

**Ministério Público de Contas
do Estado de Goiás**

PARECER MPC/GO

2020

**CONTAS DO
GOVERNADOR**



Ministério Público de Contas do Estado de Goiás

PROCURADORES DE CONTAS

- MAISA DE CASTRO SOUSA
(Procuradora-Geral)
- FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO
- CARLOS GUSTAVO SILVA RODRIGUES
- EDUARDO LUZ GONÇALVES
- SILVESTRE GOMES DOS ANJOS



Nota Introdutória

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (RITCE-GO) prevê a distribuição de cópia do Relatório e Parecer Prévio à Procuradoria-Geral de Contas no prazo de até 72 (setenta e duas) horas antes da sessão extraordinária designada para a apreciação das Contas Anuais do Governador.

Por praxe, o acesso à documentação relativa às Contas do Governador, incluindo a proposta de Parecer Prévio, sempre foi conferido ao Ministério Público de Contas (MPC) no prazo limite definido na norma, sistemática prejudicial à elaboração de uma manifestação de qualidade.

Nesta processualística o MPC tem contato com os elementos para emissão de seu parecer apenas após o Relator já ter formado sua convicção acerca da matéria. Assim, acaba por ficar relevado a um segundo plano a contribuição que o Parquet de Contas pode oferecer.

Ocorre que o Regimento Interno foi alterado este ano pela Resolução nº 2/2021, de forma que passou a conferir ao Ministério Público de Contas o prazo de 05 dias para manifestar em processos desta natureza (art. 71, §1º).

Diferente do que até então ocorria, no presente ano o Exmo. Conselheiro Relator permitiu o acesso do MPC à documentação que integra as Contas do Governador, bem como ao Relatório expedido pela área técnica, em prazo superior ao mínimo de 72 horas estabelecido no Regimento Interno.

No entanto, não lhe foi formalmente ofertada a oportunidade de apresentar sua manifestação antes da emissão da proposta de Parecer Prévio.

Assim, e considerando que já foi designada data para a sessão em que as Contas do Governador serão apreciadas (16 de junho), o Ministério Público Contas entende por bem apresentar seu parecer neste momento a fim de que seu teor seja considerado pelo Conselheiro Relator na elaboração do Parecer Prévio.

Este procedimento se mostra alinhado com um dos pontos abordados pela Resolução nº 01/2021 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que trata da “sistematização da apreciação do Parecer Prévio nas contas do Chefe do Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes”.

Referida Resolução tem como objetivo disponibilizar um referencial para que os Tribunais de Contas aprimorem seus regulamentos, procedimentos e práticas relacionados à emissão de Parecer Prévio, de modo a conferir-lhes mais tempestividade, compreensão e relevância, ressignificando o seu alcance enquanto instrumento de controle da própria democracia representativa.

As diretrizes aprovadas se coadunam com os compromissos assumidos nas Cartas de Foz do Iguaçu/PR (2019) e de Cuiabá/MT (2016), voltados ao aprimoramento e fortalecimento da efetividade dos Tribunais de Contas do Brasil, e se justificam em virtude da ausência de parâmetros nacionais uniformes para que os pareceres prévios se esgotem como instrumentos efetivos de “accountability” horizontal e vertical do Chefe do Poder Executivo, bem como fontes importantes para o exercício do controle social.

Para tanto, buscam cumprir as seguintes finalidades:

- a) Estabelecer a processualística mínima e os prazos de referências para a deliberação do Parecer Prévio;*
- b) Fixar um conteúdo mínimo das informações que devem constar no Parecer Prévio;*

- c) Estabelecer situações que ensejam opinião adversa ou abstenção de opinião, que podem acarretar Parecer Prévio pela rejeição das contas, bem como as circunstâncias que ensejam opinião com ressalva;
- d) Estabelecer procedimentos para o monitoramento das deliberações exaradas no Parecer Prévio;
- e) Estabelecer a divulgação, a transparência e o controle social dos pareceres prévios; e
- f) Identificar e divulgar boas práticas, promovendo o intercâmbio de experiências e soluções.
- g) No âmbito desta Corte de Contas, os critérios para organização e apresentação das Contas Anuais do Governador foram estabelecidos mediante a Resolução Normativa nº 007/2018, alterada pela Resolução Normativa nº 10/2020.

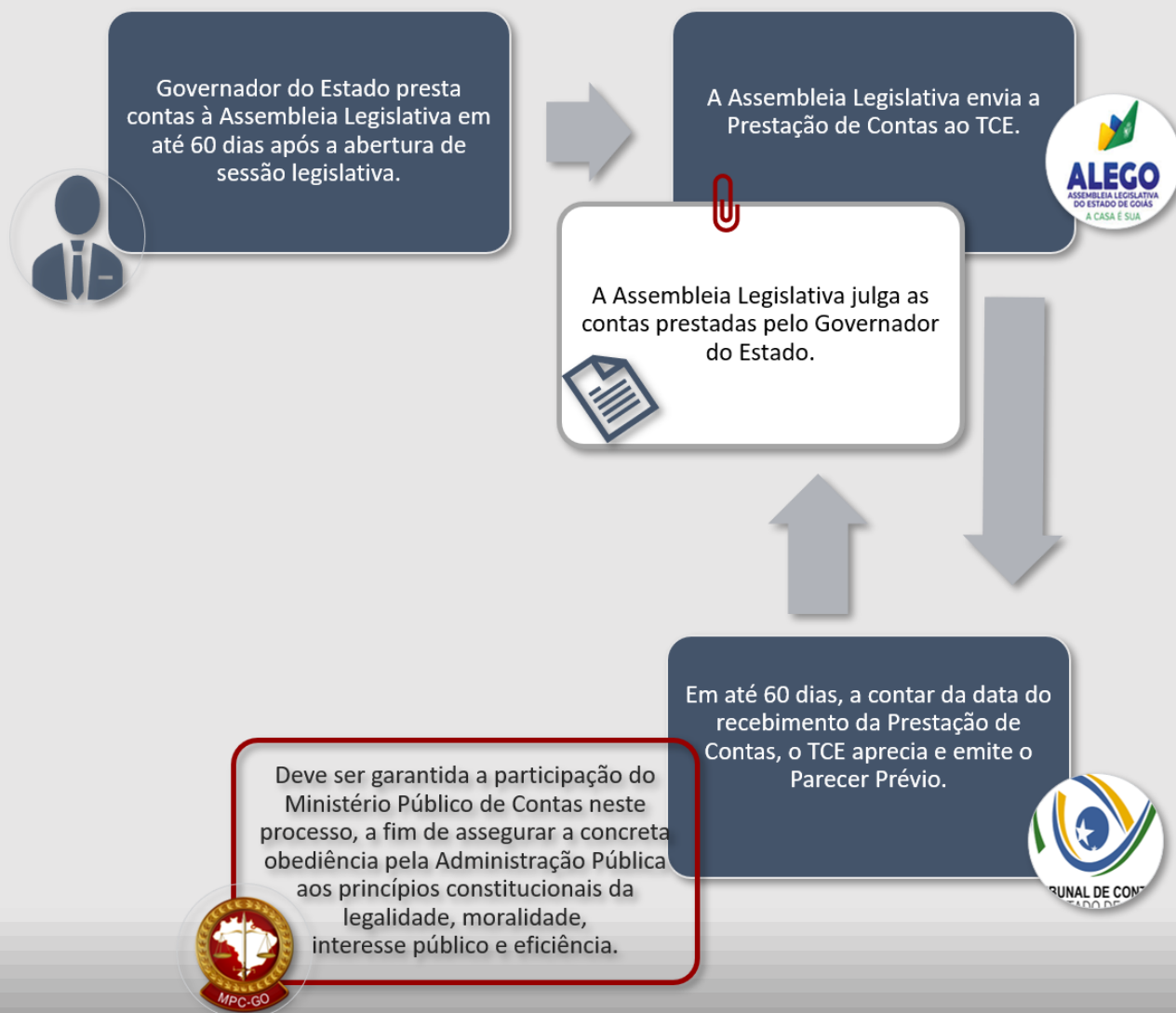
Contudo, tendo em vista as diretrizes estabelecidas pela ATRICON, verifica-se oportunidades de melhoria nos regulamentos do TCE-GO, de modo a incluir, especialmente, previsão sobre: (i) a emissão de opinião conclusiva no relatório técnico, que poderá ser sem ressalva, com ressalva, abstenção de opinião ou adversa, apontando as distorções, impropriedades e/ou irregularidades encontradas passíveis de opinião adversa ou com ressalva, conforme as Normas de Auditoria aplicada ao Setor Público (item 38.2 e 38.4.2); (ii) informação do plano de governo registrado na Justiça Eleitoral, para fins de exercício da "accountability" vertical, divulgando, na medida do possível, a sua relação com os programas governamentais (item 38.4.5.1); (iii) divulgação do Parecer Prévio, na íntegra e em versão simplificada, com infográficos, os relatórios técnicos, os pareceres e os votos emitidos durante a deliberação, nos sítios eletrônicos oficiais dos Tribunais de Contas na internet, com acesso visível e destacado e em linguagem de fácil compreensão, que auxiliem a compreensão do conteúdo dos pareceres prévios pelos cidadãos (item 41.2).

Quanto à manifestação do Ministério Público de Contas, segundo orientações da Resolução ATRICON nº 01/2021, deve constar em ato próprio do Tribunal de Contas prazo determinado para a sua atuação no exercício do seu múnus público de fiscal da lei.

No fluxograma do processo de contas do Chefe do Poder Executivo, constante no Anexo II da mencionada resolução, o Relatório Técnico Conclusivo é encaminhando ao MPC antes da elaboração do Parecer Prévio, tendo em vista, ainda, que esse último deve apresentar os fundamentos legais para afastar a opinião com ressalvas ou adversa constante no Relatório Técnico e/ou irregularidades apontadas pelo MPC.

Ante o exposto, este Parquet de Contas aproveita a oportunidade para sugerir a este Tribunal de Contas o aprimoramento seus regulamentos, procedimentos e práticas relacionados à emissão de Parecer Prévio, consoante as diretrizes previstas na Resolução ATRICON nº 01/2021 de modo a assegurar a instrumentalização de "accountability" do Chefe do Poder Executivo e fomentar o exercício do controle social.

Como ocorre a apreciação das Contas do Governador do Estado



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.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS - Panorama 2020 | 1 |
| 2. DO RELATÓRIO TÉCNICO | 5 |
| 2.1. AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO..... | 5 |
| 2.2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA..... | 5 |
| 2.3. GESTÃO FISCAL..... | 6 |
| 2.4. VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS..... | 8 |
| 2.5. GESTÃO PATRIMONIAL..... | 9 |
| 2.6. AÇÕES GOVERNAMENTAIS ESPECÍFICAS..... | 11 |
| 2.7. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES..... | 11 |
| 2.7.1. Determinações ao Governo do Estado de Goiás..... | 11 |
| 2.7.2. Recomendações ao Governo do Estado de Goiás..... | 12 |
| 2.7.3. Recomendações aos Poderes e Órgãos Autônomos..... | 13 |
| 3. O PARECER DO MPC/GO | 14 |
| 3.1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA..... | 14 |
| 3.1.1. Orçamento..... | 14 |
| 3.1.2. Alterações Orçamentárias..... | 14 |
| 3.1.3. Receita..... | 16 |
| 3.1.4. Despesas..... | 17 |
| 3.1.5. Regra de Ouro..... | 18 |
| 3.1.6. Resultado orçamentário e financeiro por fonte de recurso..... | 19 |
| 3.2. GESTÃO FISCAL..... | 19 |
| 3.2.1. Receita Corrente Líquida..... | 19 |
| 3.2.2. Despesas com Pessoal..... | 21 |
| 3.2.3. Previdência dos servidores públicos estaduais..... | 22 |
| 3.2.4. Transparência na gestão fiscal..... | 23 |
| 3.2.5. Demais obrigações financeiras..... | 24 |
| 3.2.6. Disponibilidade de caixa e restos a pagar..... | 25 |
| 3.2.7. Conta Centralizadora e Conta Única do Tesouro Estadual..... | 25 |
| 3.2.8. Contabilização intempestiva da Renúncia de Receitas..... | 26 |
| 3.2.9. Novo regime fiscal..... | 30 |
| 3.3. VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS..... | 31 |
| 3.3.1. Destinação de receita aos municípios..... | 31 |
| 3.3.2. Destinação de receita tributária aos Poderes Legislativo e Judiciário..... | 33 |

| | | |
|-----------|---|----|
| 3.3.3. | <i>Aplicação de receita na educação</i> | 33 |
| 3.3.3.1. | <i>Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino</i> | 34 |
| 3.3.3.2. | <i>Aplicação de recursos pelo FUNDEB</i> | 35 |
| 3.3.3.3. | <i>Relatório do Conselho Estadual do FUNDEB</i> | 37 |
| 3.3.4. | <i>Aplicação de receita na saúde</i> | 37 |
| 3.3.4.1. | <i>Aplicação em ações e serviços públicos de saúde</i> | 37 |
| 3.3.4.2. | <i>Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde</i> | 38 |
| 3.3.4.3. | <i>Despesas com saúde executadas por meio de organização social</i> | 39 |
| 3.4. | GESTÃO PATRIMONIAL | 41 |
| 3.4.1. | <i>Dívida Ativa</i> | 42 |
| 3.4.2. | <i>Imobilizado</i> | 43 |
| 3.4.3. | <i>Depósitos judiciais</i> | 43 |
| 3.4.4. | <i>Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)</i> 44 | |
| 3.5. | ACÕES GOVERNAMENTAIS ESPECÍFICAS | 45 |
| 3.5.1. | <i>Ordem cronológica de pagamentos públicos</i> | 45 |
| 3.5.2. | <i>Composição da força de trabalho da Administração Pública Estadual</i> | 48 |
| 3.5.3. | <i>Atendimento das determinações e recomendações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás nas Contas do Governador do exercício de 2019</i> | 49 |
| 4. | CONCLUSÃO | 51 |

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS - PANORAMA 2020

Tudo o que aconteceu no ano de 2020 daria para escrever um livro com vários volumes, não é mesmo?

Daqui a cem, duzentos anos, quando se referirem ao ano de 2020, certamente, será pela pandemia do coronavírus que será lembrado. Foi um ano atípico em tudo e costumamos nos referir a ele como o ano que, de certa forma, não começou e que também não terminou, uma vez que a pandemia está em nova alta no mundo e rumo forte em 2021. Um ano em que quase 200 mil vidas foram ceifadas pelo coronavírus no Brasil e quase 2 milhões ao redor do mundo.

Ledo engano daqueles que achavam que o coronavírus seria algo que poderia ser resolvido em alguns meses e que se limitaria a poucas localidades do planeta. Transpondo fronteiras rapidamente, não demorou para que ele desembarcasse em terras brasileiras, com o Brasil galopando nos casos e o caos se instaurando na saúde. A robustez e capilaridade do Sistema Único de Saúde (SUS) não foram suficientes para evitar o colapso da saúde, ocasionado pela falta estratégia de combate ao vírus, que obrigou estados e prefeituras, descoordenadamente, a lidarem com toda a complexidade de uma pandemia.

Para além do problema na área da saúde, o país ainda se deparou com a intensa divulgação de *fake news* (notícias falsas) que fizeram com que a população não se alinhasse às recomendações da OMS (Organização Mundial da Saúde) e de outras entidades científicas para a minimização da disseminação do vírus. Todo este enredo contribuiu para o cenário trágico que estamos vivenciando neste primeiro semestre de 2021.

Com o descontrole da pandemia não só no Brasil, mas em boa parte da Europa e dos Estados Unidos, ficou cada vez mais claro que o Ocidente não seria capaz de conter o vírus. A vacina tornou-se a única luz no final do túnel. E mais uma vez, o Brasil ficou para trás. Sem a liderança do Governo Federal, o processo de vacinação foi prejudicado.

Fato é que a pandemia do coronavírus desencadeou uma crise econômica de grandes proporções em todo o mundo. Além do setor privado, as contas públicas foram duramente afetadas, de um lado, pela queda na arrecadação decorrente da retração das atividades econômicas e, de outro, com a necessidade de ampliar seus gastos para fazer frente às demandas, principalmente sanitárias, decorrentes da crise. Enquanto os governos nacionais contam com instrumentos macroeconômicos que lhes permite fazer face às novas necessidades com expansão monetárias, os entes subnacionais não têm esta possibilidade.

Com a crise do coronavírus em 2020, não fosse a ajuda do governo federal de cerca R\$ 60 bilhões para estados, municípios e Distrito Federal aprovada por iniciativa do Congresso, o quadro de calamidade teria alcançado maiores proporções.

O impacto da crise, assim como as medidas adotadas para enfrentá-lo, logicamente, não foi mesmo para todos os estados e municípios. A economia foi afetada principalmente por via do distanciamento social, que provocou rupturas nos circuitos de renda e consumo. Por outro lado, na falta de uma coordenação nacional para o enfrentamento, coube a estados e municípios adotarem as medidas preventivas.

Os representantes do Estado brasileiro têm sido obrigados a reconhecer a

responsabilidade do poder público na organização do sistema de saúde, na ampliação da rede de assistência social, no socorro à economia real, no estímulo ao mercado financeiro e na manutenção de empregos. O Governo de Goiás, aderente a este posicionamento, em dia 13 de março de 2020, decretou estado de emergência em saúde pública no Estado (Decreto Nº 9.633), revogado pelo Decreto Nº 9.653, de 19 e abril de 2020, e este último pelo Decreto Nº 9.848, de 13 de abril de 2021, em vigência.

Política pública de extrema relevância, neste contexto, foi o Auxílio Emergencial (AE) criado pelo Governo Federal, que foi concedido, com base em critérios de renda e ocupações, no valor de R\$ 600,00 no primeiro momento, e R\$ 300,00 nos últimos meses de 2020. Como colocado pelo Instituto Mauro Borges (IMB), em Informe Técnico – A importância do auxílio emergencial nos rendimentos dos Goianos em 2020, o AE foi um programa de transferência de renda extremamente relevante para mitigar os efeitos econômicos e sociais da pandemia (pode-se dizer que até sanitários, uma vez que permitia às pessoas permanecerem em suas casas e manter o distanciamento social). Grande parte das pessoas e dos domicílios goianos receberam o AE e, ainda mais importante, dezenas de milhares de pessoas tinham no AE sua única fonte de renda. O estudo aponta, também, que o novo auxílio emergencial proposto pelo governo federal (2021) amenizará a queda de renda das pessoas vulneráveis neste cenário de fechamento das atividades não essenciais. O estudo é finalizado com um alerta para aqueles que podem, de algum modo, agir para minimizar a situação de penúria de boa parte da população, colocando que a situação de vulnerabilidade social tende a agravar ainda mais a luta pela sobrevivência destas famílias e que é importante encontrar estas pessoas e oferecer alternativas que abrandem a falta de rendimento, evitem a fome e colaborem com o distanciamento social, especialmente no contexto de segunda onda epidemiológica, que se mostra ainda mais grave e ceifa ainda mais vidas goianas.

Entretanto, apesar da atipicidade de 2020 e de todas as conturbações que se fizeram presentes no ambiente, é chegado o momento do governador do Estado cumprir o dever de prestar contas, que na ordem constitucional vigente, materializa-se como um dos pilares do regime democrático, 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.

Ante o cenário de 2020, no qual a urgência e o ineditismo marcaram muitos atos administrativos, o Ministério Público do Estado de Goiás (MPC/GO) coloca que foi de grande importância a atuação pedagógica e preventiva por parte dos Tribunais de Contas, para que se preservasse a autonomia dos gestores sem ignorar eventuais irregularidades nos gastos, seja por má-fé ou descuido, e aqueles TC's que assim procederam tiveram a possibilidade de contribuir para um melhor desempenho do Estado no ano passado.

Outro aspecto importante que se deve ter em mente na apreciação das Contas do Governador de 2020, refere-se à necessidade da observância ao princípio da transparência em relação às contratações de pessoal, aquisições de bens e serviços e renúncias de receitas, uma vez que houve a presença de flexibilizações legais inerentes à emergência.

Mais um ponto de peso a ser observado na análise das Contas de 2020, diz respeito a necessidade de fixação prévia de critérios objetivos – além daqueles já estabelecidos na legislação vigente – para a concessão de qualquer benefício pelo poder público, como, por exemplo, auxílio financeiro aos mais necessitados, ou isenção fiscal a pessoas jurídicas em dificuldades. Este cuidado é essencial para que se respeite o princípio da impessoalidade e se preserve a

isonomia no tratamento de cidadãos e empresas.

No Relatório Técnico, os tópicos “Conjuntura Econômica” e “Análise Setorial do Governo” têm como base informações oriundas do Instituto Mauro Borges, Controladoria Geral do Estado de Goiás (Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno – Exercício 2020), SiofiNet / Plano Plurianual 2020-2023 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.

O Relatório Técnico, no tópico Conjuntura Econômica, analisa os reflexos da pandemia nos diversos índices que caracterizam a economia tanto nacional quanto do Estado de Goiás – PIB Goiano; Comércio Exterior Goiano; Mercado de Trabalho Goiano; Operações de Crédito em Goiás.

No tópico “Análise Setorial do Governo”, o Relatório Técnico busca oferecer elementos técnicos em relação aos programas temáticos do Plano Plurianual – PPA 2020-2023, por meio dos quais destacam-se as realizações do governo e os efeitos da atuação estatal para a sociedade. Este PPA contempla 8 eixos estratégicos e 18 objetivos estratégicos.

Também neste tópico, o Relatório Técnico coloca que o exercício de 2020 foi marcado pela pandemia advinda do novo Coronavírus (Covid-19) em nível mundial e que, em decorrência disto, o Estado passou a ficar dispensado de obrigações legais, caso verificado a necessidade de aquisição de materiais, insumos ou equipamentos, e ainda passou a parcelar dívidas e atrasar execução de gastos.

Ainda no tópico “Análise Setorial do Governo”, mas nos subtópicos “Observatório do Cidadão” e “Classificação Orçamentária e Financeira”, o Relatório Técnico analisa as

ações do governo em relação ao enfrentamento ao Covid-19, bem como os denominados Recursos com destinação ao Enfrentamento da Covid-19, do qual destacou o alto percentual de execução.

Para finalizar o tópico “Análise Setorial do Governo”, o Relatório Técnico apresenta, no subtópico “Agenda 2030 – Objetivos da ONU e o Estado de Goiás”, informações sobre o grau de aderência do Estado de Goiás à Agenda 2030, pactuada por líderes de 193 países, com o objetivo de criar um planeta mais próspero, equitativo e saudável.

O MPC/GO, sem querer ser redundante ante ao conteúdo do Relatório Técnico referente à Conjuntura Econômica e à Análise Setorial do Governo, acresce apenas que, segundo o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em sua Carta de Conjuntura nº 50, de 19 de março de 2021, de maneira geral, a pandemia trouxe significativas alterações nos dados de 2020 e nas expectativas para os anos seguintes em relação ao esperado antes da sua ocorrência, mas os números finais de 2020 não foram tão negativos quanto se chegou a prever e as trajetórias futuras ficaram próximas do que era previsto, em nível ou em tendência. Não obstante, os reflexos negativos da pandemia ainda continuarão assolando as economias brasileira e goiana. Mesmo que a vacinação ganhe um ritmo mais acelerado nos próximos meses de 2021, como é esperado, o impacto sobre a economia tende a se alongar no tempo, já que a normalização das atividades econômicas se inclina a demorar um pouco mais do que antecipam os prognósticos mais ousados. Todos estes fatores sugerem cautela no acompanhamento da gestão pública, por parte dos órgãos de controle, para que não sejam observados gastos públicos ineficientes e ilegais justificados com o selo de gastos emergenciais.

No contexto das políticas públicas, em prática ou a serem praticadas pelo Governo do Estado, importante reforçar para os planejadores que o IMB apresenta uma série de Estudos, bem como Informes Técnicos periódicos que podem auxiliar na definição

de prioridades de ações setoriais, como por exemplo: “Perfil da população em situação de rua a partir do Cadastro Único de Goiás”, “Indicadores do PEE – análise dos professores da educação básica”, “Necessidades de Infraestrutura do SUS em Preparo à COVID-19: Um recorte para as regiões de saúde de Goiás”, “Mercado de Trabalho Goiano pós-pandemia alguns comentários”, “Programas de Auxílio Emergencial no Estado de Goiás”, “Caderno de Indicadores de Goiás”, dentre outros.

Enquanto instância ativa do processo de apreciação das Contas do Governador, o

MPC/GO substancia o compromisso de participar da condução do controle externo da administração pública de forma coerente e adequada ao momento que todos enfrentamos, antecipando esforços, em ações concomitantes à gestão da crise, em solidariedade a todos.

Após estas ponderações, as quais expuseram sucintamente a conjuntura 2020, em algumas de suas facetas, e apontamentos sobre o Relatório Técnico do TCE-GO, o MPC/GO apresenta, nos próximos tópicos, o Parecer institucional sobre as Contas do Governador - Exercício de 2020.

2. DO RELATÓRIO TÉCNICO

No 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

- a) Ao se confrontar os dados das diversas fontes de informação foram identificadas inconsistências no detalhamento dos créditos adicionais e das reservas de contingência, bem como em lançamentos das movimentações orçamentárias, o que exigiu apuração a fim de eliminar as contradições.
- b) De igual forma, constatou-se falta de padronização nas ferramentas e sistemas utilizados, o que prejudica a análise das informações.
- c) Dos “Programas-Fim”¹, o maior volume de aplicação de recursos se deu no âmbito do “eixo 6 - Goiás da Saúde Integral” (R\$ 2.427.973.021,00 - 8,39% das despesas do Estado).
- d) O volume de recursos dispendidos nos “Outros Programas”², que esteve sempre em ascensão, encerrou 2020 com redução, passando a representar 77,80% de toda despesa realizada no Estado (no exercício 2019 correspondia a 78,61%).

2.2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

- a) Aprovado pela Lei Estadual nº 20.754/2020, o Orçamento Geral do Estado de Goiás orçou a receita em R\$ 29.382.735.000,00 e fixou a despesa em R\$ 33.046.544.000,00, prevendo um déficit orçamentário de R\$ 3.663.809.000,00. Não obstante, obteve superávit de R\$ 524.504.597,22.
- b) A receita líquida prevista para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social foi de R\$ 28.154.958.000,00. O exercício foi encerrado com uma arrecadação de R\$ 29.463.900.886,26, resultado 4,65% acima da receita prevista.
- c) Contribuiu para tanto o ingresso de recurso não previsto no valor de R\$ 1.532.091.120,76, referentes ao apoio financeiro do Governo Federal no enfrentamento de emergências relacionadas à Covid-19, sendo R\$ 189.892.617,52 decorrentes das disposições da Medida Provisória nº 938/2020 e R\$ 1.342.198.503,24 em atendimento à Lei Complementar nº 173/2020.
- d) Em relação ao exercício anterior, a receita líquida arrecadada pelo Estado teve uma variação real negativa de 6,03%.
- e) A receita de impostos, espécie da receita tributária que é fortemente influenciada pela atividade econômica, apresentou uma insuficiência de arrecadação de R\$ 204.602.184,95. Essa receita foi responsável por 45,70% da receita líquida do Estado e apresentou um decréscimo real de 0,052% em 2020.
- f) Para o Orçamento Fiscal e de Seguridade Social em 2020 a despesa fixada foi de R\$ 31.818.767.000,00. A despesa executada, no entanto, foi de R\$ 28.939.396.289,04. Em

¹ Denominação dada para os programas finalísticos, em que são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade.

² No trabalho realizado pela área técnica os programas “apoio administrativo” (códigos 4100 e 4200), “encargos sociais” (códigos 100 e 200) e “reserva de contingência” não foram considerados nos totais dos programas do Orçamento Geral do Estado - OEG, mas demonstrados em item específico e, para fins de identificação dos mesmos, serão reportados como “Outros Programas”.

relação ao exercício 2019 as despesas empenhadas apresentaram uma redução real de 6,06%.

- g) As despesas correntes foram responsáveis por 92,72% do total de despesas realizadas em 2020, sendo os grupos Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes responsáveis por 61,60% e 27,34% do total, respectivamente. Das despesas de capital, o grupo Amortização da Dívida apresentou a maior participação com 4,06% do total.
- h) Em relação a 2019, as despesas correntes obtiveram variação real negativa de 7,63%, enquanto as despesas de capital apresentaram uma variação real positiva de 19,88%.
- i) Em 2020 o Governo do Estado de Goiás emitiu 467 atos normativos para abertura de créditos adicionais no valor total de R\$ 13.375.585.821,77, representando 40,64% da despesa fixada na LOA.
- j) Foi identificado a abertura de crédito adicional em valor superior ao excesso de arrecadação efetivamente apurado.
- k) Os gastos com publicidade e propaganda totalizaram R\$ 54.088.754,54, valor que corresponde a 0,187% do total das despesas realizadas pelo Estado. Em comparação ao exercício de 2019, estes gastos tiveram aumento de 56,89%.
- l) A totalidade das receitas de operações de crédito estão em conformidade com o limite estabelecido pela Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tanto na fase de planejamento como na fase de execução orçamentária, com uma proporção inicial de 9,55% das despesas de capital, encerrando o exercício com uma captação correspondente a 1,42% dessas.
- m) Ocorreu suposto desvio de finalidade na aplicação de recursos da cota-parte da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) (fonte 117).

2.3. GESTÃO FISCAL

- a) Houve um aumento de 7,23% da receita correntes líquida (RCL) no exercício 2020. A receita tributária avançou 3,16% em relação ao exercício de 2019, portanto, inferior à inflação medida pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) no período (4,52%),
- b) Foram utilizadas receitas que não pertencem ao Estado de Goiás para a composição da RCL. No caso, as decorrentes de descontos dos servidores públicos estaduais, municipais e de pagamentos das mensalidades de segurados agregados do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado de Goiás (IPASGO). O montante foi de R\$ 1.804.846.680,77, representando cerca de 6,87% da RCL.
- c) Com base no indicador de autonomia fiscal elaborado pelo Centro de Liderança Pública (CLP), que tem como medida as receitas correntes próprias divididas pela receita corrente total, o Estado de Goiás possui 74% de autonomia fiscal, superior à média do país (49,3%).
- d) Em 2020 a despesa de pessoal do Estado teve uma redução nominal de 2,14% em relação ao último quadrimestre do exercício financeiro de 2019. A despesa total com pessoal foi de 54,40% da RCL, cerca de 90% do limite estabelecido pela LRF. Desconsiderando as receitas do IPASGO e considerando as despesas com pessoal das organizações sociais o percentual seria de 62,49%, portanto, acima do limite de 60%.
- e) O Poder Executivo apresentou percentual de gastos com pessoal na ordem de 44,91% da RCL, abaixo do limite máximo de 48,60%. Desconsiderando as receitas do IPASGO e considerando as despesas com pessoal das organizações sociais o percentual seria de 52,31%.
- f) A Assembleia Legislativa apresentou o percentual de gastos com pessoal de 1,37% da RCL, abaixo do limite máximo de 1,38%. Desconsiderando as receitas do IPASGO o percentual seria de 1,47%.

- g) O Tribunal de Contas do Estado apresentou percentual de gastos com pessoal de 1,05% da RCL e está, portanto, dentro do limite máximo de 1,35% da RCL. Desconsiderando as receitas do IPASGO o percentual seria de 1,13%.
- h) O Tribunal de Contas dos Municípios teve percentual de gastos com pessoal de 0,55% da RCL, também dentro do teto de 0,67% permitido. Desconsiderando as receitas do IPASGO o percentual seria de 0,59%
- i) O gasto com pessoal do Poder Judiciário correspondeu a 4,63% da RCL, inferior ao limite de 6,00%. Desconsiderando as receitas do IPASGO o percentual seria de 4,98%.
- j) O Ministério Público apresentou o percentual de gastos com pessoal de 1,89% da RCL, acima do limite de alerta (1,80%) e dentro do limite máximo (2,00%). Desconsiderando as receitas do IPASGO o percentual seria de 2,02%.
- k) A dívida bruta teve aumento nominal de R\$ 2 bilhões entre 2019/2020. A Dívida Consolidada Líquida de R\$ 19,06 bilhões representa 86,15% da RCL, inferior ao limite definido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, que é de 200% da RCL.
- l) Esta dívida está subavaliada, vez que desconsidera os encargos de dívida cuja exigibilidade se encontra liminarmente suspensa (STF, Ação Civil Ordinária nº 3.262 e nº 3.286).
- m) Ademais, considerando passivos contingentes (Fundo de Aporte à Celg e ações judiciais envolvendo os programas financeiros), a dívida consolidada líquida de Goiás potencialmente totaliza R\$ 24,6 bilhões, equivalendo a 93% da RCL.
- n) O valor despendido com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada representou 0,34% da RCL (R\$ 88.652.871,48), percentual inferior ao limite estabelecido na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (11,5% da RCL)
- o) Em razão de decisões judiciais e, posteriormente, com a edição da Lei Complementar nº 173/2020 (que instituiu a suspensão dos pagamentos de dívidas de Goiás com amparo na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001), no ano de 2020 cerca de R\$ 2,16 bilhões deixaram de ser pagos, correspondendo exatamente ao aumento de dívida bruta observado entre 2019/2020.
- p) As receitas de operações de crédito no exercício de 2020 alcançaram o montante de R\$ 30.000.000,00 (0,11% da RCL), inferior ao limite estabelecido na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (16% da RCL).
- q) O valor da receita de operações de crédito também não excedeu o montante das despesas de capital (regra de ouro – art. 12, § 2º da LRF).
- r) O Poder Executivo apresentou o montante de R\$ 99.504.506,00 em concessão de garantias, o que corresponde a 0,37% da RCL e se mostra dentro do limite de 22% estipulado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.
- s) O superávit primário foi de R\$ 2.703.266.930,84. Considerando a metodologia “acima da linha”, estabelecida 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), houve o cumprimento da meta fiscal.
- t) Embora o resultado nominal apurado tenha sido deficitário em R\$ 164 milhões, ficou dentro da meta estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (déficit de R\$ 923 milhões).
- u) Foi apurado um déficit previdenciário de R\$ 3,5 bilhões para o exercício de 2020, o que reforça a tendência de desequilíbrio expressivo entre as receitas e despesas previdenciárias em Goiás.
- v) Em ofensa à legislação previdenciária estadual, pagamentos de passivos à inativos e pensionistas decorrentes de decisão judicial e administrativa não são processados na Goiás Previdência – GOIASPREV, o que acaba por subavaliar o déficit previdenciário.
- w) As despesas previdenciárias em relação à RCL permaneceram estáveis nos últimos 3 exercícios (24,20% em 2020). Considerando que os estados podem direcionar para as despesas com pessoal 60% da RCL, a margem para gestão dos servidores na ativa fica limitada a 35,80% da RCL.

- x) Dos R\$ 3.521.673.961,00 de restos a pagar de exercícios anteriores, no decorrer do exercício de 2020 houve o pagamento de R\$ 678.459.319,00 e o cancelamento de R\$ 955.890.067,00, sendo que do montante cancelado R\$ 403.581.808 referem-se a restos a pagar processados.
- y) Em 2020 foram inscritos em restos a pagar R\$ 2.947.828.610,00, que somados a reinscrição do saldo de restos a pagar de exercícios anteriores totaliza R\$ 4.835.153.185,00, aumento de 37,30%. A variação relacionada à dívida pública é a mais relevante (192,63%, equivalente a 2,16 bilhões), motivada pela suspensão do pagamento da dívida em decorrência de liminares judiciais. Em relação a todos os outros grupos de despesas houve redução do saldo.
- z) Ao final do exercício de 2020 o Estado de Goiás apresentou insuficiência total de caixa de R\$ 3,7 bilhões, 578,3 milhões (13,40%) inferior ao valor apurado no final do exercício de 2019. Registra-se, por oportuno, que as suspensões das dívidas fundamentadas na Lei Complementar nº 173/2020, equivalente à 754,8 milhões, não são inscritas em restos a pagar.
- aa) Durante o exercício de 2020 o Tesouro Estadual efetuou o pagamento do saldo negativo da “conta centralizadora” e efetuou sua baixa em cumprimento à determinação desta Corte de Contas.
- bb) A “conta única” apresentou saldo positivo de R\$ 1,57 bilhão em 31/12/2020, fato que teve como colaboração o uso de recursos dos depósitos judiciais no ano de 2019 e a suspensão de dívidas em 2020. Sem a suspensão das dívidas, o tesouro estadual apresentaria saldo negativo de aproximadamente R\$ 1,3 bilhão.
- cc) A sistemática de operacionalização da “conta única” compromete a transparência, a compreensibilidade e a fidedignidade das informações que envolvem a disponibilidade de caixa.
- dd) Para o exercício de 2020 foi estimado um total de R\$ 8.200.374.105,00 em renúncia de receitas (3% a mais que o previsto para 2019), sendo o ICMS responsável por cerca de 93% dos incentivos.
- ee) No exercício de 2020 foi concedido em renúncia de receitas R\$ 8.696.225.442,57 (aumento de 9% em relação ao apurado no exercício anterior), o que representa 34% da RCL e 3,0% do PIB goiano. Este valor se refere apenas aos créditos outorgados e aos programas PRODUIR/FOMENTAR, não englobando o montante relativo aos benefícios de isenção e redução de base de cálculo.
- ff) Apesar do avanço em se evidenciar contabilmente a renúncia de receitas mensurável pelo Estado, o lançamento contábil não ocorre mensalmente ou de forma periódica pelo regime de competência, prejudicando a transparência das demonstrações.
- gg) Todos os órgãos e Poderes autônomos respeitaram o limite das despesas correntes para o exercício 2020.

2.4. VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS

- a) Embora tenha ocorrido excesso de repasse referente à arrecadação com IPVA no valor de R\$ 230.702,00, observou-se uma diferença de repasse a menor aos municípios na ordem de R\$ 3.256.379,00 no exercício de 2020 (0,02% do valor devido), resultante da destinação de receita do ICMS, cuja insuficiência de distribuição atingiu R\$ 3.487.081,00.
- b) O Poder Executivo cumpriu a determinação constitucional referente à destinação de receita tributária ao Poder Legislativo (5,89%) e ao Poder Judiciário (10,65%). No entanto, a tempestividade do repasse de recursos necessários à execução orçamentária e financeira na forma de duodécimos não foi observada em relação ao Poder Judiciário e à Defensoria Pública.

- c) Foram aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino R\$ 4.893.359.975,00, montante que representa 25,24% do total da receita líquida de impostos de 2020 e supera o mínimo exigido pela Constituição Federal (25%). As despesas com o ensino superior foram de R\$ 312.395.557,00 e com o ensino profissional não integrado ao ensino regular foram de R\$ 1.298.896,00.
- d) Durante o exercício de 2020, o estado de Goiás repassou um excedente de R\$ 210.524.601,00 ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) quanto às receitas resultantes de ICMS, ITCD e IPVA.
- e) O repasse devido pelo Estado de Goiás ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) relativo ao exercício 2020 foi de R\$ 3.514.767.810,00. Considerando o saldo a se reconstituir referente à 2019, no montante de R\$ 213.311.428,42, o valor a ser transferido é na ordem R\$ 3.728.079.238,45. No entanto, foi efetivamente repassado R\$ 3.725.292.411,19, restando pendente R\$ 2.786.827,26 (diferença de 0,079%).
- f) Conforme informações divulgadas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, da totalidade das receitas recebidas do FUNDEB (R\$ 2.374.319.618,00 – equivalente a R\$ 4.195,22 por aluno), 75,25% foram destinadas ao pagamento dos profissionais do magistério, percentual superior ao exigido em lei (60%). Não obstante, pesquisa ao Sistema de Gestão de Recursos Humanos (RH-Net) resultou em dados divergente, vez que o percentual apurado foi de 61,40%.
- g) Recursos do FUNDEB foram supostamente utilizados para indevidamente remunerar servidores lotados em instituições privadas não conveniadas ou não regulamentadas pelo Conselho de Educação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).
- h) Foram aplicados em ações e serviços públicos de saúde R\$ 2.543.448.608,00, montante que representa 12,77% da receita líquida de impostos no exercício e supera o mínimo exigido pela Constituição Federal (12%).
- i) Os repasses de recursos ordinários estaduais às organizações sociais no âmbito da saúde cresceram 51% no intervalo de 2015 a 2020. Em comparação à 2019, o aumento foi de 5,89% (percentual inferior ao apresentado entre 2018/2019). Do total de receitas ordinárias empenhadas no Fundo Estadual de Saúde (FES) em 2020, na função saúde, (R\$ 3.069.399.498,01), 40,43% tiveram como destinação os convênios com organizações sociais.

2.5. GESTÃO PATRIMONIAL

- a) Foi constatada melhorias na gestão patrimonial estadual em relação a 2019. Todavia, ainda existem procedimentos a serem concluídos no que tange à inventariação dos bens imóveis e à mensuração (reavaliação, redução ao valor recuperável, depreciação, amortização e exaustão) dos bens móveis e imóveis, o que impede a emissão de conclusão sobre a situação patrimonial do Estado de forma consolidada.
- b) O Tribunal de Justiça e o Ministério Público já efetuaram registros referentes à depreciação de seus bens móveis e imóveis no exercício em análise. A Assembleia Legislativa já os fez em relação aos bens móveis.
- c) 61,54% dos procedimentos contábeis patrimoniais que estavam com prazo de implantação obrigatório até o exercício de 2020 não foram integralmente concluídos.
- d) Em relação a 2019 o ativo total estadual teve redução de 3,00%.
- e) Os saldos de créditos a curto prazo evoluíram 20,75% em relação a 2019, motivada principalmente pelos ajustes e conciliações que foram realizados nas contas que

- registram os recebimentos de caução em títulos. O saldo de R\$1,582 bilhão, registrado no passivo e lançado em contrapartida a este subgrupo, foi reclassificado para outro subgrupo de contas que também representa obrigações com terceiros, necessitando, por consequência, levantamento detalhado sobre a origem e destinação desses recursos.
- f) O estoque bruto da dívida ativa estadual vem apresentando evolução sistemática de seu saldo ao longo do tempo. Em 2020 houve um incremento de R\$ 8,265 bilhões (17,73%), totalizando R\$ 54,9 bilhões ao final do exercício.
 - g) O montante registrado como ajuste para perdas no exercício foi R\$ 16,943 bilhões, aumento de 1.276,04% em comparação com o ano anterior. Não obstante, e considerando que os dados históricos demonstram que a recuperação de créditos não chegou a 1% do seu estoque nos últimos exercícios, a sistemática adotada (em que as provisões para as perdas de créditos a receber estão restritas aos valores relacionados com processos que tendem a prescrever no próximo exercício) não se mostra alinhada com o princípio contábil da prudência e prejudica a análise da situação patrimonial do Estado.
 - h) Em razão da situação emergencial na saúde pública a Lei Estadual nº 20.840, de 02 de setembro de 2020, suspendeu, extraordinariamente, as inscrições de débitos em dívida ativa, o encaminhamento de processos de cobrança para ajuizamento de execução fiscal, bem como os procedimentos de protesto cartorário e inclusão no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados (CADIN), retroagindo seus efeitos a 13 de março de 2020.
 - i) O passivo total estadual em 2020 foi de R\$ 27.260.880,00, 3,99% inferior em relação a 2019.
 - j) O passivo não circulante, onde se registram as obrigações de longo prazo, teve uma redução de 14,35% em relação ao exercício anterior. Representa 65,89% dos compromissos estaduais e está concentrado na rubrica empréstimos e financiamentos a longo prazo. O saldo de provisões a longo prazo teve uma involução de 82,44%.
 - k) O saldo do passivo circulante, onde estão as obrigações de curto prazo, apresentou uma evolução de 25,27%. Contribuiu para tanto o aumento nas operações relacionadas a empréstimos e financiamentos, cerca de R\$ 2,248 bilhões (67,83%) superior ao exercício de 2019. Por outro lado, houve redução do saldo de fornecedores e contas a pagar, R\$ 574,182 milhões (39,88%) inferior às obrigações demonstradas no exercício de 2019.
 - l) A provisão matemática previdenciária, que representa o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data, a valor presente, teve como resultado um déficit de R\$ 87,502 bilhões, cerca de 72,4% inferior às projeções realizadas em 2019. Repercutiram neste cálculo: a) o agravamento da tábua de mortalidade do IBGE; b) o aumento da taxa real de juros; c) o estabelecimento da premissa de compensação previdenciária; e d) os efeitos das mudanças estruturais trazidas pela Emenda Constitucional Estadual nº 65, de 21 de dezembro de 2019, que implementou novos critérios para os benefícios e elegibilidades do Plano de Benefícios do Fundo Financeiro dos regimes previdenciários estaduais.
 - m) Tendo em vista que o banco de dados dos segurados civis ativos, inativos e pensionistas utilizado está incompleto (contempla apenas o Poder Executivo e a Defensoria Pública) e levando em consideração o limitado tempo para análise, necessário a realização de trabalho fiscalizatório específico.
 - n) Os passivos de prazo ou de valor incertos, com probabilidade de ocorrerem no longo prazo, que em 2019 totalizavam R\$ 2,025 bilhões, foi reduzido em 82,44%, especialmente em razão da baixa da provisão de perdas com a Companhia Celg de Participações, que apresentava patrimônio líquido negativo em 2019 e passou a patrimônio líquido positivo em 2020.
 - o) No exercício em análise houve involução nominal do patrimônio líquido de R\$ 1,305 bilhão, 2,46% inferior ao ano de 2019 (R\$ 52,990 bilhões x R\$ 51,685 bilhões). O resultado do exercício foi 122,88% inferior em relação ao exercício anterior (R\$ 8,625 bilhões x -R\$ 1,973 bilhões). As movimentações que tiveram maior impacto estavam relacionadas ao

aumento do montante provisionado como ajuste para perdas da dívida ativa e desincorporações de bens imóveis.

- p) Ainda não foram regularizados os procedimentos relativos aos depósitos judiciais transferidos ao Estado de Goiás, tanto os envolvendo a completa identificação do objeto das lides, que influencia na forma de como fazer os registros e controles, como os relacionados ao montante de recursos repassados e sua respectiva conciliação, em especial os que se referem à lides de terceiros, já que nesse caso são exigidos o reconhecimento da obrigação de devolução futura no passivo estadual, bem como o fundo de reserva a ser constituído no Tribunal de Justiça.

2.6. AÇÕES GOVERNAMENTAIS ESPECÍFICAS

- a) Dos 41.914 registros de pagamento, 23.000 (66,18%) possuem indícios de quebra da ordem cronológica de pagamento. Em valores, dos R\$ 3.810.505.968,02 pagos, R\$ 2.521.781.931,54 (66,24%) possui indícios de quebra da ordem cronológica de pagamento.
- b) A força de trabalho de servidores contratados por tempo determinado (temporários) representa 19% do total, correspondendo a 19.897 servidores, número expressivo considerando que tais contratações se destinam a atender necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme art. 37, inciso IX da Constituição Federal. 81% deles estão lotados na Secretaria de Estado da Educação e 14% na Diretoria Geral de Administração Penitenciária.
- c) Os servidores comissionados representam 91% da força de trabalho do Poder Legislativo, 57% da Defensoria Pública e 52% da do Tribunal de Contas do Estado.
- d) Das 17 determinações expedidas por meio do Parecer Prévio relativo às Contas do Governador do exercício de 2019, 9 foram atendidas (52,9%) e 6 foram parcialmente atendidas (35,3%). Das 6 recomendações expedidas, 1 (25,0%) foi atendida e 3 (75%) foram parcialmente atendidas.

2.7. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Em consonância com o exposto, no Relatório Técnico foi sugerido que no Parecer Prévio constassem as determinações e recomendações abaixo arroladas:

2.7.1. Determinações ao Governo do Estado de Goiás

- 1) Em razão do apontamento sobre a destinação de receita de impostos para os municípios e para o Fundeb, finalizar, em 2021, a auditoria na arrecadação e distribuição de tributos do Estado, apresentar os resultados ao TCE/GO e monitorar, junto ao Banco Centralizador, a regra de negócio para as transferências, a fim de se corrigirem eventuais distorções na sistemática de distribuição destes recursos;
- 2) Em razão do apontamento sobre o Ajuste para Perdas da Dívida Ativa, concluir as atividades atribuídas ao Grupo de Trabalho responsável pelo “Projeto Contabilização da Dívida Ativa”, até o final do exercício de 2021, visando a evidenciação por completo do processo de mensuração relacionado ao Ajuste para Perdas, a partir de metodologia que melhor retrate a expectativa de recebimento dos créditos inscritos, a qual deverá ser

- divulgada em notas explicativas conjuntamente com a memória de cálculo para os registros efetuados;
- 3) Em razão do apontamento sobre a divergência de conciliação e inobservância aos procedimentos de registro dos Depósitos Judiciais, concluir, em conjunto com o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, os levantamentos e estudos necessários para a correta identificação e conciliação dos valores utilizados a título de Depósitos Judiciais, 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 aos processos onde o Estado não é parte, em atenção às instruções contidas no IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, da STN;
 - 4) Em razão do apontamento sobre a inobservância dos prazos-limite estipulados no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP pela Secretaria do Tesouro Nacional, concluir a implantação dos procedimentos previstos no PIPCP, aprovado pela Portaria STN nº 548/2015;
 - 5) Em razão do apontamento sobre o elevado percentual de pagamentos realizados com indícios de quebra da Ordem Cronológica de Pagamentos – OCP, adotar medidas cabíveis para cumprimento efetivo da regulamentação trazida pelo Decreto nº 9.561/2019 e suas alterações e, assim, reduzir as ocorrências de pagamentos realizados com quebra da OCP.

2.7.2. Recomendações ao Governo do Estado de Goiás

- 1) Em razão do apontamento sobre o Excesso de Arrecadação, adequar a metodologia de cálculo para a apuração do excesso de arrecadação, avaliando-o pela totalidade de recursos previstos para o exercício, na respectiva fonte, e não de forma parcial como na atual sistemática de apuração;
- 2) Em razão do não atendimento de recomendação anterior, criar contas de controle detalhadas dentro de Obrigações por Competência para o registro em conta específica dos fatos contábeis: despesas sem prévio empenho do exercício; despesas sem prévio empenho dos exercícios anteriores; provisões; e/ou outros;
- 3) Em razão do apontamento sobre o cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL, excluir da base de cálculo as receitas de serviços do IPASGO, uma vez que tais receitas não pertencem ao Estado por serem recursos de terceiros com finalidade vinculada, oriundos de descontos dos servidores públicos estaduais, municipais, bem como parcelas pagas por outros dependentes agregados;
- 4) Em razão do não atendimento de recomendação anterior, rever a sistemática de operacionalização da CUTE, principalmente no que tange ao registro das disponibilidades individualizadas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Conta Única, de modo a garantir que em seus respectivos demonstrativos contábeis e posteriores prestações de contas, a disponibilidade de caixa seja apresentada de maneira transparente, fidedigna, compreensível e verificável;
- 5) Em razão do apontamento sobre a intempestividade da contabilização da renúncia de receitas, envidar esforços junto à Tecnologia da Informação do Poder Executivo para que seja possível a contabilização da Renúncia de Receitas no Estado da forma mais oportuna e confiável possível pelo regime de competência, de acordo com item 4.5 do MCASP;
- 6) Em razão do apontamento sobre a parcial observância do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 33 da Lei nº 20.539/2019, cumprir integralmente os 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;

- 7) Em razão do apontamento sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, acompanhar a distribuição dos recursos do Fundeb, nos termos da Lei nº 14.113/2020, haja vista a necessidade de os beneficiários obedecerem a critérios legais, como ausência de finalidade lucrativa e exigência de convênio prévio com o poder público, dentre outros;
- 8) Em razão do apontamento sobre a Ordem Cronológica de Pagamentos - OCP, adequar o Sistema de Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira – Siofi-Net do Estado de Goiás para que, além do campo textual de livre preenchimento já existente, seja implementado campo objetivo contendo as razões relevantes previstas no Decreto nº 9.561/2019 para ocorrência de pagamentos fora da OCP quando da solicitação do Cronograma Mensal de Desembolso Financeiro;
- 9) Em razão do apontamento sobre a Ordem Cronológica de Pagamentos – OCP, revisar a compatibilidade do texto do Decreto nº 9.561/2019 com seu respectivo Anexo II, uma vez que estes instrumentos apresentam indícios de inconformidade entre si.

2.7.3. Recomendações aos Poderes e Órgãos Autônomos

- 1) Em razão do apontamento sobre a ausência de operacionalização do órgão previdenciário estadual nos pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas, reconhecidos por decisão judicial ou administrativa, promover alteração na Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica nº 3/2016, por estar em desacordo com o artigo 90 da LCE nº 77/2010; e/ou promover alteração na legislação previdenciária de Goiás, contemplando o conteúdo do Termo de Cooperação Técnica, em consonância com a LCE nº 66/2009, EC nº 65/2019, LCE nº 161/2020 e Lei Ordinária Estadual nº 20.850/2020;
- 2) Em razão do apontamento sobre o registro do Imobilizado, finalizar o inventário dos bens imóveis sob sua respectiva responsabilidade, bem como concluir o processo completo de mensuração (reavaliação, redução ao valor recuperável, depreciação, amortização e exaustão) dos bens móveis e imóveis, de acordo com os institutos legais e normativos pertinentes, com vistas a garantir aspectos relevantes das demonstrações contábeis e da gestão patrimonial dos bens do Estado, como a transparência, qualidade, fidedignidade e verificabilidade das informações apresentadas na prestação das contas anuais e aos seus usuários.

3. O PARECER DO MPC/GO

Tendo em vista a exiguidade do tempo e com a finalidade de evitar o retrabalho, o Ministério Público de Contas utilizou como referência as informações e dados consolidados pela Gerência de Controle de Contas no “Relatório sobre as Contas do Governador”.

Neste sentido, importante esclarecer que as menções feitas à valores contabilizados e às informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais têm como fonte o mencionado documento elaborado pelo corpo técnico deste Tribunal de Contas.

Feitas estas considerações, passemos à análise da Contas do Governador, que seguirá a estrutura de análise feita pela área técnica.

3.1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

3.1.1. 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. 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, 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 2020, aprovado pela Lei Estadual nº 20.754/2020, teve sua receita orçada em R\$ 29.382.735.000,00 e a despesa fixada em R\$ 33.046.544.000,00, prevendo um déficit orçamentário de R\$ 3.663.809.000,00, consignado em crédito orçamentário específico denominado “Reserva Extraordinária para Cobertura de Déficit”, conforme definido pelo art. 35, inc. I da Lei Estadual nº 20.539/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Ante o crescente déficit fiscal do Estado de Goiás, já apresentado também nas Contas do Governador de 2019, a Unidade Técnica esclareceu que acompanhará e realizará uma avaliação cíclica do equilíbrio estimado e efetivo do Estado de Goiás durante o quadriênio 2019/2022. Assim, tendo em vista que o art. 13 da Lei Estadual nº 20.754/2020 (LOA de 2020) não apresentou de forma objetiva as fontes de recurso para cobrir o déficit orçamentário, o Ministério Público de Contas entende ser de extrema importância esse acompanhamento proposto pela Unidade Técnica para que Tribunal de Contas do Estado de Goiás possa compreender as efetivas ações realizadas pelo governo estadual para cobrir o déficit orçamentário.

3.1.2. 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 2020 foram realizadas alterações orçamentárias no valor global de R\$ 3.375.585.821,77 referente aos créditos adicionais.

3.1.2.1. 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 4.320/1964, 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 2020, o governo do Estado de Goiás emitiu 467 atos normativos para abertura de créditos adicionais no valor total de R\$ 13.375.585.821,77, representando 40,64% da despesa fixada na LOA. Desse valor, 83,88% referem-se à créditos suplementares; 20,17% desses créditos utilizaram como origem de recurso a Reserva de Contingência e 70,69% utilizaram Anulação de Dotação previstas no inc. IV, § 1º, art. 43 da Lei nº 4.320/1964.

Nesse ponto cabe ressaltar que houve um aumento na abertura dos créditos adicionais quando comparados ao exercício de 2019, tendo em vista que no ano de 2019 a abertura de créditos adicionais representou 32,70% da despesa fixada na LOA e em 2020 representou 45,52% em relação ao orçamento inicial.

Em razão do elevado volume de créditos adicionais abertos no exercício de 2020, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela necessidade de se expedir recomendação para que se institua mecanismos capazes de tornar as estimativas das despesas mais exatas possíveis, 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.

3.1.2.2. Origens do Recurso

O caput do art. 43 da Lei nº 4.320/1964 estabelece que a abertura de créditos especiais e 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 adicionais abertos durante o exercício de 2020 indicaram como fonte de recursos: 16,5% da reserva de contingência; 71,38% da anulação de dotação; 4,45% do excesso de arrecadação; 5,93% do superávit financeiro e 1,55% sem indicação de recursos.

O excesso de arrecadação constitui uma fonte de recursos para abertura de créditos orçamentários adicionais e, conforme o art. 43, § 3º, da Lei nº 4.320/64, entende-se por excesso de

arrecadação o saldo positivo das diferenças, acumulado mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

No Relatório apresentado pela Unidade Técnica, demonstrou-se que do total de R\$ 611.833.952,55 de créditos abertos por excesso de arrecadação, 65,75% foram pelo excesso real, ou seja, pela entrada efetiva de recursos acima do previsto, 21,54% estiveram fundamentados pela tendência do exercício, e 12,70% pela celebração de convênios, ajustes e acordos após a aprovação da Lei Orçamentária Anual.

Relativamente aos créditos abertos por excesso de arrecadação real, a Unidade Técnica identificou que foram abertos créditos na fonte 115 para a unidade 2401, por meio do Decreto Orçamentário nº 180, no valor de R\$ 739.309,41, sem a existência real do recurso, em clara afronta ao § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964.

Após demonstrar a situação, a Unidade Técnica apresentou a irregularidade “Abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação real, sem a efetiva existência do recurso”. Como consequência, sugeriu a expedição de recomendação ao Governo do Estado de Goiás no sentido de “adequar a metodologia de cálculo para a apuração do excesso de arrecadação, avaliando-o pela totalidade de recursos previstos para o exercício, na respectiva fonte, e não de forma parcial como na atual sistemática de apuração.”

O cálculo do excesso de arrecadação deve considerar o total previsto e arrecadado na fonte de recurso, considerando a receita prevista para todo o exercício financeiro e não de forma parcial como a metodologia utilizada pelo governo estadual. Tal metodologia traz 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 recomendação, nos mesmos termos já apresentados.

3.1.3. Receita

Conforme informado pela Gerência de Controle de Contas, a receita líquida prevista para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social foi de R\$ 28.154.958.000,00. Durante a execução do orçamento esta projeção foi atualizada em 2,17%, percentual que corresponde a um acréscimo de R\$ 611.833.951,55. O exercício foi encerrado com uma arrecadação de R\$ 29.463.900.886,26, resultado 4,65% acima da receita prevista.

Em termos nominais, o excesso de arrecadação da receita líquida do Estado foi de R\$ 1.308.942.886,26. As receitas correntes apresentaram a maior variação no índice de resultado da arrecadação (5,72%), com destaque para as origens Receita Patrimonial e Transferências Correntes. Nesta ocorreu ingresso de recurso não previsto no valor de R\$ 1.532.091.120,76, originado de recursos advindos do Governo Federal para apoio financeiro ao enfrentamento de Emergências e à COVID-19 (Lei Complementar nº 173/2020).

Ademais, o Unidade Técnica ressaltou que, em relação ao exercício anterior, a receita líquida arrecadada pelo Estado teve uma variação real negativa de 6,03% e que referido déficit possivelmente é resultante da diminuição das atividades econômicas, decorrente do isolamento social como medida de enfrentamento ao novo Coronavírus, gerando impacto junto à arrecadação do ICMS. De forma isolada, as receitas de capital apresentaram uma variação real negativa de 89,11% e as receitas correntes apresentaram uma variação real positiva de 0,08%.

3.1.3.1. Auxílio financeiro do governo federal

O Relatório Técnico elaborado pela Gerência de Controle de Contas esclareceu que os impactos da pandemia na arrecadação do Estado foram atenuados pelo apoio do Governo Federal. Em 2020, Goiás recebeu transferências da União no total de R\$ 1.532.091.120,76, sendo R\$ 189.892.617,52 decorrentes das disposições da Medida Provisória nº 938/20 e R\$ 1.342.198.503,24 em atendimento à Lei Complementar nº 173/2020.

A Unidade Técnica realizou uma comparação dos valores lançados com os valores dos Relatórios de Apoio Financeiro de que trata a Lei nº 14.041/2020, de conversão da Medida Provisória 938/2020 e de Auxílio Financeiro de que trata o art. 5º da Lei Complementar nº 173/2020 (1ª a 4ª parcela), disponibilizados no Portal do Tesouro Nacional, verificando que os saldos conferem com os recursos efetivamente transferidos, sendo R\$ 199.620.911,76 oriundos da MP e R\$ 1.142.577.591,48 provenientes da LC.

Ao final da sua exposição sobre os recursos oriundos do apoio financeiro do governo federal, a Unidade Técnica informou que os valores registrados conferem com os saldos informados pelo Tesouro Nacional nos relatórios “Auxílio Financeiro” de que trata o art. 5º da Lei Complementar nº 173/2020 (1ª a 4ª parcela).

3.1.4. Despesas

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 necessita percorrer diversas fases para seu cumprimento. 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 nº 4.320/1964, arts. 58 a 65).

Conforme análise realizada pela Gerência de Controle de Contas para o Orçamento Fiscal e de Seguridade Social em 2020, a despesa fixada foi de R\$ 31.818.767.000,00. Embora o valor autorizado tenha aumentado durante a execução do orçamento, o valor realizado, R\$ 28.939.396.289,00, acabou sendo inferior ao inicialmente orçado.

As despesas correntes foram responsáveis por 92,72% do total de despesas realizadas em 2020, sendo os grupos Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes responsáveis por 61,60% e 27,34% do total, respectivamente. Das despesas de capital, o grupo Amortização da Dívida apresentou a maior participação com 4,06% do total.

Em sua análise, a Unidade Técnica identificou que no decorrer do exercício de 2020 foram autorizados créditos extraordinários para o Fundo Estadual de Saúde (FES) no valor de R\$ 351.588.281,72. A Lei que autorizou a abertura do crédito orçamentário, Lei Estadual nº 20.772/2020, incluiu no orçamento do Estado as ações “2167 - Estratégias de Implantação e Implementação ao Enfrentamento do Novo Corona vírus - Aplicação de Recursos Federais” e “2168 - Estratégias de Implantação e Implementação ao Enfrentamento do Novo Corona vírus - Aplicação de Recursos Estaduais” e que até o final de dezembro/2020 foram utilizados 64,18% do crédito autorizado.

3.1.4.1. 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\$ 54.088.754,54, valor que corresponde a 0,18% do total das despesas realizadas pelo estado. Em comparação ao exercício de 2019, estes gastos tiveram aumento de 56,89%.

Ante o expressivo aumento dos gastos com publicidade em relação ao ano de 2019, é importante questionar se os gastos com publicidade do governo estadual têm cumprido 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 2020 foi marcado pelos relevantes impactos da pandemia mundial causada pelo coronavírus (Covid-19). Nesse sentido, o Estado de Goiás 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%, o Estado de Goiás ficou desprovido de regulamentação no que tange à tal limite de gasto.

Desse modo, ante o significativo aumento do gasto em publicidade no exercício de 2020, e diante do receio que tal fato se repita nos exercícios seguintes, o Ministério Público de Contas destaca a necessidade de se expedir uma recomendação para que se normatize, em âmbito estadual, os 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.

3.1.5. Regra de Ouro

O inc. III do art. 167 da Constituição Federal é conhecido como a regra de ouro da Administração. Isso porque ele veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A respeito de tal comando constitucional, a Unidade Técnica verificou que a totalidade das receitas de operações de crédito estão em conformidade com o limite estabelecido pela Constituição e LRF, tanto na fase de planejamento como na fase de execução orçamentária, com uma proporção inicial de 9,55% das despesas de capital, encerrando o exercício com uma captação correspondente a 1,42% dessas.

3.1.6. Resultado orçamentário e financeiro por fonte de recurso

O Resultado Orçamentário e Financeiro representa o confronto entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas. O Relatório Técnico apresentado pela Gerência de Controle de Contas demonstrou que apesar do orçamento ter previsto déficit de R\$ 3.663.809.000,00, o Estado de Goiás encerrou o exercício com *superavit* orçamentário no valor de R\$ 524.504.597,22, tendo em vista o auxílio financeiro do governo federal.

Em sua avaliação, a Unidade Técnica observou que as receitas arrecadadas tiveram uma redução real de 6,03%, e que as despesas empenhadas também apresentaram uma redução real de 6,06%, assim, embora o Estado de Goiás tenha apresentado superávit orçamentário pela totalidade dos recursos, ao examinar o resultado orçamentário por fonte de recurso verificou-se que ocorreu déficit orçamentário em algumas fontes do Poder Executivo.

Ao examinar as despesas empenhadas com recursos da Fonte 117, a Unidade Técnica constatou que estas superaram as receitas arrecadadas. Foi, então, realizada uma consulta para verificar se havia disponibilidade de caixa no encerramento do exercício de 2019 e confirmou-se inexistência de saldo suficiente para cobrir tal diferença.

Nesse sentido, a Unidade Técnica ressaltou que a Secretaria da Economia informou que se tratava de Restos a Pagar dos exercícios de 2018, 2019 e 2020. Entretanto, a análise do fluxo de caixa levou em consideração somente as Despesas Empenhadas do exercício de 2020.

Após demonstrar a situação, a Unidade Técnica apresentou a impropriedade “indício de desvio de finalidade na aplicação de recurso”, tendo em vista a inconformidade com o disposto no parágrafo único, art. 8º da LRF pelo pagamento de despesas na fonte 117 em valor superior à receita arrecadada em 2020 e disponibilidade de caixa no encerramento do exercício de 2019.

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, o desvio de finalidade da aplicação de recurso, 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, nos mesmos termos apresentados.

3.2. GESTÃO FISCAL

3.2.1. Receita Corrente Líquida

No que se refere à gestão fiscal do ente federativo, tem-se que a sua receita corrente líquida (RCL), nos termos da Lei Complementar nº 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 2020, foi de R\$ 26.290.021.366,00, apresentando-se 7,23% superior em relação ao exercício financeiro de 2019.

Vale ressaltar que no exercício de 2020 Goiás recebeu expressivo auxílio financeiro do Governo Federal para enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, sendo que, retirando os fatores extraordinários que permitiram um maior equilíbrio financeiro em 2019 e 2020, evidências indicam que o Estado pode caminhar para um patamar insustentável nos próximos exercícios.

Ademais, em que pese o aumento expressivo da RCL no exercício de 2020, 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, assim como ocorreu nos exercícios anteriores, 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 2020 elas totalizaram R\$ 1.804.846.680,77, o que representa 6,87% da RCL e acaba por distorcê-la.

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 disposição legal determinando a exclusão destas receitas no cálculo da RCL, 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 e em contrapartida aumenta 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 devem fazer parte do cômputo da receita corrente líquida. Assim, do valor apurado a título de RCL (26.290.021.366,00) deve ser deduzido o montante de R\$ 1.804.846.680,77, sendo que o resultado alcançado (R\$ 24.485.174.685,20) é o que serve de parâmetro para o cálculo dos limites estabelecidos na LRF.

Por conseguinte, assim como ocorreu na análise das prestações de contas do exercício de 2019, este Ministério Público de Contas reitera a necessidade de expedição de determinação ao Governo do Estado de Goiás no intuito de excluir do cálculo da RCL as receitas do IPASGO oriundas de pagamento de mensalidades, uma vez que se destinam ao custeio das despesas médicas postas à disposição dos usuários.

Neste ponto, cabe pontuar uma contradição no posicionamento da Unidade Técnica, que, embora tenha manifestado pela expedição de determinação no item 4.2.4 do Relatório Técnico, por equívoco inseriu tal obrigação dentre os itens relativos às recomendações a serem expedidas ao Governo do Estado de Goiás na parte relativa à “Propostas de Determinações e Recomendações” do referido Relatório. Ao ver deste Ministério Público de Contas, deve ser adotada a proposta exposta no corpo do texto (expedição de determinação).

3.2.2. Despesas com Pessoal

De forma consolidada, o percentual total de despesa com pessoal apurado pela Unidade Técnica foi na ordem de 54,40%, apresentando uma redução nominal de 2,14% em relação ao último quadrimestre do exercício financeiro de 2019.

De forma individualizada, a Unidade Técnica apurou seguintes percentuais:

- Poder Executivo: 44,91%, ficando dentro do limite máximo de 48,60%;
- Poder Judiciário: 4,63%, ficando dentro do limite máximo de 6,00%;
- Ministério Público: 1,89%, ficando dentro do limite máximo de 2,00%;
- Poder Legislativo - Assembleia Legislativa: 1,37%, ficando dentro do limite de 1,38%;
Tribunal de Contas do Estado (TCE-GO): 1,05%, ficando dentro do limite máximo de 1,35% e Tribunal de Contas dos Municípios (TCM): 0,55%, ficando dentro do limite máximo de 0,67%.

No tocante aos limites do Poder Legislativo, vale ressaltar que, por meio da Resolução nº 1.186/2002, o TCE fixou os limites em 0,67%, 1,35% e 1,38% para TCM, TCE-GO e Assembleia Legislativa, 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 apesar da redução no exercício 2020, os gastos com pessoal dos Poderes e órgãos do Estado de Goiás ainda permanecem em patamares elevados quando comparados com a receita corrente líquida.

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 estaria bem próximo do limite constitucional, alcançando 58,41% da RCL.

Ressalta-se, ainda, que não estão computados no percentual com despesa de pessoal os gastos efetuados pelas organizações sociais, sendo que a Secretaria do Tesouro Nacional, mediante Portaria nº 377/2020, prorrogou o prazo até o final do exercício de 2021 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 sociais³.

Caso as despesas com pessoal das organizações sociais tivessem sido computadas no exercício de 2020, com a exclusão das receitas do IPASGO o percentual de gasto com pessoal seria de 62,49%, extrapolando o limite constitucional.

³ Art. 1º Até o final do exercício de 2020 a STN/ME deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública, conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores.

§ 1º Até o final do exercício de 2021, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do caput.

§ 2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2021, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.

Desta forma, alerta-se para a repercussão da necessidade de incluir as despesas com pessoal das organizações sociais a partir do exercício de 2022, o que tende a extrapolar o limite legal caso não sejam adotadas medidas de controle de forma imediata.

3.2.3. Previdência dos servidores públicos estaduais

Conforme evidenciado pela Unidade Técnica, foi apurado um déficit previdenciário de R\$ 3,5 bilhões no exercício de 2020, o que denota um desequilíbrio expressivo entre as receitas e despesas previdenciárias em Goiás.

Comparado com 2019, o déficit previdenciário apurado no exercício 2020 foi R\$ 633.630.147,00 maior, o que representa 21,57%.

Desta forma, conclui-se que as receitas dos órgãos e fundos previdenciários foram insuficientes para pagamento das despesas administrativas e previdenciárias no exercício de 2020.

Tal aumento foi impulsionado, em grande parte, pela redução do desconto previdenciário dos militares em R\$ 73 milhões quando comparado com o exercício 2019, fato que decorre das alterações promovidas pela Lei Federal nº 13.954/2019.

Somente com o aporte financeiro do Tesouro Estadual, no valor de R\$ 4.200.833.151,00, encerrou-se o período com superávit previdenciário de R\$ 629.601.396,00. Tal aporte foi 6,98% superior ao feito no exercício anterior.

Contudo, registra-se que parte do valor relativo ao aporte financeiro é oriundo dos depósitos judiciais (R\$ 861.725.859,00), conforme previsão da Lei nº 20.557/2019.

É de bom alvitre enfatizar que os aumentos nesta rubrica, acima da capacidade arrecadatória, devem ser alvo de preocupação imediata de todos os Poderes e órgãos, porquanto, como bem destacado em parágrafo pretérito, é de 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 art. 42 da Lei Complementar Estadual nº 66/2009, os recursos para pagamento de benefícios reconhecidos por decisão judicial/administrativa não são provenientes do órgão previdenciário, resultando em uma subavaliação do déficit previdenciário estadual. Apenas no exercício de 2020 foi apurado o montante de R\$ 249,8 milhões pagos a inativos e pensionistas em decorrência de decisão judicial.

De acordo com o dispositivo legal acima mencionado, o pagamento de todos os benefícios previdenciários deverá ser processado, obrigatoriamente, pela Goiás Previdência (GOIASPREV), entidade integrante da estrutura administrativa do Estado que tem por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS/GO, incluindo a arrecadação e a gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, a manutenção e o pagamento dos benefícios previdenciários, o que inclui, por óbvio, aqueles benefícios decorrentes de decisão judicial ou administrativa.

Ocorre que o Termo de Cooperação Técnico nº 003/2016, celebrado pelos Poderes e órgãos autônomos para estabelecer as regras para as transferências de dotações orçamentárias para pagamento dos benefícios previdenciários, dele excluiu o pagamento de passivos aos inativos e pensionistas, reconhecidos por decisão judicial ou administrativa (cláusula quarta).

A Unidade Técnica sugeriu a expedição de recomendação a fim de que seja adequado o Termo de Cooperação à lei ou vice-versa.

O Ministério Público de Contas entende pela desnecessidade destas alterações, já que no conflito entre a lei e o Termo de Cooperação deve prevalecer a primeira, independentemente de qualquer alteração no ajuste celebrado.

Desta forma, sugere-se seja determinado aos Poderes e órgãos autônomos que reconheçam a nulidade da cláusula quarta do Termo de Cooperação Técnico nº 003/2016, de forma que o pagamento de todos os benefícios previdenciários, independente do ato que os concederam ou reconheceram o direito à sua percepção, seja processado na GOIASPREV, ainda que indiretamente suportados com recursos financeiros e orçamentários originados dos respectivos Poderes e órgãos autônomos.

3.2.4. Transparência na gestão fiscal

Ao tratar da transparência na gestão fiscal, Unidade Técnica do TCE-GO aponta, além dos necessários conceitos sobre o tema, os avanços trazidos pela legislação em vigor, com destaque para a Lei Estadual nº 18.025/2013.

Nesse sentido, o texto indica que o Tribunal de Contas fomenta a melhoria contínua da transparência pública ao colher informações dos Portais de Transparência dos órgãos estaduais e divulgar o resultado em link⁴ específico de seu portal na internet, conforme metodologia estabelecida pela Resolução nº 9/2018⁵ da Atricon.

Ressalta, ainda, que é feito o acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal, publicados quadrimestralmente, para verificação do cumprimento da transparência na gestão fiscal.

O relatório referente às Contas do Governador de 2019, elaborado pela mesma Unidade Técnica, apontou que as informações referentes à remuneração dos empregados e dirigentes das Organizações Sociais que administram os hospitais públicos estaduais estavam desatualizadas, tendo sido adotado como critério de análise o artigo 6º da Lei Estadual nº 18.025/2013. No caso, foi sugerida a expedição de determinação à Secretaria de Estado da Saúde no sentido de corrigir a irregularidade detectada.

Como de praxe, no exame das Contas de 2020 foi verificado se as determinações exaradas no anterior foram respeitadas. A Unidade Técnica especializada do TCE-GO concluiu que a determinação foi parcialmente atendida, tendo em vista o esforço envidado pela Controladoria-Geral do Estado (CGE) no sentido de fazer cumprir a legislação.

No entanto, não foram apresentadas evidências de que as falhas e suas causas, que fundamentaram a determinação exarada no Parecer Prévio das Contas do Governador de 2019, tenham sido sanadas. Assim, a incompletude da solução não deve ser ignorada pelo Tribunal de Contas quando da emissão de novo Parecer Prévio, neste processo.

⁴ <https://portal.tce.go.gov.br/avaliacao-dos-portais-de-transparencia2>

⁵ <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Resolucao-nº-09-2018-corrigida.pdf>

Ademais, as incongruências no painel que divulga os resultados da Avaliação de Transparência dos Portais identificadas pelo MPC/GO no exercício 2019 ainda persistem.

A Secretaria de Estado da Saúde, com nota de 92,08% em 2020, é tida como um dos órgãos mais transparentes do Estado – nível elevado, conforme avaliação presente no citado painel. No entanto, as informações sobre mais de um bilhão de reais repassados às Organizações Sociais da saúde em 2020 não estão contempladas com o mesmo nível de detalhamento. Este fato fica evidente quando se observa o painel de Avaliação dos Portais de Transparência da Saúde⁶, presente também no sítio do TCE-GO na internet.

A questão é tratada no “item 3.3.4.3. Despesas com saúde executadas por meio de organização social” deste parecer.

Outro ponto que merece relevo é o fato de que as informações presentes no referido painel de Avaliação de Transparência da Saúde, quando analisadas de maneira pormenorizada, indicam que mais de 41,67% das unidades avaliadas não atendem ao critério de publicação da relação mensal dos dirigentes com os respectivos salários.

Cabe pontuar que o Ministério Público de Contas identifica como positivo o fato de que o TCE-GO tenha desenvolvido e implementado método específico para a fiscalização da transparência ativa e passiva das organizações sem fins lucrativos que recebem recursos públicos, o que atende parcialmente sugestão presente no Parecer do MPC/GO sobre as Contas de 2019.

Como complemento, recomenda-se que o Tribunal de Contas avalie a conveniência e oportunidade de promover a definição de plano de trabalho periódico para que a metodologia de fiscalização da transparência ativa e passiva possa ser aplicada e aprimorada constantemente, além de ser expandida para outros temas e aspectos da gestão pública estadual.

3.2.5. Demais obrigações financeiras

Os relatórios de exame das contas dos exercícios de 2017, 2018 e 2019 deixam claro que a Unidade Técnica do TCE-GO 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, demonstravam a existência de déficits.

Ao aprofundar o exame, a mesma Unidade Técnica identificou que não houve, nestes 3 exercícios, a 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 (RGF), o que culminou na expedição de recomendações e determinações nos respectivos pareceres prévios referentes aos exercícios em comento.

As Contas do Governador de 2020, ora sob análise, apresentam um cenário diferente. O déficit detectado foi reduzido de R\$ 1,4 bilhão para R\$ 119,4 milhões em apenas um ano, redução significativa. Conclui-se também, em função do exame técnico apresentado, que o Poder Executivo, a Defensoria Pública e o TCM-GO registraram as obrigações por competência no portal de aplicações (Módulo de Prestação de Contas – SPC) com o respectivo saldo contábil e inclusão no Anexo 5 do RGF.

Assim, a Unidade Técnica do TCE-GO entende que as duas recomendações expedidas no Parecer Prévio das Contas do Governador de 2019, 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

⁶ <https://portal.tce.go.gov.br/avaliacao-portais-transparencia-saude>

informem as obrigações por competência, no Portal de Aplicações, observando os atributos qualitativos da informação, foram atendidas.

Há de se notar que existe evolução por parte da atual gestão no sentido de dar cumprimento aos comandos expedidos pelo Tribunal de Contas. No entanto, ainda que parcialmente atendidas as recomendações, este Parquet de Contas recomenda a esta Corte de Contas que avalie a conveniência e oportunidade de deflagrar ação de fiscalização específica 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.

3.2.6. Disponibilidade de caixa e restos a pagar

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, o demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, bem como ao equilíbrio entre a inscrição em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa.

A Gerência de Controle de Contas esclareceu que, relativamente à publicação do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar de forma consolidada, em que pese a não uniformidade da metodologia aplicada pelos Poderes e órgãos autônomos, o Poder Executivo cumpriu determinação dessa Corte de Contas e atendeu o disposto no item 04.05.01 do Manual de Demonstrativos Fiscais (10ª Edição, pág. 633).

Por meio de um exame da consolidação dos valores de disponibilidade de caixa por fonte de recursos, bem como as respectivas inscrições em restos a pagar e demais obrigações financeiras ao final do exercício de 2020, a Unidade Técnica se deparou com uma situação financeira deficitária no Estado de Goiás, tendo em vista que várias fontes de recursos apresentaram insuficiência de caixa ao final do exercício de 2020 no valor total de R\$ 3,7 bilhões.

Dessa maneira, a Unidade Técnica ponderou que, em que pese o art. 42 da LRF se referir aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, o §1º do art. 1º da LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros.

Diante do cenário detalhado no Relatório sobre as Contas do Governador do exercício de 2020, o MPC corrobora o entendimento 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, totalizando o montante de R\$ 3.738.581.620, em afronta ao art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.2.7. Conta Centralizadora e Conta Única do Tesouro Estadual

Inicialmente, cumpre esclarecer que, com a finalidade de atendimento ao princípio da unidade de tesouraria ou unidade de caixa, previsto no art. 56 da Lei nº 4.320/1964, por meio do Decreto Estadual nº 6.542/2006 foi criada a conta centralizadora, administrada pela Superintendência do

Tesouro Estadual, visando o 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 Estadual 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 seria realizado à medida que as disponibilidades financeiras do Tesouro se apresentassem suficientes, respeitado o prazo máximo de 48 meses, finalizando, portanto, em 2020.

Conforme informado pela Unidade Técnica, durante o exercício de 2020 o Tesouro Estadual efetuou, gradativamente, o pagamento do saldo negativo da conta e em 25 de novembro foi solicitado a baixa da conta centralizadora junto à instituição financeira, o que pode ser comprovado por meio do extrato gerencial com saldo zero (evento 138) e da tela de comando de encerramento (evento 137), cumprindo assim determinação anterior desta Corte de Contas.

No tocante à conta única do Tesouro Estadual, no final do exercício de 2020 foi apresentado saldo de R\$ 1.572.914.969,00.

Contudo, em que pese o saldo positivo do Tesouro, a realidade demonstra que o equacionamento da dívida ocorreu em razão da suspensão das dívidas do Estado no exercício de 2020, na ordem de R\$ 2,8 bilhões. Caso tal suspensão não tivesse ocorrido o déficit seria de aproximadamente R\$ 1,3 bilhão, fato que, sem dúvida, gera impactos futuros no endividamento do Estado.

Ademais, a Unidade Técnica constatou que, apesar da possibilidade de utilização das disponibilidades financeiras de forma temporária pelo Tesouro, tal prática tem se transformado em uma ação permanente, trazendo prejuízos à análise individual das prestações de contas de cada órgão/ente do Estado, afetando a apuração do cumprimento das vinculações constitucionais e legais e, ainda, impedindo a transparência e controle social das informações, uma vez que não é possível aos usuários das Demonstrações Contábeis, de forma geral, ter conhecimento quanto ao fato dos saldos registrados serem apenas gerenciais, sendo a informação fidedigna visualizada apenas quando da análise consolidada.

Nesse sentido, este Ministério Público de Contas corrobora do entendimento externado pela Unidade Técnica quanto à necessidade de expedição de recomendação ao Estado de Goiás, para que seja revista a sistemática de operacionalização da CUTE, principalmente no que tange ao registro das disponibilidades individualizadas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Conta Única, de modo a garantir que em seus respectivos demonstrativos contábeis e posteriores prestações de contas, bem como a disponibilidade de caixa sejam apresentadas de maneira transparente, fidedigna, compreensível e verificável.

3.2.8. 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.

3.2.8.1. Aspectos fiscais da renúncia de receitas

O Relatório Técnico elaborado pela Gerência de Controle de Contas esclareceu que para o exercício de 2020 foi estimado um total de R\$ 8.200.374.105,00 em renúncia de receitas (3% a mais que o previsto para 2019), sendo o ICMS responsável por cerca de 93% dos incentivos. Além disso, não houve divulgação específica para os períodos seguintes, apenas sendo replicados os mesmos valores previstos para 2020.

Ademais, a Unidade Técnica discorreu que em relação às medidas de compensação, foi informado que estes benefícios fiscais não comprometeram as metas fiscais estabelecidas pelo Estado por haverem sido expurgados do cálculo da receita, conforme inciso I, do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, a Gerência de Controle de Contas percebeu uma melhoria contínua na informação contida no Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, como já observado no exercício anterior (2019), uma vez que foi 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 Prévios anteriores.

A Unidade Técnica ressaltou que nos exercícios de 2019 e 2020 foi possível identificar o “Demonstrativo de Isenções, Anistias, Remissões, Subsídios e Benefícios Fiscais, com a Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita 2020-2022”, com referência ao que dispõe a LRF, art. 5º, inciso II, após determinação e recomendação do Tribunal de Contas do Estado nos Pareceres Prévios das Contas Anuais do Governador dos exercícios de 2016, 2017 e 2018, o que demonstra a preocupação do governo atual em contínuas melhorias nesse aspecto.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) publicou em 2020 a Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 16, de aplicação facultativa, que visa orientar os profissionais de contabilidade quanto aos registros contábeis aplicáveis aos casos de concessão de benefícios fiscais, em atendimento ao disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal e no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

A IPC 16 esclarece que a mensuração da renúncia de receita e demais efeitos decorrentes de benefícios tributários, financeiros ou creditícios é atribuição dos órgãos e entidades responsáveis por administrar o objeto do benefício concedido, ressaltando a importância de conferir transparência ao montante da renúncia de receitas e aos efeitos decorrentes dos benefícios concedidos.

Nesse sentido, a IPC 16 sugere um modelo de demonstrativo que tem por finalidade estabelecer a transparência da política pública de concessão de benefícios fiscais, permitindo o acompanhamento anual dos valores de renúncia de receita ou aumento de despesa decorrente dessa política, por meio do Anexo de Metas que integra a LDO dos entes da Federação, onde serão evidenciados os valores realizados ao final do exercício anterior e as previsões para o exercício de elaboração, de referência e para os dois subsequentes, em atendimento ao dispositivo constitucional e à LRF.

Destaca-se que esse demonstrativo não substitui o Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais – AMF da LDO. Ademais, as notas explicativas do demonstrativo devem ser acompanhadas de tabela definida no IPC 16, a qual contém discriminação de todos os benefícios fiscais em vigor no ente, independentes de constarem ou não do demonstrativo.

Considerando que o Manual de Transparência Fiscal (2007) do Fundo Monetário Internacional (FMI) aduz que deve constar no orçamento um demonstrativo indicando as renúncias fiscais do governo, a finalidade sob a ótica da política pública, sua duração e os beneficiários a que se destina, com vistas ao fomento do acesso público à informação, bem como da transparência fiscal, o Ministério Público de Contas entende que o demonstrativo proposto na IPC 16 se alinha com tais orientações.

Dessa maneira, este MPC manifesta pela expedição de recomendação ao Governo do Estado de Goiás no sentido de incluir na elaboração da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO esse modelo de demonstrativo de benefícios fiscais apresentado na Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 16 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que, embora seja de aplicação facultativa aos entes federados, objetiva a parametrização das ações estatais na transparência da política pública de concessão de benefícios fiscais, a fim de permitir o acompanhamento anual dos valores de renúncia de receita ou aumento de despesa decorrente dessa política.

3.2.8.2. Análise dos valores apresentados a título de benefícios fiscais

Neste tópico, o Relatório Técnico da Gerência de Controle de Contas apresentou os valores de renúncia de receitas em Goiás no exercício de 2020, apurando o montante de R\$ 8.696.225.442,57 concedido em renúncia (aumento de 9% do apurado no exercício anterior), o que representa 34% da Receita Corrente Líquida (RCL) e 3,0 % do PIB goiano em valores correntes no ano de referência.

A Unidade Técnica esclareceu que até o exercício de 2016, o Estado de Goiás não realizava a contabilização da renúncia, prejudicando a transparência das informações contábeis e em desatendimento ao estabelecido no MCASP. Contudo, ao realizar consulta ao Sistema de Contabilidade SCG em 08/05/2021, para o exercício 2020, unidade orçamentária 9995, observou-se que houve a contabilização da renúncia de receitas para o período.

Em sua análise, a Unidade Técnica apontou que foi registrado o valor total de R\$ 8.705.559.898,66, destacando-se R\$ 4.135.212.548,85 referentes ao Crédito Outorgado, R\$ 2.782.521.637,56 relacionados aos programas Produzir e Fomentar, e 819.754.443,25 de isenção de IPVA e ICMS, o que representa cerca de 89% dos incentivos contabilizados.

Ademais, foi ressaltado no exame técnico que a contabilização na conta contábil “6.2.1.3.2” ocorreu unicamente na data de 30 de dezembro de 2020, em montantes globais por cada modalidade de incentivo, assim, apesar da Unidade Técnica ter percebido avanço em se evidenciar, contabilmente, a renúncia de receitas mensurável pelo Estado, restou-se demonstrando que o

lançamento contábil não ocorre mensalmente, ou minimamente periódica, pelo regime de competência, prejudicando a transparência mensal das demonstrações.

Após demonstrar a situação, em alinhamento ao posicionamento do Tribunal de Contas do Estado nas últimas prestações de contas, a Unidade Técnica reforçou a necessidade de que o governo do Estado promova melhoramento contínuo no campo da tecnologia da informação que permita a contabilização da renúncia de receitas em conformidade com o disposto no item 4.5 do MCASP sobre o registro pelo regime de competência.

Como consequência, sugeriu a expedição de recomendação ao Governo do Estado de Goiás no sentido de “Em razão do apontamento sobre a intempestividade da contabilização da renúncia de receitas, envidar esforços junto à Tecnologia da Informação do Poder Executivo para que seja possível a contabilização da Renúncia de Receitas no Estado da forma mais oportuna e confiável possível pelo regime de competência, de acordo com item 4.5 do MCASP”.

Nesse sentido, este Ministério Público de Contas corrobora do entendimento externado pela Unidade Técnica quanto à irregularidade detectada e a consequente expedição da recomendação, nos mesmos termos já apresentados.

Outrossim, a Unidade Técnica também discorreu, brevemente, sobre estudo realizado pelo Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB) em que se apresentou análises sobre os impactos socioeconômicos e a avaliação da evolução e efetividade dos incentivos fiscais na economia goiana.

Após a realização da leitura do Relatório de Renúncia Fiscal de 2020 elaborada pelo IMB, este Ministério Público de Contas destaca os seguintes pontos:

- a) Existem evidências empíricas destacando que as políticas de renúncia fiscal agravam o problema denominado de *misallocation* dos recursos. Isso ocorre, pois muitas vezes as escolhas das empresas vencedoras e ou das regiões não necessariamente seguem as recomendações econômicas. É possível que haja lobby, *rent seeking* e outros meios para favorecer grupos bem-organizados politicamente;
- b) No que tange às evidências empíricas para inferir o impacto dos programas de renúncias fiscais no Estado de Goiás os estudos sugerem que existe uma concentração na concessão dos benefícios em poucos municípios e microrregiões estaduais, o que pode ampliar as disparidades regionais. Tal constatação vai contra os objetivos dos programas de renúncia, uma vez que o desenho de ambos os programas prevê a mitigação das desigualdades regionais;
- c) Adicionalmente, os estudos da literatura sintetizam o baixo efeito no que tange a aderência aos objetivos propostos pelos principais programas de renúncia fiscal, tendo em vista o impacto limitado na geração de empregos e renda;
- d) Algumas evidências destacam o elevado custo do emprego associado aos programas de renúncia fiscal.

O destacado trabalho realizado pelo IMB apresentou relevantíssimos dados e conclusões que podem subsidiar estudos e direcionamentos na implementação de políticas públicas de subsídios fiscais pelo Estado de Goiás. Dessa forma, este Parquet de Contas entende salutar a expedição de recomendação ao Estado de Goiás, para que este, por meio de um exame de conveniência e oportunidade, aproveite o estudo realizado pelo Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos no aprimoramento da implementação de políticas de renúncia fiscal no Estado de Goiás.

3.2.8.3. Acompanhamento da renúncia de receitas pelo TCE/GO e Assembleia Legislativa

O Relatório Técnico elaborado pela Gerência de Controle de Contas esclareceu que a matéria relativa a concessão de incentivos fiscais em Goiás foi objeto de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instaurada em março de 2019 e concluída em março de 2020, formada por técnicos da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado, a qual teve por objetivo realizar um levantamento geral da sistemática de concessão e utilização dos incentivos fiscais no Estado, trabalho este destacado no Relatório Técnico das Contas do Governador do exercício de 2019.

A Unidade Técnica pontuou que, relativamente ao aspecto da legalidade, o relatório final da CPI concluiu que (i) 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 Procuradoria-Geral do Estado (PGE-GO), e são firmados diretamente entre a Secretaria da Economia e os representantes, dentre outros.

Nesse ponto, importante ressaltar que o Ministério Público de Contas, por intermédio do Procurador de Contas Dr. Carlos Gustavo Silva Rodrigues, expediu a Recomendação nº 01/2019 em 25 de setembro de 2019 recomendando ao Governador do Estado de Goiás e à Secretária de Estado da Economia que “se abstenham de propor e editar decretos que versem sobre a concessão, ampliação ou prorrogação de incentivos ou benefícios fiscais do ICMS aprovados em convênios celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política fazendária – CONFAZ, sem prévia lei específica, admitido o decreto legislativo para conferir aplicabilidade local às disposições dos referidos convênios, e sem a estrita observância dos demais preceitos constitucionais e legais aplicáveis à matéria, incluindo a necessidade de demonstração do cumprimento dos requisitos e condições delineadas no art. 14 da LRF.”

Assim, ao perceber que o Poder Executivo editou decretos a pretexto de regulamentar a matéria, os quais, fazem às vezes de atos normativos primários e, portanto, usurpam conteúdo constitucionalmente reservado à lei específica, o MPC reitera a recomendação já externalizada na Recomendação nº 01/2019, nos mesmos termos apresentados.

3.2.9. Novo regime fiscal

Por meio da Emenda Constitucional nº 54/2017, alterada pela Emenda Constitucional nº 55/2017, foi instituído no Estado de Goiás o Novo Regime Fiscal (NRF), por meio do qual foi estabelecido um limite para as despesas correntes do Estado. As mencionadas emendas incluíram, dentre outros, os artigos 40 a 46 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) bem como incluíram o § 8º, ao art. 113, da Constituição Estadual.

A instituição do referido Regime Fiscal teve por objetivo o equilíbrio das contas públicas estaduais na medida em que estabeleceu limites para a expansão anual das despesas correntes, limitada à variação inflacionária, bem como mecanismos de contenção em caso de descumprimento.

Além do limite para as despesas correntes, as citadas emendas constitucionais trouxeram alterações em relação aos limites de gasto com pessoal (art. 113, §8º da Constituição Estadual), aos limites mínimos para aplicação em ações e serviços públicos de saúde e manutenção e

desenvolvimento do ensino (art. 45, inciso I, do ADCT), bem como à vinculação do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) em manutenção e reconstrução de rodovia, aeródromo, autódromo, porto pluvial e balsa (art. 45, inciso II, do ADCT), as quais foram suspensas cautelarmente por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6129, nos termos do Acórdão lavrado em 11/09/2019.

Ou seja, a decisão do STF limitou-se a suspender - até o exame definitivo da ADI nº 6129 - a eficácia do artigo 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, bem como os efeitos dos incisos I e II do artigo 45 do ADCT e não a eficácia das emendas nº 54 e 55 de uma forma geral.

Não obstante, no exercício de 2020 deixaram de ser considerados - tanto exame das contas do governador do exercício de 2019 quanto na análise dos demonstrativos fiscais de 2020 - os dispositivos acrescentados pelas emendas nº 54 e 55 que tratam do limite para as despesas correntes do Estado.

Em relação às despesas correntes do exercício 2020 a Unidade Técnica verificou que o teto de gastos foi observado por todos Poderes e Órgãos Autônomos.

No entanto, chama atenção o fato de em 11/12/2019 foi publicada a Emenda Constitucional nº 63/2019, que alterou o art. 41 do ADCT dispondo que no cálculo da despesa corrente para fins de cumprimento do NRF não será considerado o elemento de despesa "Despesas de Exercícios Anteriores".

Ao ver deste MPC, em consonância com o entendimento da Unidade Técnica, esta alteração legislativa esvazia a tentativa de equilíbrio das contas públicas, uma vez que faculta ao gestor executar despesas de exercícios anteriores sem nenhuma medida de balanceamento.

3.3. VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS

Constitucionalmente são impostas determinadas regras de repartição tributária aos Municípios e Poderes Legislativo e Judiciário, bem como de vinculações de gastos a determinadas funções de governo tais como Ações e Serviços Públicos de Saúde e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A análise detalhada deste MPC quanto a esses itens será feita nos tópicos seguintes.

3.3.1. Destinação de receita aos municípios

A repartição tributária é regra imposta tanto pela Constituição Federal (CF) quanto pela Constituição Estadual (CE/GO), e no caso do Estado impõe que haja destinação aos municípios de 50% do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), 25% do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) e 25% do montante recebido pelo Estado da União referente ao imposto sobre produtos industrializados (IPI).

Neste sentido, considerando que em 2020 a arrecadação do Estado com ICMS, IPVA e IPI foi de R\$ 18.500.013.259,00, o valor apurado para destinação aos municípios foi de R\$ 5.034.253.434,00.

Entretanto, conforme dados do Anexo 10 do Balanço do Estado de 2020, verifica-se que o valor efetivamente repassado aos municípios foi de R\$ 5.030.997.055,00, ou seja, uma insuficiência no montante de R\$ 3.256.379,00.

Da leitura do que foi apresentado no Relatório da Unidade Técnica 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 na ordem de R\$ 5.472.949,00, a parcela relativa ao IPVA foi transferida a maior em R\$ 230.702,00.

A ausência de controle efetivo da distribuição destas receitas pelo Estado é situação contumaz que vem sendo objeto de determinações por esta Corte de Contas desde 2016, tendo sido observado nesse período tanto repasses a menor como no presente exercício, quanto a maior, como em 2018 em que a transferência aos municípios foi R\$72.000.000,00 superior ao devido.

No Parecer Prévio das Contas do Governador de 2019 foi determinada a finalização, até o final de 2020, de auditoria na arrecadação e distribuição de tributos do Estado, sendo que os resultados deveriam ter sido apresentados ao TCE-GO e, caso confirmada a diferença de repasse a menor da receita de ICMS no exercício de 2019, a realização da recomposição dos valores aos Municípios, conforme quotas-partes de 2019, bem como a adequação da regra de negócio para as transferências constitucionais.

Em resposta, a Secretaria da Economia informou que as regras de negócio para as transferências constitucionais já estão ajustadas e aderentes à legislação aplicável.

Já quanto à auditoria na arrecadação e distribuição de tributos do Estado destacou que a mesma não foi finalizada, em que pese já tenha sido estabelecido cronograma de ações a fim de permitir a recomposição dos valores aos municípios, caso efetivamente devido, assim que finalizados os trabalhos.

Ao ver deste MPC, 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, neste sentido, corrobora a sugestão apresentada pela Unidade Técnica no sentido de se determinar (a) a finalização, em 2021, da auditoria na arrecadação e distribuição de tributos do Estado com a apresentação dos resultados ao TCE-GO; e (b) o monitoramento das regras de negócio para as transferências.

Entretanto, considerando a recorrência da impropriedade e as reiteradas determinações desta Corte de Contas no que diz respeito à destinação de receita de impostos aos municípios, este MPC recomenda que seja avaliada pelo TCE-GO a conveniência e oportunidade quanto à realização de fiscalização específica com o objetivo de acompanhar o cumprimento da determinação deste Tribunal de Contas no que diz respeito à finalização da mencionada auditoria na arrecadação e distribuição de tributos, bem como das regras de negócio para transferências constitucionais aos municípios, de modo a tornar efetiva suas decisões e garantir o efetivo controle da distribuição destas receitas pelo Estado.

3.3.2. Destinação de receita tributária aos Poderes Legislativo e Judiciário

A destinação de parcela da receita tributária aos Poderes Legislativo e Judiciário bem como aos órgãos autônomos representa uma garantia constitucional instrumental, assecuratória de sua independência.

Nestes termos, o art. 168 da Constituição Federal, assim como os artigos 110, § 5º e 112-A, da Constituição do Estado de Goiás, e artigos 32 e 33, da Lei Estadual nº 20.539/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO) preconizam 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.

Conforme informações apresentadas no Relatório Técnico de 2020, 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 (5,89%) e ao Poder Judiciário (10,65%).

No entanto, em que pese ter sido relatado que os repasses de duodécimos em 2020 ocorreram de forma tempestiva e com melhoras no que diz respeito ao aspecto transparência, estes não se concretizaram em sua integralidade para o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ/GO) e para a Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE/GO).

Registre-se que tal impropriedade foi objeto de recomendação no âmbito do Parecer Prévio das Contas de 2019, o que demonstra sua recorrência.

Em que pese a Secretaria da Economia ter informado que o Siofi-Net já está preparado para que o duodécimo seja repassado à cada um dos poderes e órgãos autônomos no dia 20 (vinte) de cada mês, o que se verifica é que na prática tão mandamento não foi observado no exercício de 2020.

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.

Nestes termos, e de modo a ser coerente com as manifestações referentes às Contas de 2019, este MPC - ao contrário da sugestão de encaminhamento da Unidade Técnica, que foi pela expedição de recomendação – manifesta-se pela expedição de determinação no sentido de que se efetive o cumprimento dos mandamentos legais e constitucionais que exigem que o repasse dos recursos seja feito na forma duodecimal, até o dia 20 (vinte) de cada mês, garantindo, de fato, a independência de todos os poderes e órgãos autônomos.

E ainda, considerando a recorrência da impropriedade e as reiteradas determinações desta Corte de Contas, este MPC, recomenda, que seja avaliada a conveniência e oportunidade quanto à realização de fiscalização específica com o objetivo de acompanhar se o repasse duodecimal aos poderes e órgãos autônomos está ocorrendo de forma aderente à legislação aplicável, de modo a garantir sua real independência.

3.3.3. Aplicação de receita na educação

A Constituição Federal, em seu art. 112, bem como a Constituição Estadual em seu art. 158 determinam que o Estado deverá aplicar no mínimo 25% da receita resultante de impostos,

compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Destaque-se que no ano de 2019 o art. 158, da Constituição Estadual foi objeto de diversas alterações tendo sido excluídas as aplicações mínimas na Universidade Estadual de Goiás e em políticas públicas de ciência e tecnologia, faculdade viabilizada aos Estados pelo constituinte originário, nos termos do art. 218, §5º da Carta Magna. Fato este visto como verdadeiro retrocesso por este órgão ministerial 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 desta Corte de Contas no sentido de verificar o desempenho das políticas públicas nesse segmento.

Neste sentido, com base no que dispõe o art. 158, da Constituição Estadual chegou-se ao valor mínimo a ser aplicado em MDE no exercício de 2020 de R\$ 4.846.586.822,13, que representa 25% do total da receita líquida de impostos.

3.3.3.1. Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino

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.

Com base em tais dispositivos, entende-se por ações de MDE todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos da educação nacional, voltadas para uma educação de acesso universal e de qualidade em todos os níveis.

Destaque-se que - diferentemente dos exercícios de 2017, 2018 e 2019 - o Estado incluiu no Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) as deduções referentes aos restos a pagar inscritos sem disponibilidade de caixa, no valor de R\$ 24.477.529,00, nos termos do que prevê o Manual de Demonstrativos Fiscais 10ª Edição, o que representa um avanço, uma vez que traz maior grau de confiabilidade aos demonstrativos fiscais do Estado.

Neste sentido as despesas consideradas para fins de apuração do limite mínimo de aplicação em MDE no exercício de 2020 somaram R\$ 4.893.359.975,00, o que representa 25,24% do total da receita líquida de impostos de 2020 e demonstra que o índice mínimo de aplicação de 25% foi cumprido.

Em que pese o percentual mínimo de aplicação na MDE ter sido observado, convém sublinhar que o art. 69, §5º, da Lei nº 9.394/1996 determina expressamente que o repasse dos recursos observe os seguintes prazos:

- I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;
- II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;
- III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

Considerando que a Secretaria de Estado da Fazenda não vinha cumprindo os prazos legais no que diz respeito à disponibilização dos recursos ao órgão responsável pela educação, este MPC protocolou, em 11 de novembro de 2015, representação em face do desrespeito ao que dispõe o art. 69, § 5º, da Lei nº 9.394/2006, por parte dos gestores da, então, Secretaria de Estado da

Fazenda (SEFAZ) e da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento – SEGPLAN (processo nº 201500047002621).

Nos termos do Acórdão nº 411/2017, publicado em 17/02/2017, foi determinado à Secretaria de Estado da Fazenda, dentre outros, que disponibilizasse os valores destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino público nos prazos previstos no artigo 69, §5º, da Lei nº 9.394/2006, por meio de limite para saque direto na Conta única e de transferências à conta do FUNDEB na Secretaria da Educação, Cultura e Esporte.

Para o devido acompanhamento da deliberação, foi determinada a instauração de monitoramento por esta Corte de Contas, no prazo 180 (cento e oitenta) dias após a publicação do Acórdão.

A despeito da mencionada decisão, em 28 de abril de 2020 foi protocolado pelo Ministério Público do Estado de Goiás, no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás de Goiás (TJ-GO) Mandado de Segurança em desfavor da Secretária de Estado da Economia do Estado de Goiás em razão do não cumprimento dos prazos previstos no art. 69, § 5º, da LDB (Processo nº 5191961-21.2020.8.09.0000), tendo sido a segurança concedida e determinado à Secretaria de Estado da Fazenda que efetue, na periodicidade legalmente prevista, o repasse dos recursos obrigatórios destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, para a conta da Secretaria de Estado da Educação.

Nesta ótica, considerando tratar-se de matéria afeta à competência dos Tribunais de Contas, já tendo sido, inclusive, objeto de deliberação por parte desta Corte de Contas, este MPC recomenda que seja avaliada a conveniência e oportunidade quanto à i. realização de fiscalização específica com o objetivo de monitorar o cumprimento da determinação deste TCE-GO; ii. e/ou realização de acompanhamento contínuo no que diz respeito ao repasse dos recursos obrigatórios destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do que prevê o art. 69, §5º, da LDB, de modo a garantir que os mencionados recursos estejam disponíveis ao órgão responsável em prazo razoável e por conseguinte preservar e proteger a autonomia do órgão a quem, por lei, cabe avaliar, formular e executar a política de educação.

3.3.3.2. Aplicação de recursos pelo FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007.

Em que pese a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, ter trazido nova regulamentação ao Fundeb, nesta análise, referente ao exercício de 2020, os aspectos do Fundeb serão avaliados conforme as previsões da Lei nº 11.494/2007.

Nos termos da Lei nº 11.494/2007, o FUNDEB é composto por recursos provenientes de impostos e transferências constitucionais bem como pela complementação da União, nos casos em que o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Destaque-se que o adicional de até 2% do ICMS (art. 82, §1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT) deve ser incluído na base de cálculo para os repasses ao FUNDEB, nos termos do Acórdão TCE nº 121/2016, bem como pelo entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional e do Supremo Tribunal Federal (STF)

Entretanto, no exercício de 2019 e anteriores esse valor não foi considerado pelo Estado de Goiás, tendo sido tal impropriedade objeto de determinação no Parecer Prévio das contas de 2019 no sentido de que, no exercício de 2020, as transferências de recursos ao FUNDEB considerem o

adicional de 2% do ICMS bem como que os valores devidos ao FUNDEB - referentes ao adicional de ICMS de 2019 - fossem recompostos até o final do exercício de 2022, podendo, para tanto, ser celebrado Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) entre a Secretaria de Estado da Economia e o TCE-GO.

No exercício de 2019, o valor repassado a menor ao FUNDEB foi na ordem de R\$ 213.311.428,00. Já no exercício de 2020, o valor devido pelo Estado ao FUNDEB foi de R\$ 3.514.767.810,00, o que somado ao saldo a se reconstituir referente à 2019, chegaria ao valor total para transferência em 2020 de R\$ 3.728.079.238,00.

No exercício de 2020, o valor efetivamente repassado ao FUNDEB foi de R\$ 3.725.292.411,00, o que demonstra que o Poder Executivo realizou em 2020 praticamente todo o ressarcimento referente ao saldo residual de 2019 sem a necessidade de celebração de TAG, restando, portanto, o valor de R\$ 2.786.827,00 a ser repassado, o que representa 0,079% do total devido para 2020.

Nestes termos, considerando que a determinação de 2019 foi para que houvesse a recomposição até o final do exercício de 2022, este MPC corrobora o entendimento da Unidade Técnica, no sentido de que haja o devido monitoramento no exercício de 2021 referente ao ajuste/recomposição desta diferença.

Ainda no que diz respeito à aplicação de recursos pelo FUNDEB, ressalte-se que dos recursos anuais totais do fundo, no mínimo 60% deve ser destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, devendo os 40% restantes serem destinados a outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme dispõe o art. 22, da Lei nº 11.494/2007.

Consta do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2020 que 75% das receitas recebidas do FUNDEB foram destinadas à remuneração dos profissionais do magistério, o que implica no cumprimento da determinação estabelecida no dispositivo acima mencionado.

Ocorre que consta do Relatório Técnico das Contas do Governador de 2020 que, por meio do cruzamento de informações de diversas bases de dados, foi verificado que apenas 61,4% da receita realizada teria sido utilizada para tal fim. Em que pese o cumprimento da determinação legal, tal incongruência prejudica a qualidade das informações e traz graves prejuízos ao sistema de controle.

A referida lei, em seu art. 8º, traz, ainda, que a distribuição dos recursos que compõe os fundos será na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação pública, podendo ser consideradas, respeitados determinados critérios, o número de alunos matriculados em instituições comunitárias confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público.

Observa-se que o dispositivo normativo transcrito expressamente delimita o universo de alunos matriculados que servem de referência para o cálculo do valor da cota parte dos recursos do FUNDEB. Por conseguinte, os alunos que não estão matriculados nas instituições mencionadas no art. 8º, da Lei nº 11.494/2007 não devem ser levados em consideração para a fixação do valor a que o ente político faz jus, não podendo as referidas instituições se beneficiarem, mesmo que indiretamente (com a cessão de profissionais) com recursos do fundo.

Em que pesem as disposições legais, o Relatório Técnico traz informações acerca de 496 servidores com lotações em instituições privadas que teriam sido remunerados no exercício de 2020 com recursos do FUNDEB.

Destaque-se que em 19/11/2019 o MPC protocolou junto a esta Corte representação (processo nº 201900047002674) em face da utilização de recursos do FUNDEB para, indistintamente, auxiliar

entidades educacionais privadas que não eram consideradas para o cálculo do montante financeiro que deve ser destinado ao Estado por meio do FUNDEB.

Em 18/12/2020 foi publicado o Acórdão nº 3730/2020 - exarado no âmbito do processo nº 201900047002674 - determinando à Secretaria de Estado da Educação que se abstenha de utilizar os recursos do FUNDEB para direta (repasso) ou indiretamente (cessão de bens e pessoal), beneficiar entidades educacionais sem fins lucrativos que: I) não atuem no ensino fundamental ou médio; II) não estejam relacionadas no art. 8º da Lei nº 11.494/2007.

Neste sentido, considerando as informações constantes do Relatório da Unidade Técnica, bem como da decisão desta Corte de Contas, em ratificação ao proposto pela Unidade Técnica, este MPC recomenda, que seja avaliada a conveniência e oportunidade quanto à realização de fiscalização específica com o objetivo de acompanhar a distribuição dos recursos do FUNDEB, nos termos da Lei nº 14.113/2020, especialmente no que diz respeito ao percentual mínimo a ser destinado pagamento da remuneração dos profissionais do magistério e a transferência de recursos, mesmo que de forma indireta, a instituições privadas de ensino.

3.3.3.3. Relatório do Conselho Estadual do FUNDEB

Ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CONFUNDEB) são atribuídas as relevantes funções de acompanhamento e controle social dos recursos do Fundeb, conforme previsão do art. 24, da Lei nº 11.494/2007.

O mencionado dispositivo legal, dispõe, ainda, que a prestação das contas do Fundeb deverá ser acompanhada do parecer do Conselho, nos mesmos termos do que determina a Resolução Normativa TCE nº 7/2018, no item 19 de seu anexo único.

Em que pese a mencionada obrigatoriedade, o Parecer do CONFUNDEB não compôs as Contas do exercício de 2019, tendo sido objeto de recomendação do sentido de que se assegure o pleno funcionamento do conselho em Goiás, no intuito de fortalecer a transparência e o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundeb no Estado.

Neste sentido, em resposta à mencionada recomendação, o presidente do CONFUNDEB esclareceu que o conselho se encontra em pleno funcionamento e que tem se reunido mensalmente, tendo sido juntado aos autos o Parecer CONFUNDEB nº 1/2021 no qual concluiu-se pela regularidade das contas do Fundeb para o exercício de 2020, o que demonstra o atendimento da recomendação desta Corte de Contas.

3.3.4. Aplicação de receita na saúde

3.3.4.1. Aplicação em ações e serviços públicos de saúde

A Constituição Federal prevê que a saúde é direito de todos e dever do Estado, sendo que as ações e serviços públicos de saúde (ASPS) que visam materializar o mencionado direito constituem um sistema único que será financiado com recursos do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em regulamentação ao mencionado dispositivo constitucional, a Lei Complementar nº 141/2012 dispõe, em seu art. 6º, que os Estados deverão aplicar anualmente não menos que 12% do produto da arrecadação dos impostos elencados no art. 155 da Constituição Federal, somados aos recursos

provenientes da União, de que tratam os artigos 157 e 159, incisos I, alínea “a”, e II, da Constituição Federal, deduzidas as transferências constitucionais aos Municípios.

Destaque-se que Goiás recebeu cerca de R\$1,5 bilhão para mitigação das dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública em razão da pandemia da Covid-19. Entretanto, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional estes recursos não possuem natureza tributária e não devem ser considerados como base de cálculo para fins de cálculo do mínimo percentual de aplicação em ASPS.

O mesmo entendimento foi aplicado em relação aos R\$ 10.000.000,00 repassados pela Assembleia Legislativa ao Poder executivo, a título de ajuda ao combate à Covid-19.

Neste sentido, o valor mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2020 é de R\$ 2.326.359.661,32.

Nos termos da Lei Complementar nº 141/2012 consideram-se como despesas em ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam tanto às diretrizes de seu art. 2º quanto aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080/1990.

Destaque-se que - diferentemente dos exercícios anteriores - o Estado incluiu no Anexo 12 do RREO as deduções referentes aos restos a pagar não processados inscritos sem disponibilidade de caixa, no valor de R\$ 40.605.388,16, nos termos do que prevê o Manual de Demonstrativos Fiscais, o que representa um avanço, uma vez que traz maior grau de confiabilidade aos demonstrativos fiscais do Estado.

Assim, as despesas consideradas para fins de apuração do limite mínimo de aplicação em ASPS no exercício de 2020 somaram R\$ 2.477.458.376,00, o que representa 12,77% da receita resultante de impostos e transferências constitucionais e legais de 2020 e demonstra que o índice mínimo de aplicação de 12% foi cumprido.

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, conforme destacado pela Unidade Técnica do total empenhado em gastos com saúde no exercício de 2019, apenas 4,57% foram direcionadas à atenção básica, sendo que a assistência hospitalar e ambulatorial é responsável por aproximadamente 65% dos gastos, o que reforça a necessidade de aprimoramento do planejamento do Estado quanto à priorização de suas políticas públicas.

3.3.4.2. 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.

Considerando o apontamento nas Contas do exercício de 2019 quanto à discrepância dos valores entre o Anexo 12 do RREO e o Demonstrativo de Gastos na Saúde enviado ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) foi determinado ao Estado que conciliasse as informações transmitidas ao Portal SIOPS com aquelas divulgadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Anexo 12, evitando-se a discrepância nos valores apresentados.

Neste sentido, verificou-se conformidade entre o Anexo 12 do RREO publicado no Diário Oficial/GO nº 23.514 de 18/03/2021, e o Demonstrativo de Gastos na Saúde enviado ao SIOPS, homologado pelo operador em 16/03/2021, em atendimento à determinação desta Corte de Contas, o que garante maior confiabilidade das informações e possibilita uma melhor análise e interpretação dos dados e resultados do Estado em relação aos gastos com saúde.

3.3.4.3. Despesas com saúde executadas por meio de organização social

No cenário atual da Administração Pública brasileira, as organizações sociais têm adquirido expressiva importância.

Em Goiás, a lei que trata da qualificação de entidades como organizações sociais é a de nº 15.503/2005, alterada pela Lei nº 18.331/2013.

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 informações do Relatório Técnico das Contas do Governador de 2020, verifica-se que o repasse de recursos ordinários às Organizações Sociais cresceu 51% nos últimos 6 (seis) exercícios financeiros, passando de 822 milhões para 1,2 bilhão de reais, o que representa 40,43% das receitas empenhadas no Fundo Estadual de Saúde, na Função Saúde, em 2020.

Já quanto aos recursos empenhados para cada organização social em 2020 cumpre destacar que aproximadamente 80% dos recursos foram destinados a apenas 5 entidades, quais sejam: Associação de Gestão, Inovação e Resultados em Saúde (AGIR), Instituto de Gestão e Humanização (IGH), Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS), Instituto de Desenvolvimento Tecnológico e Humano (IDTECH) e Instituto Sócrates Guanaes (ISG).

Tanto a Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o acesso à informação em âmbito nacional, quanto a Lei Estadual nº 18.025/2013, determinam que suas disposições se aplicam também às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para a realização de ações de interesse público, recursos diretamente mediante contrato de gestão, o que é o caso das organizações sociais.

Neste sentido, considerando que a transparência se mostra como instrumento capaz de contribuir com a eficiência e efetividade do Estado - principal finalidade buscada com a transferência da gestão das unidades hospitalares às organizações sociais - foi realizado pelo TCE-GO levantamento (processo nº 202000047001243) acerca do grau de transparência, qualidade e coerência das informações disponibilizadas pelas organizações sociais, tendo sido compreendido

o período de 21/05/2020 a 02/07/2020. O referido trabalho foi considerado como o primeiro ciclo de avaliação da transparência dos sites oficiais das organizações sociais.

Em 28/09/2020 foi publicado o Acórdão nº 2454/2020, no qual foi autorizada a publicação dos dados obtidos em formato de painéis por meio do Observatório do Cidadão⁷. Foi, ainda, determinado à Secretaria de Estado da Saúde - órgão supervisor dos contratos de gestão celebrados com as organizações sociais - dentre outros, que informe a cada uma das entidades avaliadas sobre os resultados obtidos, alertando para a necessidade de adequação dos itens não atendidos, bem como sobre a possibilidade de aplicação das sanções em caso de descumprimento.

Conforme informações disponibilizadas no Observatório do Cidadão, a metodologia utilizada para o desenvolvimento dos trabalhos foi a desenvolvida pela Controladoria-Geral de Estado de Goiás (CGE) e disponibilizada no manual denominado “metodologia de avaliação da transparência ativa e passiva das organizações sem fins lucrativos que recebem recursos públicos”⁸.

Desta forma, foi utilizado checklist composto por 19 (dezenove) grupos de informações, divididos em 59 (cinquenta e nove) itens e 172 (cento e setenta e dois) subitens. Com base na média ponderada de todo os itens analisados chegou-se a um índice de atendimento geral da transparência para cada organização social.

Com base nos dados disponibilizados no Relatório das Contas do Governador, bem como nos dados retirados do Observatório do Cidadão - considerando o índice geral de transparência para cada organização social - foi feito um comparativo em relação ao montante de recursos destinados a cada organização social com seu índice geral de transparência, conforme tabela abaixo:

| Ranking | Organização Social | Recursos recebidos | Organização Social | Índice de Transparência |
|---------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|
| 1º | AGIR | R\$ 448.417.043,00 | IDTECH | 74,70% |
| 2º | IGH | R\$ 172.679.725,00 | AGIR | 70,10% |
| 3º | INTS | R\$ 156.315.941,00 | IBGH | 68,40% |
| 4º | IDTECH | R\$ 113.058.061,00 | IMED | 65,40% |
| 5º | ISG | R\$ 94.284.575,00 | IGH | 55% |
| 6º | IBGH | R\$ 86.245.695,00 | FUNEV | 54,90% |
| 7º | FUNEV | R\$ 64.170.352,00 | IGPR | 50% |
| 8º | IMED | R\$ 31.436.213,00 | ISG | 42,40% |
| 9º | IGPR | R\$ 21.414.900,00 | INTS | 6,10% |

Fonte: Relatório Técnico Contas do Governador 2020 e Observatório do Cidadão.

Da análise da tabela é possível inferir que não há uma relação equivalente entre o volume de recursos repassados às organizações sociais e seu nível de transparência, pelo contrário, é possível verificar que entidades que estão entre as 5 que receberam praticamente 80% dos recursos

⁷ <https://portal.tce.go.gov.br/avaliacao-portais-transparencia-saude>

⁸

<https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/166035/Metodologia+de+Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Transpar%C3%Aancia+Sa%C3%BAde/440aad6b-1d65-428b-be1e-6d9c154da484>

destinados às organizações sociais apresentam baixos índices de transparência com destaque para a INTS, com apenas 6,1% e em último lugar no ranking.

Considerando, ainda, os 19 (dezenove) grupos analisados, merecem destaque os grupos “financeiro” e “prestação de contas”. Neste sentido, foi elaborada também tabela comparativa em relação aos recursos recebidos e os índices de atendimento em relação aos mencionados grupos, considerando as entidades que receberam recursos em 2020 e que fizeram parte do primeiro ciclo de avaliação realizado em 2020.

| Ranking | Organização Social | Recursos recebidos | Financeiro | Prestação de Contas |
|---------|--------------------|--------------------|------------|---------------------|
| 1º | AGIR | R\$ 448.417.043,00 | 12,50% | 46,20% |
| 2º | IGH | R\$ 172.679.725,00 | 83,30% | 28,60% |
| 3º | INTS | R\$ 156.315.941,00 | 0% | 0% |
| 4º | IDTECH | R\$ 113.058.061,00 | 100% | 75% |
| 5º | ISG | R\$ 94.284.575,00 | 50% | 17,90% |
| 6º | IBGH | R\$ 86.245.695,00 | 0% | 35,70% |
| 7º | FUNEV | R\$ 64.170.352,00 | 0% | 0% |
| 8º | IMED | R\$ 31.436.213,00 | 0% | 35,70% |
| 9º | IGPR | R\$ 21.414.900,00 | 0% | 14,30% |

Fonte: Relatório Técnico Contas do Governador 2020 e Observatório do Cidadão.

Verifica-se da análise da tabela acima o mesmo cenário em relação ao índice geral, ou até mais crítico, uma vez que diversas entidades possuem 0% de atendimento para um ou ambos os grupos, os quais são extremamente relevantes no que diz respeito à aferição da eficiência das organizações sociais, já que trazem informações acerca dos relatórios gerenciais e das ações e atividades desenvolvidas, dos relatórios mensais comparativos de recursos recebidos, gastos e devolvidos ao poder público, das demonstrações contábeis e financeiras, dos resultados de inspeções e auditorias concluídas, dentre outros.

Destaque-se que em um cenário de escassez de recursos e aumento das demandas por políticas públicas, especialmente na área da saúde, é indispensável que a transparência seja absoluta de modo a garantir o pleno acesso da população aos dados referentes à execução das despesas pelas organizações sociais e, por conseguinte, o efetivo controle social dos gastos públicos.

Neste sentido, considerando a robustez dos recursos repassados às organizações sociais – mais de 1 bilhão de reais em 2020 - bem como o potencial que a transparência pública apresenta frente a possibilidade de contribuir com o efetivo controle social e aperfeiçoamento dos serviços públicos, este MPC recomenda que além da fiscalização das organizações sociais no que diz respeito ao aspecto transparência seja avaliada a conveniência e oportunidade de criação de método específico (com plano de trabalho definido) para a fiscalização dos recursos destinados às organizações sociais.

3.4. GESTÃO PATRIMONIAL

No que diz respeito à gestão patrimonial, a análise presente no relatório da Unidade Técnica do TCE-GO é, além de profunda, de caráter majoritariamente descritivo. É certo também que

realizam uma série de verificações com o fito de garantir que os valores e registros apresentados representam a realidade patrimonial do Estado.

Cabe destacar que o exame destaca aspectos de todo o balanço patrimonial do Estado: o ativo e suas contas detalhadas, o passivo com suas respectivas peculiaridades e, ainda, o patrimônio líquido.

O foco do exame neste parecer do MPC/GO está nas inconsistências e irregularidades detectadas. Foi possível notar que elas se repetem em relação aos exercícios anteriores e podem ser descritas, resumidamente, como irregularidades quanto à: i) aplicação incompleta da mensuração da dívida ativa, ii) não conclusão do processo de inventário dos bens imóveis e iii) divergência na conciliação dos registros dos depósitos judiciais. Em suma, permanece, como em exercícios anteriores, a inobservância a prazos-limites obrigatórios de implantação de procedimentos contábeis patrimoniais.

3.4.1. Dívida Ativa

A dívida ativa é composta por créditos a favor da Fazenda Pública que não foram pagos no prazo. Trata-se de fonte de fluxo de caixa potencial e que deve contar o esforço de cobrança do Estado para que se realize.

Nota-se que houve acréscimo nominal bruto no estoque da Dívida Ativa de R\$ 8,2 bilhões em relação a 2019. O total líquido incorporado foi de R\$ 7,4 bilhões, superando o valor registrado no ano anterior em 16,40%. 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 2020. Os percentuais de crescimento anual desde o exercício de 2016 foram, respectivamente: 10,4%, 2,0%, 6,3%, 6,4% e, finalmente, 17,8% no exercício de 2020.

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, chegando a apenas 0,39% em 2020, indica que a tendência pode ter como causa raiz o esforço insuficiente para a cobrança e recebimento, o registro inadequado dos dados referentes à dívida ativa em si ou inadequação dos necessários ajustes para perdas. É nesse contexto que o exame deste item ganha ainda mais relevo.

O Relatório da CGE (Processo 202000047000441, evento 236 página 541) destaca que o projeto de contabilização da dívida ativa teve o seu andamento prejudicado em função das medidas necessárias ao combate à COVID-19, ao remanejamento de pessoas e à vacância da equipe de T.I. em função da renovação de contrato.

Conclui-se, assim, que foi mantida a aplicação incompleta do processo de mensuração da dívida ativa estadual, principalmente nos 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 no relatório de Levantamento do TCE de nº 001/2017 e nos pareceres prévios referentes às contas dos exercícios de 2015 a 2019.

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-GO, que o procedimento para mensuração do ajuste para perdas da dívida ativa deveria estar pronto e implementado desde o exercício de 2016.

Com base nesse fato, o MPC/GO endossa a sugestão de que seja expedida determinação para que o Governo Estadual conclua atividades atribuídas ao Grupo de Trabalho responsável pelo "Projeto Contabilização da Dívida Ativa" até o final do exercício de 2021, visando a evidenciação por completo do processo de mensuração da dívida ativa em relação aos aspectos relacionados ao ajuste para perdas, criando metodologia que melhor retrate a expectativa de recebimento dos créditos inscritos.

3.4.2. Imobilizado

O ativo imobilizado é composto pelo registro dos bens tangíveis utilizados nas atividades típicas e administrativas do Estado de Goiás, sendo dividido em bens móveis e imóveis.

Sabe-se que no exame das contas dos últimos exercícios a Unidade Técnica do TCE-GO pontuou a necessidade de conclusão da conciliação entre os inventários realizados e a realizar, com os respectivos registros contábeis do Estado, em conformidade com as normas vigentes.

Em que pese o avanço em alguns aspectos, conforme demonstrado por meio da Nota Explicativa nº 1/2021 – SPAT (Processo 202000047000441, evento 114, páginas 251/264), percebe-se que algumas limitações impostas pelas restrições de circulação de pessoas em função da pandemia de COVID-19 dificultaram ou até mesmo impediram a realização de verificações in loco. O cronograma definido para a reavaliação dos bens indica que existe ao menos uma programação definida e que esta parece estar sendo seguida no sentido de resolver as falhas preponderantes existentes no registro dessas contas do ativo.

Resta concluir então, seguindo o entendimento da Unidade Técnica do TCE-GO, que a evidenciação do Ativo Imobilizado consolidado se apresenta de forma incompleta. Desse modo, o Parquet de Contas pugna pela expedição de determinação para que todos os Poderes e órgãos autônomos do Estado de Goiás concluam, nas respectivas prestações de contas, o inventário dos bens imóveis sob suas respectivas responsabilidades, bem como a conclusão do processo completo de mensuração dos bens móveis e imóveis, de acordo com os institutos legais e normativos pertinentes, dentro do prazo apresentado na Nota Explicativa nº 1/2021 -SPAT.

3.4.3. Depósitos judiciais

Diante da sanção da Lei Estadual nº 20.557, de 11 de setembro de 2019, os depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processo vinculados ao Poder Judiciário, serão transferidos de imediato para conta específica do poder Executivo, em até 75%, para custeio da previdência social, o pagamento de precatórios, dos advogados dativos e amortização da dívida ativa.

Os procedimentos adotados para o registro dos recursos recebidos indicam divergências com os valores informados pelas instituições financeiras, bem como ausência de procedimentos

previstos no IPC – 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, conforme análise da Unidade Técnica do TCE-GO.

A Nota Técnica nº 001/2021, elaborada pela Secretaria de Economia em conjunto com a Diretoria Financeira do Tribunal de Justiça confirma a existência de falhas na identificação dos depósitos judiciais, mas destaca que foi iniciado procedimento administrativo para contratar instituição financeira para realizar a gestão destes depósitos, ação tendente a resolver a questão.

Assim, imperioso concluir que não foram regularizados os procedimentos relativos aos depósitos judiciais no Estado de Goiás, mantendo-se a situação preocupante já identificada em exercícios anteriores. Compete sugerir, assim como feito pela Unidade Técnica, que o TCE-GO determine ao Governo do Estado de Goiás a conclusão, até o final de 2021, em conjunto com o Tribunal de Justiça, da total e adequada implementação da sistemática de evidenciação contábil dos valores, em atendimento à IPC – 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais.

3.4.4. Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)

O disposto no Plano de Implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, aprovado pela Portaria STN nº 548/2015, não foi cumprido. A Unidade Técnica reconhece que o avanço ocorrido na atual gestão não foi suficiente, tendo em vista que 61,54% dos procedimentos que tinham prazo de implantação até o exercício de 2020 não foram concluídos.

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.

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 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 nº 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 da Unidade 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 2021.

3.5. ACÇÕES GOVERNAMENTAIS ESPECÍFICAS

3.5.1. Ordem cronológica de pagamentos públicos

O Estado de Goiás tem o histórico de não observar a ordem cronológica de pagamento 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 2018 este Tribunal de Contas reconheceu tratar-se de disfunção sistêmica e generalizada. Em monitoramento ficou constatado que “81,80% dos registros que compuseram a amostra apresentaram alteração na ordem cronológica, sendo que 48 das 85 unidades orçamentárias avaliadas pagaram mais de 50% de suas despesas em desacordo com a ordem cronológica” (processo nº 201600047002037).

Assim, por meio do Acórdão nº 1072/2018 foi determinado ao Chefe do Poder Executivo a adoção de providências, no prazo de 90 dias, com vistas a editar lei/decreto que regulamentasse o art. 5º da Lei nº 8.666/1993 no âmbito do Estado de Goiás, bem como fosse apresentado 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 cronograma mensal de desembolso financeiro (CMDf).

Foi então editado o Decreto Estadual nº 9.443/2019, posteriormente revogado pelo Decreto Estadual nº 9.561/2019, que passou a regulamentar a matéria.

Conforme informado pela área técnica, esta norma “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”.

No exercício 2020, após análise de dados, que abrangeu 41.914 registros de pagamento em 66 unidades orçamentárias, foi verificado que: a) 66,18% dos registros e 66,44% do volume apurado possuem indícios de quebra da ordem cronológica de pagamento; e b) em algumas unidades orçamentárias o percentual de pagamentos realizados com indícios de quebra da ordem cronológica ultrapassou 70%.

Em sua manifestação a Gerência de Controle de Contas entendeu que a quebra das ordens de pagamento no ano de 2020 permaneceu no mesmo patamar que no exercício anterior.

Ocorre que ao verificar os dados este Ministério Público de Contas constatou que a área técnica se equivocou. Enquanto em 2020 utilizou como referência o número total de despesas registradas, em 2019 a base de dados para definir o percentual foi o das despesas pagas.

Ao utilizarmos os mesmos parâmetros (despesas pagas), o percentual de quebra da ordem de pagamento saltou de 48,14% para 66,18%.

Em que pese o corpo técnico desta Casa ressaltar que se trata de indícios e que para apontar a efetiva quebra da ordem seria necessária a análise individualizada dos registros, não podemos desconsiderar que este provável aumento indica que a normatização não tem sido suficiente para evitar ou minimizar a ocorrência das irregularidades.

O respeito à ordem cronológica de pagamento 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 pretensos fornecedores ou propiciar a formulação de propostas em valores mais altos para compensar eventual prejuízo.

O legislador deu especial importância a esta obrigação, já que o desrespeito ao dispositivo normativo configura ilícito penal.

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 deixar de ser diligentes. Não é possível tolerar retrocessos nesta questão.

Assim, assiste razão à Unidade Técnica no que tange à proposta de determinação apresentada, em que preconiza a necessidade do Governo do Estado de Goiás “adotar medidas cabíveis para cumprimento efetivo da regulamentação trazida pelo Decreto nº 9.561/2019 e suas alterações e, assim, reduzir as ocorrências de pagamentos realizados com quebra da OCP”.

Conforme delineado pela Gerência de Controle de Contas, contribuem para o descumprimento da norma a falta de fiscalização e transparência, a deficiência nos controles internos, 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.

Neste contexto, reconhece-se a importância de se adequar o Sistema de Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás (Siofi-Net) mediante a implementação de campo objetivo contendo as razões previstas no Decreto Estadual nº 9.561/2019 que justificam pagamentos fora da ordem cronológica, sugestão de recomendação apresentada pelo corpo técnico.

Referida medida se mostra pertinente, vez que tem por finalidade diminuir o uso indevido da discricionariedade, bem como evitar a ocorrência de ilegalidades, sejam intencionais ou não. De igual forma, contribui para a apuração da responsabilidade daqueles que eventualmente tenham desrespeitado a norma.

Por outro lado, no que tange à aparente incompatibilidade entre o texto do Decreto Estadual nº 9.561/2019 (após as alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº 9.744/2020) e o respectivo Anexo II, em relação à qual foi recomendada a revisão da norma, ao ver do MPC a questão merece ponderações.

O Anexo II (Anexo Único na redação original) tem por finalidade sistematizar as “situações” de observância da ordem cronológica de pagamentos, cujas regras gerais se encontram no corpo da norma.

Assim, eventual alteração do decreto que altere estas regras deveria ser acompanhada da modificação do Anexo II. Não foi o que aconteceu com a edição do Decreto Estadual nº 9.744/2020, que passou a estabelecer que “a ordem cronológica de exigibilidade de créditos, para o pagamento das obrigações cujos valores não ultrapassem o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) será estabelecida, separadamente, em lista classificatória especial de pequenos credores, sem distinção de categorias de contratos”.

Ocorre que, embora tecnicamente não pareça ser a melhor opção, o Decreto Estadual nº 9.561/2019 atribuiu a competência para atualizar o Anexo II à Secretaria de Estado da Economia.

Art. 12. Os casos omissos serão decididos pela Câmara de Gestão Fiscal, e competirá à Secretaria de Estado da Economia a edição de atos regulamentares que confirmem exequibilidade às disposições deste Decreto, bem como a atualização do quadro esquemático, que passará a denominar-se Anexo II. - Redação dada pelo Decreto nº 9.744, de 10-11-2020 (original sem grifos)

Não resta dúvida de que depender da expedição de ato de natureza diverso para resolver suposto conflito interno da norma não é recomendável, inclusive para efeito de compreensibilidade e aplicabilidade das disposições normativas.

No entanto, há que se reconhecer que as atualizações do Anexo II promovidas pela Secretaria de Estado da Economia possuem valor jurídico.

Por fim, e talvez o mais importante, cabe registrar que neste ano entrou em vigor nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021), que apesar de permitir à Administração optar por licitar e contratar com base na legislação pretérita nos próximos 02 anos, a contar da data de sua publicação, deu novo tratamento à ordem cronológica dos pagamentos.

A nova lei dispõe que a ordem cronológica deve ser observada “para cada fonte diferenciada de recursos”, que também deve ser subdividida em razão das categorias de contratos (fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras) (art. 141, caput).

Ademais, consta de forma expressa que a ordem cronológica somente poderá ser alterada, em situações específicas na lei arroladas, mediante prévia justificativa da autoridade competente, com posterior comunicação ao órgão de controle interno e ao Tribunal de Contas, a quem compete a apuração de responsabilidade do agente público (art. 141, §§ 1º e 2º).

Alinhada com o princípio da transparência, o § 3º do art. 141 estabelece que “o órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem”.

Percebe-se que a nova lei prestigia a fiscalização, em relação à qual do pleno exercício este Tribunal de Contas não pode se furtar.

Importante ressaltar que a nova disciplina da ordem cronológica de pagamentos não diverge da prevista na Lei nº 8.666/1993. A Lei nº 14.133/2021 apenas a detalhou, razão pela qual, ao ver deste Ministério Público de Contas, possui aplicação imediata.

Não se mostra pertinente duplicar o número de “filas de pagamento”, separando aquelas em que o procedimento de contratação se deu com base na lei antiga daquelas em que a licitação ou contratação direta observou a nova lei.

Neste sentido, em substituição às propostas de determinação e recomendação apresentadas pelo corpo técnico, sugere-se seja determinado ao Governo do Estado de Goiás que adote as normas relativas à ordem cronológica de pagamento previstas na Lei nº 14.133/2021, bem como adequo o Sistema de Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira (Siofi-Net) e regulamente a matéria por meio de decreto, caso julgue necessário.

3.5.2. Composição da força de trabalho da Administração Pública Estadual

Ao analisar a força de trabalho da Administração Pública estadual identificou-se que 19% dela é composta por servidores temporários, número um pouco inferior ao do exercício anterior (21%). 81% 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 do ano passado o Pleno desta Casa entendeu pela irregularidade da sistemática 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 manifestassem interesse em celebrar Termo de Ajustamento de Gestão, apresentando cronograma real e aplicável de substituição dos contratados ou outra forma de cessar a precariedade da mão de obra do corpo docente da Educação.

No presente exercício foi julgada outra representação proposta pelo MPC, cujo Acórdão apresentou teor semelhante. Nele também foi determinado à Administração Estadual que “*se abstenha de contratar novos servidores temporários sem que sejam preenchidos os requisitos constantes na Lei Estadual nº 13.664/2000, sob pena de aplicação da multa constante no inciso VII do artigo 112 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*” (Acórdão nº 937/2021 – processo nº 201700047000988).

No entanto, não se nota a adoção de medidas concretas com a finalidade de fazer cessar referida política de pessoal.

Ao ver deste Parquet de Contas, 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 permitidas e sem uma avaliação mínima dos pretensos interessados.

Apesar da matéria estar atualmente disciplinada em nova legislação (Lei Estadual nº 20.918, de 21 de dezembro de 2020), as condicionantes para a contratação por tempo determinado persistem.

Nos termos do art. 2º da mencionada lei, “*considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público aquela que compromete a prestação contínua e eficiente dos serviços próprios da administração pública*”.

O serviço educacional, por exemplo, por mais que seja de excepcional interesse público, inegavelmente não é transitório.

Ainda que existam situações pontuais que ensejam a contratação por tempo determinado de professores (férias, licenças, abandono de cargo etc.), vê-se facilmente que o instituto não vem sendo utilizado com esta finalidade.

Neste sentido, o Ministério Público de Contas chama a atenção para a importância de esta Corte de Contas monitorar de forma sistemática a política de pessoal do Estado de Goiás, impedindo que se utilize as contratações por tempo determinado para burlar a regra de admissão de pessoal preconizada pela Constituição Federal.

Também foi constatado que o corpo de servidores da Assembleia Legislativa, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado é constituído, em sua maior parte, por servidores comissionados (91%, 57% e 52%, respectivamente).

Ante a situação verificada, recomendável que este Tribunal de Contas instaure 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.

3.5.3. Atendimento das determinações e recomendações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás nas Contas do Governador do exercício de 2019

No Parecer Prévio relativo as contas do governador do exercício 2019 foram expedidas 17 determinações e 4 recomendações.

Em relação às determinações, 9 foram atendidas (52,94%), 6 foram parcialmente atendidas (35,29%) e 2 não foram atendidas (11,77%).

No que tange às recomendações, 1 foi atendida (25%) e 3 foram parcialmente atendidas (75%).

O Ministério Público de Contas já havia observado um maior comprometimento da atual gestão em se fazer observar os enunciados do órgão de controle externo, em nítida contraposição ao que era visto nos exercícios anteriores. 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.

Ao se comparar o percentual das determinações e recomendações que não foram acatadas nos dois últimos exercícios, tem-se que enquanto em 2019 não foram observadas 14,89% delas, em 2020 o não cumprimento foi na ordem de 9,52%.

Não obstante, esta redução não se traduziu no aumento do atendimento das determinações e recomendações em sua completude. O que se observa é o representativo número daquelas que ainda não foram integralmente atendidas (9 = 42,86%).

Reconhece-se que parte destas determinações e recomendações são de natureza procedimental, que demandam alterações na sistemática de trabalho e cujo tempo para efetivação pode extrapolar um exercício financeiro.

No entanto, os números indicam que este Tribunal de Contas deve estar em constante acompanhamento das medidas adotadas pelo Estado de Goiás a fim de que estas possam ser efetivadas tempestivamente.

Assim, sugere-se que seja determinado ao Governo do Estado de Goiás a apresentação de relatório quadrimestral, ao final dos meses de abril e agosto, com as informações acerca das ações até então adotadas, em observâncias às determinações e recomendações expedidas. A partir delas será possível avaliar de forma mais consistente o comprometimento do Estado em observar os comandos desta Casa.

As recomendações e determinações não cumpridas ou parcialmente atendidas foi objeto de análise por este Ministério Público de Contas, ainda que de forma indireta, em tópicos específicos deste documento.

Reitera-se aqui a necessidade deste Tribunal de Contas estar em constante monitoramento da atuação do Estado de Goiás no que tange às determinações e recomendações pendentes de cumprimento, em especial, aquelas que tem por finalidade (a) a implementação de melhorias nos registros orçamentários, financeiros e contábeis, inclusive dos depósitos judiciais; (b) a adequada mensuração do ajuste para perdas da dívida ativa; (c) a ação transparente das organizações sociais da área da saúde; (d) o adequado repasse do percentual da arrecadação de impostos estaduais que pertence aos municípios; (e) o respeito ao prazo para repasse dos duodécimos ao Poder Judiciário e à Defensoria Pública; e (f) o cumprimento do dever de observância à ordem cronológica de pagamentos.

No que tange às determinações que envolvem a implementação de procedimentos contábeis patrimoniais e que não foram integralmente atendidas, especial atenção deve ser dedicada.

Isto porque, além de ter sido desrespeitada orientação deste Tribunal de Contas, a omissão também ofende Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional que fixou prazos-limites obrigatórios para a implementação destes procedimentos contábeis, em continuidade ao processo de convergência da contabilidade pública aos padrões internacionais, com o principal objetivo de se criar uma base conceitual e procedimentos uniformes para fins da consolidação das contas públicas nacionais.

Dos procedimentos com prazo-limite até dezembro de 2020, 61,54% ainda não haviam sido integralmente concluídos.

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. 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

Ademais, e considerando que a não implementação dentro do prazo pode prejudicar a consolidação nacional e por esfera de governo das contas, prevista no art. 51 da Lei Complementar nº 101/2000, como bem pontuou a Unidade Técnica, Goiás poderá ser impedido de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito.

4. CONCLUSÃO

O ano de 2020 foi marcado por uma pandemia mundial que alterou o cotidiano das pessoas e empresas e, por consequência, exigiu que a atuação estatal também se modificasse, seja para se adaptar a este contexto, seja para fazer frente às novas demandas.

O cenário se apresentou desafiador, vez que, além da diminuição da atividade econômica prejudicar a arrecadação estadual, a área da saúde passa a exigir o emprego de mais recursos. Setores mais vulneráveis também reclamam uma atenção especial.

Em razão da pandemia, o Estado de Goiás experimentou um significativo número de vidas perdidas, além da retração de setores da atividade econômica.

De acordo com estudos do Instituto Mauro Borges no período de outubro de 2019 a setembro de 2020 o produto interno bruto (PIB) do Estado de Goiás acabou tendo um crescimento de 1,15%, diferentemente da realidade nacional. Este resultado se explica pela participação e pelos resultados do setor agropecuário.

Apesar de ter sido previsto déficit orçamentário, ao final do exercício o que se viu foi um superávit na ordem de R\$ 524.504.597,22.

Em parte, o aparente equilíbrio das contas explica-se pelo fato de que, apesar da receita de impostos apresentar uma insuficiência de arrecadação de R\$ 204.602.184,95 e a receita líquida arrecadada ter se mostrado 6,03% inferior ao exercício anterior, a despesa executada também foi menor que o fixado para o ano e que a executada em 2019 (-6,06%).

Ocorre que, ao avaliar a disponibilidade de caixa por meio da segregação das fontes de recursos (o que evita que eventuais “sobras” de algumas fontes - especialmente de convênios e fundos - possam ser artificialmente consideradas para a cobertura de restos a pagar de finalidade diversa), constata-se uma insuficiência de R\$ 3,7 bilhões.

Ainda que elevado, não podemos desconsiderar que este montante é 13,40% inferior ao encontrado no final do exercício 2019. Estes números, assim como outros, indicam que, ainda que de maneira lenta e insipiente, a situação financeira do Estado não mantém o mesmo ritmo de deterioração que se observou em exercícios pretéritos.

Situações pontuais indicam melhorias, além de ser perceptível o maior comprometimento da gestão em sanar irregularidades e interromper práticas danosas.

Ressalta-se que, se em 2019 os resultados foram favorecidos pelos valores dos depósitos judiciais transferidos ao Estado (R\$ 1,86 bilhões), o balanço de 2020 foi significativamente beneficiado pela suspensão do pagamento de dívidas (R\$ 2,16 bilhões) e pelo ingresso de recursos não previstos repassados pelo governo federal para o apoio ao enfrentamento de emergências relacionadas à Covid-19 (R\$ 1,53 bilhões).

De toda forma, há que se reconhecer que foram respeitados os limites relacionados à dívida consolidada líquida, às operações de crédito, aos encargos da dívida, às concessões de garantia e às despesas com pessoal, além do cumprimento da meta fiscal.

O Ministério Público de Contas não evidenciou comportamento deliberadamente ofensivo à responsabilidade na gestão fiscal ou outra situação que pudesse ensejar a não aprovação das contas.

Não obstante, várias ponderações foram feitas no corpo deste parecer. Dentre elas, destacam-se algumas.

Em relação às despesas com pessoal, embora tenham observado o limite estabelecido pela LRF e reduzido 2,14% em relação ao montante apurado no exercício 2019, ainda permanecem com uma margem baixa para crescimento.

Se considerar as despesas com pessoal das organizações sociais com as quais o Estado celebrou contrato de gestão, o que será obrigatório a partir de 2022, o limite de despesas com pessoal estaria extrapolado.

O déficit previdenciário do Estado, que vem sensivelmente crescendo ao longo dos anos, também preocupa o MPC. Põe-se em dúvida se a recente reforma previdenciária será suficiente a reverter esta situação.

De igual forma, apesar do avanço em se evidenciar contabilmente a renúncia de receitas mensurável pelo Estado, os valores a ela referentes ainda representam significativa parte da receita corrente líquida, o que é agravado pelo fato de não estarem materializados os potenciais ganhos decorrentes desta política de concessão de benefício fiscal.

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 contínuo 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.

No que tange ao papel do órgão de controle externo como agente impulsionador das mudanças necessárias, 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.

Neste sentido, e para efeito de facilitar a compreensão, apresenta-se quadro sintético a fim de demonstrar o posicionamento do MPC frente às propostas de determinação e recomendação apresentadas pela Gerência de Controle de Contas, cujos fundamentos constam neste parecer:

| DETERMINAÇÕES AO GOVERNO DO ESTADO | | |
|---|---|------------------------------|
| Nº | Proposta da Gerência de Controle de Contas | Posicionamento do MPC |
| 1 | Em razão do apontamento sobre a destinação de receita de impostos para os municípios e para o Fundeb, finalizar, em 2021, a auditoria na arrecadação e distribuição de tributos do Estado, apresentar os resultados ao TCE/GO e monitorar, junto ao Banco Centralizador, a regra de negócio para as transferências, a | Adotar. |

| | | |
|---|--|---|
| | <p>fim de se corrigirem eventuais distorções na sistemática de distribuição destes recursos.</p> | |
| 2 | <p>Em razão do apontamento sobre o Ajuste para Perdas da Dívida Ativa, concluir as atividades atribuídas ao Grupo de Trabalho responsável pelo “Projeto Contabilização da Dívida Ativa”, até o final do exercício de 2021, visando a evidenciação por completo do processo de mensuração relacionado ao Ajuste para Perdas, a partir de metodologia que melhor retrate a expectativa de recebimento dos créditos inscritos, a qual deverá ser divulgada em notas explicativas conjuntamente com a memória de cálculo para os registros efetuados.</p> | <p>Adotar.</p> |
| 3 | <p>Em razão do apontamento sobre a divergência de conciliação e inobservância aos procedimentos de registro dos Depósitos Judiciais, concluir, em conjunto com o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, os levantamentos e estudos necessários para a correta identificação e conciliação dos valores utilizados a título de Depósitos Judiciais, 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 aos processos onde o Estado não é parte, em atenção às instruções contidas no IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, da STN.</p> | <p>Adotar, mas com fixação de prazo (até o final de 2021).</p> |
| 4 | <p>Em razão do apontamento sobre a inobservância dos prazos-limite estipulados no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP pela Secretaria do Tesouro Nacional, concluir a implantação dos procedimentos previstos no PIPCP, aprovado pela Portaria STN nº 548/2015.</p> | <p>Adotar, mas com fixação de prazo (até o final de 2021).</p> |
| 5 | <p>Em razão do apontamento sobre o elevado percentual de pagamentos realizados com indícios de quebra da Ordem Cronológica de Pagamentos – OCP, adotar medidas cabíveis para cumprimento efetivo da regulamentação trazida pelo Decreto nº 9.561/2019 e suas alterações e, assim, reduzir</p> | <p>Substituir por: “Considerando que a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) estabeleceu regras de observância à ordem cronológica de pagamentos distintas das previstas na legislação estadual, que até então tinha por finalidade suprir a omissão do ente federal, adotar, no</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | as ocorrências de pagamentos realizados com quebra da OCP. | prazo de 120 dias, medidas para realizar os pagamentos de fornecedores e prestadores de serviço em observância às normas relativas à ordem cronológica previstas na Lei nº 14.133/2021, inclusive com a correspondente adequação do Sistema de Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira (Siofi-Net) e regulamentação da matéria por meio de decreto, caso julgue necessário”. |
|--|--|--|

| RECOMENDAÇÕES AO GOVERNO DO ESTADO | | |
|---|---|---|
| Nº | Proposta da Gerência de Controle de Contas | Posicionamento do MPC |
| 1 | Em razão do apontamento sobre o Excesso de Arrecadação, adequar a metodologia de cálculo para a apuração do excesso de arrecadação, avaliando-o pela totalidade de recursos previstos para o exercício, na respectiva fonte, e não de forma parcial como na atual sistemática de apuração. | Adotar. |
| 2 | Em razão do não atendimento de recomendação anterior, criar contas de controle detalhadas dentro de Obrigações por Competência para o registro em conta específica dos fatos contábeis: despesas sem prévio empenho do exercício; despesas sem prévio empenho dos exercícios anteriores; provisões; e/ou outros. | Adotar. |
| 3 | Em razão do apontamento sobre o cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL, excluir da base de cálculo as receitas de serviços do Ipagso, uma vez que tais receitas não pertencem ao Estado por serem recursos de terceiros com finalidade vinculada, oriundos de descontos dos servidores públicos estaduais, municipais, bem como parcelas pagas por outros dependentes agregados; | Alterar para determinação, conforme a unidade técnica fez constar em sua análise. |
| 4 | Em razão do não atendimento de recomendação anterior, rever a sistemática de operacionalização da CUTE, principalmente no que tange ao registro das disponibilidades individualizadas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Conta Única, de modo a garantir que em seus respectivos demonstrativos contábeis e | Adotar. |

| | | |
|---|---|---|
| | posteriores prestações de contas, a disponibilidade de caixa seja apresentada de maneira transparente, fidedigna, compreensível e verificável; | |
| 5 | Em razão do apontamento sobre a intempestividade da contabilização da renúncia de receitas, envidar esforços junto à Tecnologia da Informação do Poder Executivo para que seja possível a contabilização da Renúncia de Receitas no Estado da forma mais oportuna e confiável possível pelo regime de competência, de acordo com item 4.5 do MCASP; | Adotar. |
| 6 | Em razão do apontamento sobre a parcial observância do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 33 da Lei nº 20.539/2019, cumprir integralmente os 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; | Alterar para determinação. |
| 7 | Em razão do apontamento sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, acompanhar a distribuição dos recursos do Fundeb, nos termos da Lei nº 14.113/2020, haja vista a necessidade de os beneficiários obedecerem a critérios legais, como ausência de finalidade lucrativa e exigência de convênio prévio com o poder público, dentre outros; | Adotar. |
| 8 | Em razão do apontamento sobre a Ordem Cronológica de Pagamentos - OCP, adequar o Sistema de Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira – Siofi-Net do Estado de Goiás para que, além do campo textual de livre preenchimento já existente, seja implementado campo objetivo contendo as razões relevantes previstas no Decreto nº 9.561/2019 para ocorrência de pagamentos fora da OCP quando da solicitação do Cronograma Mensal de Desembolso Financeiro; | Substituir ambas: idem proposta de determinação nº 5. |

| | | |
|---|--|--|
| 9 | Em razão do apontamento sobre a Ordem Cronológica de Pagamentos – OCP, revisar a compatibilidade do texto do Decreto nº 9.561/2019 com seu respectivo Anexo II, uma vez que estes instrumentos apresentam indícios de inconformidade entre si. | |
|---|--|--|

| RECOMENDAÇÕES AOS PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS | | |
|---|---|---|
| Nº | Proposta da Gerência de Controle de Contas | Posicionamento do MPC |
| 1 | Em razão do apontamento sobre a ausência de operacionalização do órgão previdenciário estadual nos pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas, reconhecidos por decisão judicial ou administrativa, promover alteração na Cláusula Quarta do Termo de Cooperação Técnica nº 3/2016, por estar em desacordo com o artigo 90 da LCE nº 77/2010; e/ou promover alteração na legislação previdenciária de Goiás, contemplando o conteúdo do Termo de Cooperação Técnica, em consonância com a LCE nº 66/2009, EC nº 65/2019, LCE nº 161/2020 e Lei Ordinária Estadual nº 20.850/2020. | Alterar para determinação e substituir por: “Em razão da incompatibilidade da cláusula quarta do Termo de Cooperação Técnico nº 003/2016 com o art. 42 da Lei Estadual Complementar nº 66/2009, reconhecer a nulidade da primeira de forma que o pagamento de todos os benefícios previdenciários, independente do ato que os concederam ou reconheceram o direito à sua percepção, seja processado na GOIASPREV, ainda que indiretamente suportados com recursos financeiros e orçamentários originados dos respectivos Poderes e órgãos autônomos”. |
| 2 | Em razão do apontamento sobre o registro do Imobilizado, finalizar o inventário dos bens imóveis sob sua respectiva responsabilidade, bem como concluir o processo completo de mensuração (reavaliação, redução ao valor recuperável, depreciação, amortização e exaustão) dos bens móveis e imóveis, de acordo com os institutos legais e normativos pertinentes, com vistas a garantir aspectos relevantes das demonstrações contábeis e da gestão patrimonial dos bens do Estado, como a transparência, qualidade, fidedignidade e verificabilidade das informações apresentadas na prestação das contas anuais e aos seus usuários. | Alterar para determinação, com fixação do prazo apresentado na Nota Explicativa nº 1/2021 - SPAT. |

Amparadas nas explicações feitas no corpo deste parecer, o Ministério Público de Contas ainda propõe a expedição das seguintes determinações e recomendações ao Governo do Estado de Goiás:

Determinações:

- a) Com a objeto de possibilitar a este Tribunal de Contas avaliar de forma mais consistente o comprometimento do Estado em observar as determinações e recomendações constantes no Parecer Prévio, apresentar relatório quadrimestral, ao final dos meses de abril e agosto, com as informações acerca das ações até então adotadas.

Recomendações:

- a) Em razão do elevado volume de créditos adicionais abertos no exercício de 2020, instituir mecanismos capazes de tornar as estimativas das despesas mais exatas possíveis, sobretudo 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.
- b) Ante o aumento do gasto em publicidade no exercício de 2020, e diante do receio que tal fato se repita nos exercícios seguintes, normatizar os limites com gastos em serviços de publicidade e propagando a fim de equalizá-los com a efetivação de políticas públicas.
- c) Incluir na elaboração da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) o modelo de demonstrativo de benefícios fiscais apresentado na Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 16 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que, embora seja de aplicação facultativa aos entes federados, objetiva a parametrização das ações estatais na transparência da política pública de concessão de benefícios fiscais, a fim de permitir o acompanhamento anual dos valores de renúncia de receita ou aumento de despesa decorrente dessa política.
- d) Avaliar a conveniência e oportunidade de utilizar estudos do IMB no aprimoramento da implementação de políticas de renúncia fiscal no Estado de Goiás.
- e) Abster de propor e editar decretos que versem sobre a concessão, ampliação ou prorrogação de incentivos ou benefícios fiscais do ICMS aprovados em convênios celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política fazendária (CONFAZ), sem prévia lei específica, admitido o decreto legislativo para conferir aplicabilidade local às disposições dos referidos convênios, e sem a estrita observância dos demais preceitos constitucionais e legais aplicáveis à matéria.

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.

Por fim, e considerando que parte das supostas inconsistências verificadas ainda demandam atuação fiscalizatória, o que impediu a manifestação conclusiva deste MPC, e tendo em vista que áreas relevantes não estão sendo objeto de adequado acompanhamento pelo órgão de controle externo, de forma que certas irregularidades continuam a perdurar no tempo, apresenta-se as seguintes recomendações ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás:

- a) **Avaliar** a conveniência e oportunidade de promover a definição de plano de trabalho periódico para que a metodologia de fiscalização da transparência ativa e passiva possa ser aplicada e aprimorada constantemente, além de ser expandida para outros temas e aspectos da gestão pública estadual.

- b) **Avaliar** a conveniência e oportunidade de deflagrar ação de fiscalização específica 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.
- c) Considerando a recorrência da impropriedade e as reiteradas determinações desta Corte de Contas no que diz respeito à destinação de receita de impostos aos municípios, **avaliar** a conveniência e oportunidade quanto à realização de fiscalização específica, especialmente no que diz respeito à finalização da auditoria na arrecadação e distribuição de tributos, bem como das regras de negócio para transferências constitucionais aos municípios.
- d) Considerando a recorrência da impropriedade e as reiteradas determinações desta Corte de Contas, **avaliar** a conveniência e oportunidade quanto à realização de fiscalização específica com o objetivo de acompanhar se o repasse duodecimal aos poderes e órgãos autônomos está ocorrendo de forma aderente à legislação aplicável, de modo a garantir sua real independência.
- e) **Avaliar** a conveniência e oportunidade quanto à realização de acompanhamento contínuo no que diz respeito ao repasse dos recursos obrigatórios destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do que prevê o art. 69, § 5º, da LDB, de modo a garantir que os mencionados recursos estejam disponíveis ao órgão responsável em prazo razoável e por conseguinte preservar e proteger a autonomia do órgão a quem, por lei, cabe avaliar, formular e executar a política de educação.
- f) Além da fiscalização das organizações sociais no que diz respeito ao aspecto transparência, **avaliar** a conveniência e oportunidade de criação de método específico (com plano de trabalho definido) para a fiscalização dos recursos destinados às organizações sociais.
- g) **Monitorar e fiscalizar** de forma sistemática a política de pessoal do Estado de Goiás, impedindo que se utilize as contratações por tempo determinado e as admissões de comissionados fora das hipóteses permitidas, com a finalidade de burlar a regra de admissão de pessoal, baseada na prévia aprovação em concurso público, preconizada pela Constituição Federal.

Feitas estas considerações, 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 2020, sob a administração do Sr. Ronaldo Ramos Caiado;
- b) expedição das determinações e recomendações indicadas nesta conclusão.

É o parecer.

Goiânia, 10 de junho de 2021.

Carlos Gustavo Silva Rodrigues

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, em substituição

Portaria GPGC Nº 003, de 02 de junho de 2021



