial do Governo _____	7
2.2. Gestão Orçamentária e Financeira _____	7
2.3. Gestão Fiscal _____	8
2.4. Vinculações Constitucionais _____	12
2.5. Gestão Patrimonial _____	13
2.6. Ações Governamentais Específicas _____	14
2.7. Determinações e Recomendações _____	15
3. DO PARECER PRÉVIO _____	19
4. O PARECER DO MPC/GO _____	21
4.1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA _____	21
4.1.1. Orçamento _____	21
4.1.2. Alterações Orçamentárias _____	21
4.1.3. Créditos Adicionais _____	22
4.1.3.1. <i>Autorização legislativa e origens do recurso</i> _____	23
4.1.4. Receita _____	25
4.1.5. Despesas sem Empenho Prévio _____	26
4.1.6. Gastos com Publicidade e Propaganda _____	27
4.1.7. Representação não fidedigna dos Recursos utilizados para realização das Despesas _____	29
4.2. GESTÃO FISCAL _____	30
4.2.1. Apuração da Receita Corrente Líquida _____	30
4.2.2. Despesas com Pessoal _____	32
4.2.3. Limite Legal de Endividamento: Precatórios _____	34
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 _____	35
4.2.5. Transparência na gestão fiscal - Descumprimento do artigo 6º da Lei Estadual nº 18.025/2013 pelas Organizações Sociais que administram os hospitais públicos estaduais _____	38
4.2.6. Restos a Pagar e Disponibilidade de Caixa _____	39

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	40
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	40
4.2.6.3. Não publicação da versão consolidada do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar	41
4.2.7. Conta Centralizadora e Conta Única do Tesouro Estadual	41
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)	42
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	43
4.2.8. Contabilização intempestiva da Renúncia de Receitas	44
4.3. VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS	45
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	45
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	46
4.3.3. Aplicação de Receita em ciência e tecnologia, inclusive educação superior estadual	47
4.3.4. Aplicação de Receita na manutenção e desenvolvimento do ensino	49
4.3.4.1. Cumprimento do Índice no exercício de 2018	51
4.3.4.2. Cumprimento do índice no exercício de 2008 – Convênio firmado com a Agetop e Termo de Ajustamento de Gestão	53
4.3.5. Aplicação de recursos pelo Fundeb	55
4.3.5.1. Relatório do Conselho Estadual do Fundeb	57
4.3.6. Aplicação em ações e serviços públicos de saúde	59
4.3.6.1. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde	60

4.3.6.2. Despesas com saúde executadas por meio de Organização Social	61
4.3.7. Aplicação DE Receita do Fundo Cultural	63
4.3.8. Aderência da Constituição Estadual à Constituição Federal	64
4.4. GESTÃO PATRIMONIAL	66
4.4.1. Dívida Ativa	66
4.4.1.1. Aplicação incompleta do processo de mensuração da dívida ativa estadual, principalmente aos aspectos relacionados ao ajuste de perdas	66
4.4.2. Divergência de conciliação e inobservância aos procedimentos de registro dos depósitos judiciais	67
4.4.3. Inobservância de prazos-limites do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)	69
4.5. PONDERAÇÕES SOBRE AÇÕES GOVERNAMENTAIS ESPECÍFICAS	70
4.5.1. Descumprimento da ordem cronológica de pagamentos	70
4.5.2. Composição da força de trabalho da Administração Pública Estadual – excessivo número de servidores temporários e comissionados	73
4.5.3. Atendimento das determinações e recomendações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás nas Contas do Governador do exercício de 2018	74
5. CONCLUSÃO	79

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 Goiás 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 Tofoli.
- 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, evidenciando 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 arrecadoras 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 Judiciais 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 5º da Lei nº 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

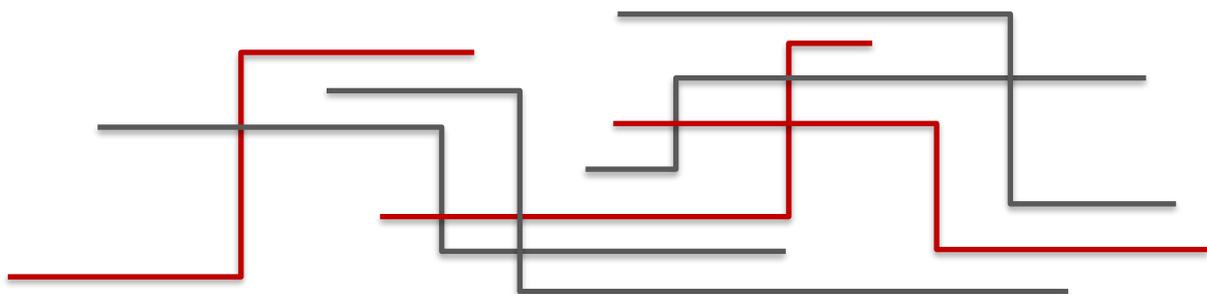
1. Excluir da Receita Corrente Líquida - RCL as receitas de serviços do IPASGO, uma vez que tais receitas não pertencem ao Estado por serem recursos de terceiros, com finalidade vinculada e oriundas de descontos dos servidores públicos estaduais, municipais, bem como parcelas pagas por outros dependentes 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 nº 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 nº 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 nº 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 conseqüentemente, 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 conseqüente 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

MPC/GO - Parecer das Contas do Governador do Estado de Goiás - Ano 2019

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 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 PREVIDENCIÁRIOS 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 termos, 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 6º da Lei Estadual nº 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 Cidadão¹, 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 assecuração 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, evidenciando 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 abará as instituições financeiras arrecadoras, com o objetivo de que estas implementem as regras da nova versão do Manual de Repasse Financeiro.

Assim, e tendo 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 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”.

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 inexistente 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 Federal²:

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. 6º), 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, I e 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 FUNDEB.**(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/Cgfs/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 consta [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 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 para 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.

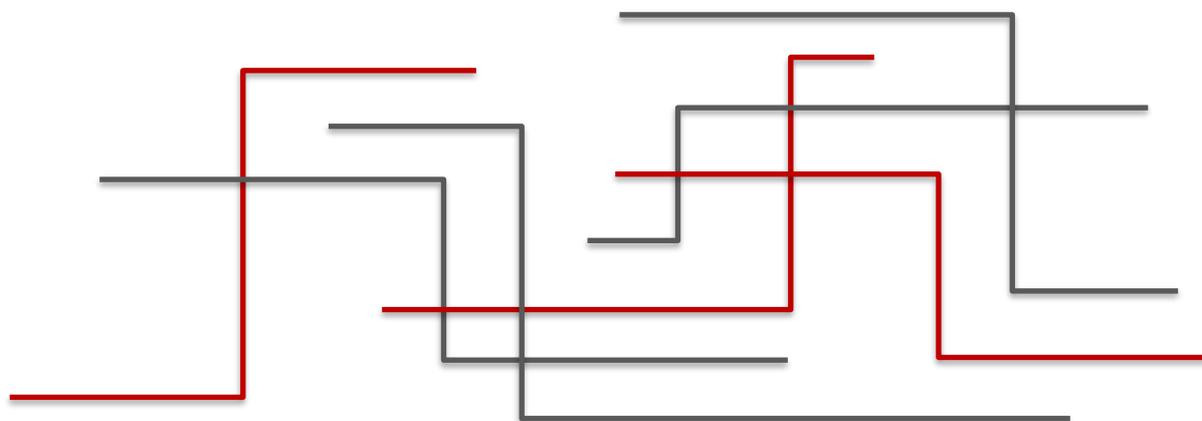
³ <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/principio-da-nao-afetacao-de-receitas> - Acesso em 10.07.2020
MPC/GO - Parecer das Contas do Governador do Estado de Goiás - Ano 2019

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 fiscal⁴. 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 Judiciais 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 5º da Lei nº 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 nº 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 órgãos 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 atuam 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, inevitavelmente 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:

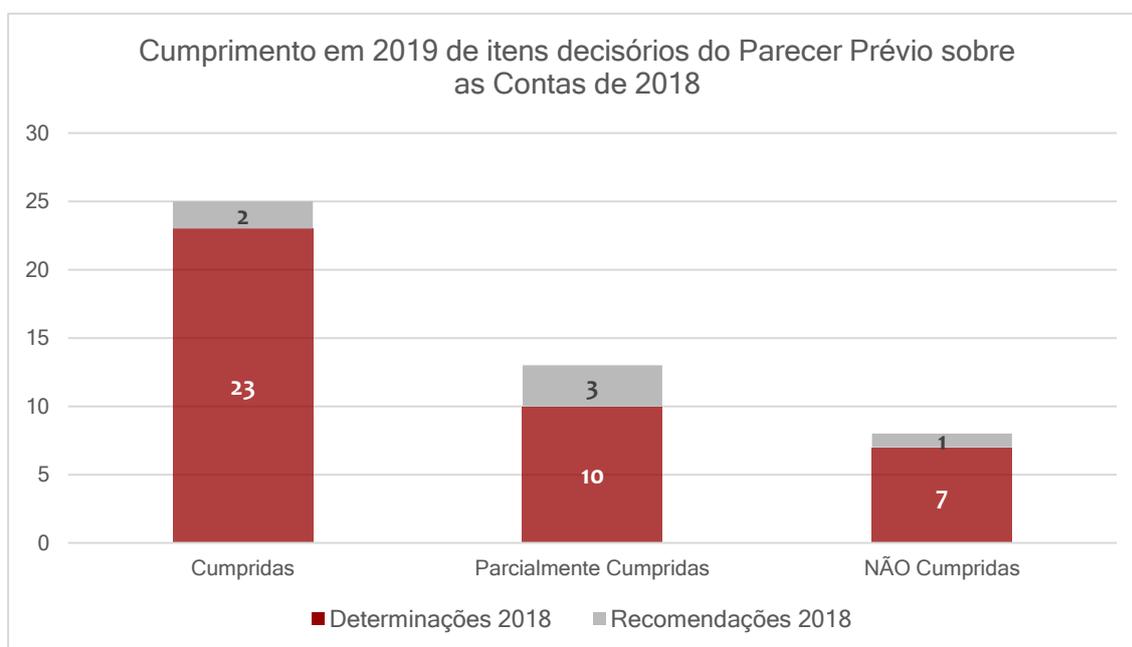


Figura 1. Cumprimento em 2019 de itens decisórios do Parecer Prévio sobre as Contas de 2018

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:

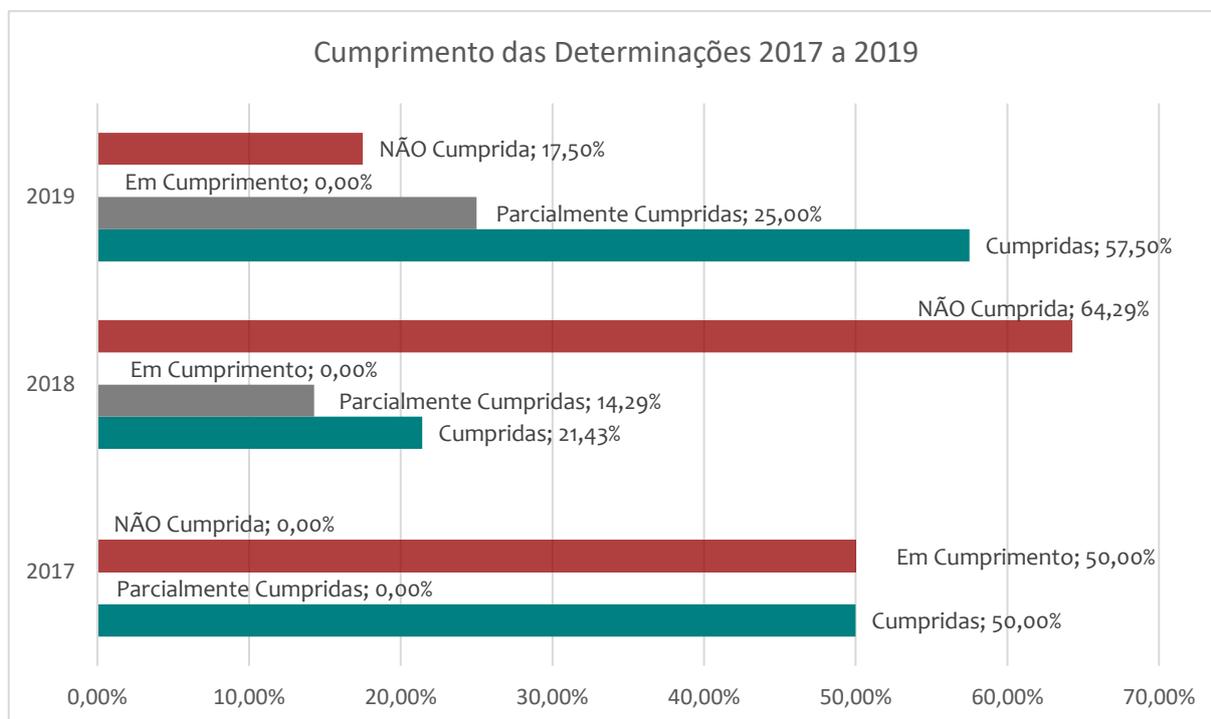


Figura 2. Cumprimento das Determinações 2017 a 2019

Nota-se, pela figura 2, que no último exercício o percentual de determinações cumpridas foi o maior (57,50%).

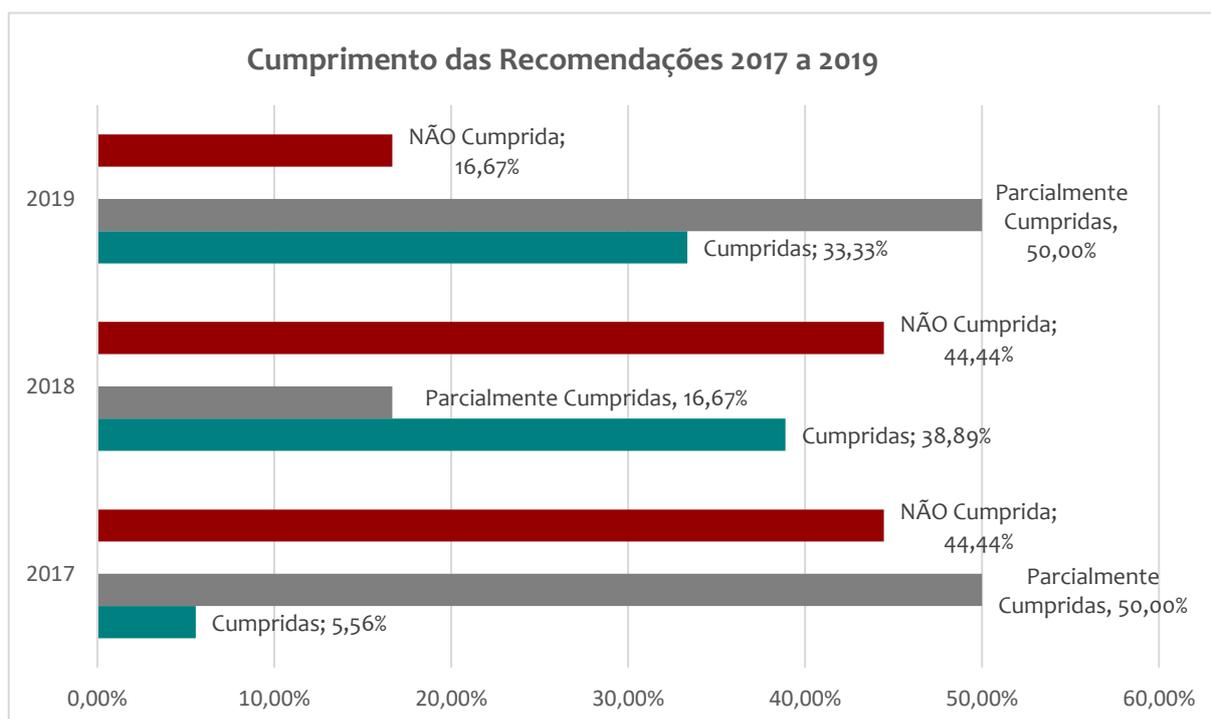


Figura 3. Cumprimento das Recomendações 2017 a 2019

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 intranscendência, 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.

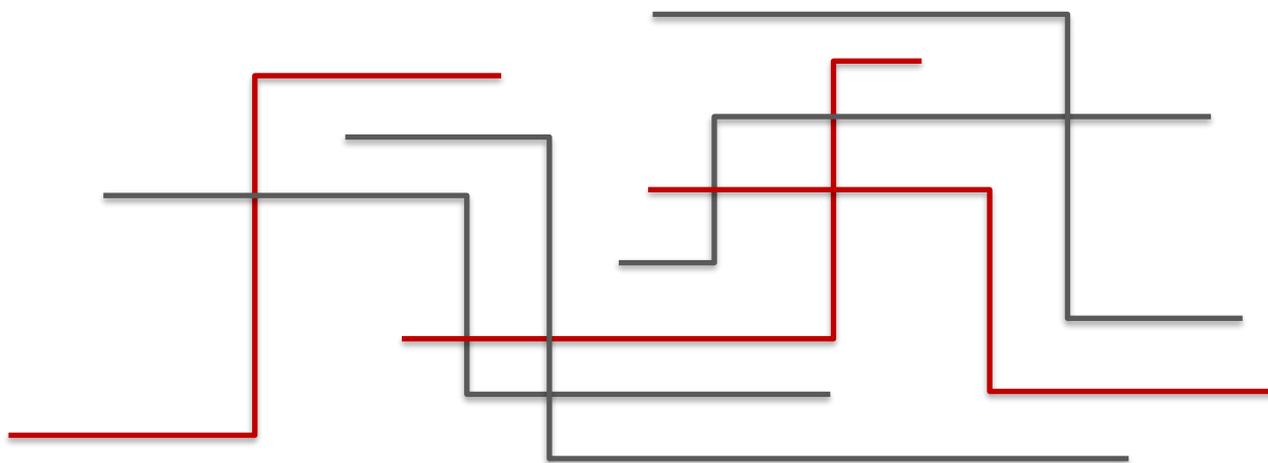
No entanto, reconhece-se, que eventual descumprimento possa vir a ser justificados em razão de circunstâncias alheias a vontade do gestor. A insuficiência financeira, caso não decorra de ato da autoridade, é motivo para justificar o não cumprimento, ainda que temporário, de uma determinação como esta.

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 fase 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 Relatório⁵ 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 exigí-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.



