



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH

Contas Anuais do Governador Estado de Goiás

Análise do Relator

Exercício de 2021

**Conselheiro Relator
Celmar Rech**

Goiânia, junho/2022

Contas do Governador - Exercício 2021



Sumário

Introdução	3
1 Conjuntura Econômica	5
2 Ação Setorial do Governo	7
2.1 Saúde e enfrentamento à COVID-19.....	8
2.2 Saúde e Agenda 2030 - Objetivos da ONU	9
2.3 Inclusão das empresas estatais dependentes na LOA	10
2.4 Reforma Administrativa, Fundos Especiais e liquidação da EMATER	10
3 Gestão Orçamentária e Financeira	11
3.1 Orçamento.....	11
3.2 Alterações Orçamentárias.....	12
3.3 Receita.....	13
3.4 Despesa.....	14
3.5 Resultado Orçamentário e Financeiro	15
4 Gestão Fiscal	16
4.1 Receita Corrente Líquida.....	16
4.2 Acompanhamento do limite da despesa com pessoal	19
4.3 Acompanhamento dos limites da Dívida Pública Consolidada	21
4.4 Operações de Crédito	22
4.5 Serviço da Dívida	22
4.6 Concessões de Garantias	23
4.7 Precatórios.....	23
4.8 Metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias	24
4.9 Previdência dos servidores públicos estaduais	24
4.10 Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar.....	26
4.11 Conta Única do Tesouro Estadual.....	27
4.12 Regime de Recuperação Fiscal	28
4.13 Renúncia de Receitas	31
5 Vinculações Constitucionais	32
5.1 Repasses Constitucionais.....	32
5.2 Aplicação de Receita na Educação	34
5.2.1 Repasse direto e antecipado à unidade administrativa	35
5.3 Aplicação de Receita na Saúde	37
5.4 Aplicação de Receita no Fundo Cultural	39
6 Gestão Patrimonial	40
6.1 Ativo.....	40
6.2 Passivo	42
6.3 Depósitos Judiciais.....	43
6.4 Balanço Financeiro	44
7 Ponderações sobre ações governamentais específicas	45
7.1 Ordem Cronológica de Pagamentos Públicos	45
7.2 Determinações e Recomendações - Exercício de 2020	47
8 Conclusão	47



Introdução

O ano de 2021 representou um marco histórico para as finanças públicas do Estado de Goiás. Ao longo de mais de uma década, ano após ano, constatava-se a presença de um déficit estrutural aparentemente insuperável, no qual as receitas ordinárias não se mostravam suficientes para fazer frente ao pagamento do serviço da dívida, às vinculações constitucionais e às despesas com pessoal e custeio. Os tão necessários investimentos acabaram se reduzindo a uma ínfima parcela do orçamento ou, quando possível, custeados por operações de crédito cujos encargos adicionais terminaram por comprometer ainda mais as receitas futuras.

A análise anual das contas por esta Corte comprova que esse déficit estrutural foi administrado por meio da obtenção de receitas extraordinárias, seja por vias ortodoxas (repasse federais) ou nem tanto (depósitos judiciais de terceiros), mas especialmente pela constante rolagem de despesas empenhadas e liquidadas.

Por mais que os Governos tenham se esforçado para reduzir despesas e aumentar a receita, a verdade é que Goiás acostumou-se a conviver com tal desestruturação fiscal, até o ponto em que a gravidade da situação assumiu magnitude capaz de exigir intervenções severas, sob risco de insolvência.

Por óbvio, como Goiás não emite moeda, alguém precisava financiar esse ajuste. Esse alguém foi a União, afrouxando um dos princípios basilares da responsabilidade fiscal - de que um Ente Federado não financiaria outro -, permitindo que o serviço da dívida do Estado pudesse ser reestruturado em parcelas anuais bem menores do que as originalmente contratadas, em troca de um programa sustentável de equilíbrio fiscal de longo prazo, chamado de RRF-Regime de Recuperação Fiscal.



O desembolso anual menor permite que o orçamento volte a ser, não fictamente, mas realmente, equilibrado. Todavia, a retomada do pagamento da dívida será crescente, o que exigirá do Estado, durante a vigência do RRF, a promoção contínua da disciplina fiscal necessária, tanto na despesa como na receita, para que, uma vez recobrado o pagamento integral da dívida, haja capacidade financeira para honrar as despesas assumidas (custeio, dívida, pessoal), atender todas as vinculações e, ainda, promover os investimentos essenciais ao desenvolvimento da economia goiana.

Esse cenário de reinício das condições de normalidade fiscal confere a esta Corte de Contas um papel fundamental no acompanhamento e na indução do equilíbrio de Longo Prazo. Nossa responsabilidade em exigir do Estado uma solidez fiscal perene se confundirá, nesses próximos anos, com a nossa própria atuação vital. O menor sinal de que o Programa de Ajuste tenha se desviado do caminho da disciplina e da sustentabilidade fiscal de longo prazo exigirá o pronto e imediato apontamento desta Casa, com potencial de contaminação das Contas Anuais do Governador, caso o retrocesso advenha de causas endógenas.

Isso porque, uma vez postas as premissas do ajuste, os indicadores fiscais começam a mostrar-se melhores, a disponibilidade de caixa apresenta-se adequada, e esse é o cenário mais tentador para pressões com potencial de desajustes internos, tais como as demandas por reajustes de carreiras ou outras reivindicações de apelo eleitoral, o que exige do Gestor postura firme e comprometida, particularmente em função de elevados riscos fiscais exógenos, cuja velocidade potencial para a severa desestruturação fiscal é patente, vide os recentes movimentos da União sobre as alíquotas estaduais de ICMS dos combustíveis, telecomunicações e energia, o estabelecimento de pisos remuneratórios para carreiras bancadas com recursos estaduais, além das discussões sobre o alargamento do teto do funcionalismo, com implicações diretas e automáticas nas finanças estaduais. Adicione-se a isso a constante preocupação com demandas judiciais, tais como os impactos de eventual decisão definitiva desfavorável na questão do repasse aos municípios por conta dos programas Fomentar e Produzir.



Assim, ao cumprimentar os envolvidos na reunião das condições técnicas, políticas e jurídicas suficientes para que o Estado de Goiás tenha sido capaz de financiar seu déficit estrutural junto à União, retomando assim as condições de equilíbrio de Longo Prazo, também tomo a liberdade de alertar que a visão do controlador nos próximos anos estará voltada, sobretudo, para a manutenção da sanidade fiscal do Estado.

Tendo esse panorama inicial como pano de fundo, a análise do relator sobre as contas de 2021, entregues tempestivamente a este Tribunal pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Ronaldo Ramos Caiado, abrange a execução de todos os Poderes e Órgãos, e compreende as dimensões formais, legais, orçamentárias, financeiras e patrimoniais da gestão, vis à vis o arcabouço legal e técnico vigentes.

Nessa perspectiva, os exames e análises consideram ainda a verificação dos índices e limites constitucionais e legais, bem como demais ponderações sobre pontos julgados relevantes e imprescindíveis de serem apreciados por esta Casa e pela Casa Legislativa. Encontra-se também juntada ao processo a apreciação da matéria pela Procuradoria-Geral de Contas.

Ao final, a presente análise oferece uma proposta de Parecer Prévio Conclusivo, a ser deliberada nesta Corte pelos Senhores Conselheiros e enviada à Augusta Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, para julgamento.

1 Conjuntura Econômica

Dentre os fatores que interferem nos resultados das contas públicas, o cenário econômico tem singular importância, sendo responsabilidade do gestor diligente aproveitar as oportunidades que dele se originam ou se planejar frente a indicadores de recrudescimento.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, o Produto Interno Bruto nacional (PIB) avançou 4,6% ante à retração de 4,1% do PIB em 2020. Os destaques foram o setor agropecuário, com crescimento de



5,9%, e industrial, que terminou o ano com alta de 4,5%. A taxa de juros básica da economia brasileira fechou o exercício de 2021 em 9,25%, na tentativa de ancorar as expectativas inflacionárias. O conflito entre Rússia e Ucrânia envolve riscos de choque econômico, sobretudo na cadeia de suprimentos relativa às commodities. Os desdobramentos do cenário certamente trazem reflexos à economia nacional e goiana.

No aspecto regional, o Relatório Conjuntural Economia Goiana - 2021, do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos - IMB, estimou o crescimento do PIB goiano de 2021 em 1,2%. A agropecuária goiana encerrou o ano com involução de 2,4%, a indústria encolheu 3,6% e o setor de serviços reverteu perdas com crescimento de 3,4%.

Com relação à balança comercial, segundo o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Goiás apresentou saldo positivo de US\$ 5,680 bilhões, com aumento de 18,38% em relação à 2020 (US\$ 4,798 bilhões). O resultado foi impactado pelo aumento nas exportações, uma vez que as importações permaneceram estáveis. Os principais produtos na pauta exportadora goiana envolvem commodities agrícolas e de minério. O complexo soja respondeu por 46,1% das exportações, com crescimento de 30,2% no ano, seguido pelo complexo minérios, que representa 20,2% da pauta e teve variação positiva de 19,3% em 2021. Na terceira posição ficou o complexo carnes, com 19% de representatividade e evolução de 13,6% em relação ao ano anterior.

Segundo o IMB, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Contínua e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, em 2021 foram gerados 110.625 empregos líquidos, distribuídos pelos setores de Serviços (48.368), Comércio (27.895), Indústria Geral (20.254), Construção (8.565) e Agricultura (5.543).



2 Ação Setorial do Governo

Na gestão estadual, os instrumentos de planejamento e orçamento governamentais foram estabelecidos pelas leis de nº 20.755/2020, que aprovou o Plano Plurianual (PPA) do quadriênio de 2020-2023, nº 20.821/2020, que dispôs sobre as diretrizes orçamentárias (LDO) para o exercício de 2021, e nº 20.968/2021, que previu as receitas e fixou as despesas para o mesmo exercício financeiro.

No tocante ao PPA, foram estabelecidos 8 (oito) macro eixos estratégicos que se desdobram em 18 (dezoito) objetivos que refletem os desafios a serem superados para o alcance da visão de futuro para Goiás. Sob a perspectiva da execução orçamentária, os dados relativos à alocação e utilização dos recursos em cada um dos programas no exercício 2021 mostram adequada aderência ao planejado, destacando-se o Eixo 6 - Goiás da Saúde Integral - como o mais relevante do período, seguido respectivamente dos eixos 2 - Goiás da Governança e Gestão Transformadora - e 4 - Goiás da Educação Plena.

Saliente-se que os programas finalísticos, que representam a oferta de bens e serviços diretamente à sociedade, alcançaram evolução de 86,16% no montante realizado em 2021. O incremento foi impulsionado pelo salto de 372,58% no Eixo 3 - Goiás da Infraestrutura e Sustentabilidade, seguido pelo acréscimo de 146,05% no Eixo 4 - Goiás da Educação Plena.

Quanto à proporção de execução em relação ao orçamento autorizado, verifica-se que os programas finalísticos alcançaram índice de execução correspondendo a 85,49% da despesa autorizada, enquanto os Demais Programas atingiram percentual de realização na casa de 95,34%.

Da análise levada a efeito entre o Anexo 11 do Balanço Geral do Estado e o sistema Business Objects (BO), referente ao Programa de Encargos Especiais, verificou-se uma inconsistência entre os valores orçado e autorizado das Reservas Estaduais (Contingência e de RPPS) incluídos no relatório do referido sistema, em divergência com a contabilidade oficial.



Dessa forma, compreendo assistir razão à Unidade Técnica e ao MPC em propor a expedição de recomendação à Secretaria de Estado da Economia para que adote providências visando corrigir no BO o procedimento de categorização das Reservas de Contingências e Reservas de RPPS, conferindo maior segurança na interpretação dos dados que o sistema dispõe a fornecer.

2.1 Saúde e enfrentamento à COVID-19

A análise das ações realizadas no setor saúde envolve os Eixos Estratégicos nº 2 - Goiás da Governança e Gestão Transformadora e nº 6 - Goiás da Saúde Integral, porquanto perpassa todos os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual que de alguma forma são responsáveis pela função Saúde.

A política pública de saúde foi efetivamente desenvolvida na Secretaria de Estado da Saúde e seu correspondente Fundo Estadual, ao passo que o Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO, não obstante compor orçamentariamente a função Saúde, de fato presta serviços de saúde em caráter suplementar, de forma não universal, adstrita aos usuários do plano de saúde.

Com efeito, a consolidação da despesa do IPASGO na função Saúde promove uma série de distorções de inteligibilidade e transparência dos demonstrativos, todavia, as propostas de encaminhamento serão discutidas no capítulo atinente à Receita Corrente Líquida - RCL do exercício de 2021, em razão dos impactos dessas medidas refletirem com larga magnitude no indicador.

Pois bem, retomando às ações de saúde para enfrentamento à COVID-19, verifico a manutenção dos níveis de aplicação de recursos no combate à pandemia, ainda que a relação entre as despesas totais do Estado e os gastos com a doença tenham se reduzido. Destaque-se a significativa redução do valor recebido da União a título de auxílio em 2021, que correspondeu a 10,51% do



total transferido em 2020, com o objetivo de mitigar os efeitos financeiros decorrentes da Pandemia.

A propósito, enalteço o trabalho conduzido pela equipe técnica desta Corte de Contas, materializado na disponibilização de painéis dinâmicos de fácil manuseio e atualização quase simultânea, além dos Boletins Estratégicos por meio dos quais o cidadão goiano pode acompanhar os gastos do combate à pandemia, ao acessar o Observatório do Cidadão do portal deste Tribunal na Internet.

2.2 Saúde e Agenda 2030 - Objetivos da ONU

A Agenda 2030 é um plano de ação global nas Nações Unidas que reúne 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, desdobrado em 169 metas, criados para erradicar a pobreza e promover vida digna a todos, sem comprometer a qualidade de vida das próximas gerações. O governo estadual envidou esforços no sentido de incluir no PPA 2020-2023 compromissos aderentes aos Objetivos da Agenda 2030, relacionando-os diretamente aos objetivos estratégicos da administração estadual.

Em sua avaliação, a Unidade Técnica evidenciou de forma direta a relação entre os eixos estratégicos da função Saúde e os objetivos de desenvolvimento da ONU, sobretudo pela existência de indicadores e metas passíveis de medição.

Tendo em vista a relevância da Agenda 2030 em uma perspectiva de entrega efetiva de valor à sociedade, vislumbro oportuna a expedição de recomendação ao Governo estadual no sentido de que adote providências para demonstrar ao Controlador Externo, quando do envio das contas anuais, os resultados atinentes às metas convergentes com a Agenda 2030 da ONU, com indicação das iniciativas adotadas ou em andamento para sua consecução.



2.3 Inclusão das empresas estatais dependentes na LOA

Merece destaque que, nos termos das Resoluções 43/2001 e 48/2007 do Senado Federal, as Empresas Estatais Dependentes foram, finalmente, incluídas no Orçamento Fiscal e de Seguridade do Estado de Goiás, a partir do exercício de 2021, em cumprimento ao estabelecido pelo inciso III do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

2.4 Reforma Administrativa, Fundos Especiais e liquidação da EMATER

No contexto da reorganização administrativa levada a efeito pelo governo estadual, releva enfatizar a racionalização do número de fundos especiais até então existentes, sob a lógica de desvinculação do orçamento e, sobretudo, da imperatividade de sua manutenção. O esforço redundou na extinção de 16 (dezesesseis) fundos especiais.

No entanto, no trabalho de consolidação da legislação dos fundos especiais, a Unidade Técnica se deparou com uma inconsistência no Anexo 11 da Lei nº 4.320/64, em relação aos Créditos Especiais e Extraordinários, os quais foram demonstrados de forma conjunta, em uma mesma coluna das tabelas dos demonstrativos da movimentação orçamentária da despesa, dificultando sua apuração de maneira segregada, em desacordo com o disposto no artigo 8º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001.

Nesse particular, acolho a sugestão do Serviço de Contas de Governo, em linha com o posicionamento do MPC, para que se expeça recomendação à Secretaria de Estado da Economia com vistas a corrigir o procedimento e registro da classificação dos créditos adicionais, mormente os especiais e extraordinários, evidenciando a segregação nos ulteriores demonstrativos contábeis.

Durante a análise do demonstrativo "Quadros de Detalhamento de Despesas por Grupo e Fontes", constatou-se também divergência da redação no rodapé e ausência de coluna própria para evidenciar os valores das Reservas



Estaduais (Reservas de Contingências e reservas de RPPS), com as distribuições de seus valores nas devidas Classificações Programáticas, assim como sua distinção nos resumos por fontes de recursos.

Nesse ponto, compreendo como acertada a proposição da Unidade Técnica na expedição de recomendação à Secretaria de Estado da Economia, para correção do procedimento e registro da classificação das reservas de contingências nas publicações ulteriores de competência daquela pasta.

Sobre a liquidação das empresas públicas e sociedades de economia mista, é de se registrar os esforços envidados pela administração estadual em ultimar o processo de extinção da Empresa de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária do Estado de Goiás - EMATER. Vale mencionar que a liquidação da empresa foi materializada, em novembro de 2021, com a baixa do cadastro na Receita Federal e o devido registro no sistema de contabilidade estadual, após a consecução de iniciativas de realização do ativo, redução de passivo e de destinação de eventual saldo remanescente ao quadro societário.

Tendo em vista que remanesce ainda em processo de liquidação um rol de 04 (quatro) empresas públicas e sociedades de economia mista (CAIXEGO, CASEGO, PRODAGO e METAGO), vislumbro ser necessária a expedição de recomendação à Secretaria de Estado da Administração para que amplie seus esforços e adote as providências necessárias a ultimar o encerramento das atividades das entidades supracitadas, em conformidade com o Decreto nº 9.659/2020.

3 Gestão Orçamentária e Financeira

3.1 Orçamento

O Orçamento Geral do Estado de Goiás para o exercício de 2021 estimou a receita em R\$ 30,746 bilhões e fixou a despesa em R\$ 34,573 bilhões, prevendo um déficit orçamentário de R\$ 3,827 bilhões para o Orçamento Fiscal,



com fundamento no art. 7º, § 1º, da Lei nº 4.320/64, e autorização do art. 32 da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Inicialmente, observo que as LOA's de 2019 e 2020 também foram aprovadas com previsão de déficit orçamentário, situação que não constituiu objeto de questionamentos por esta Corte, em função da necessidade de reconhecer a presença do déficit fiscal estrutural existente. Conquanto seja possível a aprovação de um orçamento deficitário, essa política não deve se prolongar, posto que são exigidas dos agentes políticos ações voltadas ao saneamento e equilíbrio das contas.

Faz-se imprescindível destacar que o exercício 2021 encerrou este ciclo, já que em 2022 o Orçamento Geral do Estado retornou à condição de equilíbrio entre as receitas e despesas, desta vez contemplando estimativas mais fidedignas em relação aos principais compromissos assumidos (folha de pagamento e serviço da dívida), de forma a servir como efetivo instrumento de gestão fiscal e peça orientadora dos administradores públicos e da sociedade em geral.

3.2 Alterações Orçamentárias

Conforme apurado pela Unidade Técnica, em 2021 o Estado de Goiás emitiu atos normativos para abertura de créditos adicionais que representaram 36,61% da despesa fixada na LOA, no valor total de R\$ 12,658 bilhões. Desses, 99,53% referentes a créditos adicionais e 0,47% a créditos especiais, sendo as origens de recursos mais utilizadas a Anulação de Dotação (68,02%) e o Superávit Financeiro Diretamente Arrecadado (14,42%).

Considerando os permissivos legais da própria Lei Orçamentária, mas sobretudo diante de uma estimativa mais realista da peça orçamentária com os principais desembolsos, associada à tendência verificada de redução no volume de créditos adicionais em relação ao ano anterior, avalio desnecessária a emissão de recomendação para aprimoramento dos mecanismos capazes de



tornar as estimativas mais exatas, como sugerido pelo Ministério Público de Contas.

Durante as análises, verificou-se também um registro em duplicidade, gerando uma inconsistência nas Portarias Orçamentárias nº 44 e nº 90/2021, com erro material na anulação das reduções duplicadas. Todavia, ante à ausência de divergência no saldo final do crédito autorizado e a avaliação da Especializada de que a questão foi resolvida, deixo de promover qualquer recomendação nesse sentido.

3.3 Receita

A receita líquida prevista para o exercício foi de R\$ 29,335 bilhões, significativamente superada por uma arrecadação de R\$ 34,846 bilhões, resultado 18,79% acima do previsto. Foi a primeira vez que o Estado rompeu a marca dos 30 bilhões de receita líquida arrecadada, com uma variação real positiva de 7,11% em relação ao exercício anterior.

Em termos nominais, o excesso de arrecadação da receita foi de R\$ 5,510 bilhões, teoricamente suficiente para cobrir déficit o orçamentário previsto de R\$ 3,826 bilhões, em atenção ao art. 18 da LOA, que instituiu para o Poder Executivo a obrigação de envidar esforços para viabilizar a obtenção das receitas suficientes à cobertura do déficit orçamentário.

A receita de impostos apresentou um superávit de R\$ 2,959 bilhões, sendo que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), maior fonte de recursos do Estado, representou 81,85% das receitas de impostos e 40,68% da receita líquida total, com variação real positiva de 20%. As receitas de capital totalizaram R\$ 349,260 milhões, correspondendo a um aumento de 49,45% com relação ao exercício anterior, sendo as transferências de capital (R\$ 191,472 milhões) e as alienações de bens (R\$ 132,598 milhões) as mais relevantes.



Convém ressaltar que, apesar de não previsto no orçamento inicial, o Estado recebeu o montante de R\$ 305 milhões a título de compensação de perdas da Lei Kandir, provenientes da Lei Complementar nº 176/2020, aprovada pelo Congresso Nacional para compensar perdas dos governos estaduais e municipais com a desoneração de produtos destinados à exportação e fruto do acordo firmado entre os Entes, intermediado pelo Supremo Tribunal Federal - STF, com o intuito de encerrar a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão - ADO nº 25/2020.

3.4 Despesa

A LOA 2021 fixou as despesas em R\$ 33,118 bilhões, acrescidas posteriormente em R\$ 3,985 bilhões, alcançando a dotação autorizada de R\$ 37,103 bilhões. Destes, foram executados R\$ 34,039 bilhões, sendo R\$ 29,192 bilhões (85,76%) de despesas correntes e R\$ 4,846 bilhões (14,24%) de despesas de capital.

O grupo Pessoal e Encargos Sociais, seguindo o padrão histórico, foi o mais relevante, respondendo por 55,15% do total da despesa empenhada. Apesar disso, em relação a 2020, o grupo apresentou variação real negativa na ordem de 4,71%. No total, as despesas correntes decresceram 1,47%, enquanto as de capital apresentaram variação real positiva de 108,39%.

O aumento das despesas de capital foi decorrente do elevado investimento realizado no exercício, na ordem de R\$ 4,586 bilhões, que colocou o Estado na terceira posição entre os que mais investiram no Brasil. As obras e instalações de transporte e os equipamentos de tecnologia da informação foram os mais contemplados. São resultados significativos, especialmente por serem incomuns, e revelam a contenção dos gastos correntes e a alocação dos recursos para os investimentos, que em tese podem impulsionar a atividade econômica e aprimorar ou disponibilizar novos serviços públicos à população. Sem qualquer realização de operação de crédito no exercício, a regra de ouro (art. 167, inc. III, da CF/88), que veda endividamento (receitas de capital) para fazer frente a despesas correntes, restou cumprida.



O pagamento do serviço da dívida esteve suspenso liminarmente em razão das ACO nº 3.262/2019 e 3.286/2019, possibilitando uma redução significativa das despesas com Juros e Encargos da Dívida (aproximadamente R\$ 1 bilhão) e Amortização da Dívida (por volta de R\$ 1,1 bilhão). Apesar disso, percebeu-se que o Estado, prudentemente, seguiu empenhando tais despesas até a concretização do seu ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, que culminou no alongamento da dívida e na redução de seus encargos mensais.

Já as despesas com publicidade e propaganda totalizaram R\$ 124,3 milhões, correspondente a 0,365% do total realizado, com significativo crescimento em relação ao exercício anterior. Nesse ponto, deve-se ressaltar que o art. 73, inc. VII, da Lei nº 9.504/1997 estipula limite para tais despesas no primeiro semestre do ano de eleição, que será verificado na análise das contas do exercício corrente.

Considerando a aceleração das despesas em 2021, e tendo em vista que a legislação federal dispõe apenas sobre limite para ano eleitoral e, ainda, diante da baliza prevista no art. 92, § 1º, da Constituição Estadual, que veda a promoção pessoal e permite o gasto somente nas vertentes educativa, informativa e/ou de orientação social, compreendo que existe lacuna passível de preenchimento por legislação estadual.

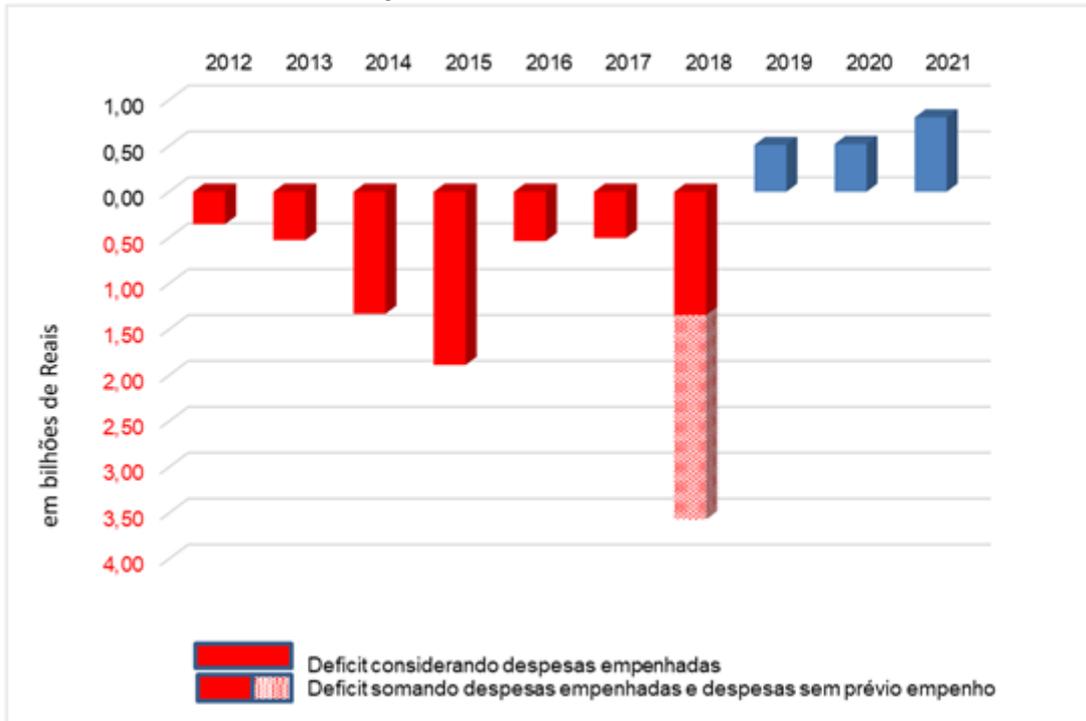
Assim, acolho parcialmente a sugestão do *Parquet* no sentido de recomendar ao Governo do Estado que promova a normatização sobre gastos com publicidade e propaganda, com o objetivo de legitimar a realização de campanhas institucionais e coibir a indevida promoção de mandatos ou de gestores, conforme o pretendido pelo referido texto constitucional.

3.5 Resultado Orçamentário e Financeiro

Apesar da previsão inicial do orçamento estimar um déficit de R\$ 3,826 bilhões, o resultado orçamentário do exercício foi superavitário em R\$ 807,171 milhões, conforme o gráfico seguinte:



Gráfico 1 Resultado Orçamentário dos últimos dez exercícios - 2012 a 2021



Fonte: Sistema *Business Objects* e resultados apresentados nos tópicos 3.3 Receita e 3.4 Despesa

Em que pese o superávit do exercício, identificou-se a ocorrência de déficits orçamentários em algumas fontes de recursos, justificados pela mudança nos códigos das fontes de recursos, ocorrida na virada do exercício de 2020 para 2021, sobretudo por que as Notas Explicativas elaboradas pela Superintendência Contábil da Secretaria da Economia (Evento 128, p. 108) deixam claro o ementário de reestruturação de fonte/destinação de recursos, com a inclusão dos novos códigos que resultou na lista de fontes deficitárias. Desnecessário, portanto, qualquer recomendação nesse sentido.

4 Gestão Fiscal

4.1 Receita Corrente Líquida

Com previsão no art. 2º, IV, da LC nº 101/2000, a Receita Corrente Líquida - RCL é um dos principais indicadores financeiros instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, utilizada para o cálculo dos 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 do montante da reserva de contingência que deve ser consignado na Lei Orçamentária Anual. É de se registrar que no Estado de Goiás a RCL baliza ainda o valor destinado a emendas parlamentares, à luz do que dispõe o artigo 111, § 8º, da Constituição do Estado.

A RCL atingiu o valor de R\$ 31,545 bilhões no exercício de 2021, com acréscimo de 19,84% em relação ao ano imediatamente anterior. Esse crescimento foi sustentado pelo destacado crescimento na arrecadação dos principais tributos estaduais, com performance acima da inflação (IPCA acumulado de 2021 - 10,06%), com destaque para o ICMS. As transferências correntes também contribuíram significativamente com o resultado, sobretudo pelo incremento do FPE e do Fundeb, além da efetivação das transferências da LC n° 176/2020, que compensaram perdas dos entes subnacionais com a Lei Kandir.

Na composição da RCL de Goiás são utilizadas receitas que efetivamente não pertencem ao Estado, consistentes nos descontos dos servidores públicos e dos pagamentos das mensalidades de segurados agregados do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado de Goiás - IPASGO, além de outras receitas do próprio órgão. No exercício de 2021, esses valores somaram R\$ 1,817 bilhão, o que representa 5,76% da RCL do período.

Com efeito, os mencionados recursos do IPASGO são vinculados aos pagamentos das despesas médicas dos segurados do plano de saúde, e a inserção desses valores na RCL resulta em incremento artificial do indicador, com inevitáveis desdobramentos na apuração da despesa com pessoal e do endividamento público, e outras consequências nocivas às finanças estaduais em função da utilização indevida de recursos de terceiros pelo Estado na composição da sua RCL.

O *Parquet* de contas, por sua vez, posicionou-se em linha com a Unidade Técnica no sentido de que os recursos provenientes da receita do IPASGO não devem fazer parte do cômputo da RCL, sugerindo que esta Corte de Contas



expeça recomendação para que o Poder Executivo exclua o IPASGO da estrutura administrativa estadual, transformando-o em uma fundação ou outra instituição privada sem fins lucrativos.

Este Tribunal tem reiteradamente se posicionado pela inadequação da inclusão das receitas de serviços do IPASGO na base de cálculo da RCL, inclusive com a expedição de recomendações em contas de Governo anteriores. A constituição jurídica do IPASGO foi também objeto de discussão nesta Corte, no bojo da Auditoria Operacional nº 01/2021 (autos: 202100047001043 - Acórdão nº 1081/2022-Pleno), ocasião na qual o Plenário expediu determinação ao IPASGO no sentido de apresentar justificativa técnica acerca da opção pela manutenção da atual natureza jurídica, desta vez em decorrência da assimetria no padrão de governança a que se sujeita, na condição de entidade autárquica, e no exigido em regramento próprio de prestação de serviços de saúde em caráter suplementar (ANS).

Para além dos indesejáveis e já mencionados consectários no cômputo da RCL e suas implicações na apuração dos limites de despesa, e também da assimetria acima descrita, a manutenção da atual natureza jurídica do IPASGO também prejudica a transparência social e a inteligibilidade sobre os gastos estaduais com a função saúde pública, como dito alhures, pelo fato de que seus dispêndios, de caráter não universal, são direcionados a um público específico, os usuários do plano de saúde, e não com a saúde da sociedade em geral.

Vários outros trabalhos de fiscalização desta Corte têm identificado a intenção do IPASGO em substituir servidores de provimento efetivo por mão de obra terceirizada. Dada a atual natureza jurídica da instituição, que veda tal comportamento, foram exaradas reiteradas determinações para a realização de Concurso Público nos Acórdãos nº 1196/2018, nº 439/2019, nº 3419/2019 e nº 1137/2020, o que revela a recalcitrância em repor sua força de trabalho de caráter efetivo, medida despicienda caso não se tratasse de uma autarquia.

Não bastassem as disfunções já relatadas, foi também necessária a atuação deste Controlador Externo quando do contingenciamento orçamentário



promovido pelos Anexos I e II do Decreto Estadual nº 9.836/2021, que resultou na redução de 50% (cinquenta por cento) nos atendimentos e exames eletivos ofertados pelo plano de saúde, oportunidade em que foi deliberada a impossibilidade do estabelecimento de restrições gerais às dotações orçamentárias do IPASGO, em função da natureza de suas receitas e da vinculação de suas despesas.

Vale esclarecer, desde logo, que não se questiona a regularidade jurídica da constituição autárquica do IPASGO, eis que decorrente de processo legislativo legítimo. Todavia, diante do acúmulo de impactos que se sobrepõem e desbordam o mero aspecto formal, afrontando continuamente princípios basilares da administração e das finanças públicas, como a transparência, a primazia da essência sobre a forma nas demonstrações contábeis, além da eficácia e efetividade das operações finalísticas da instituição, vislumbra-se momento conveniente e oportuno para que este Colegiado se posicione peremptoriamente sobre a matéria, de forma a induzir o esforço na construção de solução consistente para assegurar melhores condições jurídicas e administrativas para superar as disfuncionalidades reiteradamente constatadas, em todas as suas dimensões, seja em relação aos registros contábeis, à disponibilidade orçamentária e financeira, à qualidade da prestação dos serviços e à obrigação de utilização de pessoal efetivo.

Pelas razões descritas, alinho-me à posição da Unidade Técnica e do *Parquet* de Contas e, reconhecendo a complexidade dos arranjos necessários à sua implementação, proponho a expedição de determinação ao Chefe do Poder Executivo para que, até o final do ano de 2023, adote as providências necessárias à conversão do IPASGO em pessoa jurídica de direito privado, ou promova medida com potencial equivalente para resolução dos problemas relatados.

4.2 Acompanhamento do limite da despesa com pessoal

No Estado de Goiás, os limites da despesa com pessoal, fixada em 60% da RCL, é assim distribuída: 48,6% para o Poder Executivo, inclusa a



participação da Defensoria Pública; 6% para o Poder Judiciário; 2% ao Ministério Público e de 3,4% ao Poder Legislativo.

No Poder Legislativo, com o advento da LCE nº 112/2014, que regulamentou o artigo 109 da Constituição do Estado de Goiás, definiu-se o limite de 1,5% para a Assembleia Legislativa, 1,35% para o Tribunal de Contas do Estado e 0,55% para o Tribunal de Contas dos Municípios. Nesse particular, não obstante a posição do *Parquet* de contas pela inconstitucionalidade do aludido dispositivo, vislumbro tratar-se de matéria já debatida e apreciada pelo Pleno do TCE (Acórdão n. 5398/2021 e Acórdão n. 6027/2021), sendo reconhecida a aplicação dos percentuais, até sua eventual revogação, alteração ou declaração de inconstitucionalidade.

Em 2021 a despesa com pessoal do Estado de Goiás somou R\$ 14,660 bilhões em 2021, correspondendo a 46,48% da RCL, ficando abaixo do teto de 60% fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal. De igual sorte, conforme nota-se da tabela abaixo, os percentuais apurados de forma segregada nos Poderes e Órgãos autônomos performaram em níveis inferiores aos estabelecidos na legislação de referência, fazendo prova do cumprimento desse indicador fiscal.

Tabela 1 Apuração do limite da despesa com pessoal

Poderes / Órgãos	Despesa Líquida com pessoal (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo
		(A)	(B)
Poder Executivo	12.074.219	38,28%	48,60%
Poder Legislativo	794.086	2,52%	3,40%
Assembleia Legislativa	370.268	1,17%	1,50%
Tribunal Contas do Estado - TCE	276.018	0,88%	1,35%
Tribunal Contas Municípios - TCM	147.800	0,47%	0,55%
Poder Judiciário	1.288.282	4,08%	6,00%
Ministério Público	503.909	1,60%	2,00%
Estado de Goiás	14.660.497	46,48%	60,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos referente ao 3º quadrimestre de 2021



Destaca-se a redução observada no Poder Executivo nos últimos 2 anos, na perspectiva da relação entre DLP/RCL, dos 44,91%, verificados em abril de 2020 para 38,28% no encerramento do exercício de 2021, representando involução na casa de 14,76 pontos percentuais.

Não obstante o atendimento dos limites pelos Poderes e Órgãos, chamo a atenção para a preocupação externalizada pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas acerca da necessidade de inclusão, a partir de 2022, nas despesas com pessoal do Poder Executivo, dos gastos realizados pelas organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente subnacional e que recebem recursos financeiros da administração pública.

Tendo presente que esta Corte recepcionou o Manual de Demonstrativos Fiscais-STN, mediante a Res. Normativa nº 09/2016, reconheço a futura obrigatoriedade do Poder Executivo em computar na sua despesa os gastos com pessoal efetuados por Organizações Sociais. Todavia, uma vez que tal imposição não se aplica ao exercício 2021, afasto a sugestão do *Parquet* de contas em recomendar a adoção de medidas de controle necessárias, sobretudo porque a simulação levada a efeito pela Unidade Técnica, considerando gastos estimados com pessoal das OS em 2021, também não verificou extrapolação do limite legal neste exercício.

4.3 Acompanhamento dos limites da Dívida Pública Consolidada

A Resolução do Senado nº 40/2001 fixou o limite da Dívida Consolidada Líquida - DCL dos entes subnacionais ao patamar de 2 (duas) vezes a RCL apurada no período. Assim sendo, a DCL de R\$ 14,4 bilhões em 2021 representa 45,87% da RCL, restando atendido pelo Estado de Goiás o limite legal de endividamento.

Não obstante a incorporação no saldo da Dívida Consolidada em 31/12/2021 do montante de R\$ 4,496 bilhões, relativo ao serviço da dívida não pago (maio/2019 a dezembro/2021) por força de liminares e aos contratos



refinanciados pela LC nº 173/2020, percebe-se uma redução de 13,1% na relação DCL/RCL, na comparação com o ano de 2020.

No tocante à renegociação das dívidas pelo Estado, destaco o processo de refinanciamento dos valores inadimplidos por força de decisões judiciais, que ampliou o prazo para pagamento das obrigações para 360 meses, a uma taxa de 4% a.a. mais IPCA, iniciativa estruturada no art. 23 da LC nº 178/2021 e na Lei estadual nº 20.975/21.

Merece registro a complexa e laboriosa aprovação de destaque na LC nº 181/2021, que conferiu nova redação ao art. 12-A, §8º, da LC nº 156/2016, autorizando a União a alterar o indexador dos contratos da dívida estadual regulados pela Lei nº 8.727/93, substituindo a taxa de juros anual de 7% + IGP-M, pela de 4% a.a. + IPCA, que promoveu substancial redução nos encargos no serviço da dívida, com o conseqüente incremento na disponibilidade no fluxo de caixa do Governo estadual.

4.4 Operações de Crédito

Quanto ao limite de operações de crédito, limitado à proporção de 16% da RCL apurada no exercício, consoante o estabelecido no art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001-SF, verifico que não houve registro de realização de qualquer operação de crédito pelo Estado de Goiás em 2021, razão pela qual resta constatado o cumprimento desse indicador fiscal.

4.5 Serviço da Dívida

O desembolso relativo ao serviço da dívida pública, que engloba amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, está limitado anualmente a 11,5% da RCL, por força do art. 7º, II, da Res. 43/2001-SF. Do valor total de R\$ 147,26 milhões despendido em 2021, R\$ 72,01 milhões referem-se a juros e encargos da dívida e R\$ 75,2 milhões de sua amortização.



Como resultado, o comprometimento foi de apenas 0,47% da RCL, muito abaixo do parâmetro fixado na legislação de regência, especialmente em razão das liminares concedidas pelo STF, que autorizaram o Estado suspender os pagamentos entre os anos de 2019 e 2021, tendo os respectivos valores sido posteriormente refinanciados no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal - RRF.

4.6 Concessões de Garantias

As garantias concedidas pelo Estado de Goiás foram registradas no Relatório de Gestão Fiscal - RGF do 3º quadrimestre de 2021 do Poder Executivo, no valor de R\$ 90,44 milhões, que representaram 0,29% da RCL, estando em conformidade com o limite de 22% estabelecido pelo art. 9º da Res. nº 43/2001-SF.

4.7 Precatórios

Evidenciou-se que o saldo contabilizado em precatórios, na data de 31/12/2021, estava em R\$ 1,271 bilhão, patamar praticamente estável em relação ao exercício financeiro anterior. Desse valor, R\$ 825,1 milhões são referentes aos precatórios de natureza alimentar e R\$ 446,7 milhões a precatórios de natureza comum.

Observo que o Tribunal de Justiça e a Secretaria de Economia informaram (autos: 202100047000262, ev. 168) que a integração dos sistemas contábil e de gestão de precatórios, para fins do que determina o art. 10 da LRF, foi sobrestado durante a pandemia e que será retomado no curso do exercício de 2022.

Dessa forma, ao reconhecer a relevância da mencionada integração para ampliação da transparência e do controle dos beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, no que trata da observância à ordem cronológica de pagamentos, entendo oportuna a expedição de recomendação ao Presidente do Tribunal de Justiça e à titular da Secretaria de Economia para que adotem as



providências necessárias à consecução da integração entre os sistemas contábil (Secretaria de Economia) e de gestão de precatórios (Tribunal de Justiça).

4.8 Metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias

Para o exercício de 2021 foi previsto resultado primário deficitário de R\$ 27,586 milhões e resultado nominal deficitário de R\$ 1,004 bilhão. O que se observou foi o superávit primário de R\$ 3,360 bilhões e resultado nominal também superavitário de R\$ 4,594 bilhões, cumprindo com folga as metas estabelecidas, também quanto à dívida consolidada líquida, visto que frente à expectativa de R\$ 17,815 bilhões, o endividamento líquido se deteve no montante de R\$ 14,467 bilhões, influenciado pelo aumento da disponibilidade de caixa e pela redução dos restos a pagar processados.

4.9 Previdência dos servidores públicos estaduais

Importa, inicialmente, ressaltar três alterações na legislação estadual sobre o tema. Em primeiro lugar, reputo importante a atuação dos Chefes de Poderes e Órgãos que, por iniciativa conjunta, incorporaram ao arcabouço jurídico a Lei Complementar estadual nº 167/2021, regulamentando o comando da centralização previdenciária do Estado, antes tratado apenas por meio do Termo de Cooperação Técnica nº 3/2016, em respeito ao preconizado pelo art. 5º da Emenda Constitucional estadual nº 65/2019, que reconhece a GOIASPREV como a entidade gestora única do RPPS do Estado de Goiás, prevista pelo § 20 do art. 40 da Constituição federal.

A segunda alteração, embora ocorrida no encerramento de 2020 (Lei nº 20.850/2020), apresentou impacto relevante no exercício sob análise. Trata-se da segregação das massas de segurados do RPPS, mediante a constituição de três fundos: Fundo Financeiro do RPPS, Fundo Financeiro dos Militares e Fundo Previdenciário. Ressalte-se que a segregação das massas já fora realidade no âmbito do Estado, todavia, acabou posteriormente sendo extinta e seus ativos (saldo financeiro) incorporados pelo Tesouro Estadual. A reativação da segregação das massas, além de possibilitar que o Estado obtenha a Certidão de Regularidade Previdenciária, antes alcançada somente pela via judicial,



também possibilita vislumbrar, mesmo que num futuro ainda distante, a tão almejada superação do déficit previdenciário.

Finalmente, a última mudança se deu na contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas, por meio da Emenda Constitucional estadual nº 71/2021, que elevou para três mil reais a sua faixa de isenção, ante ao valor de um salário mínimo anteriormente fixado pela EC nº 65/2019. Conquanto compreenda que referida medida, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e encaminhada ao Poder Legislativo com a necessária evidenciação do impacto atuarial e indicação da medida de compensação, tenha cumprido todos os requisitos formais e beneficie a parcela menos favorecida da massa de segurados, pondero que o déficit previdenciário estadual se mantém relevante e em trajetória de agravamento, motivo pelo qual ressalto a necessidade de profunda avaliação da conveniência e oportunidade de quaisquer outras medidas que impactem negativamente as receitas previdenciárias.

Adentrando aos resultados do exercício, o Fundo Previdenciário, que opera em fase de acumulação, obteve resultado positivo de R\$ 56,275 milhões, não havendo despesas executadas no período. O Fundo Financeiro, que custeia o benefício dos servidores civis, como de costume, apresentou resultado deficitário em cifras piores que o exercício anterior, atingindo o montante de R\$ 2,567 bilhões. Por fim, o Sistema de Proteção dos Militares, que não possui receita de contribuição patronal, nos termos da citada Lei nº 20.850/2020, aderente à Lei Federal nº 13.954/2019, alcançou déficit proporcionalmente mais acentuado, na monta de R\$ 1,271 bilhão.

De forma consolidada, o sistema previdenciário estadual apresentou déficit de R\$ 3,811 bilhões, mantendo a tendência crescente de desequilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias. De acordo com o relatório atuarial elaborado pela Goiasprev, o déficit previdenciário do Fundo Financeiro continuará crescendo até o exercício de 2032, quando deverá atingir a ordem anual de R\$ 4,290 bilhões. Já o agravamento do Fundo Financeiro do SPSM (militares) continuará até 2045, quando deverá alcançar o montante anual de R\$ 2,62 bilhões. Reforço, portanto, não ser momento de transigência com



receitas e despesas previdenciárias, pois apenas austeridade, disciplina e vigilância constante podem mitigar a gravidade dos impactos fiscais negativos dessa realidade.

No intuito de oferecer soluções ao problema nacional do déficit previdenciário, uma das opções disponibilizadas pelo constituinte foi permitir que os entes da federação limitassem seus benefícios previdenciários ao teto do Regime Geral de Previdência Social. Para tanto, deveriam implementar mecanismos de previdência complementar para seus servidores. No âmbito do Estado de Goiás, a opção foi a gestão própria do plano de benefícios, mediante a instituição da PREVCOM-BrC. Todavia, devido à baixa adesão dos servidores, tal entidade depende de subvenções financeiras para sua manutenção, um contrassenso frente à intenção de se reduzir as despesas previdenciárias. Nesse ponto, louvável a alteração na Lei Estadual nº 19.179/2015, que permitiu a transferência do plano de benefícios dos servidores estaduais a outra entidade fechada de previdência complementar, bem como as ações capitaneadas pelo Poder Executivo, com o apoio dos demais Poderes e Órgãos, no sentido de viabilizar o necessário processo seletivo para tanto.

4.10 Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar

Por óbvio, o objetivo da atividade arrecadatória do Estado não é a acumulação de recursos financeiros indiscriminadamente. Entretanto, preconiza-se que a assunção de despesas obedeça a necessária programação e que os mecanismos de limitação de empenho e movimentação financeira sejam manejados sempre que a realização da receita indicar possibilidade de insuficiência. Por essa razão, ao final do exercício, a análise da disponibilidade de caixa é feita em conjunto com o demonstrativo de inscrição em restos a pagar.

O exercício de 2021 se iniciou com o saldo de Restos a Pagar acumulados em R\$ 4,835 bilhões, tendo sido pagos no exercício R\$ 679,253 milhões e cancelados outros R\$ 3,785 bilhões, restando R\$ 372,758 milhões provenientes de exercícios anteriores que, somados a inscrição do próprio exercício resultaram em R\$ 3,874 bilhões ao final de 2021. A elevada monta de RP



cancelados se justifica pela necessidade de cancelamento do valor referente aos juros, encargos e principal da dívida, em decorrência das já citadas suspensões liminares do pagamento da dívida (Ações Cíveis Originárias nº 3.262 e 3.286).

Do total de inscrições em RP, observa-se um interessante movimento em direção aos investimentos, grupo responsável por R\$ 2,457 bilhões (63,43%), seguido por Outras Despesas Correntes, com R\$ 1,39 bilhão (35,89%). Releva reconhecer que o confronto do saldo de restos a pagar com a disponibilidade de caixa apresenta saldo consolidado amplamente suficiente para arcar com todos os compromissos assumidos.

Verifico, aqui, apenas a apresentação de algumas inconformidades, decorrentes de fontes específicas de recursos com saldo negativo, provavelmente advindas de falhas operacionais, que totalizam R\$ 72,5 milhões, dos quais R\$ 3,7 milhões referentes ao TCM, R\$ 10 milhões ao Poder Judiciário, R\$ 14,2 milhões ao Poder Executivo e R\$ 44 mi à ALEGO. Tendo em vista que o montante representa apenas 1,26% dos valores à disposição da Conta Única (R\$ 5,744 bilhões), ressaltando evidente não se tratar de indisponibilidade de caixa, motivo pelo qual considero suficiente recomendar à Secretaria da Economia, por meio de sua Superintendência Contábil, que identifique e oriente os gestores responsáveis de forma a impedir incorreções dessa natureza.

4.11 Conta Única do Tesouro Estadual

Na última oportunidade em que relatei as Contas de Governo (2014), acompanhado pelo Plenário, propus ressalva e expedição de determinação ao Governo do Estado, à vista da conjuntura e do mecanismo de centralização de caixa até então utilizado pelo Tesouro Estadual, que além de insuficiente para arcar com os compromissos assumidos, utilizava-se de alavancagem financeira à custa dos demais órgãos e entidades.

Nesse ínterim, houve a extinção da Conta Centralizadora e a instituição da Conta Única que, infelizmente, acabou por incorporar também a possibilidade do mecanismo de alavancagem. Fato é que o saldo da Conta Única no início de



2019 era de aproximadamente R\$ 30 milhões, com o Tesouro negativo em R\$ 710,265 milhões, e ao final de 2021 a Conta Única contava com saldo de R\$ 5,744 bilhões, com o Tesouro positivo em R\$ 2,172 bilhões.

Importante ver que essa questão, bastante cara ao controlador, foi bem encaminhada, reconhecendo que para além de ocorrências extraordinárias primordiais ao ajuste, verificou-se também a disciplina fiscal materializada nas medidas de austeridade com relação à despesa, na redução de benefícios fiscais e no esforço na recuperação de créditos da dívida ativa.

4.12 Regime de Recuperação Fiscal

O Regime de Recuperação Fiscal - RRF, repetidamente mencionado nesta análise, trata-se de um programa de equilíbrio fiscal de longo prazo, instituído por meio da Lei Complementar nº 159/2017, com o objetivo de auxiliar os Estados e o Distrito Federal que estejam em situação de grave desequilíbrio fiscal. A adesão ao programa exige ação planejada e coordenada de todos os poderes, órgãos, entidades e fundos do ente, seja para adoção de medidas emergenciais ou de reformas institucionais estipuladas no Plano de Recuperação elaborado previamente.

O Estado de Goiás deu início às tratativas para ingresso no RRF ainda em janeiro de 2019, interagindo com a STN com o fim de verificar o cumprimento dos requisitos. Uma primeira negativa da STN motivou a Ação Cível Originária n.º 3.262, perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da qual foi atendido liminarmente o pedido do Estado para ingresso no Regime, com a consequente suspensão da execução das contragarantias estaduais, o que possibilitou paralisação do pagamento do serviço da dívida.

Depois de longas e complexas tratativas judiciais e administrativas, envolvendo outras Ações Cíveis Ordinárias e ampla negociação com a Secretaria do Tesouro Nacional, o Plenário do STF proferiu decisão conjunta atestando o cumprimento das condições de habilitação e determinando que o



Estado protocolasse novo pedido de adesão ao RRF, realizado em agosto de 2021.

Após ser homologado pela Presidência da República em dezembro de 2021, com vigência de 01/01/2022 a 31/12/2030, Goiás teve suas dívidas suspensas pelo prazo de 12 meses, com retomada crescente à razão de 11,11 pontos percentuais anuais, o que significou a interrupção de pagamentos que ultrapassariam o montante de R\$ 2 bilhões anuais, em conjunto com o refinanciamento e a dilação do prazo para quitação, mitigando o impacto dessa despesa no fluxo de caixa.

Contudo, o desenho do legislador federal para o programa exigiu o comprometimento dos Poderes, Órgãos e entidades do Estado, o que fez com que fossem adotadas medidas estruturantes que produziram resultados significativos para o equilíbrio das contas desde a sua implementação e antes mesmo do efetivo ingresso no RRF.

Sem a pretensão de exaurir a matéria, cito a reforma da previdência estadual (EC nº 65/2019); as alterações na legislação tributária, que reduziram benefícios/incentivos fiscais e aumentaram a arrecadação (Lei nº 20.367/2018, Lei nº 20.590/2019, Lei nº 20.676/2019 e Lei nº 20.677/2019); a reformulação do Estatuto dos Servidores (Lei nº 20756/2020); a alteração do teto de gastos estadual, que imprimiu redação mais adequada ao texto constitucional (EC nº 69/2021); além de outras como a extinção de diversos fundos especiais e o fim das vinculações constitucionais com ciência e tecnologia e UEG, possibilitando maior gestão dos recursos arrecadados pelo Tesouro.

O reflexo dessas providências, agregadas às ocorrências extraordinárias mencionadas no tópico anterior, proporcionaram um ponto de inflexão para os resultados orçamentários e financeiros do Estado, que passaram a ser superavitários e apresentar suficiência de caixa.

Além das referidas medidas, Goiás também se comprometeu a implementar outras durante o período do Regime. Dentre elas, o acréscimo de



ICMS pela redução da renúncia nos termos da cláusula décima do Convênio ICMS nº 190/2017; alienação de bens imóveis; alienação de ativos - CELG T, já realizada; IPO da Saneago, previsto para o exercício de 2024; e a reestruturação da dívida BB Estruturante junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD.

De acordo com o pactuado, com a entrada no RRF, o pagamento da dívida pública estadual em 2022 envolverá um valor de R\$ 415 milhões. A partir de 2023, por um período de 30 anos, a dívida volta a ser paga gradativamente, sendo pagos cerca R\$ 714 milhões em 2023, R\$ 998 milhões em 2024, aumentando continuamente até alcançar os R\$ 2 bilhões somente a partir de 2028.

Evidente que o objetivo do Plano é que o Estado obtenha o almejado equilíbrio fiscal. Nos termos do Manual de adesão ao RRF, tal situação será configurada quando o superávit primário ultrapassar o serviço da dívida calculado por competência e o estoque de restos a pagar de despesas primárias ao final do exercício for inferior a 10% da RCL, momento em que o regime será encerrado obrigatoriamente. Pontue-se que, segundo avaliação da STN, é possível desconsiderar eventuais impactos extraordinários ou temporários sobre as finanças estaduais, nos termos do art. 25, § 2º, do Decreto federal nº 10.681/2021.

Segundo a Secretaria da Economia, o volume sustentável de restos a pagar será obtido já no exercício de 2022. Por sua vez, o alcance de resultado primário suficiente para arcar com o serviço da dívida deverá ocorrer em 2027, indicando que possivelmente o RRF se encerrará antes do prazo previsto.

Contudo, não se pode olvidar dos vários riscos sobre os quais o Estado não possui a capacidade direta de atuação. Dentre os elencados no próprio Plano de Recuperação Fiscal destacam-se os afetos à folha de pessoal decorrentes de legislação federal, como por exemplo as elevações do salário mínimo, do piso do magistério e o aumento do teto salarial dos ministros do STF, com parcial efeito cascata na remuneração do funcionalismo estadual.



Algumas situações classificadas como risco quando da construção do plano já se tornaram realidade, como as relacionadas à perda de arrecadação do ICMS. Primeiramente, com a edição da Lei Complementar nº 192/2022, que tornou o imposto invariável frente a variações do preço do combustível ou de mudanças do câmbio (estimativa de perda na ordem de R\$ 1,6 bilhão em 2022), além da aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei Complementar nº 18/2022, estabelecendo o teto de 17% para o ICMS sobre combustíveis, energia elétrica, serviços de telecomunicações e de transporte público (estimativa de perda é de R\$ 1,85 bilhão, segundo informações da Secretaria da Economia).

Há que se considerar o risco relacionado à demanda judicial que trata da discussão quanto às revisões gerais dos servidores dos anos de 2015 a 2019, bem como ao relevante passivo contingente decorrente das demandas judiciais dos municípios em relação aos Programas Fomentar e Produzir.

Destaco, por fim, a existência nesta Corte de Contas do processo de Acompanhamento da execução do Plano de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás, abrangendo o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2022, nos termos estabelecidos pelo Relator das Contas Anuais do Governador referentes ao exercício de 2022.

4.13 Renúncia de Receitas

A renúncia fiscal, mecanismo amplamente utilizado para atrair investimentos, gerar empregos, reduzir as desigualdades sociais, entre outros objetivos, carece de constante verificação por parte dos Tribunais de Contas vis à vis os requisitos mínimos previstos na LRF, que convergem para o combate de seu uso indiscriminado na forma de "guerra fiscal". Nessa linha, o equilíbrio fiscal dos entes, para além da austeridade com relação à despesa, perpassa necessariamente pela efetiva arrecadação das receitas de sua competência, o que reforça a necessidade de controle da renúncia.



Importante reconhecer a continuidade na melhoria da informação contida no Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita em relação aos exercícios anteriores, que apresentou a estratificação dos Setores/Programas/Beneficiários dos incentivos fiscais, além dos valores relativos aos programas Produzir e Fomentar, evidenciando esta que havia sido objeto de determinação pelo TCE/GO nos Pareceres anteriores.

A estimativa de renúncia foi da ordem de R\$ 9,153 bilhões e o montante de benefícios fiscais concedidos totalizou R\$ 10,543 bilhões, conforme informações disponíveis no Portal da Transparência, representando diferença de 15% entre o previsto e o realizado. Todavia, o aprimoramento da informação presente na estimativa não consta do realizado em relação aos valores dos benefícios de isenção e de redução da base de cálculo.

Assim, apesar das dificuldades de ordem tecnológica e operacional relacionadas, principalmente, a campos das Notas Fiscais do Consumidor Eletrônicas (NFC-e) e ao enquadramento da imensa maioria dos contribuintes no regime do Simples Nacional, cabe recomendação ao Governo do Estado no sentido de envidar esforços para que a contabilização da Renúncia de Receitas se dê conforme prevista no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

5 Vinculações Constitucionais

5.1 Repasses Constitucionais

Por força do art. 107 da Constituição Estadual, pertencem aos Municípios do Estado parcela da Receita de ICMS, IPVA e IPI. A receita arrecadada com os mencionados impostos totalizou R\$ 23,794 bilhões, sendo devido o repasse de R\$ 6,405 bilhões. O valor efetivamente repassado foi de R\$ 6,408 bilhões e a diferença, que representa 0,016% do valor devido no período, é decorrente do "float bancário", ou seja, a receita é registrada contabilmente na data da arrecadação, mas seu efetivo ingresso nos cofres públicos ocorre após um dia (D+1), sendo que tal situação pode acarretar pequenas variações entre o



montante a ser transferido e aquele originalmente devido, o que é automaticamente corrigido no mês seguinte.

No que se refere ao repasse duodecimal aos Poderes e Órgãos Autônomos, previsto no art. 168 da Constituição Federal, constatou-se o seu cumprimento nos termos estabelecidos pela LDO/2021. Além disso, ao revisar as inconsistências detectadas nas Contas Anuais de 2020, fruto de recomendação expedida naquele Parecer Prévio, a Especializada verificou a regularidade nos repasses, especialmente com relação à Defensoria Pública de Estado, para a qual, desde o final de 2021, o processo de autorização das solicitações de pagamento está sendo realizado de forma automática, sem qualquer intervenção do Tesouro Estadual.

Antes de adentrar ao mérito do cumprimento dos índices constitucionais de aplicação em educação e saúde, observo que a receita líquida de impostos atingiu o montante de R\$ 25,003 bilhões no exercício de 2021, frente aos R\$ 19,386 bilhões do exercício anterior, o que representa um acréscimo nominal da ordem aproximada de 30%. Tal variação representa aumento de R\$ 677,608 milhões na despesa constitucional com saúde e R\$ 1,411 bilhão na aplicação em educação, quantia que os respectivos gestores ficaram obrigados a despende, adicionalmente ao montante equivalente ao despendido no exercício anterior.

Não obstante reconhecer que o presente instrumento e a vontade do legislador estadual não sejam hábeis para provocar qualquer mudança nesse cenário, pois tal discussão está adstrita ao Congresso Nacional, deixo registrada minha convicção de que o mecanismo atual merece aprimoramento, vez que a destinação vinculada não garante a qualidade do gasto nem a efetiva priorização desses direitos sociais, pois na proporção em que o gestor é obrigado a gastar, cresce também o risco de aplicar mal, especialmente diante de contexto de expressiva expansão da receita.

Portanto, mesmo destinando o recurso nas funções saúde ou educação, o percentual "cabalístico" estabelecido pela norma constitucional por vezes força



o gestor a atropelar a fase de planejamento, de forma a tornar inefetiva a despesa realizada, cujos recursos poderiam viabilizar demandas outras. A questionável qualidade de parte importante desse gasto tem sido objeto de frequente constatação pelas diversas Cortes de Contas do país.

5.2 Aplicação de Receita na Educação

Conforme disposto nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), apurou-se um saldo empenhado de R\$ 5,401 bilhões, executado por meio da Secretaria de Educação, da Universidade Estadual de Goiás, dos Institutos Tecnológicos e do Fundo Protege. Incluído o resultado líquido das transferências do Fundeb e deduzido o cancelamento de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira, nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, obteve-se como total de despesas para fins de limite a quantia de R\$ 7,033 bilhões. Assim, diante da receita líquida de impostos de R\$ 25,033 bilhões, apurou-se um índice de 28,10%, o que atende ao mínimo de 25% definido no art. 212 da Constituição Federal.

O *Parquet* de Contas, sob a alegação de que não é possível aferir a adequada aplicação dos repasses diretos às unidades escolares, tratado em tópico específico adiante, e entendendo que, caso desconsiderada a íntegra das despesas realizadas por esse mecanismo, o índice de vinculação em MDE seria de 24,15%, propõe a imposição de prazo de 90 dias para que o Estado comprove o cumprimento efetivo da vinculação, sujeitando-o à eventual recomposição dos valores.

Com a devida vênia, não há indícios de que o montante integral dos valores repassados de forma direta às unidades escolares tenha sido aplicado em objetos alheios à manutenção e desenvolvimento do ensino. Ademais, a Unidade Técnica conclui que, mesmo sob a ótica da liquidação das despesas, o Estado alcançaria os suficientes 25,60%. Portanto, filio-me ao posicionamento da Unidade Técnica, entendendo pelo cumprimento da vinculação constitucional, e afasto a sugestão do MPC, por entender atentatória não somente à Lei de



Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), mas também aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.

Quanto ao repasse de recursos ao Fundo de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Estado cumpriu com o mandamento constitucional. Além disso, passou a considerar o adicional de até 2% do ICMS (ADCT, art. 82, §1º) na base de cálculo dos repasses de ICMS ao fundo, em alinhamento ao que dispõe o Acórdão nº 121/2016 do TCE/GO e determinações posteriores em sede de Parecer Prévio sobre as Contas de Governo. No que se refere à aplicação dos recursos oriundos do Fundeb, verificou-se o atendimento do mínimo de 70% na remuneração dos profissionais da educação básica, atingindo também o montante de R\$ 5.204,70 de valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN), frente aos R\$ 4.397,91 exigidos.

Ressalto que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb - CACS/FUNDEB, diante das informações a ele encaminhadas e com dados complementares obtidos junto ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação/SIOPE (MEC), concluiu pela regularidade da prestação de contas do Fundeb para o exercício de 2021.

5.2.1 Repasse direto e antecipado à unidade administrativa

Identificada uma variação significativa na natureza de despesa denominada "Repasse Direto e Antecipado à Unidade Administrativa" entre os anos de 2019 e 2021, o Serviço de Contas do Governo, com a colaboração do Serviço de Informações Estratégicas, empreendeu esforços no sentido de compreender a situação.

Do total empenhado nessa natureza, 86,8% (R\$1,013 bilhão) advieram da função Educação, sendo que o montante de R\$ 988,012 milhões foi executado exclusivamente pela Secretaria de Estado da Educação. A natureza utilizada se destina a registrar o valor das despesas com transferências financeiras às Unidades Administrativas vinculadas ao Estado, como escolas, delegacias ou unidades prisionais, para suprir gastos com aquisição de materiais de consumo



ou permanentes, serviços de terceiros ou obras e instalações em razão da manutenção e prestação de serviços públicos pela unidade.

No âmbito da educação, a base legal para a execução nesses moldes é a Lei Estadual nº 13.666/2000, que instituiu o Programa Estadual Dinheiro Direto na Escola - Proescola, e ainda a Resolução nº 1/2003, que regulamentou a mencionada lei. O Proescola tem o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental, médio, especial e de jovens e adultos da rede estadual, às escolas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, observado o art. 213 da Constituição Federal, além das escolas da rede municipal que preencherem os requisitos legais.

Em sua maioria, o repasse é feito a Conselhos Regionais de Educação e "caixas" específicos de Unidades Escolares. Ocorre que, após percorridas as fases da despesa com o efetivo repasse dos valores para as contas bancárias, não é mais possível acompanhar a sua execução por meio dos sistemas contábeis/orçamentários públicos, uma vez que as contas bancárias dos Caixas/Conselhos Escolares não são registradas no Sistema de Contabilidade do Estado.

Conquanto reconheça a importância da autonomia das unidades escolares na definição de suas prioridades e da celeridade do mecanismo frente às demandas que se apresentam no cotidiano escolar, a situação observada envolve falta de transparência nos repasses, dado que no portal eletrônico da SEDUC consta divulgação de apenas um terço (R\$ 334,332 milhões) do total empenhado pela pasta, ausência de regulamentação quanto à necessidade de formalização de procedimentos licitatórios e de reduzida utilização do ComprasNet. pelos conselhos.

Além disso, faz-se relevante avaliar se haveria afronta ao arcabouço jurídico no fato da utilização do mecanismo superar a previsão orçamentária para a ação 2024 - Proescola, ou se seria legítima a execução descentralizada mediante a utilização de outras rubricas orçamentárias.



Pelos elevados riscos envolvidos na ausência de mecanismos de controle e transparência do referido procedimento, sobretudo pelo acelerado crescimento da magnitude dos valores destinados aos conselhos escolares, pondero que a situação carece de atuação desta Corte, mediante avaliação da Relatoria competente pela Secretaria da Educação, que certamente saberá definir os instrumentos de fiscalização adequados à avaliação dos achados.

Particularmente com relação à apuração do índice constitucional de educação, avalio que o mecanismo de descentralização, da forma como utilizado atualmente, dificulta a mensuração precisa da pertinência dos gastos realizados com aqueles considerados típicos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, previstos no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (LDB), mesmo diante da aparente aderência da Lei nº 13.666/2000 com a legislação federal.

Assim, alinhado ao posicionamento do *Parquet* de Contas, entendo necessário determinar ao Governo de Goiás que, na apuração da vinculação com Educação em 2022 e anos posteriores, inclua no índice apenas os empenhos da natureza "Repasse Direto e Antecipado a Unidades Administrativas" quando houver estrita e inquestionável pertinência dos gastos com aqueles previstos em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme disposto na Lei nº 9.394/1996, desde que as evidências possam ser disponibilizadas ativamente a esta Corte, com todos os meios para a devida avaliação.

5.3 Aplicação de Receita na Saúde

Por meio do Fundo Estadual de Saúde - FES, o Estado de Goiás aplicou o montante de R\$ 4,050 bilhões na função saúde em 2021, que representa um aumento nominal de 32% em relação ao exercício anterior. O programa "1043 - Saúde Integral", que abarca o maior número de ações, incluindo a que destina os repasses às Organizações Sociais da saúde, consumiu mais de 77% dos dispêndios do exercício.



Com relação ao índice constitucional, que considera somente as despesas executadas nas fontes 100 (Recursos Ordinários) e 155 (Recursos Protege - Adicional de 2% ICMS) no FES, apurou-se o montante empenhado de R\$ 3,378 bilhões, já excluídas as despesas custeadas com disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar cancelados em exercícios anteriores. Assim, o Estado atingiu 13,49% de gastos em ações e serviços públicos de saúde, cumprindo a vinculação constitucional. Sob a ótica de despesas liquidadas o percentual alcançado foi de 13,04% e de despesas pagas, 13,00%.

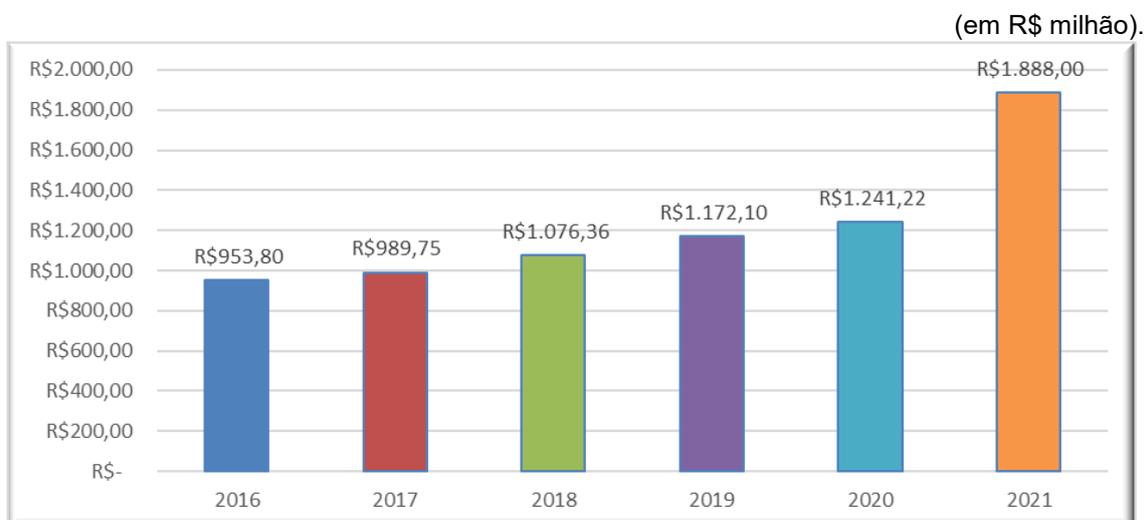
Quanto à dedução das despesas custeadas com disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar cancelados em exercícios anteriores, curial ressaltar que quando da apreciação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária relativo aos 1º, 2º e 3º bimestres de 2021 (Processo nº 202100047001772), a Segunda Câmara desta Corte entendeu pela possibilidade de reconhecimento excedente de aplicação em Saúde no ano de 2020, na monta de R\$ 151.098.714,35, cabendo ao Estado deduzir apenas a diferença adicional em 2021, no valor de R\$ 8.240.952,93 (Acórdão nº 5131/2021, item III, "c").

No que se refere aos dados transmitidos ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), diferentemente das divergências identificadas nos exercícios anteriores, a Unidade Técnica constatou compatibilidade entre o Anexo 12 do RREO republicado no Diário Oficial/GO nº 23.787, de 02/05/2022, e o Demonstrativo de Gastos na Saúde enviado ao SIOPS, homologado pelo operador em 23/02/2022.

Objeto de expressivos e crescentes gastos, as despesas com saúde executadas por meio de organizações sociais aumentaram 97,95% entre 2016 e 2021, sendo que em comparação à 2020 o aumento foi na ordem de 52%, conforme exposto no gráfico a seguir:



Gráfico 2 Repasse de Recursos Ordinários às Organizações Sociais na Saúde



Fonte: Sistema *Business Objects*.

Ao destacar a importância da Secretaria de Saúde evoluir na fixação de critérios e métodos de controle para a fiscalização dos serviços prestados pelas OS's, promovendo a adequada revisão das metas previstas nos contratos de gestão, na mesma linha do *Parquet* de Contas, ressalto também o papel desta Corte de acompanhar tais contratos contiguamente, por meio de seus instrumentos de fiscalização, já que por vezes a prestação de contas dessas organizações é limitada quanto ao oferecimento de informações operacionais e de custeio.

5.4 Aplicação de Receita no Fundo Cultural

Quanto à aplicação de receita no Fundo Cultural, ao contrário do disposto no art. 216, § 6º, da Constituição Federal, que faculta a fixação de um valor mínimo da receita tributária líquida para o financiamento de programas e projetos culturais, a nova redação do artigo 8º da Lei Estadual nº 15.633/2006, dada pela Lei nº 20.656/2019, fez com que a aplicação em Cultura no Estado de Goiás deixasse de ter um mínimo para ter um teto de 0,5% (cinco décimos por cento).

Conforme apurado pela Unidade Técnica, em 2021 não houve execução orçamentária no Fundo Cultural mediante a Fonte de Recursos nº 141 - Recursos Destinados a Fundos Especiais. Ou seja, a alteração promovida pela



Lei nº 20.656/2019, que passou a impor um teto de aplicação na cultura de 0,50% da receita tributária líquida, faz com que o Estado de Goiás tenha cumprido a obrigação legal, ainda que não tenha recurso executado na Fonte nº 141 pelo Fundo de Arte e Cultura de Goiás.

6 Gestão Patrimonial

6.1 Ativo

Em relação a 2020, verificou-se redução de 8,89% no Ativo Total estadual. Representando 84,53% do total, o *Ativo Não Circulante*, que registra bens móveis e imóveis, além dos créditos inscritos em dívida ativa, teve involução na ordem de R\$ 11 bilhões. Noutro sentido, houve evolução de 56,45% do *Ativo Circulante* (56,45%), em função do acréscimo nos saldos de *Caixa e Equivalentes de Caixa*.

No que se refere à dívida ativa, constatou-se que 93,08% do montante inscrito está em situação de execução fiscal, distribuídos em 156.314 processos ajuizados. O estoque alcançou crescimento anual bruto de 7,44%, com evolução nominal de R\$ 4,082 bilhões. Além disso, R\$ 386,7 milhões foram recebidos por meio de execução administrativa ou judicial; outros R\$ 3,314 bilhões a cobrança restou prescrita; R\$ 526,1 milhões foram baixados após decisões judiciais irreversíveis; foram remidos R\$ 135,2 milhões e 729,2 milhões anistiados.

Por sua vez, o Ajuste para Perdas da Dívida Ativa no exercício somou R\$ 42,907 bilhões, mormente em razão do atendimento à Determinação nº 2 do Parecer Prévio referente às Contas do Governador 2020, que cobrou o desenvolvimento e a aplicação de nova metodologia para tal mensuração, com o objetivo de retratar com mais realismo a expectativa de recebimento dos créditos. Como resultado, o ajuste para perdas em dívida ativa representou 72,76% do saldo inscrito. Nesse sentido, a Unidade Técnica desta Casa manifestou-se pela aderência da metodologia desenvolvida aos institutos legais e normativos de regência, entendendo que reflete com maior acurácia e transparência o estoque e a expectativa de recebimento da dívida ativa.



Quanto ao ativo imobilizado, este Tribunal vem acompanhando a evolução das medidas inerentes à necessária conciliação entre os inventários realizados e a realizar, com os respectivos registros contábeis patrimoniais do Estado.

Em 2021, foi possível constatar o aprimoramento da gestão patrimonial do Estado na direção estabelecida pelos institutos legais e normativos pertinentes, a exemplo dos procedimentos de mensuração de Bens Móveis nos prazos do cronograma da Instrução Normativa Intersecretarial nº 1/2020; conclusão do inventário de Bens Imóveis do Poder Executivo, cuja mensuração terá início em 2022; além da definição de metodologia e início do registro dos Bens de Infraestrutura do Estado.

Em harmonia com o posicionamento da unidade especializada, considerando ter sido verificado o comprometimento dos responsáveis envolvidos na execução do cronograma estabelecido, pontuo que este Tribunal seguirá acompanhando a continuidade dos trabalhos remanescentes, seja por meio de esforços específicos de fiscalização, seja na análise das prestações de contas anuais dos gestores de todos os Poderes e Órgãos Autônomos.

Sobre a sugestão do Ministério Público de Contas para que o TCE/GO avalie a conveniência e oportunidade de instauração de ações de fiscalização para avaliar os controles internos existentes no processo de contabilização da Dívida Ativa do Estado de Goiás, além da padronização dos procedimentos contábeis patrimoniais nos moldes preconizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, ao compreender como satisfatório o tratamento da matéria empreendido por esta Corte no âmbito das Contas Anuais, afirmo mais adequado e suficiente que a Secretaria de Controle Externo, segundo sua matriz de risco, submeta à deliberação do Colegiado proposta de Plano de Fiscalização contendo os temas que julgar prioritários.



6.2 Passivo

No campo das obrigações, destaca-se a evolução de 335,75%, impulsionada pelas obrigações de longo prazo que passaram a registrar modelagem de Provisões Matemáticas Previdenciárias, com o objetivo de atender ao Princípio Contábil da Prudência e promover transparência quanto aos compromissos previdenciários assumidos. Ocorre que, de forma diversa da metodologia utilizada pela Goiasprev até o exercício anterior, em que se contabilizava a cobertura da insuficiência financeira suportada pelos aportes financeiros do Tesouro Estadual, optou-se em 2021 por não registrar tal diferença entre as despesas e receitas previdenciárias, mas como Ajustes de Exercícios Anteriores. O resultado foi um Patrimônio Líquido negativo em R\$ 46,8 bilhões.

A metodologia até então utilizada para o registro das provisões estava adequada às orientações do IPC 14 da Secretaria do Tesouro Nacional, diferentemente do adotado em 2021. Ressalte-se que, ainda que haja discussões nacionais acerca de alterações em procedimentos contábeis relacionados aos RPPS, não foram concluídos estudos ou publicadas orientações que pudessem dar suporte à mudança de metodologia implementada pela Goiasprev.

Na linha adotada pelo corpo técnico e pelo *Parquet* de Contas e tendo em vista que a adoção da metodologia não tem o condão de comprometer a fidedignidade das Demonstrações Contábeis, entendo suficiente recomendar à Goiasprev que revise as modificações implementadas no modelo de registro de provisões previdenciárias, para compatibilizá-las com os instrumentos legais e normativos pertinentes, contribuindo para a geração de informações padronizadas pelos gestores públicos e demais interessados.

Ainda tratando de aspectos previdenciários, releva consignar pendência quanto ao atendimento do art. 70, § 1º, inciso IX, da Portaria MF nº 464/2018, que determina a publicação de análise comparativa entre os resultados das três



últimas avaliações atuariais do ente, situação já apontada na análise da Prestação de Contas 2020, motivo pelo qual impõe-se determinar à Goiasprev a sua conclusão, a ser verificada na prestação de contas anual do gestor.

Ao contrário do crescimento das obrigações de longo prazo, o Passivo Circulante apresentou redução de 5,21% nas Obrigações a Curto Prazo, em especial pela redução de saldos no grupo de contas Empréstimos e Financiamentos e Fornecedores e Contas a Pagar.

Por ocasião da análise das Contas de Governador 2020, recomendou-se levantamento detalhado sobre a origem e destinação dos recursos envolvidos nas Obrigações a Curto Prazo registradas, tendo a Superintendência Contábil da Secretaria de Economia esclarecido que trabalho específico está em andamento.

Assim, ao compreender que os valores registrados nos subgrupos nas Contas Contábeis 2.1.8.9.1.98.97.00.00- Demais Obrigações Extra Orçamentária a Curto Prazo, 2.1.8.9.1.98.98.00.00-Outros Valores Restituíveis e 2.1.8.9.1.98.99.00.00-Depósitos Não Identificados, são materialmente relevantes e necessitam ser detalhadamente evidenciados, assim como a equipe técnica e o MPC, constato ser necessário determinar a todos os Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Goiás, que procedam ao levantamento completo e detalhado sobre a natureza, origem e destinação dos recursos registrados no subgrupo de contas 2.1.8.9.0 - Outras Obrigações a Curto Prazo, destacando os motivos a justificar os valores registrados como obrigações para o Estado, apresentando os resultados conclusivos em Notas Explicativas na Prestação de Contas Anual do Governador do exercício de 2022, bem como nas Prestações de Contas dos Gestores do mesmo exercício, cuja unidade orçamentária tenha correlação com os registros efetuados em sua origem.

6.3 Depósitos Judiciais

O regramento dos registros contábeis atinentes aos fatos relacionados à apropriação dos depósitos judiciais e extrajudiciais estão estabelecidos no IPC



15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, da Secretaria do Tesouro Nacional, que orienta a segregação dos depósitos de lides nas quais o ente público é parte, daqueles oriundos de lides de terceiros.

O exame dos procedimentos adotados pelo Estado para o registro desses recursos mostra desalinhamento ao IPC - 15, seja por parte da contabilidade estadual, seja pelo Tribunal de Justiça, não sendo possível localizar os registros inerentes aos recursos de lides com terceiros transferidos ao Tesouro Estadual, o que conseqüentemente também impede a adequada gestão do fundo de reserva previsto na Lei nº 20.557/2019.

Embora concorde, em linhas gerais, com a recomendação sugerida pela especializada e o Ministério Público de Contas, insta asseverar que o trabalho precisa ser capitaneado pelo Tribunal de Justiça do Estado, uma vez que é o Poder competente para identificar o objeto de cada lide, a origem dos recursos e suas respectivas vinculações.

Considerando a fragilidade do avanço em relação ao saneamento da irregularidade, mas reconhecendo a complexidade envolvida no seu tratamento, proponho que se determine ao Tribunal de Justiça do Estado que, com a colaboração do Poder Executivo, conclua, até o final de 2023, os levantamentos, estudos e procedimentos necessários à completa identificação dos objetos e montante das lides, de maneira a possibilitar a identificação e a conciliação dos valores utilizados a título de Depósitos Judiciais, medida imprescindível tanto para a efetiva gestão do fundo de reserva, quanto para a adequação da sistemática de evidenciação contábil desses valores, em atenção às orientações contidas na IPC 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais.

6.4 Balanço Financeiro

Extrai-se da análise do referido demonstrativo que em 2021 ocorreram ingressos que totalizaram R\$ 73,589 bilhões, ao passo que os desembolsos financeiros alcançaram a cifra de R\$ 69,550 bilhões. A relação entre ingressos financeiros e desembolsos financeiros, denominado de Indicador de Resultado



Financeiro (IRF), visa avaliar se houve equilíbrio entre as entradas e saídas financeiras. O resultado auferido no IRF, na ordem de 1,058, expressa a ocorrência de superávit financeiro no exercício ora em apreço.

Ademais, para avaliar a geração de caixa no período, possibilitando comparação com a disponibilidade do exercício anterior, utiliza-se o Indicador da Disponibilidade Financeira Livre (IDFL), resultante da relação entre "Saldo Caixa e Equiv. de Caixa p/ Exercício Seguinte" e "Saldo Caixa e Equiv. de Caixa p/ Exercício Anterior". Assim, o BGE de 2021 aponta para uma performance muito positiva no quesito desse IDFL, com crescimento das disponibilidades em R\$ 4,761 bilhões, ou 205,26% em termos percentuais. Da mesma sorte, na comparação com o ano de 2020, percebem-se avanços do IDFL na magnitude de 34,68%.

7 Ponderações sobre ações governamentais específicas

7.1 Ordem Cronológica de Pagamentos Públicos

No exercício de 2017, o TCE/GO realizou Levantamento com o objetivo de conhecer os mecanismos adotados no âmbito do Estado de Goiás para o cumprimento do art. 5º da Lei nº 8.666/93, que trata da ordem cronológica dos pagamentos, considerando os riscos inerentes ao aumento do custo das contratações públicas por insegurança acerca do recebimento dos valores, e de conluio para estabelecimento de privilégios na tentativa de acelerar os pagamentos.

Como resultado, foi prolatado o Acórdão nº 1072/2018, cujas determinações vêm sendo acompanhadas por esta Corte desde então. Após regulamentada a matéria (Decreto nº 9.561, de 21 de novembro de 2019) e implementados procedimentos pelo Poder Executivo, algumas recomendações adicionais foram exaradas por ocasião da análise das Contas de Governo relativas ao exercício 2020, com o objetivo de tratar inconformidades ainda persistentes.



Avaliados os empenhos relativos ao exercício de 2021, confirmaram-se importantes avanços no atendimento às determinações do Decreto supramencionado, todavia, a matéria ainda exige atenção, tendo em vista o elevado nível de pagamentos fora da ordem cronológica observado em 2021. Pode-se claramente verificar que o prazo de pagamento de até 30 dias, instituído pelo Decreto Estadual nº 9.561/2019, está sendo cumprido, o que sinaliza a mitigação dos efeitos mais prejudiciais de eventuais prioritizações indevidas.

A despeito do adimplemento das obrigações estaduais em prazo hábil, e da possibilidade de que os pagamentos fora da ordem cronológica de pagamentos sejam legítimos, as quebras não têm sido acompanhadas das respectivas justificativas. Verificou-se o registro de apenas 174 justificativas no campo próprio do Siofinet, implementado pelo governo estadual em abril de 2021 para cadastramento das razões de interesse público exigidas pelo art. 7º do referido Decreto. Tal fato indica que, apesar da regulamentação e do desenvolvimento de mecanismos adequados, existe a necessidade de treinamento dos servidores que atuam diretamente nas liquidações e pagamentos dos órgãos e entes estaduais, a fim de evitar potenciais sancionamentos derivados de processos que possam apurar a responsabilização pela inconformidade.

Ressalte-se, ainda, a ausência de normatização da Ordem Cronológica pelos demais Poderes e Órgãos Autônomos, ou a adoção formal do Decreto Estadual nº 9.561/2019, que regulamentou a matéria no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Assim sendo, filio-me ao posicionamento dos técnicos do Tribunal e do MPC no sentido de que, conquanto tenha sido verificado o cumprimento das orientações anteriormente emanadas por este Tribunal, importa ainda recomendar aos Poderes e Órgãos Autônomos a regulamentação própria da Ordem Cronológica de Pagamentos no âmbito de suas atuações, ou a adoção formal do Decreto Estadual nº 9.561/2019, além de esforços de treinamento aos servidores envolvidos, com vistas à plena observância do previsto no art. 5º da Lei nº 8.666/93 e no art. 141 da Lei nº 14.133/2021, cuja verificação continuará



sendo objeto da atuação do TCE-GO, seja na apreciação das Contas Anuais do Governador, na avaliação dos processos anuais de prestação de contas dos ordenadores de despesa, ou ainda em processos específicos de fiscalização.

7.2 Determinações e Recomendações - Exercício de 2020

Do Parecer Prévio relativo às Contas do Governador do exercício de 2020 advieram 6 determinações e 8 recomendações ao Governo do Estado de Goiás, além de 2 recomendações direcionadas aos Poderes e Órgãos Autônomos.

Mesmo que as orientações não tenham caráter vinculante, todas elas foram atendidas, ainda que 3 delas de maneira parcial, o que demonstra a compreensão dos responsáveis acerca de sua relevância para o aprimoramento da gestão. Quanto às determinações, verificou-se o não atendimento de uma relativa à correta identificação e conciliação dos depósitos judiciais. Este relatório trouxe tópico específico (item 6.3) para discorrer a respeito do assunto.

8 Conclusão

As conclusões do presente trabalho dão conta que as peças e demonstrações contábeis anuais do exercício de 2021 estão de acordo com os princípios e normas gerais do Direito Financeiro e da Contabilidade Pública, estabelecidos pela Lei Federal nº 4.320/1964, Lei Complementar nº 101/00, e na legislação federal e estadual vigentes, representando adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Goiás, em 31 de dezembro de 2021.

É importante reafirmar a importância da busca por alternativas de equalização do equilíbrio das contas públicas no longo prazo, além da verificação do cumprimento, em todos os Poderes e órgãos, dos limites de despesa com Pessoal, endividamento, operações de crédito, garantias e todas as Vinculações Constitucionais, com destaque para a Educação e Saúde.



Diante disso, sobretudo pelo conjunto de ações adotadas pelo Estado de Goiás, opino pela **emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas do exercício de 2021**, nos termos da minuta anexa.

Além disso, no intuito de contribuir com o aprimoramento da gestão e dos demonstrativos e peças contábeis que compõem as Contas Anuais do Governador, sugiro a expedição das determinações e recomendações abaixo:

A - Determinações ao Governo do Estado de Goiás:

1. **Adotar** providências para que, até o final de 2023, seja efetivada a conversão do IPASGO em pessoa jurídica de direito privado, ou **promover** medida com potencial equivalente para resolução dos problemas relatados no item 4.1.
2. **Incluir** na apuração do índice de vinculação com Educação, a partir de 2022, apenas os empenhos da natureza "Repasse Direto e Antecipado a Unidades Administrativas" que guardem pertinência com o disposto na Lei nº 9.394/1996, cujas evidências possam ser efetivamente apresentadas a esta Corte (item 5.2.1).
3. **Publicar**, a partir de 2022 e na periodicidade prevista na legislação, a análise comparativa entre os resultados das 3 (três) últimas avaliações atuariais do Estado (item 6.2).

B - Determinação a Todos os Poderes e Órgãos Autônomos:

1. **Evidenciar**, a partir de 2022, em notas explicativas, o detalhamento sobre a natureza, origem e destinação dos recursos registrados no subgrupo de contas 2.1.8.9.0 - Outras Obrigações a Curto Prazo (item 6.2).



C - Determinação ao Tribunal de Justiça do Estado:

1. **Concluir**, até o final de 2023, com a colaboração do Poder Executivo, a identificação das partes, objeto e montante das lides, de maneira a possibilitar a conciliação dos valores utilizados pelo Estado, a título de Depósitos Judiciais, nos termos da Instrução de Procedimento Contábil - IPC - 15 (item 6.3).

D - Recomendações ao Governo do Estado de Goiás:

1. **Compatibilizar** o sistema *Business Objects* à contabilidade oficial, no que se refere aos valores orçado e autorizado das reservas de contingência e do Regime Próprio de Previdência (item 2).

2. **Demonstrar**, nas contas anuais, os resultados atinentes às metas governamentais convergentes à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas - ONU (item 2.2).

3. **Evidenciar**, no Anexo 11 da Lei nº 4.320/64, a segregação dos créditos especiais e extraordinários, nos termos da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 (item 2.4).

4. **Ajustar**, no demonstrativo "Quadro de Detalhamento de Despesas por Grupo e Fonte", a distribuição dos valores das reservas de contingência e do Regime Próprio de Previdência nas devidas classificações programáticas (item 2.4).

5. **Adotar** as providências necessárias ao encerramento do processo de liquidação da CAIXEGO, CASEGO, PRODAGO e METAGO, em conformidade com o Decreto nº 9.659/2020 (item 2.4).

6. **Normatizar** os gastos com publicidade e propaganda, com o objetivo de definir parâmetros para a realização de campanhas institucionais e coibir a indevida promoção de mandatos ou de gestores, nos termos do art. 92, § 1º, da Constituição Estadual (item 3.4).



7. **Orientar** os responsáveis pela Administração Financeira e Contábil dos órgãos do Estado para evitar falhas operacionais que levem à ocorrência de fontes de recursos com saldo negativo. (item 4.10).
8. **Envidar** esforços para que a contabilização da Renúncia de Receitas se dê conforme prevista no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (item 4.13).
9. **Adequar** o registro das provisões previdenciárias ao modelo definido nos instrumentos legais e normativos pertinentes (item 6.2).
10. **Promover** capacitação técnica aos servidores que atuam nas liquidações e pagamentos dos órgãos estaduais, para a necessária inserção das justificativas acerca da eventual inobservância da ordem cronológica no SiofiNet - Decreto Estadual nº 9.561/2019 (item 7.1).

E - Recomendação aos demais Poderes e Órgãos Autônomos:

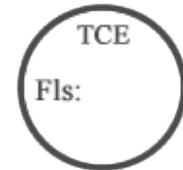
1. **Regulamentar** a Ordem Cronológica de Pagamentos no âmbito de suas atuações ou **adotar** formalmente o Decreto Estadual nº 9.561/2019 (item 7.1).

F - Recomendação ao Governo do Estado e ao Tribunal de Justiça:

1. **Integrar** os sistemas contábil (Secretaria de Estado da Economia) e de gestão de precatórios (Tribunal de Justiça) para equacionamento das questões tratadas no item 4.7.

Goiânia, junho de 2022.

Celmar Rech
Conselheiro Relator



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

RELATÓRIO/VOTO Nº 360/2022 - GCCR



Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 202100047000262 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
<http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=061141452131402771542281152981032432202561>