

Ministério Público de Contas
do Estado de Goiás

PARECER MPC

2021

**CONTAS DO
GOVERNADOR**



Ministério Público de Contas do Estado de Goiás

PROCURADORES DE CONTAS

- CARLOS GUSTAVO SILVA RODRIGUES
(Procurador-Geral)
- FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO
- EDUARDO LUZ GONÇALVES
- MAISA DE CASTRO SOUSA
- 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 tinha contato com os elementos para emissão de seu parecer somente após o Relator já ter formado sua convicção acerca da matéria. Assim, a contribuição que o Parquet de Contas pode oferecer acabava por ficar relevado a um segundo plano.

Ocorre que o Regimento Interno foi alterado em 2021 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).

No presente ano, a exemplo do que ocorreu no exercício anterior, 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.

Assim, o Ministério Público Contas apresenta este Parecer 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.*

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.

Ademais, 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).

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, fomentar o exercício do controle social e evitar situações como a das Contas do Governador referentes ao exercício de 2018, que foram apreciadas novamente cerca de 3 (três) anos após o devido prazo, em 2022, prejudicando a efetividade e alcance do Parecer Prévio.



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 2021	1
2.	DO RELATÓRIO TÉCNICO	4
2.1.	AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO	4
2.2.	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	4
2.3.	GESTÃO FISCAL	5
2.4.	VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS	6
2.5.	GESTÃO PATRIMONIAL	7
2.6.	AÇÕES GOVERNAMENTAIS ESPECÍFICAS	8
2.7.	DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	8
2.7.1.	Determinações ao Governo do Estado de Goiás	8
2.7.2.	Recomendações ao Governo do Estado de Goiás	9
2.7.3.	Recomendações aos Poderes e Órgãos Autônomos	9
3.	O PARECER DO MPC	10
3.1.	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	10
3.1.1.	Orçamento	10
3.1.2.	Alterações Orçamentárias	10
3.1.3.	Receita	11
3.1.4.	Despesas	12
3.1.5.	Regra de Ouro	13
3.1.6.	Resultado orçamentário e financeiro por fonte de recurso	13
3.2.	GESTÃO FISCAL	14
3.2.1.	Receita Corrente Líquida	14
3.2.2.	Despesas com Pessoal	15
3.2.3.	Previdência dos servidores públicos estaduais	16
3.2.4.	Transparência na gestão fiscal	17
3.2.5.	Demais obrigações financeiras	18
3.2.6.	Disponibilidade de caixa e restos a pagar	18
3.2.7.	Conta Única do Tesouro Estadual	20
3.2.8.	Contabilização intempestiva da Renúncia de Receitas	20
3.3.	VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS	23
3.3.1.	Destinação de receita aos municípios	23
3.3.2.	Destinação de receita tributária aos Poderes Legislativo e Judiciário	23
3.3.3.	Aplicação de receita na educação	24
3.3.3.1.	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	24
3.3.3.2.	Repasse Direto e Antecipado à Unidade Administrativa	25

3.3.3.3.	<i>Aplicação de recursos pelo FUNDEB</i>	26
3.3.3.4.	<i>Relatório do Conselho Estadual do FUNDEB</i>	27
3.3.3.5.	<i>Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação</i>	27
3.3.4.	<i>Aplicação de receita na saúde</i>	28
3.3.4.1.	<i>Aplicação em ações e serviços públicos de saúde</i>	28
3.3.4.2.	<i>Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde</i>	29
3.3.4.3.	<i>Despesas com saúde executadas por meio de organização social</i>	29
3.3.4.4.	<i>Gastos Relacionados ao Enfrentamento da Covid-19 em Goiás</i>	30
3.3.4.5.	<i>Aplicação de Receita no Fundo Cultural</i>	30
3.4.	GESTÃO PATRIMONIAL	30
3.4.1.	<i>Dívida Ativa</i>	31
3.4.2.	<i>Imobilizado</i>	32
3.4.3.	<i>Demais Obrigações a Curto Prazo</i>	32
3.4.4.	<i>Provisão Matemática Previdenciária a Longo Prazo</i>	32
3.4.5.	<i>Depósitos judiciais</i>	33
3.4.6.	<i>Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)</i>	33
3.5.	ACÕES GOVERNAMENTAIS ESPECÍFICAS	34
3.5.1.	<i>Ordem cronológica de pagamentos públicos</i>	34
3.5.2.	<i>Composição da força de trabalho da Administração Pública Estadual</i>	36
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>	37
4.	CONCLUSÃO	39

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS - PANORAMA 2021

Os anos de 2020 e 2021 foram marcados pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19).

Em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional foram editados diversos atos normativos com vistas ao enfrentamento da situação, dentre os quais merecem destaque no âmbito da presente prestação de contas a Lei Federal nº 14.041/2020, referente à prestação de apoio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020; e a Lei Complementar nº 173/2020, que, ao estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, alterou dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Nesse contexto, houve a suspensão temporária de diferentes regras fiscais e a adoção de medidas que impactaram as despesas e o endividamento público.

Em 2021, surgiram novas variantes e ondas de infecção da Covid-19 e, em diversas regiões, houve um colapso do sistema de saúde. Mas também houve o avanço da vacinação, o que possibilitou uma gradual retomada dos setores de serviços e comércio.

O Produto Interno Bruto nacional (PIB) avançou 4,6% em 2021, ante à retração de 4,1% observada no exercício anterior, confirmando a tendência mundial de recuperação econômica. Por sua vez, inflação oficial, apurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 10,06%, a maior taxa acumulada no ano desde 2015 (10,67%).

Especificamente sobre a economia goiana, pode-se notar que embora o resultado trimestral tenha sido positivo a partir de segundo trimestre, a média do PIB de Goiás foi menor que a média nacional. Conforme apontam o Instituto Mauro Borges e a Secretaria-Geral da Governadoria, o Estado de Goiás gerou um saldo de 107.215 empregos em 2021.

Apesar das dificuldades ocasionadas pela pandemia e seus impactos, é importante frisar que os próximos anos revelam desafios para os responsáveis pela gestão

fiscal no que tange a manutenção do equilíbrio e cumprimento das regras fiscais, bem como para o atendimento das demandas sociais, por meio de políticas públicas.

A título exemplificativo, menciona-se os gastos com pagamentos das dívidas contratadas pelo Estado com a União e reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito, suspensos em virtude do art. 1º, §1º, inciso I, da LC nº 173/2020. Segundo o Boletim Estratégico dos Gastos relacionados ao Enfrentamento da Covid-19 em Goiás, elaborado por este Tribunal de Contas (TCE/GO), o Estado pagou em 2019 um valor aproximado de 473 milhões no principal da Dívida, em 2020 esse valor reduziu para cerca de 44 milhões e em 2021, 71 milhões. Já o pagamento dos juros sobre a Dívida caiu de 619 milhões em 2019, para 32 milhões em 2020 e 64 milhões em 2021, representando queda de cerca de 93% em 2020 e 88% em 2021.

Ou seja, as flexibilizações devem ser encaradas com responsabilidade e devem ser adotadas medidas para corrigir eventuais desvios que afetam negativamente as contas públicas, o que destaca a importância do planejamento. Além disso, a fidedignidade das informações é fundamental para a tomada de decisões que possibilitem o desenvolvimento social e econômico.

Diante disso, é relevante enfatizar que o cumprimento do dever de prestar contas 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 à emissão de Parecer Prévio, 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 social.

No Relatório Técnico, os tópicos “Conjuntura Econômica” e “Análise Setorial do Governo” foram elaborados com base em informações oriundas do Instituto Mauro Borges, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Controladoria Geral do Estado

de Goiás, 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. Registra-se 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 tópico “Conjuntura Econômica”, apresentou informações tanto da economia nacional quanto do Estado de Goiás, abordando o comportamento dos grandes setores do PIB Goiano, o comércio exterior Goiano e o Mercado de Trabalho Goiano.

Já o tópico “Análise Setorial do Governo” buscou oferecer informações sobre os programas temáticos do Plano Plurianual – PPA 2020-2023, que contemplou 8 eixos estratégicos e 18 objetivos estratégicos. Foram apontadas as realizações do governo e os efeitos da atuação estatal para a sociedade.

Ainda nesse tópico, a área de saúde foi analisada no contexto do planejamento governamental e do enfrentamento à Covid-19. Além disso, foram apresentadas informações sobre o grau de aderência do Estado de Goiás à “Agenda 2030 – Objetivos da ONU”, pactuada por líderes de 193 países, com o objetivo de criar um planeta mais próspero, equitativo e saudável.

Feitas as presentes ponderações, as quais expuseram sucintamente a conjuntura de 2021, este Ministério Público de Contas (MPC) realiza no próximo tópico alguns apontamentos sobre o Relatório Técnico do TCE/GO (Evento 245, dos autos nº 202100047000262), que fornecem um panorama orçamentário, financeiro, fiscal e patrimonial do Estado no exercício sob análise e, em seguida, apresenta o Parecer institucional sobre as Contas do Governador - Exercício de 2021, o qual enfatiza os pontos que apresentaram distorções, impropriedades e/ou irregularidades.

2. DO RELATÓRIO TÉCNICO

No Relatório Técnico das Contas do Governador elaborado pela Gerência de Controle de Contas do TCE-GO (Evento 245, dos autos nº 202100047000262), 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 na totalização dos encargos especiais.
- b) De igual forma, constatou-se falta de padronização nas ferramentas e sistemas utilizados, o que prejudica a análise das informações.
- c) Foram apontadas dificuldades na captação de dados dos instrumentos de divulgação/transparência de avaliação das políticas públicas, indicando que o Estado necessita conciliar e alinhar as informações referentes ao plano Governamental.
- d) Dos “Programas-Fim”¹, o maior volume de aplicação de recursos se deu no âmbito do “eixo 6 - Goiás da Saúde Integral” (R\$ 3.358.655.165 - 9,87% das despesas totais realizadas pelo Estado).
- e) Os “Demais Programas”² atingiram quase a totalidade de sua realização (95,34%) e foram responsáveis por 64,86% do gasto estadual, apresentando uma redução em 2021, haja vista que no exercício anterior representavam 77,8% de toda despesa realizada no Estado.

2.2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

- a) Aprovado pela Lei Estadual nº 20.968 /2021, o Orçamento Geral do Estado de Goiás orçou a receita em R\$ 30.746.159.000,00 e fixou a despesa em R\$ 34.573.136.000,00, prevendo um déficit orçamentário de R\$ 3.826.977.000,00. Não obstante, obteve superávit de R\$ 807.171.546,51.
- b) A receita líquida prevista para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social foi de R\$ 29.335.390.000,00. O exercício foi encerrado com uma arrecadação de R\$ 34.846.222.047,14, resultado 18,79% acima da receita prevista.
- c) Em relação ao exercício anterior, a receita líquida arrecadada pelo Estado teve uma variação real positiva de 7,11%.
- d) A receita de impostos, espécie da receita tributária que é fortemente influenciada pela atividade econômica, apresentou um superávit de arrecadação de R\$ 2.959.248.110,65.
- e) Para o Orçamento Fiscal e de Seguridade Social em 2021 a despesa fixada foi de R\$ 33.118.075.000,00. A despesa executada, no entanto, foi de R\$ 34.039.050.500,63.
- f) As despesas correntes foram responsáveis por 85,76% do total de despesas realizadas em 2021, sendo os grupos Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes responsáveis por 55,15% e 30,41% do total, respectivamente. Das despesas de capital, o grupo Investimentos apresentou a maior participação com 13,48% do total.
- g) Em relação à 2020, as despesas correntes obtiveram variação real negativa de 1,47%, enquanto que as despesas de capital apresentaram uma variação real positiva de 108,39%.
- h) Em 2021, o Governo do Estado de Goiás emitiu 636 atos normativos para abertura de créditos adicionais no valor total de R\$ 12.658.152.422,26, representando 36,61% da despesa fixada na LOA.

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

² Neste grupo, a área técnica considerou os Programas de Gestão (apoio administrativo) e Programas Especiais (encargos especiais e reservas de contingências e reservas de RPPS).

- i) Os gastos com publicidade e propaganda totalizaram R\$ 24.380.091,44, valor que corresponde a 0,365% do total das despesas realizadas pelo Estado. Em comparação ao exercício de 2020, estes gastos tiveram aumento de 229,95%.
- j) 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 0,95% das despesas de capital, encerrando o exercício sem nenhuma captação correspondente.

2.3. GESTÃO FISCAL

- a) Houve um aumento de 19,84% da receita correntes líquida (RCL) no exercício 2021. A receita tributária avançou 26,67% em relação ao exercício de 2020, portanto, superior à inflação medida pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) no período (10,06%),
- 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\$ 1.817.205.568,03, representando cerca de 5,76% 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, chegase a um resultado de 18,05% de dependência fiscal.
- d) Em 2021, a despesa de pessoal do Estado avançou apenas 2,51% em relação ao exercício financeiro de 2020, variação consideravelmente abaixo da inflação (IPCA) do período de 10,06%. A despesa total com pessoal foi de 46,48% 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 38,28% 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 40,62%.
- f) A Assembleia Legislativa apresentou o percentual de gastos com pessoal de 1,17% da RCL, abaixo do limite máximo de 1,50%. Desconsiderando as receitas do IPASGO o percentual seria de 1,25%.
- g) O Tribunal de Contas do Estado apresentou percentual de gastos com pessoal de 0,88% da RCL e está, portanto, dentro do limite máximo de 1,35% da RCL. Desconsiderando as receitas do IPASGO o percentual seria de 0,93%.
- h) O Tribunal de Contas dos Municípios teve percentual de gastos com pessoal de 0,47% da RCL, também dentro do teto de 0,55% permitido. Desconsiderando as receitas do IPASGO o percentual seria de 0,50%
- i) O gasto com pessoal do Poder Judiciário correspondeu a 4,08% da RCL, inferior ao limite de 6,00%. Desconsiderando as receitas do IPASGO o percentual seria de 4,33%.
- j) O Ministério Público apresentou o percentual de gastos com pessoal de 1,60% da RCL, dentro do limite máximo de 2,00% da RCL. Desconsiderando as receitas do IPASGO o percentual seria de 1,70%.
- k) A dívida bruta teve incorporação de R\$ 4,496 bilhões na composição do saldo em 31/12/2021. A Dívida Consolidada Líquida de R\$ 14,4 bilhões representa 45,87% 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\$ 27,9 bilhões, equivalendo a 88,63% da RCL.
- n) O valor despendido com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada representou 0,47% da RCL (R\$ 147.264.409,00), percentual inferior ao limite estabelecido na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (11,5% da RCL)

- o) O Poder Executivo apresentou o montante de R\$ 90.443.409,00 em concessão de garantias, o que corresponde a 0,29% da RCL e se mostra dentro do limite de 22% estipulado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.
- p) O superávit primário foi de R\$ 3.360.708.864,00. Considerando a metodologia “acima da linha”, estabelecida 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), houve o cumprimento da meta fiscal.
- q) Observou-se, ao final de 2021, um superavit nominal de R\$ 2.124.798.865,95.
- r) Foi apurado um déficit previdenciário de R\$3,8 bilhões para o exercício de 2021, o que reforça a tendência de desequilíbrio expressivo entre as receitas e despesas previdenciárias em Goiás.
- s) A partir de 2021 ocorreram mudanças substanciais nos demonstrativos de previdência dos servidores, sendo subdivididos em 5 relatórios: Fundo em Capitalização (Plano Previdenciário), Fundo em Repartição (Plano Financeiro), Administração do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, Benefícios Previdenciário Mantidos pelo Tesouro e Receitas e Despesas associadas às Pensões e aos Inativos Militares (Sistema de Proteção Social dos Militares).
- t) Os 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.
- u) As despesas previdenciárias em relação à RCL permaneceram estáveis nos últimos 3 exercícios (21,22% em 2021).
- v) Dos R\$ 4,83 bilhões de restos a pagar de exercícios anteriores, no decorrer do exercício de 2021 houve o pagamento de R\$ 679,25 milhões e o cancelamento de R\$ 3,78 bilhões, sendo que do montante cancelado R\$ 3,54 bilhões referem-se a restos a pagar processados.
- w) Em 2021, foram inscritos em restos a pagar R\$ 3,50 bilhões, que somados a reinscrição do saldo de restos a pagar de exercícios anteriores totaliza R\$ 3,87 bilhões.
- x) A “conta única” apresentou saldo R\$ 5,74 bilhões ao final do exercício de 2021.
- y) Para o exercício de 2021 foi estimado um total de R\$ 9.153.733.586,00 em renúncia de receitas (11,7% a mais que o previsto para 2019/20, sendo o ICMS responsável por cerca de 93,6% dos incentivos.
- z) 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.
- aa) Todos os órgãos e Poderes autônomos respeitaram o limite das despesas correntes para o exercício 2021.

2.4. VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS

- a) O Estado atendeu à exigência constitucional de repasse de receitas resultantes de impostos aos municípios goianos em 2021, observando-se um superavit nas transferências globais no montante de R\$ 3.745.809,00.
- b) O Poder Executivo cumpriu a determinação constitucional referente à destinação de receita tributária ao poder Legislativo (ALEGO, TCE e TCM), Ministério Público Estadual e Defensoria Pública, não tendo havido repasses duodecimais para o Poder Judiciário, Unidade Orçamentária 0401 – Gabinete do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, pois estes são limitados ao montante de recursos diretamente arrecadados, como disposto na Lei nº 20.821/202.
- c) Foram aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino R\$ 7.033.216.872,00, montante que representa 28,10% do total da receita líquida de impostos de 2021 e supera o mínimo exigido pela Constituição Federal (25%).
- d) Observou-se variação significativa na natureza de despesa denominada “Repasse Direto e Antecipado à Unidade Administrativa” entre os anos de 2019 e 2021. No exercício de 2019, o total desta natureza não ultrapassou R\$ 200 milhões. Já em 2020 atingiu R\$ 425,8 milhões e em 2021 tal natureza teve empenhos que totalizaram mais de R\$ 1,1 bilhão.
- e) Não foram obtidas informações suficientes que permitam avaliar a pertinência dos gastos realizados na natureza “Repasse Direto e Antecipado à Unidade Administrativa” com aqueles considerados típicos como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE previstos no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (LDB)

- f) Durante o exercício de 2021, o valor efetivamente repassado pelo Estado de Goiás ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi de R\$ 4.643.920.356, o que representa um excedente de R\$ 7.406.666,80.
- g) 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%).
- h) Foram aplicados em ações e serviços públicos de saúde R\$ 3.272.898.092 (despesas liquidadas), montante que representa 13,04% 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 97,95% no intervalo de 2016 a 2021. Em comparação à 2020, o aumento foi de 52% (percentual superior ao apresentado entre 2019/2020, que foi de 5,89%). Do total de receitas ordinárias empenhadas no Fundo Estadual de Saúde (FES) em 2021, na função saúde, (R\$ 4.050.133.242,00), 46,62% tiveram como destinação os convênios com organizações sociais.

2.5. GESTÃO PATRIMONIAL

- a) Foi constatada melhoria na gestão patrimonial estadual em relação a 2020. Todavia, ainda existem procedimentos a serem concluídos sobre a 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) 21,54% dos procedimentos contábeis patrimoniais que estavam com prazo de implantação obrigatório até o exercício de 2021 não foram integralmente concluídos.
- c) Em relação a 2021 o ativo total estadual teve redução de 8,89%, mantendo a perspectiva de redução observada no exercício anterior.
- d) O estoque bruto da dívida ativa estadual vem apresentando evolução sistemática de seu saldo ao longo do tempo. Em 2021, houve um incremento de R\$ 4,082 (7,44%), totalizando R\$ 58,4 bilhões ao final do exercício.
- e) O montante registrado como ajuste para perdas no exercício foi R\$ 42,9 bilhões, aumento de 153,25% em comparação com o ano anterior, resultando em redução da Dívida Ativa Líquida em 57,67%.
- f) Em 2021, foi concluído o inventário de bens imóveis. Teve continuidade a empreitada para a mensuração dos bens móveis e para início deste trabalho sobre os imóveis.
- g) O passivo total estadual em 2021 foi de R\$118.788.754, 335,75% maior em relação a 2020. O saldo de provisões a longo prazo, em virtude de como foram contabilizadas as Provisões Matemáticas Previdenciárias nesse exercício, foi responsável pela maior parte do aumento.
- h) O saldo do passivo circulante, onde estão as obrigações de curto prazo, apresentou uma redução de 5,21%. Contribuiu para tanto, a redução das contas de Empréstimos e Financiamentos, bem como Fornecedores e Contas a Pagar.
- i) 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, necessária a realização de trabalho fiscalizatório específico.
- j) No exercício em análise houve redução nominal do patrimônio líquido de R\$ 98,5 bilhões, 190,67% inferior ao ano de 2020. O resultado do exercício foi 122,88% inferior em relação ao exercício anterior (R\$ 8,625 bilhões x -R\$ 1,973 bilhões). A alteração da metodologia de registro das Provisões Matemáticas Previdenciárias do Fundo Financeiro foi a causa de tamanha alteração.
- k) Ainda não foram regularizados os procedimentos relativos aos depósitos judiciais transferidos ao Estado de Goiás, tanto aqueles envolvendo a completa identificação do objeto das lides, o 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 63.237 registros de pagamento, que representam o montante de R\$ 5.727.671.899,24 de despesa paga e R\$ 213.421.089,54 de saldo liquidado e ainda não pago, 29.548 (46,7%) possuem indícios de quebra da ordem cronológica de pagamento.
- b) A força de trabalho de servidores contratados por tempo determinado (temporários) representa 18,3% do total, correspondendo a 18.185 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. 81,4% deles estão lotados na Secretaria de Estado da Educação e 12,8% na Diretoria Geral de Administração Penitenciária.
- c) Os servidores comissionados representam 91% da força de trabalho do Poder Legislativo, 69% da Defensoria Pública e 54% da do Tribunal de Contas do Estado.
- d) Das 6 determinações expedidas por meio do Parecer Prévio relativo às Contas do Governador do exercício de 2020, 3 foram atendidas (50,0%), 2 foram parcialmente atendidas (33,3%) e 1 não foi atendida (16,7%). Das 8 recomendações expedidas, 5 (62,5%) foram atendidas e 3 (37,5%) foram parcialmente atendidas.

2.7. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

O Relatório Técnico sugere que no Parecer Prévio constem as determinações e recomendações abaixo arroladas:

2.7.1. Determinações ao Governo do Estado de Goiás

- a) Em razão do apontamento sobre a Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, adotar providências para a equalização das fontes negativas de recursos do Poder Executivo, as quais totalizaram deficit de R\$ 46.648.532,00 em 31/12/2021;
- b) Em razão do apontamento sobre a Aplicação de Receitas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, disponibilizar em meios eletrônicos e para fins de controle quanto ao cumprimento da vinculação constitucional com Educação, a relação de todos os empenhos realizados pela Seduc na natureza “Repasso Direto e Antecipado à Unidade Administrativa” em 2021, com os respectivos beneficiários e objetos, de modo a possibilitar a verificação da compatibilidade destes gastos com aqueles considerados como MDE previstos no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (LDB);
- c) Em razão do apontamento recorrente sobre as avaliações atuariais, atender, por meio da Goiasprev, ao disposto no art. 70, § 1º, inciso IX, da Portaria MF nº 464/2018, que prescreve sobre a obrigatoriedade da publicação de análise comparativa entre os resultados das três últimas avaliações atuariais do RPPS e SPSM, com a finalidade de evidenciar as principais variações entre os dados apresentados e seus prováveis motivos;
- d) Em razão do apontamento recorrente 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, conciliação e evidenciação dos valores utilizados a título de Depósitos Judiciais, a completa identificação dos objetos das lides e a constituição do Fundo de Reserva, especialmente aos recursos de depósitos judiciais levantados e que se referem à lides de terceiros, em atenção às instruções contidas na IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, da STN;
- e) 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

- a) Em razão do apontamento sobre as Demais Obrigações Financeiras, implementar melhorias no Sistema de Prestação de Contas – SPC para permitir a emissão do Relatório de Obrigações por Competência de forma consolidada;
- b) Em razão do apontamento sobre a Aplicação de Receitas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, incluir no Anexo 8 do RREO, para fins de acompanhamento quanto ao cumprimento da vinculação com Educação em 2022 e anos posteriores, apenas os empenhos da natureza “Repasse Direto e Antecipado à Unidade Administrativa” com estrita e inquestionável pertinência dos gastos com aqueles previstos em MDE, conforme disposto na Lei nº 9.394/1996;
- c) Em razão do apontamento sobre o cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL, promover alteração na estrutura administrativa estadual, transformando o Ipasgo em Fundação, nos termos do artigo 44 da Lei Federal nº 10.406/2002, ou seja, uma instituição privada e sem fins lucrativos. Esta mudança visa permitir que as receitas de serviços do Ipasgo sejam excluídas da Receita Corrente Líquida, vez que tais recursos não pertencem ao Estado e têm finalidade vinculada, produto de descontos dos servidores públicos estaduais, municipais e de parcelas pagas por outros dependentes agregados. Entende-se que esta alteração não resultaria em prejuízo para a instituição e seus usuários, visto que o Ipasgo já possui autonomia administrativa, financeira e patrimonial dada pela Lei Estadual nº 4.190/1962;
- d) Em razão do apontamento sobre a Previdência dos Servidores Públicos Estaduais, realizar levantamento, por meio da Goiasprev, de todas as despesas e benefícios previdenciários pagos pelos Poderes e Órgãos Autônomos aos inativos no ano de 2021, observando o § 10º do art. 2º da LCE nº 66/2009, redação dada pela LCE nº 167/2021, e demais legislação previdenciária, bem como validar se os pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas reconhecidos administrativamente ou judicialmente podem ser realizados pelos Poderes e Órgãos Autônomos à conta de dotação não previdenciária;
- e) 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 o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

2.7.3. Recomendações aos Poderes e Órgãos Autônomos

- a) Em razão do apontamento sobre as Demais Obrigações a Curto Prazo, realizar o levantamento completo e detalhado sobre a natureza e origem dos registros efetuados no subgrupo de contas “2.1.8.9.0 – Outras Obrigações a Curto Prazo”, especialmente a Superintendência Contábil da Secretaria da Economia, bem como os motivos que justificaram o respectivo registro como obrigações para o Estado, apresentando os resultados conclusivos nas Notas Explicativas da Prestação de Contas Anual do Governador do exercício de 2022 e das Prestações de Contas dos Gestores do mesmo exercício, cuja unidade orçamentária tenha correlação com os registros efetuados em sua origem;
- b) Em razão do apontamento sobre elaboração dos Pareceres Atuariais do RPPS e SPSM de Goiás, realizar estudos e ações necessárias para a criação, atualização e/ou aperfeiçoamento das respectivas bases de dados cadastrais dos segurados civis ativos, inativos e pensionistas, apresentando-as tempestivamente à entidade responsável pela elaboração do Relatório de Avaliação Actuarial do Estado, com vistas a propiciar informações completas, íntegras e com representação fidedigna nas demonstrações contábeis consolidadas estaduais;
- c) Em razão do apontamento realizados sobre a Ordem de Cronológica de Pagamentos - OCP, adotar formalmente o Decreto Estadual nº 9.561/2019, que regulamentou a Ordem Cronológica de Pagamentos no âmbito do Poder Executivo Estadual, bem como empreender esforços com vistas à plena observância do previsto no art. 5º da Lei nº 8.666/93 e no art. 141 da Lei nº 14.133/2021.

3. O PARECER DO MPC

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” (Evento 245, dos autos nº 202100047000262).

Neste sentido, importante esclarecer que as menções feitas a 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 2021, aprovado pela Lei Estadual nº 20.968/2021, teve sua receita orçada em R\$ 30.746.159.000,00 e a despesa fixada em R\$ 34.573.136.000,00, prevendo um déficit orçamentário de R\$ 3.826.977.000,00, conforme autorização do art. 32 da Lei Estadual nº 20.821/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Ante a permanência do déficit fiscal do Estado de Goiás, o qual já havia sido apresentado nas Contas do Governador de 2020, e tendo em vista que o orçamento deficitário deveria ser momentâneo, de modo a exigir ações estatais para alteração desta situação, 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, como o art. 18 da Lei Estadual nº 20.968/2021 (LOA de 2021) não apresentou de forma objetiva as fontes de recurso para cobrir o déficit orçamentário, o Ministério Público de Contas entende ser de extrema importância este acompanhamento proposto pela Unidade Técnica para que o 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 2021 foram realizadas alterações orçamentárias no valor global de R\$ 12.658.152.422,26 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 2021, o governo do Estado de Goiás emitiu 636 atos normativos para abertura de créditos adicionais no valor total de R\$ 12.658.152.422,26, representando 36,61% da despesa fixada na LOA. Desse valor, 99,53% referem-se à créditos suplementares; 14,42% desses créditos utilizaram como origem de recurso o Superávit Financeiro Diretamente Arrecadado e 68,02% utilizaram Anulação de Dotação previstas no inc. IV, § 1º, art. 43 da Lei nº 4.320/1964.

Nesse ponto cabe ressaltar que houve uma diminuição na abertura dos créditos adicionais quando comparados ao exercício de 2020, tendo em vista que no ano de 2020 a abertura de créditos adicionais representou 45,52% da despesa fixada na LOA e em 2021 representou 41,17% em relação ao orçamento inicial.

No entanto, mesmo diante desta diminuição, manteve-se um elevado volume de créditos adicionais abertos no exercício de 2021. Assim, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela necessidade de se expedir recomendação para que sejam instituídos 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 2021 indicaram como fonte de recursos: 68,02% da anulação de dotação; 5,01% da reserva de contingência; 14,43% do superávit financeiro diretamente arrecadado; 7,92% do excesso de arrecadação tendência; 0,38% convênios, ajustes e acordos; 3,77% excesso de arrecadação; 0,38% cancelamento de restos a pagar oriundos da Lei Aldir Blanc; 4,57% superávit financeiro tesouro; 0,01% reabertura de créditos especiais.

A Unidade Técnica não constatou inconsistências quantos aos Créditos Adicionais e as Origens de Recurso.

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\$ 29.335.390.000,00. Durante a execução do orçamento esta projeção foi atualizada em 5,21%, percentual que corresponde a um acréscimo de R\$ 1.528.261.342,88. O exercício foi encerrado com uma arrecadação de R\$ 34.846.222.047,14, resultado 18,79% acima da receita prevista.

Em termos nominais, o excesso de arrecadação da receita líquida do Estado foi de R\$ 5.510.832.047,14. As receitas correntes apresentaram a maior variação no índice de resultado da arrecadação (20,65%), com destaque para as origens Receita Patrimonial e Outras Receitas Correntes.

A receita de impostos, espécie da receita tributária que é fortemente influenciada pela atividade econômica, apresentou um superavit de arrecadação de R\$ 2.959.248.110,65.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) representou 81,85% das receitas de impostos e 40,68% da receita líquida total, sendo a maior fonte de recursos do Estado. Em relação ao exercício de 2020, o ICMS obteve uma variação real positiva de 20% e apresentou um resultado acima do previsto em 21,66%.

Ademais, a Unidade Técnica ressaltou que, em relação ao exercício anterior, a receita líquida arrecadada pelo Estado teve uma variação real positiva de 7,11%. De forma isolada, as receitas de capital apresentaram uma variação real positiva de 35,35% e as receitas correntes apresentaram uma variação real positiva de 6,88%.

A Unidade Técnica destacou que em 2021, Goiás recebeu R\$ 305.491.228,20 de recursos provenientes da Lei complementar nº 176/2020, em função de regulamentação e cessação estabelecida pelo §2º do artigo 91 do ADCT, bem como recursos dos valores arrecadados com os leilões resultantes dos Blocos de Atapu e Sépia em alteração promovida pela Lei nº 13.885/2019.

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 2021, a despesa fixada foi de R\$ 33.118.075.000,00. Durante a execução do orçamento, ocorreram alterações orçamentárias que acarretaram em um aumento nestas de 12,03%, percentual que corresponde a um acréscimo de R\$ 3.985.618.112,17. Assim, a despesa executada foi de R\$ 34.039.050.500,63.

As despesas correntes foram responsáveis por 85,76% do total de despesas realizadas em 2021, sendo os grupos Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes responsáveis por 55,15% e 30,41% do total, respectivamente. Das despesas de capital, o grupo Investimentos apresentou a maior participação com 13,48% do total.

Em sua análise, a Unidade Técnica identificou que, em relação à 2020, as despesas correntes obtiveram variação real negativa de 1,47%, enquanto que as despesas de capital apresentaram uma variação real positiva de 108,39%. Inversões Financeiras foi o grupo que apresentou a maior variação real positiva com um aumento de 2.159,94%, saindo de um valor realizado de R\$ 7.376.708,08 em 2020 para R\$ 184.080.635,60 em 2021.

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\$ 24.380.091,44, valor que corresponde a

0,365% do total das despesas realizadas pelo Estado. Em comparação ao exercício de 2020, estes gastos tiveram aumento de 229,95%.

Ante o expressivo aumento dos gastos com publicidade em relação ao ano de 2020, 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 promoção pessoal.

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 pelos entes federativos no Brasil, por motivos de ordem econômica e política nacional, 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 2021 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 propaganda, 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 0,95% das despesas de capital, encerrando o exercício sem nenhuma captação correspondente.

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\$ 3.826.977.000,00, o Estado de Goiás encerrou o exercício com superávit orçamentário no valor de R\$ 807.171.546,51.

Em sua avaliação, a Unidade Técnica observou que as receitas arrecadadas tiveram um aumento real de 7,11%, e que as despesas empenhadas apresentaram um aumento real de 6,52%, 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 nas Fontes 110, 115, 117, 118, 124, 132, 135, 137, 155, 220, 232, 233, 234, 238, 241, 260, 272, 274, 280, 290, 291, 300 e 360.

As Fontes que apresentaram deficit estão, em sua maioria, concentradas no Poder Executivo. Os demais Poderes e Órgãos Autônomos apresentaram deficit na Fonte 100, no entanto, esta depende de recursos repassados pelo Tesouro.

Salienta-se que, a Unidade Técnica, a partir dos elementos apresentados nos autos e das consultas realizadas nos sistemas de contabilidade e orçamento, concluiu que não foram identificados indícios de impropriedades ou irregularidades com potencial de apontamento, considerando aspectos de risco e materialidade.

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 2021, foi de R\$ 31.539.191.642,00, apresentando-se 19,84% superior em relação ao exercício financeiro de 2020.

Ainda na linha do apurado pela área técnica, verifica-se que o aumento substancial da RCL, quando comparada ao exercício anterior, se deu em decorrência da performance dos principais tributos estaduais acima da inflação medida pelo IPCA no período acumulado de 2021, a exemplo da arrecadação do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), do IPVA (Imposto sobre Veículos Automotores) e do ITCD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos).

Ademais, em que pese o aumento expressivo da RCL no exercício de 2021, a Unidade 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 2021, elas totalizaram R\$ 1.817.205.568,03, o que representa 5,76% 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.

O Ministério Público de Contas mantém seu entendimento de 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 (31.539.191.642,00) deve ser deduzido o montante de R\$ 1.817.205.568,03, sendo que o resultado alcançado (R\$ 29.721.986.073,97) é o que serve de parâmetro para o cálculo dos limites estabelecidos na LRF.

Por essa razão, acompanhando manifestação da Unidade Técnica, sugere-se que essa Corte de Contas, mediante proposta do Conselheiro Relator, recomende ao Poder Executivo a exclusão do IPASGO da estrutura administrativa estadual, transformando-o em uma Fundação, instituição privada e sem fins lucrativos.

3.2.2. Despesas com Pessoal

De forma consolidada, o percentual total de despesa com pessoal apurado pela Unidade Técnica foi na ordem de 46,48%. Registre-se que o cálculo teve como referência o 3º quadrimestre de 2021.

De forma individualizada, a Unidade Técnica apurou seguintes percentuais:

- Poder Executivo: 38,28%, ficando dentro do limite máximo de 48,60%;
- Poder Judiciário: 2,52%, ficando dentro do limite máximo de 6,00%;
- Ministério Público: 1,60%, ficando dentro do limite máximo de 2,00%;
- Poder Legislativo - Assembleia Legislativa: 1,17%, ficando dentro do limite de 1,50%; Tribunal de Contas do Estado (TCE-GO): 0,88%, ficando dentro do limite máximo de 1,35% e Tribunal de Contas dos Municípios (TCM): 0,47%, ficando dentro do limite máximo de 0,55%.

Vale ressaltar que, por meio do Decreto Legislativo nº 578/2021, a Assembleia Legislativa reconheceu a ocorrência de estado de calamidade decorrente da pandemia de COVID-19, razão pela qual a contagem dos prazos e as disposições previstas pelo artigo 23 da LRF ficam suspensas durante esse período.

No que concerne ao Poder Legislativo, verifica-se que, diferentemente da análise procedida no Relatório das Contas do Governador do Exercício de 2020, a Unidade Técnica utilizou, para fins de definição do limite de gastos com pessoal, os percentuais definidos pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 112/2014, ou seja, o percentual de 1,50% da Receita Corrente Líquida como limite para a Assembleia Legislativa e de 0,55% como limitador das despesas com pessoal do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

Essa modificação no parâmetro decorreu, segundo a Unidade Técnica, de decisão do Plenário dessa Corte de Contas (Acórdão nº 5398/2021), quando da apreciação do Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2020 da ALEGO, na qual reafirmou-se a aplicação das regras do art. 2º da Lei Complementar nº 112/2014 até sua revogação, alteração ou declaração de inconstitucionalidade, derogando as regras da Resolução nº 1186/2002 e do Acórdão nº 3133/2011, que fixava os limites em 0,67%, 1,35% e 1,38% para TCM, TCE-GO e Assembleia Legislativa, respectivamente.

No ponto, este Ministério Público de Contas rememora seu posicionamento no sentido de que instrumentos normativos estaduais não podem elevar os percentuais de gastos com pessoal, 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).

Complementando esse entendimento, vale dizer que o STF reconheceu a possibilidade do remanejamento dos limites internos impostos aos órgãos do Poder Legislativo Estadual apenas em hipóteses excepcionais, em que seja comprovada a efetiva necessidade decorrente da dificuldade de gastos com pessoal para o desempenho das atribuições dos órgãos envolvidos, devendo ser observado, em absoluto, o limite máximo estabelecido pela LRF (ADI 6533). No caso do processo legislativo que deu origem à LCE nº 112/2014 (Proposição nº 2014002268), não se vislumbra situação excepcional a comprovar a efetiva necessidade decorrente da dificuldade de gastos com pessoal para o desempenho das atribuições da ALEGO e, tampouco, a observância das reais necessidades orçamentárias dos órgãos envolvidos.

Mesmo diante do pronunciamento do Plenário desse Tribunal reconhecendo a aplicação dos ditames da LCE nº 112/2014, este *Parquet* de Contas mantém entendimento pela inconstitucionalidade do referido normativo, por violação ao art. 169, *caput*, da CF/88 e do art. 20, §1º, da LRF, assim como do art. 109, *caput*, da Constituição Estadual.

Pontue-se que embora o aumento das despesas de pessoal no exercício 2021 não tenha sido considerável, os gastos com pessoal dos Poderes e órgãos do Estado de Goiás permanecem em patamares elevados quando comparados com a RCL.

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 próximo do limite constitucional, alcançando 49,33% 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 2021, com a exclusão das receitas do IPASGO o percentual de gasto com pessoal seria de 54,03%, extrapolando o limite de alerta, que é de 54,00%.

Diante desse cenário e considerando o prazo estipulado pela Portaria nº 377/2020 da STN, este *Parquet* de Contas entende ser pertinente a expedição de recomendação para que sejam adotadas as medidas de controle necessárias a fim de adequar as despesas de pessoal ao limite legal, diante do aumento a ser operado no cômputo do percentual com a inclusão das despesas com pessoal das organizações sociais.

3.2.3. Previdência dos servidores públicos estaduais

Conforme evidenciado pela Unidade Técnica, a partir de 2021, ocorreram mudanças substanciais nos demonstrativos de previdência dos servidores, que passaram a ser subdivididos em 5 relatórios, sendo ele: Fundo em Capitalização (Plano Previdenciário), Fundo em Repartição (Plano Financeiro), Administração do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, Benefícios Previdenciário Mantidos pelo Tesouro e Receitas e Despesas associadas às Pensões e aos Inativos Militares (Sistema de Proteção Social dos Militares).

De forma consolidada, foi apurado um déficit previdenciário de R\$ 3,8 bilhões no exercício de 2021, o que denota um desequilíbrio expressivo entre as receitas e despesas previdenciárias em Goiás.

Comparado com 2020, o déficit previdenciário apurado no exercício 2021 foi R\$ 300.000.000,00 maior.

Dessa forma, conclui-se que as receitas dos órgãos e fundos previdenciários foram insuficientes para pagamento das despesas administrativas e previdenciárias no exercício de 2021.

Mesmo com o aporte financeiro do Tesouro Estadual (R\$ 2,851 bilhões), encerrou-se o período com déficit previdenciário de R\$ 960 milhões. A Unidade Técnica esclareceu que, ainda que o déficit previdenciário tenha aumentado, a GOIASPREV iniciou o exercício financeiro de 2021 com um caixa de R\$ 1,2 bilhão remanescente dos depósitos judiciais de 2020.

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.

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 2021 foi apurado o montante de R\$ 332,9 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).

Diante disso, na análise das contas de governo do exercício de 2020, este Ministério Público de Contas sugeriu que fosse expedida determinação 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,

Todavia, em 2021, sobreveio legislação estadual (Lei Complementar Estadual nº 161/2021) que referendou o teor do Termo de Cooperação Técnico nº 003/2016.

Nesse novo contexto, o MPC faz coro às propostas da Unidade Técnica, no sentido de que seja expedida recomendação à GOIASPREV para que efetue o levantamento de todas as despesas e benefícios previdenciários pagos pelos Poderes e Órgãos Autônomos em Goiás; e também ao Poder Executivo, para que, por meio da GOIASPREV e observando os ditames da LCE nº 161/2021, realize estudos para verificar se os pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas reconhecidos administrativamente ou judicialmente poderão ser pagos pelos Poderes e Órgãos em detrimento do órgão previdenciário.

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.

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>

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

Cabe pontuar que o Ministério Público de Contas identifica como positivo o fato de que o TCE-GO tenha aprimorado, em relação ao exercício passado, o método específico utilizado para a divulgação de dados sobre os portais de transparência, em conformidade com o que fora estabelecido pela Resolução nº 9/2018 da ATRICON.

O painel disponibilizado no sítio do Tribunal na internet permite o acesso rápido e interativo a uma série de informações de interesse público sobre a transparência dos portais dos órgãos do Estado. Esse tipo de trabalho deve ser mantido e incentivado, especialmente quando se considera que a publicização destes resultados já possui o condão de gerar efeitos positivos no que diz respeito à ação pública tendente a ampliar a transparência.

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

Além da inscrição de restos a pagar, as Demais Obrigações Financeiras são dívidas de curto prazo que necessitam de disponibilidade de caixa para o seu pagamento imediato. No exercício de 2021, foram constituídas de depósitos e consignações no valor de R\$ 91,73 milhões sem o correspondente valor registrado no ativo.

A Unidade Técnica, ao comparar o déficit (Ativo- Passivo), identificou que houve uma redução de 2019 para 2021 na ordem de R\$ 1,38 bilhão, sendo R\$ 1,35 bilhão de 2019 para 2020 e, R\$ 27,70 milhões de 2020 para 2021, sendo, portanto, uma redução significativa.

Em relação às obrigações incorridas e que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram a liquidação e/ou empenho cancelado no exercício de 2021, constatou 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, totalizando o montante de R\$ 234.943.216,79.

Todavia, ao consultar as despesas empenhadas no elemento 92 - Despesas de Exercício Anteriores do Poder Judiciário, Poder Legislativo e Ministério Público, empenhadas até 28/03/2021, verificou a existência de diversos empenhos, mas não foi possível identificar e quantificar empenhos referentes à competência de 2021.

Ademais, ressaltou que os relatórios de Obrigações por Competência foram preenchidos de forma manual pelos respectivos contadores dos órgãos/entes, não sendo possível atestar a completude e correção dos dados cadastrados, contudo, informou os valores conferem com os efetivamente contabilizados.

Por fim, em que pese o fato dos relatórios estarem disponíveis no Sistema de Prestação de Contas – SPC, Portal de Aplicações, identificou não ser possível a emissão de relatório consolidado de todos os Órgãos e Poderes, e assim, recomendou que seja disponibilizada opção de emissão de forma consolidada para melhor acompanhamento desta Corte de Contas.

3.2.6. Disponibilidade de caixa e restos a pagar

A despesa denominada restos a pagar deve possuir crédito financeiro suficiente e próprio para o seu pagamento, o qual deve estar disponível no momento da quitação extemporânea da obrigação, não podendo comprometer os recursos financeiros arrecadados no ano seguinte, sob pena de violação às boas práticas orçamentárias e, sobretudo, à gestão fiscal responsável que busca garantir o equilíbrio fiscal, nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF.

O exercício de 2021 iniciou com um saldo restos a pagar proveniente de exercícios anteriores de R\$ 4,83 bilhões, sendo pagos no exercício R\$ 679,25 milhões e cancelados R\$ 3,78 bilhões, destes R\$ 3,54 bilhões referem-se a restos a pagar processados. Ao final de 2021, restou o montante de R\$ 372,75 milhões de restos a pagar de exercícios anteriores que, somados a inscrição do exercício (R\$ 3,50 bilhões), totalizaram R\$ 3,87 bilhões.

A Unidade Técnica destacou que, no que tange aos restos a pagar processados cancelados, R\$ 3,28 bilhões (86,8%) referem-se a cancelamento de juros, encargos e principal da dívida proveniente da suspensão do pagamento da dívida em decorrência de liminares obtidas nas Ações Cíveis Originárias (ACO) nº 3.2622 e 3.2863 que, posteriormente viabilizaram o ingresso do Estado de Goiás no Regime de Recuperação Fiscal – RRF, aprovado pela Lei Complementar nº 159/2017.

Ademais, asseverou que, do exercício de 2019 para 2021, o valor da inscrição de restos a pagar aumentou 65,40%, de R\$ 2,11 bilhões (2019) para R\$ 3,50 bilhões (2021). Em relação aos restos a pagar processados, estes reduziram em comparação ao exercício anterior em R\$ 2,14 bilhões (92,37%), passando de R\$ 2,32 bilhões (2020) para R\$ 177,17 milhões ao final do exercício de 2021.

Ressalta-se que o pagamento tardio a título de restos a pagar deveria ser eventual e, no máximo, residual. No entanto, observa-se o uso excessivo da conta de restos a pagar, em que se acumulam débitos pretéritos nesta conta, sem haver recursos financeiros suficientes para a sua satisfação.

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, 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 2021, 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 2021 no valor total de R\$ 72,57 milhões, sendo que 64,3% se refere ao Poder Executivo (R\$ 46,64 milhões), especificamente 45,7% (R\$ 33,18 milhões) na fonte 100 (Receitas Ordinárias).

No entanto, a Unidade Técnica ressaltou que, considerando o saldo de R\$ 5,74 bilhões da Conta Única – CUTE em 31/12/2021, o déficit de R\$ 72,57 milhões possui baixa materialidade, vez que representa apenas 1,26% do valor disponível na CUTE.

Ademais, destacou que o Estado advém de grave crise financeira gerada ao longo de anos a qual somente foi equacionada pela suspensão de dívidas no período de 2019 a 2021 (R\$ 5,87 bilhões), sendo 2,38 bilhões no exercício de 2021 (Evento 128, páginas 298-300) decorrentes das ACO's 3262 e 3286 – STF e Lei Complementar Federal nº 173/2020. Além disso, salientou que medidas como a utilização de depósitos judiciais (R\$ 1,86 bilhão) no exercício de 2019 e ausência de concessão de data base aos servidores públicos estaduais colaboraram para o equacionamento do déficit do Estado de Goiás.

Dessa maneira, 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. Portanto, é importante que o Poder Executivo se atente para a existência de fontes negativas e sua respectiva equalização.

Assim, em consonância com a Unidade Técnica, sugere a expedição de determinação ao Estado de Goiás no sentido de: “Em razão do apontamento sobre a Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, adotar providências para a equalização das fontes negativas de recursos do Poder Executivo, as quais totalizam déficit de R\$ 46.648.532,00, em 31/12/2021.”

3.2.7. 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.

No tocante à conta única do Tesouro Estadual, no final do exercício de 2021 foi apresentado saldo de R\$ 5.744.040.027,00.

Consoante explicitado pela Unidade Técnica, a partir do exercício de 2018, a indisponibilidade de caixa do Estado de Goiás foi reduzida consideravelmente, atingindo o patamar de R\$ 3,7 bilhões em 2020, sendo a Conta Centralizadora encerrada e o saldo negativo da Conta Única equalizado.

Em 31/12/2021, houve o registro de reversão de saldos financeiros de diversos fundos ao Tesouro Estadual. Ocorreu ainda reversão de valores de Agências e Autarquias que, teoricamente, deveriam possuir autonomia orçamentária e financeira, as quais totalizaram R\$ 392,74 milhões, sendo que nos casos da Agência Brasil Central e do DETRAN/GO não foi deixado saldo suficiente para quitação dos restos a pagar inscritos por fonte de recursos.

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 2021 foi estimado um total de R\$ 9.153.733.586,00 em renúncia de receitas (11,7% a mais que o previsto para 2020), sendo o ICMS responsável por cerca de 93,6% dos incentivos. Além disso, estimou-se para 2022 um incremento de 8,1% nos valores renunciados globais e 4,7% para 2023, em comparação anualizada.

Ademais, 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 (2020), 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, 2020 e 2021 foi possível identificar o “Demonstrativo de Renúncia de Receitas”, 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.

De mais a mais, 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. Ressaltou que, para o exercício de 2021, a meta fiscal da LDO foi atendida.

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.

No entanto, conforme apontado no Balanço Geral do Estado (Processo nº 202100047000262, Evento 128, p. 421), em virtude dos controles e sistemas disponíveis em Goiás, em especial no que toca à mensuração e segregação por benefício, ainda não se contempla todas as exigências da Instrução de Procedimentos Contábeis IPC 16.

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 2021, apurando o montante de R\$ 10.543.502.021,76 concedido em renúncia (aumento de 21% do apurado no exercício anterior), o que representa 33% da Receita Corrente Líquida (RCL).

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 09/05/2021, para o exercício 2021, unidade orçamentária 9995, observou-se que houve a contabilização da renúncia de receitas para o período, conforme nova estrutura das Contas da IPC 16- Benefícios Fiscais, emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Em sua análise, a Unidade Técnica apontou que foi registrado o valor total de R\$ 11.631.411.844,16, destacando-se R\$ 8.928.775.514,74 para a categoria de Crédito Presumido; R\$ 1.065.459.238,66 relacionados à Isenção; R\$ 902.221.740,24 na modalidade de alteração de base de cálculo e cerca de R\$ 700mil em outras categorias.

Além destes valores, a Contabilidade Geral do Estado procedeu ao registro de R\$ 864.422.859,76 relacionados à desincorporação de dívida ativa tributária, por meio de “Nota de Lançamento de Reconhecimento, Baixa e Ajuste da Dívida Ativa”, atendendo ao Despacho nº 12/2022- GCRED, em resposta ao Ofício nº 13091/2021 - ECONOMIA, Processo SEI nº 202100004129851. Considerando este montante, o valor contabilizado total foi de R\$ 12.495.834.703,92.

Ademais, foi ressaltado no exame técnico que a contabilização na conta contábil “7.6.1.1.1” ocorreu unicamente na data de 30/12/2021, 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 o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.”

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

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 2021 a arrecadação do Estado com ICMS, IPVA e IPI foi de R\$ 23.794.266.579,20, o valor apurado para destinação aos municípios foi de R\$ 6.405.017.518,48.

Conforme dados dos Anexos 10 e 10A do Balanço do Estado de 2021, verifica-se que o valor efetivamente repassado aos municípios foi de R\$ 6.408.763.327,00, ou seja, houve um superávit nas transferências globais no valor de R\$ 3.745.808,52.

Destaque-se que em razão de falhas operacionais e da falta de controle no manejo destes recursos verificadas nos exercícios anteriores, esta Corte de Contas, ao emitir o Parecer Prévio das Contas Anuais do Governador do exercício de 2020 determinou que - em razão do apontamento sobre a destinação de receita de impostos para os municípios - fosse finalizada, em 2021, a auditoria na arrecadação e distribuição de tributos do Estado, bem como que fossem apresentados os resultados ao TCE/GO e que houvesse monitoramento, junto ao Banco Centralizador, da regra de negócio para as transferências, a fim de se corrigirem eventuais distorções na sistemática de distribuição destes recursos.

Em relação à mencionada determinação, a Secretaria da Economia informou que foram adotadas as seguintes medidas: (i) foi implantado novo ARR para envio das informações ao Sistema de Contabilidade a partir de dezembro de 2020, com a expectativa de que esse tipo de erro sistêmico não mais ocorra; (ii) utilização de funcionalidade já existente no ARR para conferir se os bancos estão gerando as sínteses da arrecadação do STR, conforme o Manual de Arrecadação das Receitas do Estado de Goiás, bem como gerando as provas necessárias para notificar os bancos que estão cometendo erros; e (iii) notificação dos bancos que cometeram erros no envio das sínteses da arrecadação do STR.

Neste sentido, considerando que, conforme informações constantes do Relatório sobre as Contas do Governador do exercício de 2021, não foram identificadas divergências na destinação de receita de impostos aos municípios, este MPC corrobora o entendimento da Unidade Técnica no sentido de que a determinação foi atendida.

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, inciso I e 112-A, da Constituição do Estado de Goiás, e art. 30, da Lei Estadual nº 20.821/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2021) 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 sobre as Contas do Governador de 2021, o Poder Executivo observou o art. 110, § 5º, I da Constituição do Estado de Goiás quanto à destinação mínima de percentual da receita tributária líquida ao Poder Legislativo (5,13%) e ao Poder Judiciário (9,92%).

Registre-se que nas Contas Anuais do exercício de 2020, em que pese ter sido relatado que os repasses de duodécimos 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), razão pela qual tal impropriedade foi objeto de recomendação no âmbito do Parecer Prévio das Contas de 2020.

Neste sentido, consta do Relatório sobre as Contas do Governador do exercício de 2021 que os repasses para a Defensoria Pública Estadual (DPE) foram devidamente realizados havendo a liberação do Cronograma Mensal de Desembolso Financeiro imediatamente após a solicitação do recurso e em sua totalidade. Destacou-se, ainda, que desde o final de 2021 as autorizações das solicitações de pagamento estão sendo realizadas de forma automática pela própria DPE, o que demonstra maior nível de transparência e autonomia do órgão.

Consta também, do Relatório da Unidade Técnica, que, tanto no exercício de 2020, quanto no exercício de 2021, não houve repasses duodecimais ao Poder Judiciário, uma vez que estes são limitados aos recursos diretamente arrecadados, razão pela qual este MPC corrobora o entendimento da Unidade Técnica no sentido de que a recomendação emitida no âmbito do Parecer Prévio das Contas de 2020 foi atendida.

3.3.3. Aplicação de receita na educação

A Constituição Federal, em seu art. 212, 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 presente exercício foi publicada a Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022, que incluiu o art. 119 ao ADCT, que dispõe que, em razão do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os agentes públicos não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal, sendo que eventual complementação na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino deverá ocorrer até o exercício financeiro de 2023.

Neste sentido, com base no que dispõe o art. 212, da Constituição Federal e art. 158, da Constituição Estadual chegou-se ao valor mínimo a ser aplicado em MDE no exercício de 2021 de R\$ 6.258.266.851,53, 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 não houve deduções referentes aos restos a pagar inscritos sem disponibilidade de caixa, em razão da sustentação financeira de recursos Fundeb/Impostos para os restos a pagar não processados inscritos no exercício de 2021.

Conforme observado pela Gerência de Controle de Contas, cumpre ressaltar que a análise foi feita levando-se em consideração as despesas empenhadas, mas mesmo que o exame fosse feito com base apenas nas despesas liquidadas, o índice de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino seria de 25,60% (R\$6.408.891.353,20).

Neste sentido as despesas consideradas para fins de apuração do limite mínimo de aplicação em MDE no exercício de 2021 somaram R\$ 7.033.216.872,00, o que representa 28,10% do total da receita líquida de impostos de 2021 e, segundo entendimento da Gerência de Controle de Contas - entendimento este com o qual este MPC discorda, conforme detalhado no subtópico seguinte -, demonstra que o índice mínimo de aplicação de 25% foi cumprido, com uma aplicação excedente de R\$ 774.950.021,00, uma vez que a aplicação mínima constitucionalmente exigida para 2021 foi de R\$ 6.258.266.852,00.

3.3.3.2. Repasse Direto e Antecipado à Unidade Administrativa

Em que pese a Unidade Técnica entender que o percentual mínimo de aplicação na MDE foi observado, convém sublinhar a significativa variação na natureza de despesa “Repasse Direto e Antecipado à Unidade Administrativa”, uma vez que no exercício de 2019 o total desta natureza foi menor que R\$200 milhões e em 2021 atingiu mais de R\$1,1 bilhão, um aumento de mais de 500%.

De acordo com o Guia Completo para Apropriação de Despesas do Estado de Goiás estas naturezas teriam como finalidade transferências às unidades administrativas vinculadas ao Estado. Não obstante, conforme consta do Relatório sobre as Contas do Governador, dos valores empenhados em 2021 nessa natureza não foi possível identificar os beneficiários em 86% deles, uma vez que os valores foram executados pela própria Secretaria de Estado da Educação (Seduc).

A base legal autorizativa desses repasses é a Lei Estadual nº 13.666/2000, que instituiu o Programa Estadual Dinheiro Direto na Escola (Proescola), assim como a Resolução nº 1/2003, que regulamenta a mencionada Lei. Trata-se de programa cujo objetivo é prestar assistência financeira, em caráter suplementar às escolas públicas do ensino fundamental, médio, especial e de jovens e adultos da rede estadual, às escolas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, observado o art. 213 da Constituição Federal, e às escolas da rede municipal que preencherem os requisitos legais.

Neste sentido, relevante destacar a aparente inobservância ao caráter de assistência financeira suplementar do Proescola, uma vez que do total empenhado pela Seduc e Universidade Estadual de Goiás (UEG) na Função Educação, 18% foi por meio dessa natureza de despesa, e ainda, se não forem consideradas as despesas com folha de pagamento, o percentual seria de 40%. Já quanto ao índice de manutenção e desenvolvimento do ensino o impacto também é relevante, uma vez que estes repasses representam quase 15% total aplicado.

Frise-se, além disso, possível irregularidade orçamentária, uma vez que, conforme destacado pela Gerência de Controle de Contas, o Orçamento Geral do Estado de Goiás de 2021 tinha como previsão para a ação “2024 – Proescola” o valor de R\$ 50.921.000,00, o que diverge não só do saldo empenhado pela Seduc para essa natureza (R\$ 988.012.962,53), como também do valor publicado no portal da Secretaria da Educação (R\$ 334.332.091,32).

Convém, ainda, sublinhar que os artigos 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.

Entretanto, conforme destacado pela Unidade Técnica no Relatório sobre as Contas do Governador, esta Corte de Contas, além de não dispor das informações completas acerca dos beneficiários da totalidade dos recursos repassados diretamente, também não possui as informações acerca da pertinência dos gastos efetivamente realizados com aqueles considerados típicos com manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que após o repasse não é mais possível acompanhar a execução das referidas despesas, o que prejudica a fiscalização e avaliação, bem como gera insegurança quanto à possibilidade ou não de se considerar tais recursos para fins do cumprimento do índice constitucional de educação.

Ressalte-se, por fim, que, além da impossibilidade de se avaliar os reais beneficiários destes valores, bem como a pertinência desses gastos com aqueles considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino, há que se considerar que 74% do valor empenhado como repasse direto ocorreu no último trimestre de 2021, o que pode se apresentar como um forte indício de manipulação para atingimento do índice constitucional.

Conforme apontamento da Gerência de Controle de Contas, se fossem desconsideradas as despesas realizadas pela Seduc em 2021 a título de repasse direto - em razão da fragilidade dos mecanismos de controle relacionados a tais repasses, em especial a impossibilidade de se identificar os beneficiários e a pertinência dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino – a vinculação em MDE seria de 24,15%, e não 28,10%, conforme apontado no subtópico anterior.

Nesta perspectiva, considerando-se que não foram obtidas evidências suficientes e apropriadas acerca do efetivo cumprimento do índice constitucional de educação, e por se tratar de distorção materialmente relevante, capaz, portanto, de alterar a conclusão acerca do cumprimento ou não do mínimo constitucional para aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, este MPC entende tratar-se de situação passível de **opinião com ressalva**.

Já quanto às propostas de determinações e recomendações, este órgão ministerial corrobora parcialmente com o entendimento da Gerência de Controle de Contas, no sentido de que seja determinado ao Governo do Estado de Goiás, por meio da Secretaria de Estado da Educação:

a) que disponibilize, em meios eletrônicos e para fins de controle quanto ao cumprimento da vinculação com Educação, no prazo de até 90 dias - a fim de que a verificação por parte da Unidade Técnica possa ocorrer de forma tempestiva - a relação de todos os empenhos realizados pela Seduc na natureza “Repasse Direto e antecipado à Unidades Administrativa” em 2021, com os respectivos beneficiários e objetos, de modo a possibilitar a verificação da compatibilidade destes gastos com aqueles considerados como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE previstos no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (LDB), destacando que caso não seja comprovada a aderência dos gastos com a sua finalidade, que seja realizada a devida complementação, nos termos e prazos definidos no art. 119 do DCT, inserido pela Emenda Constitucional nº 119/2022, de forma a atender plenamente o disposto no art. 212, da Constituição Federal,

b) que a partir do exercício de 2022 haja o devido detalhamento dos empenhos da natureza “Repasse Direto e antecipado à Unidades Administrativa”, de modo a possibilitar o controle e fiscalização desta Corte de Contas, sob pena de tais valores não serem considerados para fins do cumprimento da vinculação com educação.

3.3.3.3. 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.

O novo FUNDEB foi inserido na Constituição federal por meio da Emenda nº 108, de 26 de agosto de 2020, tendo sido regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e Decreto nº 10.565, de 22 de março de 2021.

Nos termos da Lei nº 14.113/2020, o FUNDEB é composto, na quase totalidade, por recursos provenientes de impostos e transferências constitucionais.

Destaque-se que a partir do exercício de 2020 o adicional de até 2% do ICMS (art. 82, §1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT) passou a ser considerado pelo Estado de Goiás, nos termos do Acórdão TCE nº 121/2016, bem como pelo entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional e do Supremo Tribunal Federal (STF).

Assim, no exercício de 2021, o valor efetivamente repassado ao FUNDEB foi na ordem de R\$ 4.643.920.356,00, o que representa um excedente de R\$ 7.406.666,80.

Ainda no que diz respeito à aplicação de recursos pelo FUNDEB, ressalte-se que dos recursos anuais totais do fundo, no mínimo 70% deve ser destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo

exercício e que o percentual mínimo de 15% dos recursos da complementação-VAAT deve ser aplicado em despesas de capital.

Considerando que Goiás não recebeu recursos “Fundeb - Complementação da União - VAAT”, 70,91% 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, conforme consta do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2021.

Já no que diz respeito ao valor anual mínimo por aluno constatou-se que foi observado pelo Estado uma vez que, conforme consta do Relatório sobre as Contas do Governador, no exercício de 2021 foi aplicado o equivalente a R\$5.204,70 por aluno, acima, portanto, do valor nacionalmente definido de R\$4.397,91.

3.3.3.4. 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. 33, da Lei nº 14.113/2020.

Destaque-se, ainda, que a Resolução Normativa TCE nº 7/2018, no item 19 de seu anexo único, dispõe que o parecer do Confundeb deve necessariamente compor a Prestação de Contas do Governador.

Neste sentido, consta do Relatório sobre as Contas do Governador que compõem os autos o Parecer Confundeb nº 1/2022 - no qual se conclui pela regularidade da prestação de contas do FUNDEB, no exercício de 2021 - e que o mesmo foi emitido a partir da análise da documentação que compõe a prestação de contas do FUNDEB em Goiás, encaminhada mensalmente pela Seduc.

Em que pese a regularidade formal quanto ao cumprimento da obrigação que determina que o Parecer do Confundeb deve compor a Prestação de Contas do Governador, na visão deste MPC é importante que seja avaliado se o mencionado parecer demonstra uma efetiva atuação do Conselho em seu papel de controlador social e não apenas sua atuação no cumprimento de formalismos burocráticos.

3.3.3.5. Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação

Por meio da Portaria MEC nº 6/2006 foi instituído o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), sistema informatizado operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo objetivo é a coleta, processamento e disseminação de dados orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativos à aplicação da receita vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Os dados disponibilizados no mencionado sistema têm como base as declarações encaminhadas pelos entes federativos e a divulgação de tais informações visa facilitar o controle social dos recursos destinados à educação pública no Brasil com vistas à melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Neste sentido, consta do Relatório sobre as Contas do Governador que além do envio das declarações devidas há compatibilidade entre as informações prestadas ao FNDE com aquelas publicadas no RREO do 6º bimestre de 2021.

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.

Neste sentido, o valor mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2021 é de R\$ 3.003.966.736,55.

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 o Estado incluiu as deduções com restos a pagar cancelados ou prescritos, na ordem de R\$8.240.952,93, nos termos do que prevê o art. 24, §§1º e 2º, da LC nº 141/2012.

Conforme esclarecido no Relatório sobre as Contas do Governador o valor a ser deduzido era de R\$ 159.339.667,28. Contudo em razão do excedente de aplicação em saúde no exercício de 2020, no valor de R\$151.098.714,35, a Segunda Câmara do TCE/GO, ao apreciar o Relatório Resumido de Execução Orçamentária relativo aos 1º, 2º e 3º bimestres de 2021 (Processo nº 2021000470017721), entendeu que cabia ao Estado deduzir apenas a diferença adicional em 2021, no valor de R\$ 8.240.952,93 (Acórdão nº 5131/2021, item III, “c”).

Assim, as despesas consideradas para fins de apuração do limite mínimo de aplicação em ASPS no exercício de 2021 foram consideradas sob três aspectos: i. com base nas despesas pagas o valor foi de R\$3.254.951.625 (13,00%); ii. Com base nas despesas liquidadas o valor foi de R\$ 3.264.657.139 (13,04%); e iii. com base nas despesas empenhadas o valor foi de R\$ 3.378.229.111 (13,46%), o que demonstra que o índice mínimo de aplicação de 12% foi cumprido nos três cenários.

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 2021, apenas 2,53% foram direcionadas à atenção básica, percentual menor que em 2020, quando o índice foi de 4,57%, sendo que a assistência hospitalar e ambulatorial foi responsável por aproximadamente 74% 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.

Neste sentido, verificou-se conformidade entre o Anexo 12 do RREO republicado no Diário Oficial/GO nº 23.787 de 02/05/2022, e o Demonstrativo de Gastos na Saúde enviado ao SIOPS, homologado pelo operador em 23/02/2022, 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 sobre Contas do Governador, verifica-se que o repasse de recursos ordinários às Organizações Sociais cresceu 97,25% nos últimos 6 (seis) exercícios financeiros, passando de 953 milhões para 1,8 bilhão de reais, o que representa 46,62% das receitas empenhadas no Fundo Estadual de Saúde, na Função Saúde, em 2020.

Já quanto aos recursos empenhados para cada organização social em 2021 cumpre destacar que aproximadamente 77% dos recursos foram destinados a apenas 5 entidades, quais sejam: Associação de Gestão, Inovação e Resultados em Saúde – Agir, Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde – INTS, Instituto de Medicina Estudos e Desenvolvimento – IMED, Instituto de Gestão e Humanização – IGH e Instituto De Desenvolvimento Tecnológico e Humano – IDTECH.

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, 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, uma vez 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 de saúde – quase 2 bilhões de reais em 2021 - 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.

3.3.4.4. Gastos Relacionados ao Enfrentamento da Covid-19 em Goiás

Conforme consta do relatório sobre as Contas do Governador, Goiás recebeu R\$215.457.810,09 em 2021 e R\$1.834.189.102,87 em 2020, para mitigação das dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública em razão da pandemia da Covid-19.

Neste sentido, especificamente quanto ao exercício de 2021, a Gerência de Controle de Contas identificou o empenho de R\$ 376.138.428,59 em despesas executadas com recursos estaduais e R\$ 436.727.326,54 com recursos federais, com pagamento de 96% deste saldo.

Entretanto, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional estes recursos não possuem natureza tributária e não foram considerados como base de cálculo para fins de cálculo do mínimo percentual de aplicação em ASPS.

3.3.4.5. Aplicação de Receita no Fundo Cultural

A garantia ao pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, assim como o apoio e incentivo à valorização e à difusão das manifestações culturais são comandos constitucionais previstos pelo art. 215 da Constituição Federal.

Como forma de dar efetividade a esse comando, o constituinte facultou aos Estados a vinculação a fundo estadual de fomento à cultura de até 0,5% de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, nos termos do §6º, do citado artigo.

Neste sentido, a Lei Estadual nº 15.633/2006 dispôs sobre a criação do Fundo de Arte e Cultura do Estado de Goiás – Fundo Cultural, estabelecendo que 0,5% da receita tributária líquida do Estado deveria ser consignada anualmente em seu orçamento setorial.

Todavia, de acordo com a nova redação dada ao art. 8º da Lei nº 15.633/2006 pela Lei nº 10.656/2019 não há mais um mínimo a ser vinculado ao Fundo Cultural e sim um teto de 0,5%, do que se interpreta que, em qualquer cenário verificado a vinculação estaria sendo cumprida, mesmo com ínfimos financiamentos destinados à cultura.

Como se sabe, trata-se de escolha política estabelecida no pacto federativo, uma vez que o art. 215, §6º, da Constituição da República apenas autoriza a vinculação.

Sem embargo, há que se destacar que a cultura, tal qual a educação, apresenta-se como poderosa ferramenta no processo de formação do cidadão, uma vez que estimula o senso crítico e possibilita reflexões, razão pela qual constitucionalmente resguardada.

Nessa perspectiva, o MPC lamenta a opção política do Estado e reforça a necessidade de um acompanhamento ativo por parte deste Tribunal no sentido de verificar o desempenho das políticas públicas de incentivo à cultura.

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 registros e documentos apresentam a realidade patrimonial do Estado.

Cabe destacar que a análise detalha aspectos de todo o balanço patrimonial considerando o ativo e suas contas detalhadas, o passivo com suas respectivas peculiaridades e, ainda, o patrimônio líquido. Os principais documentos analisados pela Unidade Técnica são os Demonstrativos Contábeis e o Balanço Geral do Estado.

O foco do exame neste parecer do MPC está nas inconsistências detectadas. Foi possível notar que, em 2021, obteve-se relevante avanço em temas que se repetiam como irregularidades nos exercícios anteriores, como a mensuração da dívida ativa e a conclusão do processo de inventário dos bens imóveis. Em 2021 apresentam-se ainda, como destaques negativos: i) a alteração de método utilizado para o registro das Provisões Matemáticas Previdenciárias; ii) a manutenção da divergência na conciliação dos registros dos depósitos judiciais; e iii) a inobservância a prazos-limites obrigatórios para 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 com o esforço de cobrança do Estado para que se realize.

Nota-se que houve acréscimo nominal bruto no estoque da Dívida Ativa de R\$ 4,08 bilhões em relação a 2020. Merece registro especial o aumento de R\$ 25,9 bilhões nos ajustes para perdas da dívida ativa, conta redutora do ativo, o que contribuiu para a redução da dívida ativa total líquida em aproximadamente R\$ 21,8 bilhões. 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 confirmada pelos dados de 2021. Os percentuais de crescimento anual desde o exercício de 2017 foram, respectivamente: 2,0%, 6,3%, 6,4%, 17,8% e, finalmente, 7,4% no último ano.

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, alcançando apenas 0,66% em 2021, indica que a tendência pode ter como causas o esforço insuficiente para a cobrança e recebimento, o registro inadequado dos dados referentes à dívida ativa em si ou a inadequação dos necessários ajustes para perdas, ainda que significativamente alterado no último exercício. É nesse contexto que o exame deste item ganha ainda mais relevo.

No caso em tela, é possível depreender que a atuação do Tribunal de Contas, no que diz respeito aos Pareceres Prévios emitidos sobre as Contas do Governador nos exercícios de 2019 e 2020, surtiu efeito. Já em 2021 a unidade administrativa responsável, vinculada à Secretaria da Economia, informou que havia criado grupo de estudos tendente a solucionar uma das possíveis causas para a discrepância visualizada nos dados até então, qual seja, a mensuração e registro dos ajustes para perdas da dívida ativa. Não restam dúvidas, portanto, de que a atuação do controle externo, de forma reiterada, foi decisiva para a transformação da realidade.

Resta ao Tribunal de Contas, a partir da clara demonstração de respeito e boa-fé, nesse caso, avaliar a conveniência e a oportunidade de incluir este tema em sua programação de fiscalização. Agora, com dados mais coerentes e, provavelmente, com maior grau de verificabilidade, seria possível deflagrar processo fiscalizatório tendente a confirmar se os dados referentes à dívida ativa, apresentados como parte da Prestação de Contas, estão, dentro do conceito de razoável segurança, livres de distorções relevantes.

Sobre este tema cabe destacar que é papel do órgão de controle manter-se em equilíbrio técnico e administrativo em relação ao seu ambiente de fiscalização. A percepção de existência de controle, aliada à capacidade técnica reconhecida, tendem a promover ambiente mais propício ao desenvolvimento da boa administração pública, calcada em adaptação permanente às demandas crescentes da sociedade. Desse modo, o Tribunal de Contas, ao verificar avanço da administração, não deve recuar e diminuir sua atividade de controle, outrossim, deve buscar a capacitação constante de seu corpo técnico para que seja sempre capaz, como demonstrado no presente caso, de fazer frente aos desafios impostos.

Conclui-se, assim, que, mesmo considerando os avanços apresentados no exercício de 2021, não é possível afirmar, com razoável segurança, que os dados e valores registrados sobre a dívida ativa do Estado de Goiás estejam livres de distorções relevantes. Desse modo, o MPC sugere que o TCE/GO avalie a conveniência e a oportunidade de incluir, em seu planejamento, ação de fiscalização tendente a avaliar os controles internos existentes no processo de contabilização da Dívida Ativa do Estado de Goiás.

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.

O inventário patrimonial realizado em 2021 pelo Poder Executivo, conforme demonstrado por meio da Nota Explicativa nº 1/2021 – SEAD/SUPAT-02867 (Processo 202100047000262, evento 128, páginas 259/280), demonstra diversos avanços alcançados no período. As informações obtidas e analisadas pela Unidade Técnica competente indicam que o cronograma definido, conforme Instrução Normativa Intersecretarial nº 1/2020, para a reavaliação dos bens, está em cumprimento.

Destaca-se também do relatório técnico que ainda estão pendentes a conclusão da mensuração dos bens móveis e o início da mensuração dos bens imóveis, sendo esta última prevista para ser iniciada em 2022.

Resta concluir então, seguindo o entendimento da Unidade Técnica do TCE-GO, que a evidenciação do Ativo Imobilizado Consolidado se apresenta incompleta, em que pese as melhorias observadas, e que existem trabalhos em andamento tendentes a solucionar as fragilidades apontadas pela Corte de forma reiterada ao longo dos últimos anos.

3.4.3. Demais Obrigações a Curto Prazo

No Parecer Prévio de 2020 o TCE/GO recomendou à Secretaria da Economia a realização de levantamento completo e detalhado sobre a origem e destinação dos recursos envolvidos nos registros de obrigações de curto prazo que não puderam ser classificadas como pertencentes a outros subgrupos.

Nota-se, no entanto, que não foram realizadas ações, por parte do Poder Executivo, no sentido de cumprir a recomendação proferida, ainda que os valores envolvidos sejam materialmente relevantes. A Unidade Técnica apresenta, por fim, nova recomendação, reiterando o que já havia feito em exercícios anteriores.

O registro de obrigações para o Estado merece maior atenção por parte dos contadores e demais responsáveis pela construção das informações que compõem os demonstrativos para fins de Prestação de Contas. A medida proposta pela Unidade Técnica do TCE/GO parece, salvo melhor juízo, suficiente para endereçar solução ao tema, sem demandar da Corte esforço excessivo que poderia ser aplicado em ações de fiscalização com melhor relação entre custo e benefício.

Assim, o Ministério Público de Contas adere à sugestão feita pelo corpo técnico responsável no sentido de que o TCE/GO recomende a todos os Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Goiás que procedam ao levantamento completo e detalhado sobre a natureza, origem e destinação dos recursos registrados no subgrupo de contas 2.1.8.9.0 – Outras Obrigações a Curto Prazo.

3.4.4. Provisão Matemática Previdenciária a Longo Prazo

A conta contábil de Provisão Matemática Previdenciária a Longo prazo evidencia estimativa, a valor presente, dos futuros benefícios previdenciários de valores incertos fazendo uso, para tanto, de recursos estatísticos e das ciências atuariais.

No exercício de 2021, foram implementadas modificações no registro destes valores por parte da Goiásprev, resultando em um passivo a descoberto de R\$46,8 bilhões. Até o ano de 2020, para o fundo financeiro, contabilizava-se a cobertura

da insuficiência financeira, ou seja, a diferença negativa entre despesas e receitas previdenciárias, conforme destacado pela Unidade Técnica do TCE/GO.

Considerando a especificidade do tema e a impossibilidade técnica de que este Ministério Público de Contas examine detalhadamente cada um dos pontos destacados no extenso e minucioso relatório da unidade competente, resta acatar o entendimento de que a mudança nos procedimentos de registro, conforme destacado, não é suficiente para configurar irregularidade que comprometa a fidedignidade das demonstrações contábeis.

Com base nas análises realizadas pela Unidade Técnica, conclui-se, ainda, que o Poder Executivo não realizou a publicação da análise comparativa entre os resultados das três últimas avaliações atuariais, conforme prescrito pela Portaria MF nº 464 em seu art. 70, § 1º, inciso IX.

Assim, este Parquet adere às propostas de encaminhamento listadas pelo corpo técnico no sentido de que o Tribunal determine à Goiásprev que realize a publicação da análise comparativa prevista no art. 70, § 1º inciso IX, da Portaria MF nº 464/2018 e recomende, ao mesmo Instituto de previdência, que sejam revisitadas as modificações implementadas para o registro das provisões matemáticas previdenciárias, tendo em vista a possibilidade de que não estejam completamente aderentes aos preceitos que regem a matéria.

3.4.5. Depósitos judiciais

De acordo com a 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, 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 001/2022, 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, exatamente como feito no ano anterior, 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 2022, 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.

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

O disposto no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), aprovado pela Portaria STN nº 548/2015, não foi integralmente cumprido. A Unidade Técnica reconhece que o avanço ocorrido na atual gestão não foi suficiente, tendo em vista que 21,63% dos procedimentos que tinham prazo de implantação até o exercício de 2021 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 patrimoniais por parte do Estado de Goiás, nos mesmos moldes de sugestão já apresentada por este *Parquet* quando do exame das contas do governador relativas ao ano de 2020.

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 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 nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, considerando que decisões colegiadas com periodicidade inferior a um ano, diferentemente do que se tem nas contas do governador, podem surtir efeito de maneira mais contundente, este Ministério Público de Contas sugere que o Tribunal avalie a conveniência e oportunidade de deflagrar ação de fiscalização específica para acompanhamento da implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais pelo Estado de Goiás.

3.5. ACÕES 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, essa norma “criou diversas filas por unidade orçamentária, dividindo os contratos em categorias, por pequenos e grandes credores, por tipo de recurso, em RP, distinguido a regra a ser aplicada antes e a partir do exercício de 2019, despesas do exercício e, por fim, em despesas de exercícios anteriores, contendo o Anexo II quadro esquemático das situações de observância que, por sua vez, resulta em 50 filas por unidade orçamentária”.

No exercício 2021, após análise de dados, que abrangeu 63.237 registros de pagamento em 69 unidades orçamentárias, foi verificado que: a) 29.548 registros (46,7%) possuem indícios de quebra da OCP; e b) em algumas unidades orçamentárias o percentual de pagamentos realizados com indícios de quebra da ordem cronológica ultrapassou 70%.

Importante registrar que o Governo do Estado de Goiás, em atendimento a recomendação feita no Parecer Prévio referente às Contas de Governador de 2020, incluiu no Sistema de Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás (SiofiNet), a partir de abril de 2021, campo objetivo contendo as razões previstas no Decreto Estadual nº 9.561/2019 que justificam pagamentos fora da ordem cronológica. Também realizou a revisão do Anexo II - Quadro Esquemático das Situações de Observância da Ordem Cronológica de Pagamentos no âmbito do Poder Executivo Estadual do Decreto nº 9.561/2019, compatibilizando-o com texto do mencionado Decreto.

Ademais, a OCP passou a ser divulgada no Portal da Transparência do Estado de Goiás. Dessa forma, observou-se melhorias no que tange à transparência da OCP.

Porém, mesmo com as adequações efetuadas no SiofiNet, a Gerência de Controle de Contas verificou o registro de apenas 174 justificativas para descon sideração da OCP, recomendando, assim, a treinamento dos servidores que atuam diretamente nas liquidações e pagamentos dos órgãos e entes estaduais.

Além disso, o percentual de registros pagos em desacordo com a ordem cronológica de pagamento continuou em um patamar alto, atingindo um percentual de 46,73%.

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 descon siderar que a manutenção de altos percentuais de quebra da OCP 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*". Ressalta-se que tal determinação já foi expedida no Parecer Prévio de 2020, contudo, não foi integralmente atendida.

Neste contexto, reconhece-se a importância de uma maior capacitação dos atuantes nos processos de pagamento do Estado, bem como de trabalhos de fiscalização desta Corte de Contas que possibilitem a efetiva caracterização de quebra da OCP e a devida responsabilização, caso necessário, razão pela qual este *Parquet* entende ser relevante recomendar a esta Corte de Contas que instaure procedimento fiscalizatório para tal.

Por fim, coaduna-se com a proposta de recomendação aos Poderes e Órgãos Autônomos, apresentada pelo corpo técnico, no sentido de que empreendam esforços com vistas à plena observância do previsto no art. 5º da Lei nº 8.666/93 e no art. 141 da Lei nº 14.133/2021.

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 18,3% dela é composta por servidores temporários, número um pouco inferior ao do exercício anterior (19%), sendo que 81,4% 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 de 2020, 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.

Em 2021, 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 do Poder Legislativo, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado é constituído, em sua maior parte, por servidores comissionados (91%, 69% e 54%, respectivamente).

Ante a situação verificada, recomendável que este Tribunal de Contas avalie a conveniência e a oportunidade de incluir, em seu planejamento, ação de fiscalização com o objetivo de avaliar 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 referente às Contas do Governador do exercício 2020 foram expedidas 6 determinações e 8 recomendações ao Governo do Estado de Goiás.

Em relação às determinações, 3 foram atendidas (50,0%), 2 foram parcialmente atendidas (33,3%) e 1 não foi atendida (16,7%).

No que tange às recomendações, 5 foram atendidas (62,5%) e 3 foram parcialmente atendidas (37,5%).

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. Salienta-se, ademais, que em 2018 foram emitidas 46 determinações e recomendações, ao passo em que, em 2019 tal número reduziu para 21 e, em 2020 para 14.

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 9,52% delas, em 2020 o não cumprimento foi na ordem de 7,14%.

Não obstante, esta redução não se traduziu no aumento do atendimento das determinações e recomendações em sua completude. O que se observa é um número significativo daquelas que ainda não foram integralmente atendidas (5 = 35,71%).

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.

As recomendações e determinações não cumpridas ou parcialmente atendidas foram 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 ação transparente das organizações sociais da área da saúde; e (c) 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 plenamente atendida a 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 2021, 21,43% 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 dessa natureza vem trazendo prejuízos ao julgamento das contas de gestão em toda a esfera estadual.

Ademais, vale frisar 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. Além disso, o Estado de Goiás poderá ser impedido de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito.

4. CONCLUSÃO

Os exercícios de 2020 e 2021 foram marcados pela pandemia mundial advinda do Coronavírus (Covid-19), ocorrendo esforços históricos de mobilização universal para reduzir ou frear os efeitos severos que se aproximaram, em um estado de calamidade pública instalada.

Após análise da gestão orçamentária, financeira, fiscal e patrimonial do Estado em 2021, pode-se verificar uma situação que indica melhorias em diversos pontos, em relação aos exercícios anteriores, conforme salientado nos tópicos deste Parecer, revelando comprometimento da gestão em sanar irregularidades e atender as recomendações propostas por esta Corte de Contas.

Frisa-se nesta conclusão os aspectos que não foram objeto de proposta de encaminhamento no Relatório Técnico e/ou pontos que este *Parquet* não corrobora com o entendimento da Unidade Técnica.

Assim, cumpre registrar que o Relatório Técnico, ao tratar da ação setorial do governo, apontou **inconsistências no detalhamento dos créditos adicionais, das reservas de contingência**, contrariando o disposto no artigo 8º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001. Contudo, tais itens não constaram na Proposta de Determinações e Recomendações. Na visão deste *Parquet* de Contas, torna-se relevante incluir recomendação para a correção de tais inconsistências, conforme sugerido na Recomendação “a”.

Isso posto, em análise à gestão orçamentária, pode-se notar uma redução na abertura dos créditos adicionais quando comparados ao ano anterior. No entanto, mesmo diante desta diminuição, manteve-se um **elevado volume de créditos adicionais abertos no exercício**. Assim, o Ministério Público de Contas, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, sugere a expedição da Recomendação “b”.

Quanto às despesas executadas pelo Estado, merecem atenção os **gastos com publicidade**, que no exercício de 2021 totalizaram R\$ 24.380.091,44, apresentando um **aumento de 229,95%** comparado com 2020. Nesse sentido, o Ministério Público de Contas entende ser relevante a expedição da Recomendação “c”, com vistas a limitar tais gastos a fim de equalizá-los com a efetivação de políticas públicas que, certamente, merecem maior destaque no planejamento das ações governamentais.

No tocante aos limites de despesa com pessoal, houve o atendimento ao limite máximo dispostos na LRF. Nesse quesito, um ponto que merece destaque é que, no que concerne ao Poder Legislativo, verificou-se que, diferentemente da análise procedida no Relatório das Contas do Governador do Exercício de 2020, a Unidade Técnica utilizou, para fins de definição do limite de gastos com pessoal, os percentuais definidos pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 112/2014, ou seja, o percentual de 1,50% da Receita Corrente Líquida como limite para a Assembleia Legislativa e de 0,55% como limitador das despesas com pessoal do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Essa modificação no parâmetro decorreu, segundo a Unidade Técnica, de decisão do Plenário dessa Corte de Contas (Acórdão nº 5398/2021), quando da apreciação do Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2020 da ALEGO.

Este Ministério Público de Contas reforça seu posicionamento no sentido de que **instrumentos normativos estaduais não podem elevar os percentuais de gastos com pessoal, 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).

Ainda sobre as despesas de pessoal, importante ressaltar também o **acréscimo contínuo dos repasses de recursos às Organizações Sociais na Saúde (OSS)**, que aumentaram 97,95% entre 2016 e 2021 e que, em comparação à 2020, apresentaram um acréscimo na ordem de 52%. Considerando a Portaria nº 377/2020 da STN, que dispõe sobre a inclusão das despesas com pessoal das organizações sociais no cômputo da despesa total com pessoal do ente, este Ministério Público de Contas sugere a inclusão da Recomendação “d” ao Governo do Estado de Goiás.

No que tange a renúncia de receitas, este *Parquet*, com vistas ao **fomento do acesso público à informação, bem como da transparência fiscal**, manifesta-se pela expedição de Recomendação “e” ao Governo do Estado de Goiás, no sentido de 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).

Quanto a **ausência de informações que permitam avaliar a aderência de gastos com sua finalidade, no âmbito da apuração da aplicação do mínimo constitucional em Educação**, verificou-se que além da impossibilidade de avaliar a pertinência desses gastos com aqueles considerados típicos como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), previstos no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (LDB), foi constatada **violação ao art. 167, II, da Constituição Federal**, o qual veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, haja vista que o Orçamento Geral do Estado de Goiás de 2021 tinha como previsão para a ação “2024 – Proescola” o valor de R\$ 50.921.000,00 e foi empenhado pela Seduc para essa natureza o valor R\$ 988.012.962,53, que inclusive diverge do valor publicado no portal da Secretaria da Educação (R\$ 334.332.091,32).

Para além disso, merece destaque a **fragilidade dos mecanismos de controle relacionados a tais repasses e a materialidade desses valores no exercício de 2021**. Conforme consta no Relatório Técnico “do total empenhado pela Seduc e UEG na Função Educação (R\$ 5,5 bilhões), foi executado 18% por meio da natureza de despesa de Repasse Direto e Antecipado a Unidade Administrativa”, percentual que aumenta significativamente (40%) caso desconsideradas as despesas com folha de pagamento. Caso esses repasses diretos fossem excluídos do cálculo das despesas de MDE, o índice de aplicação em educação obtido seria 24,15%, e não 28,10%, conforme apurado pela Unidade Técnica. Isto é, o mínimo de 25%, previsto no art. 212 da Constituição Federal, não seria cumprido.

Portanto, considerando que não houve a obtenção de evidências suficientes e apropriadas acerca da pertinência das despesas realizadas na natureza “Repasse Direto e antecipado à Unidades Administrativa” com aquelas que podem ser consideradas com MDE e, portanto, consideradas no cômputo do índice, e essas possuem valor material, capaz de alterar a conclusão acerca do cumprimento ou não do mínimo constitucional, este Ministério Público de Contas entende que não há a possibilidade de ser manifestar conclusivamente sobre o cumprimento da aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, situação que enseja a **emissão de opinião com ressalva**.

Nesse quesito, entende-se necessária a modificação da Determinação nº 2, proposta no Relatório Técnico, para que seja **incluído prazo determinado, de até 90 dias, para o cumprimento da exigência**, a fim de que a verificação por parte da Unidade Técnica possa ocorrer de forma tempestiva, possibilitando a análise detalhada da compatibilidade dos gastos realizados pela Seduc na natureza “Repasse Direto e antecipado à Unidades Administrativa” com aqueles considerados como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e, caso necessário, o Governo do Estado de Goiás possua tempo hábil para planejar a devida complementação dos valores. Dessa forma, entende-se relevante incluir também na determinação um **destaque quanto a necessidade de complementação desses gastos**, caso não comprovada a referida aderência.

Vale mencionar que no presente exercício foi publicada a Emenda Constitucional nº 119/2022, que incluiu o art. 119 ao ADCT, que trata, dentre outros aspectos, sobre a impossibilidade de responsabilização dos Estados e seus agentes, pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19.

Ademais, revela-se necessário incluir determinação no sentido de que, a partir do exercício de 2022, haja o devido detalhamento dos empenhos da natureza “Repasse Direto e antecipado à Unidades Administrativa”, de modo a possibilitar o controle e fiscalização desta Corte de Contas, sob pena de tais valores não serem considerados para fins do cumprimento da vinculação com educação.

Por fim, no que se diz respeito ao Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), o Relatório Técnico afirmou que “78,57% dos procedimentos que estavam com prazo de implantação obrigatório até o exercício de 2021 foram integralmente concluídos”, destacando a evolução no atendimento dos prazos. Ainda, considerou esse ponto, que foi objeto de determinação no Parecer Prévio referente a 2020, como parcialmente atendido. Embora tenha ocorrido uma evolução, é importante registrar que **ainda não há observância integral dos prazos-limite**, sendo necessário, portanto, a **manutenção da determinação**.

Feitas tais ponderações, visando especialmente o aperfeiçoamento das Propostas de Determinações e Recomendações, este Ministério Público de Contas salienta que o Relatório Técnico, desenvolvido por servidores deste Tribunal, de forma geral, 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 Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, adotar providências para a equalização das fontes negativas de recursos do Poder Executivo, as quais totalizaram deficit de R\$ 46.648.532,00 em 31/12/2021.	Adotar
2	Em razão do apontamento sobre a Aplicação de Receitas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, disponibilizar em meios eletrônicos e para fins de controle quanto ao cumprimento da vinculação constitucional com Educação, a relação de todos os empenhos realizados pela Seduc na natureza “Repasse Direto e Antecipado à Unidade Administrativa” em 2021, com os respectivos beneficiários e objetos, de modo a possibilitar a verificação da compatibilidade destes gastos com aqueles considerados como MDE previstos no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (LDB).	Modificar para: Em razão do apontamento sobre a Aplicação de Receitas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, disponibilizar, em meios eletrônicos e para fins de controle quanto ao cumprimento da vinculação com Educação, <u>no prazo de até 90 dias</u> - a fim de que a verificação por parte da Unidade Técnica possa ocorrer de forma tempestiva - <u>a relação de todos os empenhos realizados</u> pela Seduc na natureza “Repasse Direto e antecipado à Unidades Administrativa” em 2021, com os respectivos beneficiários e objetos, de modo a possibilitar a verificação da compatibilidade destes gastos com aqueles considerados como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE previstos no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (LDB), destacando que caso não seja comprovada a aderência dos gastos com a sua finalidade, que seja realizada a devida complementação, nos termos e prazos definidos no art. 119 do DCT, inserido pela Emenda Constitucional nº 119/2022, de forma a atender plenamente o disposto no art. 212 , da Constituição Federal.

3	Em razão do apontamento recorrente sobre as avaliações atuariais, atender, por meio da Goiasprev, ao disposto no art. 70, § 1º, inciso IX, da Portaria MF nº 464/2018, que prescreve sobre a obrigatoriedade da publicação de análise comparativa entre os resultados das três últimas avaliações atuariais do RPPS e SPSM, com a finalidade de evidenciar as principais variações entre os dados apresentados e seus prováveis motivos.	Adotar
4	Em razão do apontamento recorrente 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, conciliação e evidenciação dos valores utilizados a título de Depósitos Judiciais, a completa identificação dos objetos das lides e a constituição do Fundo de Reserva, especialmente aos recursos de depósitos judiciais levantados e que se referem à lides de terceiros, em atenção às instruções contidas na IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, da STN;	Adotar, mas com fixação de prazo (até o final de 2022)
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;	Adotar

RECOMENDAÇÕES AO GOVERNO DO ESTADO		
Nº	Proposta da Gerência de Controle de Contas	Posicionamento do MPC
1	Em razão do apontamento sobre as Demais Obrigações Financeiras, implementar melhorias no Sistema de Prestação de Contas – SPC para permitir a emissão do Relatório de Obrigações por Competência de forma consolidada.	Adotar
2	Em razão do apontamento sobre a Aplicação de Receitas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, incluir no Anexo 8 do RREO, para fins de acompanhamento quanto ao cumprimento da vinculação com Educação em 2022 e anos posteriores, apenas os empenhos da natureza “Repasse Direto e Antecipado à Unidade Administrativa” com estrita e inquestionável pertinência dos gastos com aqueles previstos em MDE, conforme disposto na Lei nº 9.394/1996.	Adotar

3	Em razão do apontamento sobre o cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL, promover alteração na estrutura administrativa estadual, transformando o Ipasgo em Fundação, nos termos do artigo 44 da Lei Federal nº 10.406/2002, ou seja, uma instituição privada e sem fins lucrativos. Esta mudança visa permitir que as receitas de serviços do Ipasgo sejam excluídas da Receita Corrente Líquida, vez que tais recursos não pertencem ao Estado e têm finalidade vinculada, produto de descontos dos servidores públicos estaduais, municipais e de parcelas pagas por outros dependentes agregados. Entende-se que esta alteração não resultaria em prejuízo para a instituição e seus usuários, visto que o Ipasgo já possui autonomia administrativa, financeira e patrimonial dada pela Lei Estadual nº 4.190/1962.	Adotar
4	Em razão do apontamento sobre a Previdência dos Servidores Públicos Estaduais, realizar levantamento, por meio da Goiasprev, de todas as despesas e benefícios previdenciários pagos pelos Poderes e Órgãos Autônomos aos inativos no ano de 2021, observando o § 10º do art. 2º da LCE nº 66/2009, redação dada pela LCE nº 167/2021, e demais legislação previdenciária, bem como validar se os pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas reconhecidos administrativamente ou judicialmente podem ser realizados pelos Poderes e Órgãos Autônomos à conta de dotação não previdenciária;	Adotar
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 o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.	Adotar

RECOMENDAÇÕES AOS PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS		
Nº	Proposta da Gerência de Controle de Contas	Posicionamento do MPC
1	Em razão do apontamento sobre as Demais Obrigações a Curto Prazo, realizar o levantamento completo e detalhado sobre a natureza e origem dos registros efetuados no subgrupo de contas “2.1.8.9.0 – Outras Obrigações a Curto Prazo”, especialmente a Superintendência Contábil da Secretaria da Economia, bem como os motivos que justificaram o respectivo registro como obrigações para o Estado, apresentando os resultados conclusivos nas Notas Explicativas da Prestação de Contas Anual do Governador do exercício de 2022 e das Prestações de Contas dos Gestores do	Adotar

	mesmo exercício, cuja unidade orçamentária tenha correlação com os registros efetuados em sua origem.	
2	Em razão do apontamento sobre elaboração dos Pareceres Atuariais do RPPS e SPSM de Goiás, realizar estudos e ações necessárias para a criação, atualização e/ou aperfeiçoamento das respectivas bases de dados cadastrais dos segurados civis ativos, inativos e pensionistas, apresentando-as tempestivamente à entidade responsável pela elaboração do Relatório de Avaliação Actuarial do Estado, com vistas a propiciar informações completas, íntegras e com representação fidedigna nas demonstrações contábeis consolidadas estaduais.	Adotar
3	Em razão do apontamento realizados sobre a Ordem de Cronológica de Pagamentos - OCP, adotar formalmente o Decreto Estadual nº 9.561/2019, que regulamentou a Ordem Cronológica de Pagamentos no âmbito do Poder Executivo Estadual, bem como empreender esforços com vistas à plena observância do previsto no art. 5º da Lei nº 8.666/93 e no art. 141 da Lei nº 14.133/2021.	Adotar

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

Determinações:

- a) Em razão do apontamento sobre a Aplicação de Receitas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, encaminhar, a partir do exercício de 2022, o devido detalhamento dos empenhos da natureza “Repasse Direto e antecipado à Unidades Administrativa”, de modo a possibilitar o controle e fiscalização desta Corte de Contas, sob pena de tais valores não serem considerados para fins do cumprimento da vinculação com educação. (item 3.3.3.1)
- b) 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. (item 3.4.6)

Recomendações:

- a) Em virtude da inconsistências relatadas no item 2.1.5 do Relatório Técnico, corrigir o procedimento e registro da classificação dos créditos adicionais e das reservas de contingências para as próximas edições dos dispositivos legais pertinentes e seus anexos para consistência do Orçamento Geral do Estado. (item 3.1.2.1)
- b) Em razão da manutenção de um elevado volume de créditos adicionais abertos no exercício de 2021, 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. (item 3.1.2.1)

- c) Ante o aumento do gasto em publicidade no exercício de 2021, normatizar os limites com gastos em serviços de publicidade e propaganda, a fim de equalizá-los com a efetivação de políticas públicas. (item 3.1.4.1)
- d) Adotar medidas de controle necessárias a fim de adequar as despesas de pessoal ao limite legal, diante do aumento a ser operado no cômputo do percentual com a inclusão das despesas com pessoal das organizações sociais, considerando o prazo estipulado pela Portaria nº 377/2020 da STN. (item 3.2.2)
- e) 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. (item 3.2.8.1)

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 e tendo em vista que áreas relevantes ainda carecem 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 criação de método específico (com plano de trabalho definido) para a fiscalização dos recursos destinados às organizações sociais de saúde, além da fiscalização relativa ao aspecto transparência. (item 3.3.4.3)
- b) **Avaliar** a conveniência e a oportunidade de incluir, em seu planejamento, ação de fiscalização tendente a avaliar os controles internos existentes no processo de contabilização da Dívida Ativa do Estado de Goiás. (item 3.4.1)
- c) **Avaliar** a conveniência e oportunidade de deflagrar ação de fiscalização específica para acompanhamento da implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais pelo Estado de Goiás. (item 3.4.6)
- d) **Instaurar** procedimento fiscalizatório que possibilite a efetiva caracterização de quebra da Ordem Cronológica de Pagamentos. (item 3.5.1)
- e) **Avaliar** a conveniência e a oportunidade de incluir, em seu planejamento, ação de fiscalização com o objetivo de avaliar 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. (item 3.5.2)

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:

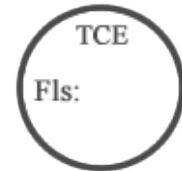
- a) emissão de parecer prévio favorável à **aprovação** das Contas Anuais do Governo do Estado de Goiás, referentes ao exercício de 2021, **com ressalva** quanto **ao cumprimento da aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino**, em virtude da impossibilidade de conclusão acerca do cumprimento ou não do índice constitucional de educação, dada a ausência de evidências suficientes e apropriadas que permitam concluir sobre a pertinência dos gastos aplicados na natureza de despesa “Repasse Direto e Antecipado à Unidade Administrativa” com manutenção e desenvolvimento do ensino;
- b) expedição das determinações e recomendações indicadas nesta conclusão.

É o parecer.

Goiânia, 14 de junho de 2022.

Carlos Gustavo Silva Rodrigues
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH

ANEXO/2022 - GCCR



Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 202100047000262 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
<http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=922702161341842041231981771681742581132361352902>