



**CONTAS DO GOVERNADOR
EXERCÍCIO DE 2019**

ANÁLISE DA RELATORA



Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ² as contas de governo devem retratar a situação das finanças da unidade federativa, demonstrando o cumprimento ou não do orçamento, dos planos e programas governamentais, apresentando, ainda, os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para as políticas públicas da saúde, educação, gastos com despesas de pessoal.

Impende anotar que, apesar de o art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelecer que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo incluirão as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, seus efeitos foram suspensos em face de liminar concedida em 09/08/2007 pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238.

Assim, assinala-se que o Parecer Prévio abrange apenas as contas prestadas pelo Governador, independentemente do Relatório Técnico elaborado pela Gerência de Controle de Contas conter informações e análises sobre a execução orçamentária e financeira desses outros Poderes e Órgãos Autônomos, que têm as contas de seus gestores julgadas em processos distintos por esta Corte de Contas, conforme a competência estabelecida no art. 71, inciso II, da Constituição Republicana de 1988.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

1. Conjuntura econômica do Estado de Goiás

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

2. Ação Setorial do Governo

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

2.1 Plano Estratégico de Governo para o Estado de Goiás

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

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

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



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

Ao se analisar os gastos realizados pelo governo no quadriênio 2016-2019³, evidencia-se que dos Programas Fim o "eixo 1 - Qualidade de Vida" manteve a tendência de maiores investimentos verificada nos quatro anos do PPA. Em 2019 foram despendidos R\$ 6.304.877.785 para os Programas Fins, sendo que destes, R\$ 4.852.984.343 correspondem às áreas estratégicas do eixo Qualidade de Vida.

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

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

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

2.2 Análise Funcional

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

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

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

2.3 Monitoramento e Avaliação

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

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



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

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

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

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

3. Gestão Orçamentária e Financeira

3.1 Orçamento e alterações

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

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

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



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

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

3.2 Receita

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

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

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

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

3.3 Despesa

3.3.1 Despesa sem prévio empenho

O empenho é estágio obrigatório na execução da despesa pública.



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

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

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

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

Ausência de detalhamento da conta Obrigações por Competência

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

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

3.3.2 Resultado da Execução da Despesa

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

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



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

3.3.3 Gastos com publicidade e Propaganda

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

3.4 Regra de Ouro

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

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

3.5 Resultado Orçamentário e Financeiro

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

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

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

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

Diante disso, restaram evidenciadas as seguintes irregularidades:



Representação não fidedigna dos recursos utilizados para realização das despesas

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

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

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

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

4. GESTÃO FISCAL

4.1 Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida - RCL constitui o principal parâmetro para medir a gestão fiscal responsável. Prevista no artigo 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a RCL é usada para calcular os limites da despesa total com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das respectivas amortizações, das concessões de garantia e contragarantia, bem como o montante da reserva de contingência que deve ser consignado na Lei Orçamentária Anual.

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

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

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

4.2 Acompanhamento do Limite da Despesa com Pessoal

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

4.2.1 Apuração do Limite da Despesa com Pessoal

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

4.3 Acompanhamento dos Limites da Dívida Pública Consolidada

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

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

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

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

4.4 Operações de Crédito

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



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

4.5 Serviço da Dívida

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

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

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

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

4.6 Concessões de Garantias

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

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

4.7 Contragarantias recebidas

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

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



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

4.8 Resumo dos Limites Legais

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

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

4.9 Precatórios

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

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

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

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

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

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



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

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

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

4.10.1 Resultado Primário, Nominal e Saldo da Dívida Líquida

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

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

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

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

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

4.11 Previdência dos Servidores Públicos Estaduais

4.11.1 Receitas e Despesas Previdenciárias

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



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

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

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

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

4.11.2 Gastos com Inativos, Pensionistas e Demais Benefícios Previdenciários

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

Entretanto, essa afirmação há de ser relativizada, uma vez que a própria Unidade Técnica faz a ressalva de que somente a partir do exercício de 2018 é que se conseguiu consolidar os valores decorrentes de pagamentos de benefícios previdenciários do Poder Executivo⁵ com os dos outros Poderes e dos Órgãos Autônomos, de modo que o crescimento da despesa previdenciária, de 20,32% da RCL de 2017 para 24,26% da RCL em 2018, evidencia apenas essa consolidação dos registros. Portanto, houve aumento efetivo de apenas 1,5% da RCL de 2018 para 2019 para essas despesas.

4.11.3 Aportes efetuados pelo Tesouro Estadual

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



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

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

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

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

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

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

4.11.4 Receita Patronal do Regime Próprio de Previdência Social

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

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

4.11.5 Receita de Compensação Previdenciária

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



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

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

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

4.11.6 Centralização para pagamentos dos Benefícios Previdenciários

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

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

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

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

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

4.11.6.1 Pagamentos dos Benefícios Previdenciários reconhecidos por decisão judicial ou administrativa

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

4.11.7 Regime de Previdência Complementar

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

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

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



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

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

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

4.12 Transparência na Gestão Fiscal

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Neste primeiro trabalho, foram avaliados 53 portais, tendo esta Corte de Contas atingido o 1º lugar no ranking estadual com 78,5% de índice de transparência⁶, seguidos por Ministério Público do Estado, Universidade Estadual de Goiás, Agência de Fomento do Estado e Secretaria de Estado da Saúde, com 73,1%, 72%, 70,9% e 70,2%, respectivamente, ficando a média-geral de índice de transparência em 53,30%, portanto, um percentual bem abaixo da avaliação efetuada pela Controladoria-Geral da União, já que o TCE-GO utiliza uma quantidade maior de critérios em relação à metodologia utilizada pela CGU.

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

4.13 Acompanhamento de Outros Aspectos da LRF

4.13.1 Restos a pagar

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

4.13.2 Demais Obrigações Financeiras

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

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

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

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

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

Descumprimento do Manual de Demonstrativos Fiscais (Item 04.05.05) pela não inclusão dos valores de depósitos restituíveis e valores vinculados no Anexo 5 do RGF

Não inclusão dos valores relativos a depósitos restituíveis e valores vinculados nas colunas de disponibilidade de caixa e de demais obrigações financeiras do Anexo 5 - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal, totalizando o saldo a descoberto de R\$ 1,47 bilhão.

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

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



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

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

4.13.3 Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar

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

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

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

Descumprimento do item 04.05.01 do Manual de Demonstrativos Fiscais

Não publicação da versão consolidada do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, que cabe ao Poder Executivo, nos termos do MDF.

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

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

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



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

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

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

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

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

4.14 Conta Centralizadora e Conta Única do Tesouro Estadual

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

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

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

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

4.14.1 Verificação dos Saldos da Conta Centralizadora e Conta Única

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

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



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

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

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

Nesse aspecto, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte irregularidade:

Descumprimento do art. 50, I e III, da LC n.º 101/00 bem como dos requisitos de transparência, representação fidedigna e verificabilidade das informações pelo registro de saldos contábeis junto à Centralizadora e CUTE sem sustentação financeira

Apenas 2,5% dos valores contabilizados na Conta Centralizadora e 72,63% dos valores registrados na CUTE possuíam sustentação financeira, vez que ao final do exercício de 2019, segundo registros contábeis, havia R\$ 723.732.275, sendo que os extratos bancários apresentam saldo disponível de R\$ 422.870.921.

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

4.14.2 Reversão de Saldos Financeiros ao Tesouro Estadual

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

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

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

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

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



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

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

4.14.3 Evolução do Déficit do Tesouro Estadual

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

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

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

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

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

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

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



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

4.15 Renúncia de Receitas

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

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

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

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

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

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

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

Importante ressaltar que não foi observado o disposto no item 4.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público sobre a contabilização pelo regime de competências, haja vista que a contabilização não ocorre mensalmente pelo regime de competência, prejudicando a transparência mensal das demonstrações, vez que, na



conta contábil "6.2.1.3.2", ela ocorreu unicamente na data de 27 de dezembro de 2019, em montantes globais por cada modalidade de incentivo.

Desse modo, a Unidade Técnica constatou a seguinte irregularidade:

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

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

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

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

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

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

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

5. Vinculações Constitucionais

5.1 Destinação de Receita aos Municípios

No exercício de 2019, o Estado arrecadou R\$ 17.686.382.287 de ICMS (exceto adicional CF, ADCT, art. 82, §1º), IPVA e IPI. De acordo com as disposições do art. 107



da Constituição Estadual deveriam ser destinados aos municípios o valor de R\$ 4.815.313.629.

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

Acerca da divergência apurada foi citada a Secretária de Estado da Economia, por meio do Ofício nº 1269 SERV-PUBLICA/2020, de 17 de junho de 2020, em atendimento ao Memorando nº 43/2020 - GCCS, tendo apresentado a Nota Técnica nº 7/2020 - SCG- 15698, com as seguintes informações:

12. A Subsecretaria do Tesouro Estadual e Subsecretaria da Receita Estadual já haviam demandado uma auditoria completa, a partir de março de 2020, das regras de arrecadação e distribuição de tributos, bem como da integração entre os Sistemas de Arrecadação (ARR e SARE) e o Sistema de Contabilidade Geral (SCG), para fins de apuração de eventuais diferenças já apontadas pelo FNDE, conforme Ofício nº 12150/2020/Cosef/Cgfse/Digef-FNDE (evento nº 000013718380).

13. A Superintendência Contábil e a Superintendência de Informações Fiscais identificaram diversos pontos para análise da auditoria das regras de arrecadação e distribuição de tributos, demandando a criação dos seguintes relatórios para validação das regras implementadas, o cumprimento pelos agentes arrecadadores e sua contabilização:

(...)

d. Relatório de Auditoria das Repartições de Receitas com municípios e FUNDEB;

(...)

14. O detalhamento dos relatórios e ações citadas no item 13 desta nota técnica está descrito, com o referido cronograma de implantação, no "Cronograma das Ações para Auditoria da Arrecadação e Distribuição de Tributos do Estado de Goiás" (evento nº 000013809014).

15. A conclusão do processo de auditoria da arrecadação e distribuição de tributos está prevista para a primeira quinzena de outubro de 2020, quando será emitido relatório com as respectivas apurações e encaminhamentos sugeridos. (grifo nosso).

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

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



Ausência de controle quanto ao percentual legal de repasse aos Municípios, nos termos estabelecidos no art. 107, III e IV da Constituição Estadual.

Os demonstrativos apresentados indicam a insuficiência no repasse aos Municípios no valor de R\$ 5.472.949,00, referente à receita resultante do ICMS, no exercício de 2019.

Não obstante, acolho as iniciativas apresentadas pela Secretaria de Estado da Economia relacionadas à realização de auditoria com o escopo de mapear a distribuição das receitas estaduais e adequar as regras de arrecadação e repartição de receitas por parte das instituições arrecadadoras, com prazo de conclusão previsto para a segunda quinzena de outubro de 2020, para determinar ao Governo do Estado de Goiás, por meio da Secretaria da Economia, que apresente a esta Corte os resultados da auditoria e que, se confirmada a diferença de repasse a menor da receita de ICMS no exercício de 2019, realize a recomposição dos valores aos Municípios, conforme quotas-partes de 2019, bem como promova a adequação da regra de negócio para as transferências constitucionais, visando o equacionamento da irregularidade apontada.

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

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

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

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

Inobservância do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 39 da Lei nº 20.245/2018

O repasse dos recursos não é feito integralmente na forma duodecimal, até o dia 20 (vinte) de cada mês, para todos os Órgãos e Poderes que possuem autonomia financeira em Goiás.

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

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

Em razão das alterações promovidas no art. 158 da Constituição Estadual pelas Emendas Constitucionais nºs 59, 61 e 64, ambas de 2019, não foi objeto de



verificação a aplicação específica de receitas em políticas de Ciência e Tecnologia e na Universidade Estadual de Goiás - UEG, como efetuado nos exercícios anteriores.

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

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

Cumprir registrar que nas contas de exercícios anteriores a Gerência de Controle de Contas apresentou sugestões ao Governo do Estado no sentido de se verificar a aderência entre as vinculações estabelecidas na Constituição Estadual e as permitidas na Constituição Federal, diante da regra geral estabelecida no artigo 167, inciso IV, da CF/88, que evidencia o princípio da não afetação das receitas de impostos.

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

5.3 Aplicação de Receita na Educação

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

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

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

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



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

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

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

5.3.1 Aplicação de Recursos pelo Fundeb

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

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

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

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

Repasso a menor ao Fundeb no exercício de 2019, em descumprimento ao disposto no Acórdão TCE-GO nº 121/2016, Manual de Demonstrativos Fiscais e art. 3º da Lei 11.494/2017

O Estado de Goiás não considerou o adicional de até 2% do ICMS (ADCT, art. 82, §1º) na base de cálculo dos repasses ao Fundeb, em detrimento do entendimento contido no Acórdão TCE nº 121/2016, gerando um repasse a menor no montante de R\$ 213.311.428,42, conforme apurado pelo MEC e apresentado Portaria MEC/ME nº 1/2020 para fins de recomposição ao Fundo.

A Secretária de Estado da Economia foi citada para responder à divergência apurada, por meio do Ofício nº 1269 SERV-PUBLICA/2020, de 17 de junho de 2020, em



atendimento ao Memorando nº 43/2020 - GCCS. Por meio do Ofício nº 5927/2020 - ECONOMIA (Processo nº 201900047000222, evento nº 247) encaminhou a esta Corte a Nota Técnica nº 7/2020 - SCG- 15698, informando que:

- a) a Secretaria de Estado da Economia encaminhou à Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição de Arrecadação do Salário-Educação - CGFSE, o Ofício nº 5220/2020 - Economia, de 25 de maio de 2020, indagando sobre as possibilidades para a recomposição dos valores ao respectivo fundo, especialmente acerca da hipótese de parcelamento;
- b) a Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios do FNDE solicitou informações à Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais da Secretaria do Tesouro Nacional, acerca das questões formuladas pelo Estado de Goiás e, também, por outros entes da Federação, uma vez que tanto a Lei nº 9.424/2007 quanto a Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/2018, não trazem a possibilidade de atendimento das proposições formuladas, mas que diante da excepcionalidade da situação de calamidade pública evidenciada, considerava pertinente analisar a possibilidade de revisão da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/2018, para verificar a possibilidade de prever eventuais parcelamentos ou outros pontos que mereçam reformulação, contemplando, inclusive, a pactuação dessas excepcionalidades entre os Estados e seus respectivos Tribunais de Contas.
- c) a Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais da STN, em resposta às indagações formuladas, sugeriu que os aperfeiçoamentos das normas regulamentares ocorressem no contexto das discussões em curso para o novo FUNDEB.

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

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

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



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

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

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

Razão assiste à Gerência de Controle de Contas quando afirma que os impactos da pandemia da COVID-19 sobre as contas públicas não são mensuráveis em um horizonte de curto prazo. A previsão do PIB para o ano de 2020 é de uma retração da atividade econômica em -6,4%, segundo a projeção realizada pelo Banco Central⁷. Esse quadro, aliado às ações de combate à pandemia poderá agravar as contas públicas e a situação fiscal do Estado de Goiás em 2020. Apesar do PIB goiano ter fechado o 1º trimestre de 2020 com estimativa de crescimento em 3,4%⁸, não se tem como certo que será tendência para todo o exercício.

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

5.3.2 Distribuição dos Recursos do Fundeb

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

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

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

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



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

5.3.3 Relatório do Conselho Estadual do Fundeb

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

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

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

Portanto, a Unidade Técnica evidenciou a seguinte impropriedade:

Ausência de envio do Parecer do Cofundeb/GO, contrariando o art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 007/2018

O Estado de Goiás não encaminhou o Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, sobre a aplicação dos recursos do fundo em 2019, documento que deveria compor a prestação das Contas Anuais do Governador, conforme item 19 do Anexo único da RN nº 007/2018.

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

5.3.4 Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

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

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

5.6 Aplicação de Receita na Saúde

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



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

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

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

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

5.6.1 Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde

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

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

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

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

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



O demonstrativo de despesas próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde enviado ao Portal SIOPS é divergente daquele publicado no RREO do 6º bimestre de 2019 no Diário Oficial do Estado e Portal da Transparência.

Apesar de não haver prejuízo no índice de aplicação em ASPS em 2019, os demonstrativos não foram elaborados sob a mesma metodologia, desconsiderando orientações contidas no Parecer Prévio de 2018 e de 2016.

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

5.7 Aplicação de Receita no Fundo Cultural

Com a alteração promovida no art. 8º da Lei Estadual nº 15.633/2006, pela Lei nº 20.656, de 18 de dezembro de 2019, a aplicação em Cultura no Estado de Goiás deixou de ter um mínimo para ter um teto de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita tributária líquida do Estado.

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

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

6. Gestão Patrimonial

6.1 Ativo

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

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

6.1.1 Dívida Ativa

Houve um acréscimo nominal bruto de R\$ 2,850 bilhões em relação a 2018 e, considerando o valor registrado como ajuste para perdas no exercício (R\$ 1,231 bilhão),



o total líquido incorporado à dívida ativa estadual foi de R\$ 2,469 bilhões, 5,75% superior ao saldo do exercício anterior.

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

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

Com relação ao reconhecimento, mensuração e evidenciação da Dívida Ativa, apesar das melhorias apresentadas, verificou-se a aplicação incompleta do processo de mensuração, principalmente dos aspectos relacionados ao Ajuste de Perdas, nos termos das orientações contidas do item 5.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 8ª Edição, bem como a inobservância ao prazo previsto no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP, aprovado pela Portaria STN nº 548/2015.

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

Irregularidades quanto ao registro do Ajuste de Perdas da Dívida Ativa

Aplicação incompleta do processo de mensuração da Dívida Ativa estadual, principalmente aos aspectos relacionados ao Ajuste de Perdas, nos termos das orientações contidas do item 5.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 8ª Edição.

Inobservância ao prazo previsto no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP (em 2016 com dados de 2015), aprovado pela Portaria STN nº 548/2015.

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

6.1.2 Imobilizado

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



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

Diante destas e de outras informações apresentadas, a Gerência de Controle de Contas reafirmou a dimensão e complexidade dos problemas que vinham sendo relatados quanto ao controle e registros dos bens patrimoniais do Estado, e apesar de reconhecer os avanços obtidos, considerando que ainda existem trabalhos em andamento, entendeu não ser possível emitir uma opinião de forma conclusiva, justa e com nível de segurança razoável, na forma exigida pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos artigos 94, 95 e 96, que trata da obrigação do ente público de fazer os devidos registros e controles patrimoniais e das inovações normativas de contabilidade aplicadas ao setor público (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBC TSP, dentre outros).

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

6.2 Passivo

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

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

6.2.1 Provisão Matemática Previdenciária a Longo Prazo

À luz do regramento aplicável aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, sob os aspectos da Gestão Patrimonial, a Gerência de Controle de Contas concluiu que, apesar de não ter sido possível identificar no Balanço Patrimonial



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

Relativamente ao atendimento do art. 70, inciso IX, da Portaria MPS nº 464/2018, que revogou a Portaria MPS nº 403/2008, que prescreve a obrigatoriedade da publicação de análise comparativa entre os resultados das três últimas avaliações atuariais do ente, a Secretaria de Estado da Economia apresentou notas explicativas informando que a partir de 2018, os dados utilizados passaram a englobar todos os Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Goiás, tornando inviável a comparação dos resultados, mas que com o DRAA do exercício de 2020 será possível comparar os últimos três resultados atuariais envolvendo todos os segurados do RPPS/GO.

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

6.3 Patrimônio Líquido

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

6.4 Depósitos Judiciais

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

Diante dessa autorização legislativa o Tesouro Estadual obteve o repasse financeiro de R\$ 1.863.103.735,70, parte oriunda do Banco do Brasil e outra da Caixa Econômica Federal. Esse valor gerou rendimentos de aplicação financeira de



R\$ 241.216,55, perfazendo assim um montante de R\$ 1.863.344.952,25, dos quais R\$ 109.383.055,25 (5,87%) foram destinados ao pagamento de precatórios e o restante, R\$ 1.753.961.897 (94,13%), para custear déficit previdenciário, ora repassados para as unidades orçamentárias 1780 - Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência do Servidor e 1781 - Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência Militar.

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

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

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

Divergência de Conciliação e Inobservância aos Procedimentos de Registro dos Depósitos Judiciais

Divergência na conciliação dos recursos financeiros obtidos pelo Estado a título de Depósitos Judiciais, comprometendo a integridade, qualidade, transparência e fidedignidade das informações contidas nas demonstrações contábeis oficiais.

Inobservância às orientações e procedimentos contidos nas Instruções de Procedimentos Contábeis - IPC 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, aprovado pela STN.

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

6.5 Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCCP)

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) emitiu, em 24 de setembro de 2015, a Portaria STN nº 548, estabelecendo prazos-limite obrigatórios relativos à implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais na União, nos Estados, no Distrito Federal



e nos Municípios brasileiros, em continuidade ao processo de convergência da contabilidade pública aos padrões internacionais, com o principal objetivo de se criar uma base conceitual e procedimentos uniformes para fins da consolidação das contas públicas nacionais.

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

Evidencia-se, assim, a inobservância dos prazos-limites obrigatórios de implantação de procedimentos previstos no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP, aprovados pela Portaria STN nº 548/2015, irregularidades que vem sendo objeto de apontamentos, recomendações e determinações por esta Corte de Contas durante os exercícios anteriores e que, mesmo reconhecendo as melhorias que já foram alcançadas, ainda é necessário envidar esforços para atendimento integral dos prazos contidos na referida portaria, haja vista que sua inobservância poderá ensejar as penalidades previstas no § 2º do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

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

Inobservância de Prazos-limite do PIPCP

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

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

7 Ponderações sobre as Ações Governamentais Específicas

7.1 Ordem Cronológica de Pagamentos

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

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

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



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

Descumprimento de ordem cronológica de pagamentos no Estado de Goiás

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pode-se entender que houve melhoria, no exercício de 2019, no percentual de atendimento das determinações e recomendações emitidas por esta Corte a nível de Parecer Prévio, ressaltando-se, todavia, que cerca de 45,6% das recomendações e



determinações sobre as contas do governador de 2018 ainda não foram integralmente atendidas.

Conclusão

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

Por fim, em face de todo o exposto, presumida a legitimidade dos documentos e informações constantes dos autos, e considerando que restou evidenciado nas Contas o esforço e comprometimento do governo com o equilíbrio orçamentário, com o cumprimento das metas fiscais, com a transparência na gestão fiscal, com o cumprimento dos índices constitucionais, notadamente de Saúde e Educação, com a observância dos limites de endividamento, com a gestão do patrimônio público e com a implementação das determinações e recomendações desta Corte de Contas, exaradas em Pareceres Prévios de exercícios anteriores, ressalvadas as irregularidades evidenciadas no Relatório Técnico, que serão objeto de determinações e recomendações, mormente numa visão holística das Contas Anuais do Governador, manifesto opinião pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas do Excelentíssimo Governador do Estado de Goiás, Ronaldo Ramos Caiado, referentes ao exercício de 2019, com expedição das seguintes determinações e recomendações:

DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás:

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

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

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



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

5) Em razão da inobservância do item "04.05.05 Instruções de Preenchimento" do Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição, **regularizar** as inconsistências dos valores das "Demais Obrigações Financeiras" do Relatório de Gestão Fiscal, Anexo 5 - Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar, incluindo os saldos relativos a depósitos restituíveis e valores vinculados;

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

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

8) Em razão do apontamento sobre o descumprimento do art. 50º, I e III, da LC nº 101/00 bem como dos requisitos de transparência, representação fidedigna e verificabilidade das informações pelo registro de saldos contábeis junto à Centralizadora e CUTE sem sustentação financeira, **realizar** a contabilização como 'Caixa e Equivalentes de Caixa' apenas dos valores efetivamente disponíveis em caixa/banco para os quais não haja restrição para uso imediato, tanto em relação à Conta Centralizadora quanto à Conta Única do Tesouro Estadual - CUTE, se abstendo de efetuar registro de saldos nas diversas unidades gestoras do Estado sem a devida sustentação financeira;

9) Em razão do apontamento sobre a reversão à maior de saldos financeiros ao Tesouro Estadual, **limitar-se** a reverter recursos dos fundos especiais ao Tesouro Estadual, nos termos da Lei Estadual nº 19.505/2016, alterada pela Lei 20.195 de 06 de julho de 2018, somente aos valores que não estejam comprometidos com o pagamento dos Restos a Pagar inscritos, por fonte de recurso, no âmbito de operacionalização dos respectivos Fundos;

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

11) Em razão do apontamento sobre a ausência de controle quanto ao percentual legal de repasse aos Municípios, nos termos estabelecidos no art. 107, III e IV da CE, **finalizar**, em 2020, a auditoria na arrecadação e distribuição de tributos do Estado, **apresentar** os resultados ao TCE-GO e, confirmada a diferença de repasse a



menor da receita de ICMS no exercício de 2019, **realizar** a recomposição dos valores aos Municípios, conforme quotas-partes de 2019, bem como **adequar** a regra de negócio para as transferências constitucionais, tendo em vista a recorrência na diferença de valores distribuídos nos últimos exercícios;

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

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

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

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

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

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



RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás:

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

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

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

4) Em razão do apontamento sobre a parcial observância do art. 168 da Constituição Federal, do art. 110 e 112-A da Constituição Estadual e do art. 39 da Lei nº 20.245/2018, **criar** mecanismos, no Sistema de Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás, para possibilitar o cumprimento integral dos mandamentos legais e constitucionais, os quais exigem que o repasse dos recursos seja feito na forma duodecimal, até o dia 20 (vinte) de cada mês, garantindo a real independência de todos os Poderes e Órgãos Autônomos, nos termos previstos pela Constituição Federal;

RECOMENDAÇÕES aos Poderes e Órgãos Autônomos:

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

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

3) Em razão do apontamento sobre as obrigações incorridas e que não foram registradas orçamentariamente, **informem** as Obrigações por Competência, no Portal



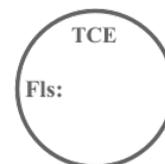
Tribunal de Contas do Estado de Goiás

GABINETE DA CONSELHEIRA CARLA SANTILLO

de Aplicações, bem como **observem** os atributos qualitativos da informação, conforme disposto no item "3.4.1 Despesas sem Prévio Empenho" deste Relatório.

Goiânia, 08 de julho de 2020.

CARLA CÍNTIA SANTILLO
Conselheira



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DA CONSELHEIRA CARLA SANTILLO

RELATÓRIO/VOTO Nº 79/2020 - GCCS

