



Contas Anuais do Governador Estado de Goiás

ANÁLISE DO RELATOR
exercício de 2022





Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Gabinete do Conselheiro Kennedy Trindade

Contas Anuais do Governador Estado de Goiás

Análise do Relator Exercício de 2022

Conselheiro
Kennedy de Sousa Trindade

Goiânia, junho de 2022



Sumário

1.	Introdução	4
2.	Conjuntura Econômica	8
3.	Ações Setoriais do Governo	13
4.	Gestão Orçamentária e Financeira	16
5.	Gestão Fiscal.....	21
6.	Vinculações Constitucionais	32
6.1.	Repartição das Receitas tributárias.....	33
6.2.	Aplicação de Receita na Educação.....	34
6.3.	Aplicação de Receita na Saúde	37
6.4.	Aplicação de Receita no Fundo Cultural	39
7.	Gestão Patrimonial	41
8.	Ponderações Sobre Ações Governamentais Específicas	48
8.1.	Ordem Cronológica de Pagamentos Públicos	48
8.2.	Sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário.....	50
8.4.	Regime de Recuperação Fiscal - RRF	56
9.	Determinações e Recomendações do TCE-GO nas Contas do Governador - Exercício de 2021	63
10.	Conclusão	67



1. Introdução

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás desempenha, nestes autos, a primeira das competências que lhe são constitucionalmente atribuídas: apreciar e emitir Parecer Prévio Conclusivo, de caráter opinativo, sobre as contas do Governador do estado, em conformidade com o disposto no artigo 26, inciso I, da Constituição Estadual, e nos artigos 55-A a 58 da Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007 - Lei Orgânica do TCE-GO.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, coube a este gabinete, por sorteio, a relatoria do processo nº 202200047001872.

As contas que ora se apreciam são relativas ao exercício de 2022, ano que marcou o encerramento do primeiro mandato do Governador Ronaldo Caiado, eleito em 2018 para governar o estado de Goiás nos exercícios de 2019 a 2022.

O quadriênio foi marcado por desafios de ordem mundial, com destaque para a pandemia de COVID-19, em razão da qual a Organização Mundial da Saúde, em 2020, conclamou todos os países do mundo a desenvolver ações capazes de, simultaneamente, proteger a saúde de suas populações, minimizar as perturbações econômicas e sociais e respeitar os direitos humanos.

Ainda num contexto de crise, no ano seguinte, em agosto de 2021, o estado de Goiás formulou pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) oferecido pelo Governo Federal para os estados e o Distrito Federal como instrumento de ajuste frente a situações de desequilíbrio fiscal.

A Lei estadual nº 20.511, de 11 de julho de 2019, autorizou o estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, cujo Plano contemplou um conjunto de medidas austeras, pois que as ações pactuadas ensejaram diversificados limites de gastos ao setor público, os quais passaram a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2022.

Soma-se a esse cenário restritivo o fato de que, em fevereiro de 2022, o mundo assistiu ao acirramento dos conflitos existentes entre Rússia e Ucrânia, com a



deflagração da guerra cujos desdobramentos vêm afetando, desde então, o mercado mundial, impactando também a economia brasileira.

Por fim, entre outubro de novembro de 2022, os brasileiros foram às urnas numa eleição polarizada que, segundo especialistas, aumentou ainda mais o "nervosismo" e as oscilações do mercado.

Foi nesse contexto, portanto, que se encerrou o primeiro mandato do Governo Ronaldo Ramos Caiado, no exercício de 2022, cujas contas foram tempestivamente entregues a esta Corte.

De acordo com o art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), as contas submetidas pelo Governador a Parecer Prévio das Corte de Contas devem incluir as dos Presidentes da Assembleia Legislativa, do Judiciário e do Chefe do Ministério Público. No entanto, os efeitos do referido dispositivo foram suspensos em face de liminar concedida em 09/08/2007 pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.238.

Dessa forma, ressalta-se que o Parecer Prévio abrange apenas as contas prestadas pelo Governador, independentemente de tratarem também de informações e análises sobre a execução orçamentária e financeira dos outros Poderes e Órgãos Autônomos, que têm as contas de seus gestores julgadas em processos distintos por esta Corte de Contas (Inciso II, do art. 71, da CF).

Impende destacar que, nos termos do art. 174 da Resolução nº 22/2008 - Regimento Interno do TCE-GO (RITCE), as Contas Anuais do Governador abrangem todas as receitas e despesas públicas, e devem conter os Balanços Gerais do Estado e o Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, sobre a execução dos orçamentos.

O acompanhamento das contas em discussão se fez, paulatinamente, no decorrer do exercício de 2022, por meio das informações prestadas bimestralmente nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária - RREO, as quais demonstraram o modo como o estado promoveu a execução orçamentária, principalmente em relação



às ações governamentais estabelecidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Tais informações foram prestadas no bojo dos seguintes processos: a) 202200047001640-RREO/1º Bimestre de 2022; b) 202200047001641-RREO/2º Bimestre de 2022; c) 202200047002469-RREO/3º Bimestre de 2022; d) 202200047003954-RREO/4º Bimestre de 2022; e) 202200047003955-RREO/5º Bimestre de 2022; f) 202300047000654 - RREO/ 6º Bimestre de 2022.

A análise da presente prestação de contas foi realizada pelo Serviço de Fiscalização de Contas de Governo, unidade integrante da Gerência de Fiscalização de Contas. A equipe designada para proceder à análise das contas foi composta pelos servidores Carolina Oliveira da Silva; Denize Faleiro Valtuille; Gustavo Henrique de Farias; Juarez Batista Rodrigues, Stanley Gonçalves Torres e Suzie Hayashida Cabral; sob a coordenação dos titulares das unidades de contas Pedro Henrique Bastos - Gerente e André Pinheiro de Magalhães - Chefe e do Secretário de Controle Externo, Sérgio Túlio Teixeira e Silva.

Os trabalhos de análise também contaram com o apoio do Serviço de Informações Estratégicas e da Gerência de Tecnologia da Informação, cujos titulares, Maurício Borges de Jesus e Licardino Siqueira Pires, e suas respectivas equipes, se empenharam em fornecer ferramentas tecnológicas e informações estratégicas cruciais para o pleno exercício do controle externo incumbido a esta Corte.

Os esforços reunidos de tais servidores permitiram que, apesar das limitações de tempo, fosse emitido um Relatório Técnico (Doc. 280) com informações consistentes, fidedignas, tempestivas, relevantes e transparentes, as quais subsidiam, de modo decisivo, tanto esta análise do Relator, quanto a emissão do Parecer Prévio pela Corte de Contas.

Importante ressaltar que referido Relatório também tem servido, ao longo dos anos, como importante fonte de consulta e pesquisa para os cidadãos e para as mais variadas instituições, oportunizando, assim, maior difusão do conhecimento acerca da gestão pública.



Por esse motivo, ressalto que a análise que hora se faz toca apenas nos pontos considerados mais relevantes das contas, pelo olhar desta Relatoria, que tem nos trabalhos realizados pela Gerência de Fiscalização de Contas sua referência primordial.

A unidade conta com equipe experiente e multidisciplinar, marcada pelos atributos da autonomia e da imparcialidade, especializada no exame das contas públicas, motivo pelo qual oriento aos nobres pares e todos os demais interessados, que uma análise mais aprofundada sobre os temas aqui sintetizados seja buscada no documento produzido pela Gerência.

Às referidas equipes, registro meu reconhecimento pelo constante aprimoramento dos trabalhos realizados, e meus agradecimentos pela parceria colaborativa estabelecida no decorrer das atividades que se desenvolveram no decorrer do exercício de 2022. Merecem destaque as diversas reuniões promovidas com a participação de representantes da Secretaria de Estado da Economia e de outros órgãos do Executivo, cuja atuação também foi marcada pela cordialidade e disponibilidade para debater os temas que, por sua relevância e complexidade, exigiram verticalização no exame empreendido pelo controle externo.

Cumpre salientar que a instrução dos presentes autos conta com o douto Parecer do Ministério Público de Contas (Doc. 283), nos termos do que dispõe o art. 71, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Por fim, merece registro a importância da presente prestação de contas não apenas para o TCE-GO, como órgão fiscalizador, mas também para toda a população do estado que, usufruindo de seu direito de acesso à informação, a partir da análise realizada, poderá avaliar em que medida as ações desenvolvidas pelo Governo estadual, em 2022, contribuíram para atender aos interesses da coletividade, garantindo maior qualidade de vida ao povo goiano.



2. Conjuntura Econômica

Neste ponto da análise, pretende-se fazer uma rápida contextualização do exercício de 2022 nos cenários estadual e nacional, apresentando indicadores econômicos e sociais considerados mais relevantes no período.

As informações doravante prestadas baseiam-se principalmente nos estudos desenvolvidos pelo Instituto Mauro Borges (IMB), órgão referência em pesquisas e estatísticas nas áreas de economia, geoprocessamento, geografia e avaliação de políticas públicas no estado de Goiás.

Também são trazidos ao texto dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o mais relevante provedor de informações geográficas e estatísticas do Brasil, e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), responsável por promover e realizar pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira.

De modo complementar, outras instituições se apresentam como fonte de informações, a exemplo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), cuja rede de pesquisa também abastece os setores público e privado com estudos relevantes de interesse nacional.

Para evitar redundâncias ou repetições desnecessárias e buscando garantir a objetividade possível à presente análise, realço que grande parte das informações ora apresentadas podem ser acessadas, com maior detalhamento, no Relatório Técnico produzido pelo Serviço de Fiscalização de Contas de Governo desta Corte (Doc 280), bem como no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Executivo (Doc. 9), elaborado pela Controladoria Geral do Estado, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 174 do Regimento Interno do TCE-GO, e em observância ao item 23 do Anexo Único da Resolução Normativa do TCEGO nº 7/2018.

Conforme anteriormente anunciado, o ano de 2022 encerrou o primeiro mandato do governador, iniciado em 2019. Vale lembrar que em boa parte do quadriênio compreendido entre 2019 e 2022, como já dito, o mundo viveu não apenas uma



adversidade no campo da saúde pública, mas também uma crise sem precedentes, com consequências sociais, humanitárias e econômicas que repercutiram globalmente, em razão da pandemia de COVID-19. O governo de Goiás, inicialmente, impôs várias restrições para tentar controlar a disseminação do vírus, incluindo o fechamento de escolas, o cancelamento de eventos públicos e a limitação de horários de funcionamento de estabelecimentos comerciais.

Disponibilizadas nacionalmente as vacinas, foi perceptível o empenho do governo do estado para estimular e garantir a vacinação da população, preocupação que merece destaque, dada a importância de estratégias de combate à desinformação quanto à eficácia das vacinas.

Apesar de tais esforços, Goiás despontou, no Centro-Oeste, como o estado com o maior número de casos e de mortes confirmadas, com taxa de mortalidade, em termos nacionais, menor apenas do que as constatadas no Mato Grosso, no Paraná, em Rondônia e no Rio de Janeiro.

No Brasil foram registrados mais de 37 milhões de casos de COVID-19, com a confirmação de mais de 700 mil mortes. Em Goiás, de acordo com dados publicados pelo DATASUS, em 1º de junho de 2023, foram registrados, 1.932.515 casos, com um total de 28.200 mortes em decorrência da COVID-19.¹

Em 2022, embora os números da COVID-19 estivessem variando no Brasil e no mundo, com perspectiva de retrocesso da pandemia, foram observados também ciclos de aumento do número de casos. Segundo especialistas, o surgimento de novas ondas da doença ocorreu e ocorre em menor escala, ainda hoje, em razão do grande poder de mutação do vírus e à transitoriedade da imunidade alcançada graças às campanhas de vacinação, motivo pelo qual a Organização Mundial da Saúde (OMS) considerou que o mundo ainda vivia sob uma emergência sanitária. Mas o fato é que, no decorrer de 2022, o cenário que se desenhou foi diferente daquele enfrentado em 2020 e em 2021.

¹ <https://covid.saude.gov.br/>



No ano de 2022, o Brasil assistiu a uma melhora dos indicadores da pandemia com maior cobertura vacinal da população; melhora na capacidade de resposta do sistema de saúde brasileiro às demandas, redução expressiva das internações e do número de pacientes em UTI- COVID; queda do número de novos casos e uma redução expressiva no número de óbitos por COVID-19.

Com o avanço da cobertura vacinal e a melhora dos indicadores epidemiológicos, o exercício de 2022 marcou, portanto, um retrocesso mais seguro e sustentado da pandemia, no Brasil e em Goiás, apesar do surgimento de novas variantes e o aumento circunstancial do número de casos.

Com o cenário pandêmico mais estável, a economia brasileira começou a dar sinais de recuperação, apesar de impactada pelos desdobramentos da guerra entre a Rússia e a Ucrânia.

Num mundo cada vez mais globalizado, marcado pelo avanço das tecnologias de comunicação e de transporte, bem como pelos acentuados fluxos comerciais e financeiros, caracterizado ainda por uma integração cada vez maior entre países, economias, culturas e sociedades ao redor do mundo, as consequências econômicas e políticas da guerra, no contexto global, interferiram diretamente na geopolítica, nos acordos diplomáticos e no comércio internacional.

Dados da pesquisa conduzida pela Fundação Getúlio Vargas, realizada em março de 2022, e divulgada em matéria do Jornal *O Popular*, edição do dia 1º de março de 2022, indicaram, já naquela época, que os efeitos da guerra poderiam atingir a economia goiana, impactando diretamente os preços de alimentos, dos combustíveis e dos juros por influência do câmbio, cujas altas se fizeram sentir especialmente no ano de 2022.

Por outro lado, os preços das *commodities* agrícolas, assim como as do petróleo, também dispararam com o início do conflito, elevando os ganhos dos produtores nacionais.



De acordo com dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro havia crescido 1% no primeiro trimestre de 2022, em relação ao quarto trimestre de 2021, e 1,7% se comparado ao mesmo período do ano anterior.

No plano internacional, o Brasil ficou na 28ª colocação no ranking mundial de crescimento, encerrando o ano de 2022 com um crescimento acumulado de 2,9%, totalizando R\$ 9,9 trilhões em valores correntes, conforme publicado na Carta de Conjuntura do IPEA²

De acordo com a Controladoria Geral do Estado (Doc. 9, fls. 16), os setores de agropecuária, indústria e serviços encerraram o ano com taxas positivas e com índices superiores ao ano de 2019, anterior ao início da COVID-19

O Produto Interno Bruto (PIB) é um indicador econômico que está relacionado com a atividade econômica de um lugar. O indicador apresenta a soma de todos os bens e serviços produzidos em uma área geográfica, em um determinado período, representando a dinâmica econômica do lugar e apontando o possível crescimento da economia.

Em seus esclarecimentos, o IBGE alerta para o fato de que o PIB é "um indicador síntese de uma economia. Ele ajuda a compreender um país, mas não expressa importantes fatores, como distribuição de renda, qualidade de vida, educação e saúde. Um país tanto pode ter um PIB pequeno e ostentar um altíssimo padrão de vida, como registrar um PIB alto e apresentar um padrão de vida relativamente baixo."

Segundo o Instituto Mauro Borges, em 2022, o setor de Serviços em Goiás registrou um crescimento de 6,2%, impulsionado pelas atividades de informação, serviços profissionais, científicos e técnicos, serviços administrativos e complementares, além de administração; educação; saúde pública, defesa e seguridade social. Esses resultados positivos nos últimos dois anos, de acordo com o Instituto,

² <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/03/desempenho-do-pib-no-quarto-trimestre-de-2022/#:~:text=O%20PIB%20recuou%200%2C2,9%20trilh%C3%B5es%20em%20valores%20correntes.>



estão diretamente relacionados com a retomada das atividades produtivas após a pandemia.

Com área territorial equivalente a 340.242,859km², população estimada em 7.206.589 pessoas no ano de 2021, e rendimento mensal domiciliar *per capita* estimado em R\$ 1.619,00 em 2022, segundo dados do IBGE, Goiás figura como a nona maior economia do Brasil, contribuindo com cerca de 3% no PIB nacional.

O estado assume lugar proeminente no cenário econômico nacional, especialmente em razão da forte presença da agropecuária que cresceu 7,7% no ano de 2022, destacando-se, nesse eixo, o bom desempenho da soja e da cana-de-açúcar. Na pecuária, o estado é destaque em rebanho bovino e está entre os maiores produtores nacionais, segundo dados colhidos nas publicações do Instituto Mauro Borges³. A indústria extrativa, por sua vez, encerrou o ano de 2022 com uma taxa positiva de 3,3%.

A produção de *commodities* é impulsionada pelas atividades agropecuárias e minerais, sendo que, ao longo da história, a maioria das exportações de Goiás é composta por produtos relacionados à soja, carnes e minerais.

O comércio varejista goiano obteve uma taxa acumulada de 1,5%, influenciada pela atividade de comércio de veículos, motocicletas, partes e peças, que acumulou alta anual de 8,2%.

Convém ressaltar que as variáveis relacionadas com o comércio exterior também foram positivas em 2022. Goiás ficou na 8ª posição no ranking nacional, com participação de 4,23% nas exportações do país. Ainda em termos locais, nesse contexto, a balança comercial goiana apresentou um saldo positivo de US\$ 8,111 bilhões.

Quanto ao mercado de trabalho formal, observou-se um saldo de 87.719 empregos, o que representou um aumento de 17,98% em relação ao mesmo período do ano anterior, sendo que, na região Centro-Oeste, o estado de Goiás foi o que mais

³ <https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/goias-em-dados/godados2022.pdf>



gerou empregos formais, alcançando a 7ª posição entre as unidades da federação no quantitativo de admissão e de desligamento, sendo o setor de serviços um dos maiores geradores de renda e empregos no estado.

Conclusivamente, importante transcrever parte da análise realizada pelo Serviço de Fiscalização de Contas de Governo, que assim se posicionou (Doc. 280, fls. 31 e 33):

Segundo a Fundação Getúlio Vargas (processo nº 202200047001872, evento 9, pág. 30), riscos de uma possível desaceleração econômica estão previstos à medida que há esgotamento do crescimento de setores antes afetados, a manutenção de preços elevados e uma política econômica mais conservadora.

Ou seja, mesmo com a melhora do mercado de trabalho, a inflação continua sendo um fator de pessimismo para os consumidores, aliado ao cenário de endividamento das famílias, principalmente aquelas de menor renda. O aumento do pessimismo está relacionado diretamente a fatores econômicos como a desaceleração do consumo e a perspectiva de enfraquecimento da atividade ao longo de 2023, em função do ciclo de aperto monetário em curso.

[...]

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

Assim, considerando a posição estratégica do Estado para a infraestrutura de transportes do país, mais que planejar políticas públicas para a exploração dessa potencialidade, como foi feito nas últimas décadas sem grandes avanços, o gestor público deve executar de maneira assertiva tais políticas, seja por meio de ações diretas ou de parcerias com o setor privado, sob pena de estagnar a economia de Goiás por um longo período.

3. Ações Setoriais do Governo

Os principais instrumentos de planejamento orçamentário da administração pública, constitucionalmente previstos, são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), por meio dos quais são estabelecidas diretrizes, objetivos e metas a serem alcançados.



Enquanto o PPA abrange o planejamento de 4 anos, iniciados no segundo ano de mandato do chefe do executivo e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor, LDO e LOA são ferramentas de programação anuais, intrinsicamente articulados, pois que o primeiro orienta a elaboração dos dois últimos.

Organizado em programas e estruturado em ações que resultem em bens e serviços para a população, o Plano Plurianual do estado de Goiás para o quadriênio 2020-2023, em cumprimento ao que estabelece o art. 110, § 1º da Constituição Estadual, foi aprovado pela Lei nº 20.755, de 28 de janeiro de 2020. O Plano foi publicado no Diário Oficial do Estado de Goiás em 28 de janeiro de 2020 e disponibilizado nos sites da Secretaria da Economia e da Casa Civil.

Foram estabelecidos 8 (oito) Eixos e Objetivos Estratégicos para o PPA 2020-2023, aos quais foram vinculados 43 programas finalísticos e de gestão que, segundo a Secretaria de Estado da Economia, seriam avaliados, no decorrer de sua execução, por meio de indicadores de resultados, levando em consideração seus impactos socioeconômicos.

Coordenado pela Secretaria de Estado da Economia e elaborado em conjunto com as demais secretarias e órgãos do Governo, o PPA 2020-2023 buscou contemplar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. A transparência também foi um tema que ganhou destaque no PPA vigente. O art. 9º, § 1º da Lei nº 20.755/2020 previu que as informações sobre o acompanhamento do PPA 2020-2023 seriam disponibilizadas, em linguagem simples, no Portal da Transparência do Estado de Goiás, o que recomenda-se ser averiguado por esta Corte em trabalhos de fiscalização sobre o tema, em breve.

O orçamento do exercício de 2022 contemplou um percentual 14,07% superior ao que foi orçado no ano anterior, alcançando o valor total de R\$ 37.828.000.000,00, sofrendo um acréscimo de 14,89% em razão de novas demandas identificadas no decorrer da vigência da Lei Orçamentária, passando para R\$ 43.461.177.793,24.



Desse montante, um total de R\$ 38.761.193.279,08 em despesas foram executadas, representando, assim, 102,47% do valor orçado e 89,19% do valor autorizado.

O Eixo Estratégico 2 - *Goiás da Governança e Gestão Transformadora*, que tem como intuito restabelecer a confiança nas instituições, oferecer serviço de qualidade para a sociedade, fomentar o controle social e reconhecer e valorizar o servidor como agente transformador da sociedade, foi o eixo de maior representatividade na execução do orçamento, tendo alcançado 76,34% do total de despesas empenhadas.

O Eixo Estratégico 6 - *Goiás da Saúde Integral* foi o que abarcou maior parte dos recursos orçados e despesas executadas, representando 7,73% do valor total inicialmente orçado e 9,01% do total das despesas empenhadas no exercício. Referido Eixo propõe-se a proporcionar maior longevidade e uma vida saudável aos cidadãos goianos, adotando políticas de saúde efetivas e preventivas.

De acordo com a Gerência de Fiscalização de Contas (Doc. 280, fls. 41) "os *Programas Finalísticos* representaram 27,48% do total de despesas orçadas, enquanto os *Programas de Gestão e Especiais* representaram 69,31% do total orçado."

Em relação aos programas finalísticos - que ofertam bens e serviços diretamente à sociedade - a unidade indicou os programas de maior representatividade, por terem respondido por 72,42% dos recursos orçados e 73,19% da despesa executada, quais sejam, o *Programa Saúde Integral*; o *Programa M.O.V.E Goiás* (direcionado à valorização e qualificação dos servidores públicos estaduais, com foco na melhoria do serviço prestado ao cidadão); *Programa Rotas da Produção e do Turismo* e *Programa Educação que queremos*.

Por outro lado, os programas administrativos que englobam a folha dos servidores públicos, bem como gestão e manutenção, representaram 39,79% do orçamento total de 2022. Por fim, os encargos especiais, que envolvem despesas relativas ao pagamento de inativos; juros; encargos; precatórios, sentenças judiciais e amortização da dívida representaram 31,69% da despesa executada pelo Estado.



4. Gestão Orçamentária e Financeira

Uma gestão pública eficiente resulta da integração consistente entre o que foi planejado e o que foi efetivamente executado. Em outras palavras, a execução orçamentária e financeira só pode se tornar um efetivo instrumento de implementação de políticas públicas se for antecedido por um processo igualmente eficaz de planejamento.

No universo da administração pública, considerando a escassez de recursos e as ilimitadas necessidades humanas, necessário que o gestor seja capaz de otimizar o uso dos recursos disponíveis por meio de boas práticas de planejamento, integradas ao acompanhamento e ao controle da execução financeiro-fiscal, garantindo a realização das demandas da coletividade, de interesse geral, atendidas por meio do serviço público.

Nesse contexto, o orçamento constitui-se em peça fundamental da gestão, por meio do qual são definidas as prioridades do governo, cuja execução, acompanhamento e fiscalização contribuem de modo decisivo para o equilíbrio das contas públicas.

Para o exercício de 2022, o orçamento do estado foi aprovado pela Lei Estadual nº 21.232/2022, estimando e fixando, respectivamente, receita e despesa em R\$ 39.370.606.000,00.

No decorrer do ano, de acordo com as novas necessidades vislumbradas pela gestão, foi aprovado um acréscimo de R\$5,663 bilhões aos valores inicialmente previstos.

Conceitualmente, os créditos adicionais são utilizados como mecanismo de retificação do orçamento, consistindo em "autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento", nos termos do que dispõe o art. 40 da Lei nº 4.320/1964.

Em 2022, houve um acréscimo de 43,79% da despesa inicialmente fixada na Lei Orçamentária Anual, equivalente a R\$16.654.475.561,97, no entanto, a análise da



unidade técnica ficou comprometida em relação aos créditos que tiveram como fonte de recursos o superávit financeiro.

Foram verificadas, pela Gerência de Fiscalização de Contas, "divergências entre os valores utilizados para a abertura dos créditos adicionais e o saldo disponível na fonte referenciada, por Unidade Orçamentária", sugerindo que "em algumas situações o recurso da fonte não era suficiente para dar suporte à abertura de créditos adicionais na Unidade Orçamentária" (Doc.280, fs. 52).

A unidade de controle fez as seguintes ponderações em seu Relatório Técnico (Doc, 280, fls. 53):

Ressalta-se que, legalmente, não há impedimento para que os recursos disponíveis na fonte superávit financeiro, oriundos do Tesouro Estadual e do Fundo Protege Goiás, sejam utilizados como fonte para abertura de créditos adicionais em outras unidades orçamentárias, já que o Tesouro Estadual é o caixa central provedor de recursos e que o referido Fundo foi criado com a finalidade de destinar recursos financeiros às unidades executoras de programas sociais no Estado.

Contudo, considerando os aspectos relacionados à transparência, é importante que o Anexo 11A indique, detalhadamente, em qual Unidade Orçamentária (Tesouro Estadual, Fundo Protege Goiás, etc.) foi apurado o saldo que deu origem ao crédito adicional tendo como fonte o superávit financeiro aberto para outra Unidade Orçamentária, e que se mantenha a situação Superávit Financeiro Diretamente Arrecadado para os casos em que a origem e aplicação dos recursos tenha sido a mesma Unidade Orçamentária.

Nestes termos, coaduno com o posicionamento técnico que defendeu a necessidade de melhorias na transparência do Anexo 11A, com expedição de recomendação ao Governo de Goiás, no sentido exposto.

Ainda sobre os créditos adicionais, vale registrar que 98,89% dos que foram abertos tinham natureza suplementar (para complementar ou reforçar uma dotação orçamentária já existente na LOA), enquanto 1,11% dos créditos adicionais foram abertos na qualidade de créditos especiais (para incluir despesas no orçamento para as quais não houve dotação orçamentária específica).



Quanto à receita, foram arrecadados, ao final de 2022, um total de R\$43.499.511.461,12, valor que representou 9,74% acima da receita líquida inicialmente prevista, qual seja, R\$37.828.000.000,00. Em relação ao ano anterior, observou-se um acréscimo de R\$8,653 bilhões na arrecadação, destacando-se, no montante final, os recursos auferidos por meio de tributos (impostos e taxas) e transferências correntes, advindas principalmente de recursos da União, tais como FPE e FUNDEB. O excesso de arrecadação também foi registrado em todos os Poderes e órgãos autônomos.

Do total de despesas autorizadas para o exercício de 2022, 89,19% das mesmas foram empenhadas, o que representou um acréscimo de 13,87%, ou seja, um aumento de R\$4,722 bilhões em relação ao que foi empenhado no ano anterior.

De acordo com informações prestadas pela Controladoria Geral do Estado (Doc. 9, fls. 94), em 2022, o valor total da despesa empenhada foi de R\$ 48.338.304.247,24. Entretanto, considerando a movimentação orçamentária dentro do exercício, foram anulados R\$9.577.110.968,16 desse total, resultando em um saldo empenhado de R\$ 38.761.193.279,08.

Quanto à liquidação da despesa, ainda de acordo com a CGE, o montante liquidado foi equivalente a R\$40.882.918.845,77, sendo que, com a anulação de liquidação na ordem de R\$ 3.634.608.872,55 e valor estornado de liquidação de R\$ 27.459,73, o saldo liquidado foi de R\$ 37.248.337.432,95.

As despesas com Pessoal e Encargos Sociais permaneceram como destinação de grande parte dos recursos aplicados em 2022, correspondendo a 54,02% dos gastos realizados naquele exercício.

Chama a atenção, nos dados apresentados pela Gerência de Fiscalização de Contas, o acréscimo vultoso das despesas de capital relacionadas com Amortização da Dívida, mas o aumento se explica em virtude do que foi previsto no Plano de Recuperação Fiscal do estado.



Referido Plano indicou como medida de ajuste fiscal, a reestruturação da operação de crédito celebrada com o Banco do Brasil - BB, contrato nº 20/00001-4, de 08 de agosto de 2013, a partir de novo contrato de operação de crédito contraído junto ao BIRD, operação que se inseriu no *Programa de Sustentabilidade Fiscal, Econômica e Ambiental* do Estado de Goiás, no valor de R\$ 2.494.249.731,82.

Tais dados foram apresentados no Relatório de Acompanhamento nº 1/2023 (constante do processo nº 202200047000474, doc. 15), cuja fiscalização foi realizada, por orientação dessa relatoria, com o objetivo de avaliar a execução e o monitoramento do Plano de Recuperação Fiscal, por parte do Poder Executivo, com a finalidade de aferir a eficiência na sua implementação em Goiás.

Em relação aos gastos com publicidade e propaganda, importante ressaltar que, atendendo recomendação proferida por esta Corte, por ocasião da apreciação das Contas do Governador relativas ao exercício de 2021, foi editado, pelo Poder Executivo, o Decreto Estadual nº 10.249, de 4 de abril de 2023, regulamentando os gastos do Governo do Estado de Goiás com publicidade e propaganda.

De acordo com a Nota Técnica nº 1/2022 - SECOM/SUPMDP-18247, de 29/11/2022, elaborada pela Superintendência de Mídias Digitais e Publicidade da Secretaria de Estado de Comunicação (Doc.9, fls. 418), o Decreto foi elaborado após ampla consulta a diversas entidades nacionais representativas do mercado publicitário, de forma a obter subsídios para definir parâmetros com gastos de publicidade, adotando, por fim, o modelo utilizado no âmbito do governo federal, traçando as diretrizes e os objetivos das ações de comunicação, que, por sua vez, guardam pertinência com os princípios constitucionais da Administração Pública.

Feitas tais considerações, espera-se que as normas trazidas pelo referido Decreto, em observância à recomendação desta Corte, possam efetivamente contribuir para legitimar a realização de campanhas institucionais e coibir a indevida promoção de mandatos ou de gestores, conforme pretendido pelo texto constitucional, o que deverá ser avaliado em novas frentes de fiscalização desta Corte, tendo por objeto os gastos com publicidade e propaganda no estado.



Por fim, observou-se que os gastos com publicidade e propaganda, no exercício de 2022, alcançaram o montante de R\$107.307.577,63 e tiveram uma redução de 13,73% em relação às mesmas despesas realizadas no ano de 2021.

Buscando evitar que o governo use dívida para financiar gastos de seu dia a dia, como salários, aposentadorias e custeio da máquina pública, a Constituição Federal criou, a partir de seu art. 167, a chamada *Regra de Ouro*, que veda, em linhas gerais, a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital.

Com a fixação da regra, o constituinte buscou privilegiar o investimento público, em benefício não apenas da geração presente, mas vislumbrando o bem estar das gerações futuras, motivo pelo qual instituiu o mecanismo como forma de coibir o endividamento do estado para custear despesas correntes, dada a tendência histórica de os gastos públicos, no Brasil, se concentrarem em despesas de manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

De acordo com a análise empreendida pela unidade técnica, as operações de crédito, em 2022, foram realizadas em conformidade com o limite legalmente estabelecido.

Apresentados, sinteticamente, os resultados dos exames realizados em relação às regras insculpidas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovadas para o exercício de 2022, alinhame ao entendimento da unidade técnica, reiterando a necessidade de incrementar a transparência das informações constantes do Anexo 11A, concernentes ao Demonstrativo de Créditos Adicionais Abertos, reafirmando não terem sido detectadas nas informações prestadas outras impropriedades ou irregularidades que mereçam registro, em relação à execução orçamentária e financeira analisada.



5. Gestão Fiscal

A Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu limites e condições voltadas para as finanças públicas buscando garantir a saúde financeira dos entes e poderes públicos, assegurando a devida transparência, a fim de que os cidadãos possam não apenas participar, como também fiscalizar as ações realizadas pelos órgãos públicos, num viés que revela o perfil essencialmente democrático da referida Lei.

Tais limites e condições se fazem ainda mais necessários em períodos de escassez e de crise, a exemplo das que ocorreram, mundialmente, num passado recente, em razão da pandemia de COVID-19 e da guerra entre Rússia e Ucrânia, cujos efeitos se fazem sentir ainda hoje. Em Goiás, os limites estabelecidos pela adesão ao Regime de Recuperação Fiscal também impuseram severas restrições aos gastos públicos, com o fim último de assegurar o equilíbrio das finanças públicas através de uma gestão fiscal responsável.

A *Receita Corrente Líquida* (RCL), numa definição do Tribunal de Contas da União, é o denominador comum de todos os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo ser definida pela LRF como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria Lei.

A importância da *Receita Corrente Líquida* se revela, por exemplo, no fato de a mesma ser a base para calcular limites das despesas com pessoal, dívidas, operações de crédito, de modo que, quanto mais robusta for a RCL, maiores serão as possibilidades de gastos com pessoal, assunção de dívidas e pagamentos de precatórios e parcelamentos de débitos previdenciários.

Por esses motivos, de suma importância a correta apuração da receita em comento, vez que do referido cálculo, podem advir decisões que repercutem amplamente no âmbito da administração pública e da sociedade em geral.



A *Receita Corrente Líquida* do estado apurada no exercício de 2022 foi de R\$ 137.199.050.718,00 (37,199 bilhões), tendo sido verificada uma variação positiva de R\$ 17,95 % quando comparada a 2021, exercício no qual a RCL havia alcançado o patamar de R\$ 31.539.191.642,00 (R\$ 31,539 bilhões).

Tais valores foram apurados bimestralmente, no decorrer do exercício em exame, por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO, observando-se aumento real da receita tributária e crescimento proporcionado pelo FPE, na casa de 1,02 bilhão de reais.

A unidade técnica chama a atenção para o fato de que, em 2022, as receitas do Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO, no total de R\$1.942.066.829,21, compuseram a RCL, apesar da determinação expedida por esta Corte, em 2021, sobre a necessidade de que o montante das receitas provenientes de serviços prestados pelo Instituto não fossem consideradas para efeito de apuração da RCL.

Ocorre que foi fixado o prazo até 2023 para que tais providências fossem tomadas, não havendo que se falar em descumprimento de decisão da Corte, até porque, conforme amplamente debatido no estado, foram tomadas as providências tendentes a excluir o IPASGO da estrutura do Poder Executivo, devendo suas receitas ser excluídas do cômputo da RCL a partir do presente exercício, cujas contas serão objeto de análise em 2024.

No tocante aos Limites da Despesa com Pessoal, a LRF estabelece para os Estados da Federação o máximo de 60% da RCL para gastos dessa natureza. Nas análises realizadas pela unidade técnica da Corte, foi observado que, no exercício de 2022, todos os Órgãos e Poderes mantiveram suas despesas com pessoal dentro dos limites estabelecidos pela LRF.

O Poder Executivo efetuou gastos com pessoal equivalentes a 40,52% da RCL, enquanto seu limite havia sido estabelecido em 48,60%. Saliente-se que o percentual de despesas realizadas contempla os gastos com pessoal da Defensoria Pública, vez que a LRF não fixou um limite específico para os referidos órgãos estaduais, tendo em



vista que quando da promulgação da LRF, no ano 2000, a autonomia das Defensorias estaduais ainda não havia sido reconhecida.

Quanto ao Poder Legislativo, a título de conhecimento, destaca-se que a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás teve seu limite com gastos de pessoal fixado em 1,50%, sendo que as despesas daquela natureza se mantiveram no percentual de 1,13% da RCL. Do mesmo modo, este Tribunal dispendeu apenas 0,80% do valor da RCL em gastos com pessoal, apesar de seu limite alcançar o percentual de 1,35%, enquanto o TCM também respeitou o teto fixado, com o comprometimento de 0,43% da RCL, quando seus gastos com pessoal poderiam atingir, em termos legais, o máximo de 0,55%.

O Poder Judiciário, por sua vez, atingiu o percentual de 3,92% da RCL, abaixo portanto, do limite de 6,00% da RCL, estabelecido pela LRF. Com limite de gastos fixados em 2,00%, o Ministério Público Estadual apresentou tais gastos na ordem de 1,56%.

Avaliando a evolução do total da despesa com pessoal dos Poderes e Órgãos, observa-se que, comparadas com os gastos registrados no ano anterior, em 2022, tais despesas tiveram aumento de 22,69%, num patamar bem acima da inflação apurada no mesmo período, qual seja, 5,7%, o que pode ser explicado pelas revisões salariais concedidas em 2022, depois de um período de severas contenções em 2020 e 2021, em decorrência dos efeitos da pandemia e a decretação de calamidade pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal delegou a competência para fixação dos limites da dívida dos entes públicos ao Senado Federal, que o fez por meio da Resolução nº 40/2001, estabelecendo que a dívida pública estadual não pode exceder duas vezes a *Receita Corrente Líquida*.

A *Dívida Pública Consolidada* constitui-se no montante total das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. As operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento também integram a dívida pública consolidada.



De acordo com o que foi exposto no Relatório Técnico (Doc. 280, fls. 285), "a dívida bruta aumentou R\$ 1,5 bilhão no período 2021/2022, resultado da suspensão de pagamento da dívida nos termos das liminares das ACOs nº 3.262 e 3.286/2019, e Lei Complementar Federal nº 173/2020. A incorporação desses débitos foi efetuada por meio do RRF ao qual o Estado de Goiás foi submetido, e fundamentado no artigo 23 LC nº 178/2021 e artigo 9º da LC nº 159/2017".

Apurou-se que a *Dívida Consolidada Líquida* foi de R\$ 12,09 bilhões, representando 32,52% da RCL. Deste modo, nos termos do que foi definido pelo Senado Federal nº 40/2001, ficou demonstrado o cumprimento do limite de 200% fixado pela Resolução nº 40/2001.

O saldo da *Dívida Consolidada Líquida* diminuiu em R\$ 2,36 bilhões em comparação com o valor em 31/12/2021. Essa redução resultou do aumento da disponibilidade financeira de R\$ 3,95 bilhões em 2022, sendo relevante destacar que uma das contribuições para esse aumento de recursos foi o recebimento líquido de R\$ 1,7 bilhão proveniente da venda da Celg Transmissão.

Considerando o *Passivos Contingentes* provenientes do Fundo de Aporte à Celg D (FUNAC), bem como decorrentes de ações judiciais envolvendo Programas Protege, Fomentar e Produzir, a Dívida Consolidada Líquida de Goiás totaliza R\$51,5 bilhões, correspondentes a 138,66% da RCL, o que demonstra que apesar de elevada, ainda há margem de aumento da dívida com a adesão a novos contratos de empréstimo.

O limite para *Operações de Crédito* para Goiás em 2022 foi de R\$5.953.335.861,49, correspondente a 16% da RCL apurada naquele exercício, nos termos do art. 7º, I da Resolução do Senado, que estabelece que o montante das operações realizadas em um exercício financeiro não pode ser superior a 16% da RCL.

Conforme já registrado, o estado realizou apenas uma operação de crédito no exercício de 2022, no valor de U\$470.169.600,72 com o objetivo de liquidar os contratos BB - Goiás estruturante e seus aditivos junto ao Banco do Brasil, como parte das ações previstas no Plano de Recuperação Fiscal em vigor.



Não houve *Contragarantias Recebidas* dos estados, dos municípios e das entidades controladas. Foram apurados R\$69.716.535,00 em Concessão de Garantias, ficando tal valor dentro do limite de 22% fixado pela Resolução do Senado, já mencionada.

Conforme registrado pela unidade especializada, o Estado cumpriu os limites estabelecidos para endividamento no exercício de 2022.

No saldo de precatórios, em 31/12/2022, de R\$1.128.407.407,06, observa-se uma redução de 11,28% em relação ao exercício financeiro anterior. Desse valor, 599,3 milhões são referentes a precatórios de natureza alimentar e R\$529,04 milhões referem-se a precatórios de natureza comum. Vale lembrar que a Emenda Constitucional nº 109/2021 prorrogou o prazo para quitação dos precatórios até 31/12/2029, tendo em vista o grande desafio que eles representam para os governos. Registra-se que o Tribunal de Justiça do Estado recebeu R\$510.361.040,79 para pagamentos de precatórios em 2022.

A respeito do tema, destaco a recomendação proferida por esta Corte para o Governo do Estado e para o Tribunal de Justiça, no sentido de promoverem a integração dos sistemas contábil da Secretaria de Estado da Economia e de gestão de precatórios do Tribunal de Justiça. No monitoramento das decisões da Corte, a Secretaria de Estado da Economia e o Tribunal de Justiça do Estado esclareceram, em Nota Conjunta, que a integração deverá ocorrer até setembro de 2023.

Neste sentido, considero oportuno que a recomendação ao Presidente do Tribunal de Justiça e à titular da Secretaria de Estado da Economia seja reiterada, de modo que sejam adotadas, em tempo hábil, as providências necessárias para que a integração entre os sistemas contábil (Secretaria de Economia) e de gestão de precatórios (Tribunal de Justiça) se concretize no prazo programado.

As Metas Fiscais são o elo entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. A LDO 2022 fixou como meta um superávit primário de R\$143,565 milhões. Observou-se que o estado de Goiás cumpriu o resultado primário em 2022, com performance de R\$2,3 bilhões, portanto, bem acima do valor estipulado pela LDO nº



21.064/2021. De acordo com os apontamentos da área técnica, o resultado primário obtido seguiu trajetória positiva nos últimos anos, numa demonstração do esforço feito pelo Governo para cumprir obrigações relacionadas aos juros de sua dívida.

O resultado nominal apurado foi superavitário em R\$2,1 bilhões, dentro, portanto, do estabelecido pela LDO, cuja meta era um aumento de R\$ 78,5 milhões da dívida pública no período, de forma que as análises realizadas demonstraram o cumprimento de todas as metas estabelecidas por meio da LDO para o exercício financeiro de 2022.

No que concerne aos dados da Previdência dos Servidores Públicos Estaduais, observou-se que, de forma consolidada, a previdência apresentou déficit de R\$4,5 bilhões em 2022, sendo que a Goiasprev recebeu mais R\$1,223 bilhão de recursos transferidos por meio do Tesouro Estadual para pagamentos de benefícios previdenciários

Em comparação ao que foi apurado no exercício de 2021, evidencia-se um aumento de R\$690 milhões no período de um ano.

Em 2022, segundo previsões com bases atuariais da Goiasprev, referido déficit deve seguir a tendência de aumento historicamente registrada, alcançando o patamar de R\$ 4,6 bilhões no exercício de 2032. Em relação ao Fundo Financeiro do SPSM (militares), o agravamento do cenário continuará até 2045, quando deverá alcançar o montante anual de R\$2,97 bilhões, previsões ainda mais gravosas do que as registradas na análise das contas referentes ao exercício de 2021.

O Fundo Previdenciário apresentou saldo de aplicações financeiras de R\$ 133.311.178,61 em 31/12/2022.

Na tentativa de manter o equilíbrio entre as receitas e despesas previdenciárias, o Tesouro Estadual aportou cerca de R\$4,6 bilhões no exercício de 2022, sendo que dos valores aportados, R\$319 milhões referem-se aos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas.



Foi demonstrado que, em 2022, R\$586,8 milhões de despesas com inativos e pensionistas foram executadas diretamente pelos Poderes e Órgãos Autônomos, situação que, no entender da unidade técnica, revela a necessidade de avaliação conforme exposto a seguir:

No exercício financeiro em análise, o montante de R\$ 586,8 milhões de despesas com inativos e pensionistas foi executado diretamente pelos Poderes e Órgãos Autônomos, ou seja, fora do órgão previdenciário, não impactando o déficit. Nesse sentido, se essas despesas possuem natureza relativa à benefícios previdenciários, não deveriam ser pagos pelos Poderes e Órgãos Autônomos (LC Estadual nº 167/2021), ou seja, não deveriam ser pagos fora do órgão previdenciário. Caso contrário cabe estabelecer uma classificação da natureza da despesa para segregar esses valores, pagos a inativos e pensionistas, mas que não se relacionem com benefícios previdenciários.

Neste sentido, entendo como pertinente a proposta de que seja expedida recomendação ao Poder Executivo do Estado de Goiás nos exatos termos sugeridos pela equipe técnica para que, por meio da Goiasprev e da Secretaria de Estado da Economia, faça estudos, observando a LC Estadual nº 167, de 7 de dezembro de 2021, e valide se os pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas reconhecidos administrativa ou judicialmente possuem ou não natureza previdenciária, promovendo mecanismos, na classificação da despesa, capaz de segregar essa informação, se for o caso.

O art. 36 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, define os *Restos a Pagar* (RP) como as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício de referência, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Na análise realizada, observou-se que os Restos a Pagar de Exercícios Anteriores totalizavam R\$3,8 bilhões em 31/12/2021, tendo sido pagos R\$ 2,4 bilhões, bem como cancelados R\$637,98 milhões. Do montante cancelado, R\$ 105,43 milhões referiam-se a *Restos a Pagar Processados*. Acrescente-se que 98,59% dos cancelamentos ocorreram no Poder Executivo. Ao final do exercício, verificou-se o montante de R\$562,53 milhões de Restos a Pagar de exercícios anteriores que, somados à inscrição no exercício (1,64 bilhão), totalizaram R\$2,33 bilhões. A título de



comparação, foi verificada redução dos cancelamentos na casa de 59,26% em relação ao exercício anterior.

Apurou-se que a partir do exercício de 2022, conforme Instrução Normativa nº 1513/2022 - ECONOMIA, foi instituído o novo ementário da Fonte ou Destinação de Recursos (FR), a partir de quando foi perceptível a existência de fontes negativas relacionadas a *Recursos Extraorçamentários* na Defensoria Pública, Poder Executivo, Poder Judiciário e Tribunal de Contas dos Municípios:

Da análise das fontes pelos seus códigos principais apenas é perceptível a existência de fontes negativas relacionadas a *Recursos Extraorçamentários* (860 a 869). Todavia, analisando as fontes por sua codificação completa, desconsiderando apenas o exercício da fonte (E), ou seja, o exercício, verifica-se a existência de fontes negativas na Defensoria Pública, Poder Executivo, Poder Judiciário e Tribunal de Contas dos Municípios, ressaltando que o detalhamento da Fonte 100 (DDDD) foi consolidada no Poder Executivo, vez que tal rubrica é de responsabilidade do Tesouro Estadual. (Doc. 280, fls. 123)

Por meio das notas técnicas apresentadas pela Secretaria de Estado de Economia, notou-se que a Superintendência Contábil vem adotando várias medidas com o objetivo de equalizar a existência de fontes negativas por meio de instruções/reuniões com as áreas setoriais de contabilidade dos demais órgãos. No entanto, a unidade técnica ainda argumenta o seguinte:

Em que pese o fato de que os maiores valores de fontes negativas estejam concentradas no Poder Executivo, segundo o inciso III, art. 6º do Decreto nº 9.069, de 10 de outubro de 2017, compete aos órgãos setoriais de contabilidade realizar a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial praticados nos órgãos e entidades em ordem cronológica e sistematizada, assim, trata-se de uma responsabilidade que deve ser observada por todos os Poderes e Órgãos Autônomos.

Desse modo, acolhendo a diligente orientação da unidade técnica, "considerando as obrigações dos Órgãos Setoriais de Contabilidade, os quais, conforme análise das determinações e recomendações do Parecer Prévio de 2021, estão sendo orientados pela Superintendência Contábil da Secretaria de Estado da Economia," considero oportuna a expedição da recomendação a todos os Poderes e Órgãos Autônomos para que adotem providências para equalizar eventuais fontes negativas,



divulgando em notas explicativas os saldos negativos das fontes que não foram regularizadas e suas razões.

Tema de recorrentes manifestações deste Tribunal de Contas do Estado, a Conta Única do Tesouro Estadual registrou, no encerramento do exercício de 2022, um saldo de R\$ 8,44 bilhões.

Do total do saldo da CUTE, o montante de R\$ 1.564.724.328,18 está aplicado em CDB, R\$ 6.828.776.068,82 em Títulos Públicos e R\$ 54.241.232,92 em conta corrente.

No que concerne à *Renúncia de Receita*, a unidade técnica propôs-se a analisar os valores renunciados pelo Estado em 2022, bem como os atributos fiscais conferidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ao tema, apontando o montante dos valores de incentivos concedidos por Goiás na atração de investimentos e na redução das desigualdades, bem como avaliar o cumprimento do disposto na LRF, primordialmente em relação à transparência das peças orçamentárias.

Sobre o tema, Lucas Ernesto Gomes Cavalcante e Mariana Luz Zonari⁴ esclarecem que "a renúncia de receita tratada pelo art. 14 da LRF consiste na concessão de incentivos fiscais que visam, necessariamente, ao desenvolvimento econômico e social" (TENÓRIO; MAIA, 1996). Segundo os autores, "o Instituto tem a função de utilizar a desoneração tributária como meio de gerar empregos, aquecer a economia, induzir a instalação de indústria em locais geralmente não atraentes, dentre outros benefícios."

As Constituições Federal e Estadual tratam do tema, respectivamente, em seus arts. 70 e 165, § 6º e no art. 25. A LRF, por sua vez, define a desoneração, descrevendo que ela compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo

⁴ Cavalcante, L. E. G., & Zonari, M. L. (2019). Transação tributária e renúncia de receita nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Controle - Doutrina E Artigos*, 17(2), 393-421. <https://doi.org/10.32586/rcda.v17i2.547>



que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

A LRF também traz, entre outras obrigações, exigência de estudos quanto aos impactos orçamentário-financeiros da renúncia no exercício de sua vigência e nos dois seguintes, além de determinar a indicação de medidas de compensação por meio de aumento de despesa.

A Lei Orgânica e o Regimento Interno, ambos do TCE, por sua vez, expressam a competência do controle externo para fiscalizar a renúncia de receita.

Para o exercício em análise, foi estimado um total de R\$ 11.148.552.982,00 em renúncia de receitas (21,79% a mais que o previsto para 2021), sendo o ICMS responsável por 91,38% dos incentivos, sendo que os principais benefícios concedidos foram decorrentes dos programas *Produzir, Fomentar e Progoiás*.

De acordo com a unidade técnica, observou-se melhoria contínua nas informações disponibilizadas sobre a matéria no *Demonstrativo e Compensação da Renúncia de Receita*, o que já havia sido notado em 2021. Nas análises realizadas, não foram encontrados registros quanto às medidas de compensação legalmente requeridas, pois a meta fiscal foi atendida e houve excesso de arrecadação no exercício. Nesse contexto, a unidade especializada entendeu despendendo-se debruçar com maior detalhe na análise da renúncia concedida no presente exercício.

O montante de benefícios fiscais concedidos em 2022, segundo coleta de dados feita no Portal da Transparência pela equipe técnica, totalizou R\$ 11.632.031.966,04 renunciados, perfazendo um aumento de 10,32% em relação ao apurado no exercício anterior, representando 31,26% da *Receita Corrente Líquida*. Também foi informado que cerca de 70% dos municípios do Estado de Goiás foram contemplados com renúncia tributária, sendo que estes representaram 99% da população de Goiás em 2022.

Segundo dados o Portal da Transparência pesquisados pela área técnica, o ramo de atividade "Indústria de Transformação" e "Comércio/reparação de veículos



automotores e motocicletas", foram beneficiados com mais de R\$11,4 bilhões, 98,42% do total indicado. Além deste grupo, a indústria do álcool e açúcar, do agronegócio, da construção civil, de mineração e máquinas, de bebidas e da carne também tiveram grande participação nos programas de incentivos promovidos pelo estado.

Em favor da objetividade, lanço mão da conclusão da unidade técnica sobre o assunto:

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

O montante de benefícios fiscais concedidos em 2022, apresentado no Portal da Transparência, totalizou R\$ 11.632.031.966,04. Da comparação deste valor com aquele previsto no Demonstrativo 7 - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2022, verificou-se uma variação de 4,34% entre o planejamento e a execução.

Contudo, importante esclarecer que os valores referentes aos benefícios de isenção e de redução de base de cálculo, apesar de constarem da estimativa e compensação da renúncia de receitas da LDO, não estão divulgados no Portal de Transparência do Estado. Assim, o valor apresentado no Portal refere-se somente ao Crédito Outorgado (R\$ 7.011.986.187,73, aumento de 14,43% em relação a 2021) e aos programas Produzir/Fomentar (R\$ 4.620.045.778,31, aumento de 4,63% em relação a 2021).

O valor contabilizado na conta contábil 8.6.1.1.2.00 - Benefícios Tributários - Concedidos, referente à renúncia fiscal de 2022, corresponde ao valor de R\$ 9.905.249.958,84, conforme planilha encaminhada por meio do Despacho nº 40/2023/ECONOMIA/GIAD-15961. Foi realizada a verificação deste valor mediante consulta ao SCG, *Documento 2039 - Documento Contábil de Renúncia Da Receita* e contas de débito 7.6.1.1.1.99.01.00.00 e crédito 8.6.1.1.2.99.01.00.00.

A Economia informou que estão sendo envidados esforços no sentido de permitir a contabilização das renúncias, de maneira confiável, tempestiva e fidedigna. Todavia, argumentou ainda ser inviável cálculos totais, mensais e precisos das renúncias.

Considera-se razoável, portanto, que a Economia continue aprimorando a informação no sentido de resolver a sistemática de automatização dos cálculos, por meio de tecnologia e especialização, para que a fidedignidade e transparência da renúncia de receitas em Goiás seja alcançada.



Sobre o assunto, o Ministério Público de Contas destaca que a Resolução Administrativa nº 7/2016 do TCE-GO, ao padronizar o conteúdo de decisões do Tribunal de Contas, classifica a recomendação como "decisão expedida à unidade jurisdicionada com vistas à adoção de providências quando verificada oportunidade de melhoria de desempenho, passível de monitoramento, a critério do Tribunal de Contas, do Relator ou da Unidade Técnica,

Com base nessa previsão, o MPC sugere a expedição de recomendação no sentido de que sejam envidados esforços junto à Tecnologia da Informação do Poder Executivo para que seja possível a contabilização da *Renúncia de Receitas* no estado da forma mais oportuna e confiável possível pelo regime de competência, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Diante do exposto, considerando as cuidadosas explanações da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, entendo pertinente expedir recomendação ao Poder Executivo, por meio da Secretaria de Estado da Economia, para que sejam envidados esforços no sentido de viabilizar a contabilização das renúncias e a sistemática automatização dos cálculos, para conferir fidedignidade e transparência às informações relativas à renúncia de receitas do Estado.

6. Vinculações Constitucionais

As *Vinculações Constitucionais* podem ser entendidas como mecanismos criados para estimular a aplicação de recursos em áreas consideradas relevantes ou promover a restrição do gasto público em outras, com vistas a promover a atuação responsável dos gestores públicos, representando uma garantia de que uma parcela dos recursos do orçamento será destinada para a cobertura de políticas socialmente importantes, tais como políticas de saúde, educação e cultura, para as quais devem ser destinados recursos específicos para viabilizar a prestação dos serviços necessários para assegurar, aos cidadãos, o acesso a direitos sociais de maior interesse, estabelecidos constitucionalmente.

Em se tratando da área da Educação, por exemplo, de acordo com a *Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação*, diversos estudos já



mostraram que, nos períodos em que não houve vinculação, os recursos da área foram reduzidos, o que evidencia que esta vinculação, longe de engessar orçamentos públicos, contribui para a proteção do direito à educação, ao fixar um piso mínimo que propicia recursos relativamente estáveis, abrigados de decisões políticas momentâneas de governos.

Da mesma forma, as transferências intragovernamentais, representam um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios. Nessa vertente, pode-se afirmar que as transferências governamentais contribuem para a promoção da justiça social e para o aumento da eficiência econômica, o que justifica por si só a competência das Cortes de Contas para fiscalizar o cumprimento dos dispositivos constitucionais que fixam tais vinculações.

6.1. Repartição das Receitas tributárias

No tocante à Destinação de Receitas aos Municípios, em Goiás, por força do art. 107 da Constituição Estadual, exige-se que sejam destinados aos municípios os percentuais de 50% do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), 25% do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) e 25% do montante recebido pelo Estado da União, referente ao imposto sobre produtos industrializados (IPI).

Em 2022, verificou-se que o Estado obteve arrecadação de ICMS IPVA e IPI de R\$ 25.643.808.466,84 (7,77% superior ao ano de 2021), exigindo-se que fosse destinado aos municípios goianos o valor de R\$ 7.016.695.399,96, tendo sido repassado aos municípios, a título de destinações tributárias constitucionais, o valor de R\$ 7.031.657.116,00.

Os dados coletados pela unidade técnica demonstram, assim, que o Estado atendeu à exigência constitucional de repasse de receitas resultantes de impostos aos



municípios goianos em 2022, observando-se um superávit nas transferências globais no montante de R\$ 14.961.716,00.

De outro lado, no tocante à destinação de receita tributária ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário, observou-se que o Poder Executivo deu cumprimento aos percentuais legalmente estabelecidos, da mesma forma que se constatou a regularidade dos repasses duodecimais aos Poderes e Órgãos Autônomos, conforme previsto no art. 168 da Constituição Federal.

6.2. Aplicação de Receita na Educação

Em relação à Aplicação de Receita na Educação, o art. 212 da Constituição Federal determina que o Estado deve aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A Constituição Estadual, em seu art. 158, contempla a mesma previsão.

Conforme apurado pela unidade técnica, o índice mínimo de aplicação para o exercício de 2022 foi cumprido.

Considerando o total da *Receita Líquida de Impostos*, qual seja, R\$ 27.733.567.829,00, o valor que deveria ter sido aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no exercício de 2022, seria, no mínimo, equivalente a R\$ 6.933.391.957,30, ressaltando que em comparação com exercício de 2021, o valor mínimo a ser aplicado teve variação nominal positiva de 10,79%.

Nos cálculos efetuados pela Gerência de Fiscalização de Contas, obteve-se, para fins de limite, o montante de R\$ 7.234.258.451,00 aplicados em MDE, o que representa um excedente de aplicação de R\$ 300.866.494,00, atingindo 26,08% do total da receita líquida de impostos em 2022. Em detalhe, observa-se que cerca de 56% dos gastos com a Função Educação foram aplicados em Pessoal e Encargos Sociais e 9% em Investimentos, como construção de escolas, aquisição de materiais permanentes, entre outros.



Cumprе observar que, em relação ao *Repasse Direto e Antecipado à Unidade Administrativa*, no Relatório Técnico das Contas do Governador de 2021 foi destacado o fato de que estavam ausentes informações que permitissem avaliar a aderência de gastos com sua finalidade, no âmbito da apuração da aplicação do mínimo constitucional em Educação.

A ressalva motivou a expedição de determinação por esta Corte no sentido de que fossem incluídos, 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 pudessem ser efetivamente apresentadas a esta Corte.

A partir das informações apresentadas nos autos, a Secretaria de Estado da Educação, por meio de sua Assessoria Contábil, relatou ser capaz de avaliar a aderência de gastos com sua finalidade, no âmbito da apuração da aplicação do mínimo constitucional em Educação, motivo pelo qual a unidade técnica considerou atendida a determinação expedida no exercício anterior.

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

O novo FUNDEB foi inserido na Constituição Federal por meio da Emenda nº 108, de 26 de agosto de 2020, sendo que a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e o Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021, o regulamentaram a partir de 2021, substituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que só previa recursos para o ensino fundamental. O novo Fundo passou a alcançar também a educação infantil e o ensino médio.

Composto, principalmente, por recursos provenientes de impostos e transferências constitucionais vinculados à educação por força do disposto no artigo 212



da Constituição Federal, o Fundo atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio, e representa o compromisso do país com a educação.

A destinação dos investimentos é feita de acordo com o número de alunos da educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim.

Em 2022, foi apurado que Goiás repassou um excedente de R\$ 61.183.358,00 ao FUNDEB. Os Estados devem aplicar não menos do que 70% dos recursos anuais totais do FUNDEB no pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Sobre a observância de tais limites, a unidade técnica esclarece que, considerando o volume de recursos recebidos pelo Estado (R\$ 3.446.477.775,40), 10% desse valor (R\$ 344.647.777,54) pode ser aplicado até o primeiro quadrimestre de 2023. Se o total das despesas custeadas com FUNDEB - *Impostos e Transferências de Impostos* atingiu, em 2022, R\$ 3.278.541.082,18 (95,13% do volume recebido), infere-se que R\$ 167.936.693,22 (4,87%), valor esse abaixo do limite legal (R\$ 344.647.777,54), pode (deveria) ser executado até o primeiro quadrimestre de 2023.

Em relação ao valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN), a Portaria Interministerial nº 6/2022 definiu nacionalmente o valor anual para 2022, no âmbito do FUNDEB, em R\$ 5.129,80, valor 17% superior ao estabelecido para 2021, qual seja, R\$ 4.397,91. Goiás, no exercício de 2022, aplicou o equivalente a R\$ 5.962,25 por aluno, o que explicita o cumprimento do limite exigido.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS/Fundeb), a quem compete acompanhar e fiscalizar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, por meio do Parecer nº 2/2023, certificou que a prestação de contas do FUNDEB/GO apresentou-se regular em relação ao exercício de 2022.



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

Em consulta ao Portal do FNDE, constatou-se a compatibilidade da quase totalidade das informações prestadas ao FNDE com aquelas publicadas no RREO do 6º bimestre de 2022, atendendo às recomendações expedidas pelo TCE/GO em exercícios pretéritos.

6.3. Aplicação de Receita na Saúde

Preceitua o art. 196 da Constituição Federal que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Segundo o IPEA⁵, a vinculação orçamentária do gasto em saúde foi instituída, como forma de assegurar recursos mínimos ao sistema. O Instituto defende que "alocar recursos suficientes ao Sistema Único de Saúde (SUS) é premissa básica para o cumprimento por parte do Estado de seu dever de garantir acesso universal, igualitário e integral a bens e a serviços de saúde no Brasil."

Nesse sentido, a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 141/2012 estabelecem que os Estados devem aplicar anualmente em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) não menos que 12% do produto da arrecadação dos impostos elencados no art. 155 da Constituição Federal, somados aos recursos provenientes da União, de que tratam os artigos 157 e 159, I, "a", e II, da Constituição Federal, deduzidas as transferências constitucionais aos Municípios.

Constatou-se que, por meio do Fundo Estadual de Saúde - FES, o Estado de Goiás aplicou, no exercício de 2022, o montante de R\$ 4.258.519.045,00 na função

⁵ Vinculação Orçamentária do Gasto em Saúde no Brasil: Resultados e argumentos a seu favor (https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2019/10/td_2516.pdf)



saúde, representando um percentual de 13% de gastos em ASPS, denotando, portanto, o cumprimento da aludida vinculação constitucional. Tal valor representa um aumento nominal de 5,14% em relação ao que foi aplicado no exercício anterior. O programa "1043 - Saúde Integral", que abarca os repasses às Organizações Sociais da saúde, consumiu mais de 77% dos dispêndios do exercício.

Cumprе ressaltar o destaque dado pela unidade técnica ao fato de que "a subfunção *Assistência Hospitalar e Ambulatorial* é responsável por aproximadamente 73,2% dos gastos com Saúde e que a subfunção *Atenção Básica* contemplou despesas na ordem de R\$ 186 milhões, ou seja, apenas 4,39% do total empenhado pelo FES, patamar não muito diferente das situações encontradas em 2021 (2,53%), 2020 (4,57%), 2019 (3,20%), 2018 (3,71%), 2017 (2,72%) e em 2016 (4,32%)".

Outro ponto que merece relevo é o registro de que "os repasses de recursos ordinários estaduais às Organizações Sociais (OSs) cresceram 130,77% no intervalo entre 2017 e 2022 e que, em comparação a 2021, houve aumento na ordem de 20,97%, sendo que 53,66% dos recursos tiveram como destinação os convênios com OSs (em 2021, a proporção foi de 46,62%)."

Ainda sobre a destinação de recursos a Organizações Sociais na área de saúde, deve ser mencionado que 57% dos recursos empenhados às OSs em 2022 foram destinados para 3 entidades, quais sejam, Associação de Gestão, Inovação e Resultados em Saúde (AGIR), Instituto CEM e Instituto de Medicina, Estudos e Desenvolvimento (IMED).

Somente a OS AGIR é responsável, atualmente, pela gestão do Centro Estadual de Reabilitação e Readaptação Dr. Henrique Santillo (CRER), do Hospital Estadual de Dermatologia Sanitária e Reabilitação Santa Marta (HDS), do Hospital Estadual de Urgências da Região Noroeste de Goiânia Governador Otávio Lage de Siqueira (HUGOL) e do Hospital Estadual da Criança e do Adolescente (HECAD), segundo dados coletados no Portal da Transparência do estado.

Ainda que o controle externo exercido por esta Corte venha se debruçando incansavelmente sobre a atuação das Organizações Sociais na área da saúde, desde



a implantação do modelo em Goiás, há de se reconhecer a necessidade de aprimoramento do controle e da fiscalização que se exerce sobre tais entidades, em todos os níveis.

Em outra vertente, indubitável também a percepção do importante papel que a vinculação orçamentária do gasto mínimo exerce para garantir o direito à saúde aos cidadãos, na plenitude idealizada pela Constituição Federal de 1988.

Os desafios reiteradamente enfrentados pelo sistema de saúde brasileiro, veementemente explicitados na experiência vivida com a pandemia da COVID-19, reforça a convicção de que a referida vinculação continua sendo imprescindível no Brasil.

Há de se reconhecer, no entanto, a necessidade de constante aperfeiçoamento dos métodos de cálculo dos gastos realizados e de seu cumprimento aos limites estabelecidos, bem como a ampliação das investigações para além da avaliação quantitativa, alcançando também a qualidade dos gastos realizados com os recursos aplicados.

6.4. Aplicação de Receita no Fundo Cultural

O acesso à cultura repercute diretamente no desenvolvimento e no progresso dos cidadãos e das sociedades, sendo atribuição do poder público investir recursos e desenvolver políticas públicas que possam fortalecer a democracia cultural.

A Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003 criou a possibilidade de vinculação constitucional de recursos a um fundo estadual de fomento à Cultura.

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



A Secretaria de Estado da Economia informou como *Receita Tributária Líquida* o montante de R\$ 15.697.139.335,87 e, assim, o valor para a vinculação permitida pela Lei Estadual nº 15.633/2006 (0,50%) deve ser calculado sobre este valor.

No exercício em análise, o Fundo Cultural empenhou na Função Cultura R\$ 16.707.606,54 (ante a R\$ 10.616.963,86 em 2021), apenas nas fontes 1.799.0164 / 2.799.0164 - *Outras Vinculações Legais - Contribuição Produzir/exercícios anteriores e 1.500.0100 - Recursos não Vinculados de Impostos - Receitas Ordinárias*.

De reconhecer que a instituição de um Fundo de Cultura, nos moldes criados em Goiás, poderia se constituir um estratégico instrumento de captação de recursos para apoiar, fomentar e impulsionar a produção cultural local, dinamizar e movimentar as expressões artísticas, em geral, e a economia da cultura.

Ocorre que alterações promovidas pela Lei Estadual nº 20.656, de 18 de dezembro de 2019, passaram a impor um teto permissivo para vinculação de 0,50% da *Receita Líquida Tributária*, fazendo com que o Estado de Goiás cumpra a vinculação legal, mesmo que nenhum recurso seja executado na fonte 1.759.0141 - *Recursos Destinados a Fundos Especiais*, pelo Fundo Cultural

Sobre o assunto, tomo de empréstimo as ponderações do Ministério Público de Conta:

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

[...]

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

Nessa perspectiva, o Ministério Público de Contas lamenta a opção política do Estado e reforça a necessidade de um acompanhamento ativo por parte do TCE/GO no sentido de verificar o desempenho das políticas públicas de incentivo à cultura.



No mesmo sentido, a unidade técnica conclui:

Destaca-se que a aplicação de recursos na área da cultura é um mecanismo que visa apoiar a pesquisa, a criação e a circulação de obras de arte e a realização de atividades artísticas e ou culturais no Estado. Por essa razão, o legislador permitiu a vinculação das verbas públicas, dentre outras, para atividades de cultura, como faculta o § 6º do artigo 216 da Constituição Federal. Considera-se, portanto, inoportuno o estabelecimento de limite máximo de gastos para esta área, conforme modelo legal vigente.

Feitos os referidos destaques, registre-se que no exercício em análise, de acordo com a unidade especializada, Goiás cumpriu a vinculação legal, apesar das perdas que as recentes alterações legislativas podem ter significado para a área cultural do estado.

7. Gestão Patrimonial

O Balanço Patrimonial (BP) é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, além das contas de compensação.

O BP permite análises diversas acerca da situação patrimonial do ente, como sua liquidez e endividamento, dentre outros. Sua estrutura está dividida em Ativo, Passivo e Patrimônio Líquido, com base em seus atributos de conversibilidade (Ativo) e de exigibilidade (Passivo).

Com essa definição, a Gerência de Fiscalização de Contas abriu o Capítulo 6 do Relatório Técnico (Doc. 280, fls. 193), propondo-se apresentar as principais movimentações relacionadas à gestão patrimonial ocorridas no exercício de 2022.

Sem me alongar na riqueza e no detalhamento da análise empreendida, permito-me me restringir aos aspectos considerados mais relevantes sobre o tema, no sentir desta Relatoria, sugerindo, mais uma vez, que informações pormenorizadas sobre a matéria sejam buscadas no diligente exame realizado pela unidade técnica (Doc. 280, fls. 190-233), tendo por referência os Demonstrativos Contábeis e o Balanço Geral do Estado e suas respectivas notas explicativas.

Observa-se que para a análise da gestão patrimonial o enfoque, no quesito demonstrações contábeis, é o Balanço Patrimonial que pode ser conceituado como um relatório que evidencia todos os bens e direitos da entidade (Ativos), suas dívidas e



obrigações (*Passivo*), bem como a diferença residual, conceitualmente denominada de Patrimônio Líquido.

A unidade técnica apresentou, de forma detalhada, análise dos valores dessa demonstração, evidenciando a composição de seus grupos e as principais movimentações, observando os atributos contábeis da conversibilidade (para o Ativo) e de exigibilidade (para o Passivo).

Quanto ao *Ativo*, considerando seus valores, duas contas desfrutaram de maior relevância, sendo a Dívida Ativa, que representa os créditos da Fazenda Pública, exigíveis após vencido o prazo de pagamento, e o Imobilizado, onde são registrados os bens tangíveis (móveis e imóveis) da entidade, aqueles utilizados para produção de bens e serviços.

De acordo com o exame empreendido, não foram levantados pontos controversos, visto que os institutos legais e normativos pertinentes foram observados. No quesito metodológico de avaliação desse conjunto relevante do patrimônio, o Estado, embora ainda não tenha atingido nível de excelência, caminha rumo a uma evidenciação mais realista e transparente, atendendo, até então, as determinações e recomendações desta Corte de Contas.

Ocorre que a mensuração desse conjunto de bens e direitos, envolve tanto fatores objetivos quanto subjetivos, inexistindo uma estrutura normativa que defina uma forma exata de apuração, motivo pelo qual se reveste de importância a atuação de profissional plenamente qualificados para apreciação das informações disponíveis para avaliação.

Nesse sentido, imperioso que as estimativas contábeis sejam periodicamente revisadas e divulgadas em Notas Explicativas de forma que esse conjunto possa expressar, em decorrência das melhores evidências disponíveis, a exatidão das demonstrações contábeis.

Nesse quesito, relevantes informações foram apresentadas no Relatório Técnico, abrangendo os *Ajustes para Perdas da Dívida Ativa*, bem como o



reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis, e sua respectiva depreciação, amortização e exaustão.

Feitas tais considerações, seguem alguns destaques retirados das informações prestadas pela unidade técnica.

Do lado do passivo, são relevantes as contas *Empréstimos e Financiamentos*, bem como os ajustes efetuados nas *Provisões Matemáticas Previdenciárias* em 2022 (detalhados no Relatório Técnico no item 6.1.2.3.2. Situação Patrimonial do Estado de Goiás).

Esses empréstimos e financiamentos compreendem as obrigações financeiras do Estado de Goiás firmados por meio de contratos, onde são registradas a *Dívida Fundada Interna e Externa*, alcançando, em 2022, R\$ 23 bilhões, estando em conformidade com os limites e institutos legais e normativos pertinentes.

Quanto às *Provisões Matemáticas Previdenciárias*, e seus ajustes, no quesito metodológico, importante observar que no Relatório Técnico foi exposto um conjunto de procedimentos que o Estado utiliza para promover uma evidenciação correta do patrimônio e de sua capacidade em garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, estando em conformidade com o contexto normativo legal, e com o Plano de Contas aplicável ao RPPS e SPSM.

Nesse aspecto, de forma resumida, destaca-se que a metodologia de registro da Provisão Matemática Previdenciária, que representa o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data e a valor presente, em 2022, passou por alterações para atender a IPC 14, de forma que deixou de impactar o *Passivo/Patrimônio Líquido* do Estado, restabelecendo a situação líquida positiva expressa no Balanço Patrimonial do Estado.

Em números, o *Patrimônio Líquido* do Estado de Goiás, em decorrência de outras movimentações e, especialmente, dos ajustes relacionados à *Provisão Matemática Previdenciária*, variou cerca de R\$ 125 bilhões (de, em 2021, R\$ 46,8 bilhões negativos, para, em 2022, R\$ 78,9 bilhões positivos).



O *Ativo Total* estadual apresentou um crescimento de 47,69% em relação a 2021, sendo que o *Ativo Não Circulante* representou 54,93% do total do *Ativo*, tendo sido observada involução no exercício (-4,03%), com maior volume nominal demonstrado no grupo de contas do Imobilizado, onde estão registrados os bens móveis e imóveis pertencentes ao Estado

Os *Créditos a Curto Prazo* contemplam os valores a receber por fornecimento de bens, serviços, créditos tributários, dívida ativa, transferências e empréstimos concedidos de curto prazo, ou seja, realizáveis no curso do exercício social subsequente.

Nos termos indicados pela unidade técnica (Doc. 280, fls. 279) "no exercício, o grupo de contas *Créditos a Curto Prazo* (item 6.1.1.1) apresentou o maior crescimento de saldo dentre as classes dos ativos estaduais. Dos R\$ 33,9 bilhões registrados, R\$ 15,2 bilhões se referem ao reconhecimento de créditos tributários a receber (impostos e dívida ativa de curto prazo) e R\$ 18,0 bilhões oriundos de infrações legais decorrentes de autos de infração tributários e não tributários, bem como pela aplicação de multas por descumprimento de obrigações acessórias".

A *Dívida Ativa* constitui-se em um conjunto de direitos ou créditos de natureza tributária ou não tributária, em favor da Fazenda Pública, com prazos vencidos e não pagos pelos devedores, cuja cobrança deve ser feita por órgão competente instituído na forma da lei, sendo contabilmente reconhecida no ativo.

O estoque bruto da *Dívida Ativa* estadual vem apresentando evolução sistemática de seu saldo ao longo do tempo. O valor acrescentado ao final de 2022, correspondente a R\$ 8,294 bilhões, representou um aumento de 14,07% em relação ao estoque do exercício anterior.

A unidade técnica aponta que "em relação ao montante registrado como ajuste para perdas no exercício (R\$ 56,523 bilhões), a evolução foi de 31,73% em comparação com o exercício de 2021, e seu saldo representou 84,03% do estoque dos créditos a receber. Consequentemente, o saldo da *Dívida Ativa Líquida* foi reduzido em 33,13%".



Ativo Imobilizado é o item tangível que é mantido para uso na produção ou fornecimento de bens e serviços, ou para fins administrativos, inclusive os decorrentes de operações que transfiram para a entidade os benefícios, riscos e controle desses bens, cuja utilização se dará por mais de um período (exercício). No caso dos entes públicos, o ativo imobilizado tem a finalidade precípua de subsidiar a prestação de serviços públicos, além da produção de bens.

Nesse grupo destaca-se o fato de que, na análise empreendida, não foram encontradas as localizações de 267 certidões de matrículas de imóveis de propriedade do estado, avaliados em R\$1.156.680.089,30.

Apesar disso, a unidade técnica sinaliza a percepção de uma evolução crescente no sentido do aperfeiçoamento da gestão e controle dos bens e previsão de que, em 2023, sejam reavaliados 40% dos imóveis públicos estaduais e seja também implementado o sistema de controle do patrimônio imobiliário, conforme exposto no Balanço Geral do Estado referente ao exercício em análise (Doc 19, fls. 145 a 155).

De acordo com a unidade técnica, o *Passivo* "teve uma redução de 77,04% em relação a 2021, sendo que toda a movimentação se concentrou no *Passivo Não Circulante*, onde se evidenciam as obrigações de longo prazo, enquanto o saldo do *Passivo Circulante*, onde estão as obrigações de curto prazo, também apresentou uma involução de 63,80%".

Em relação ao total do *Passivo*, o grupo de maior representatividade foi *Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo*, concentrando 80,40% das obrigações do Estado.

Além de abordar outros aspectos relevantes relacionados com a gestão patrimonial do estado, a unidade técnica também fez detalhadas considerações no item 6.1.2.3.2 do Relatório Técnico, acerca da Situação Patrimonial no Estado de Goiás, as quais merecem ser parcialmente transcritas para melhor entendimento dos pontos levantados:

Ademais, ressalta-se que há uma gama de dados e informações relevantes contidas nos relatórios de avaliação atuarial dos regimes previdenciários do



Estado de Goiás (eventos 50 a 52), dos quais destacam-se alguns pontos dispostos nos pareceres atuariais:

- Os resultados apresentados demonstram que vem sendo realizado um grande volume de aportes do Tesouro Estadual para cobertura da insuficiência financeira do Fundo Financeiro;
- Destaca-se também um forte desequilíbrio demográfico na proporção ativos/beneficiários, acentuado com a segregação de massa do RPPS e do SPSM e com tendência de agravamento no decorrer dos anos em virtude da perspectiva do aumento da expectativa de sobrevida dos segurados. Em suma, a propensão é que a despesa previdenciária evolua gradativamente e a receita reduza, havendo cada vez mais a necessidade de aumento de participação financeira do ente federativo, haja visto que o número de participantes ativos tende a reduzir e o de aposentadorias e pensões aumentar;
- Reforça-se a urgência na tomada de medidas que permitam a completude dos dados cadastrais, no mínimo dos moldes solicitados pela Secretaria de Previdência (SPrev), a fim de trazer precisão nos resultados no que diz respeito as estimativas da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, Ministério Público do Estado de Goiás e Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Conforme mencionado na Seção 4, há um elevado impacto nos resultados financeiros realizados decorrentes desses Poderes e Órgãos Autônomos, o que implica no desajuste dos fluxos atuariais em função do desconhecimento desses dados cadastrais.

A respeito do último ponto elencado, em razão das ponderações de que os cálculos das projeções atuariais e respectivas *Provisões Matemáticas Previdenciárias* estejam sendo baseadas apenas nos bancos de dados dos segurados civis ativos, inativos e pensionistas do Poder Executivo e da Defensoria Pública, frisa-se que os relatórios da Unidade Técnica dos últimos exercícios já enfatizavam, e reitera-se, a necessidade da Egrégia Corte de Contas recomendar, aos demais Poderes e Órgãos Autônomos do Estado, que procedam aos estudos e ações necessárias para criar, atualizar e/ou aperfeiçoar sua respectiva base de dados cadastral de segurados civis ativos, inativos e pensionistas, apresentando-as tempestivamente à entidade responsável pela elaboração do *Relatório de Avaliação Atuarial do Estado*, com vistas a propiciar informações completas, transparentes e com representação fidedigna nas demonstrações contábeis consolidadas estaduais.

Diante do panorama desenhado, entendo que assiste razão à unidade técnica ao defender a necessidade de que sejam produzidas informações íntegras, coerentes, confiáveis e precisas, buscando assim erradicar o desajuste dos fluxos atuariais.



Em harmonia com o posicionamento da unidade especializada, portanto, acolho o encaminhamento sugerido, propondo ao Colegiado a expedição da recomendação sugerida.

Quanto aos *Depósitos Judiciais*, cumpre observar que no Parecer Prévio emitido por esta Corte de Contas, referente ao exercício de 2019, foi expedida determinação ao Governo do Estado de Goiás para que fossem concluídos, em conjunto com Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, os levantamentos e estudos necessários para a correta identificação e conciliação dos valores de depósitos judiciais utilizados pelo Estado, bem como a completa identificação do objeto das lides e a constituição do fundo de reserva, em especial aos recursos de depósitos judiciais que se referem a processos onde o Estado não é parte, em atenção às instruções contidas no IPC 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, da STN.

Como não houve alteração do cenário fático identificado em 2019, no Parecer Prévio emitido por esta Corte de Contas referente ao exercício de 2020, foi expedida determinação da mesma natureza. Quando da análise das circunstâncias em 2021, foram observadas alterações de cunho meramente formais, motivo pelo qual o assunto foi novamente objeto de determinação no Parecer Prévio das Contas Anuais do Governador de 2021, quando foi fixado o prazo até 2023, para que o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, com a colaboração do Poder Executivo, concluísse 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.

No monitoramento das decisões proferidas pela Corte no Parecer Prévio referente ao exercício de 2021, foram apresentados esclarecimentos segundo os quais ainda não foram regularizados os procedimentos relativos aos depósitos judiciais no Estado. Assim, considerando que o prazo fixado se esgota somente no exercício de 2023, entende-se que, na Prestação de Contas do Governador do presente exercício, não serão avaliados os resultados quanto à correta identificação e conciliação dos valores utilizados a título de depósitos judiciais.



De modo complementar, a unidade técnica ressaltou que, "dos 15 itens com prazo de implantação e respectivos registros contábeis até o exercício de 2022, previstos no cronograma do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (item 6.3), todos os procedimentos foram implantados".

Feitas tais considerações, tem-se que os resultados apresentados evidenciam as ações desenvolvidas pelo Estado na gestão patrimonial demonstrando que as mesmas encontram-se alinhadas com os institutos legais e normativos pertinentes, apesar de pendentes determinados procedimentos a serem concluídos na mensuração dos bens imóveis, tendo sido demonstrado, no entanto, trabalhos em andamento nesse sentido, com cronograma de ações a serem adotadas para esse fim.

8. Ponderações Sobre Ações Governamentais Específicas

8.1. Ordem Cronológica de Pagamentos Públicos

Os pagamentos de contratos e outras obrigações financeiras do estado devem obedecer à ordem cronológica prevista no art. 5º da Lei de Licitações.

Desde 2016, a Secretaria de Controle Externo vem desenvolvendo ações de fiscalização no sentido de verificar o cumprimento da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços no âmbito do Estado de Goiás.

Os trabalhos realizados culminaram, inicialmente, na expedição do Acórdão nº 1072/2018, por meio do qual foi determinado ao Chefe do Poder Executivo que adotasse as providências necessárias para a edição de lei/decreto para regulamentar, no âmbito do Estado de Goiás, alcançando todos os Poderes e Órgãos, o artigo 5 da Lei nº 8.666/1993.

Desde então, o tema vem sendo reiteradamente objeto de investigação por meio dos mais diversos instrumentos de fiscalização à disposição do controle, sendo tratado, inclusive, nos Pareceres Prévios expedidos no âmbito das Contas de Governo apresentadas a esta Corte.



Em cumprimento à determinação proferida pelo TCE, em maio de 2019, o governo de Goiás editou o Decreto nº 9.443/2019, posteriormente revogado pelo Decreto nº 9.561/2019, que atualmente dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamentos no âmbito do Executivo, abrangendo obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras.

Após a expedição do Decreto, observou-se melhoria significativa no cumprimento da ordem cronológica. Se em 2018, o percentual de descumprimento da ordem cronológica chegou a 93,19%, em 2019, observou-se uma redução considerável no referido percentual, que passou para 48,14%.

A partir de então, no entanto, os referidos percentuais se estabilizaram sem que houvesse um avanço significativo na redução de quebras, sendo que, em 2020, esse percentual foi de 49,06%, e, em 2021, de 46,73%.

No ano de 2022, que ora se analisa, ainda persiste a média de casos de inobservância da ordem dos pagamentos, tendo sido apurado um percentual 44,39% de pagamentos indevidos, num universo de 66.461 registros de pagamento, em 70 unidades orçamentárias.

Apesar da estabilidade das quebras num patamar ainda alto, a unidade técnica esclareceu que foram observadas melhorias no exercício de 2022, em especial:

- (i) adequação do sistema Siofi-Net para inclusão de campo objetivo para justificativas de quebra da ordem cronológica;
- (ii) revisão do Anexo II - Quadro Esquemático das Situações de Observância da Ordem Cronológica de Pagamentos no Âmbito do Poder Executivo Estadual, do Decreto nº 9.561/2019, para fins de compatibilização com o previsto no texto do Decreto, resolvendo as inconformidades anteriormente verificadas;
- (iii) média de prazo total para pagamento das despesas relativas ao exercício de 2022 inferior a 30 dias (prazo entre emissão da nota fiscal e pagamento das despesas).

Ocorre que o Decreto nº 9.561/2019, que regulamenta a ordem cronológica de pagamentos, alcança apenas o Poder Executivo estadual, observando-se a persistente



ausência de normatização da ordem cronológica pelos demais Poderes e Órgãos Autônomos ou mesmo adoção formal do Decreto Estadual nº 9.561/2019.

Diante desse quadro, na análise das Contas referentes ao exercício de 2021, foi expedida recomendação aos Outros Poderes e órgãos Autônomos, no sentido de que fossem adotadas medidas para efetivar a regulamentação da Ordem Cronológica de Pagamentos no âmbito de suas atuações ou adotar formalmente o Decreto Estadual nº 9.561/2019.

No monitoramento sobre o cumprimento da referida recomendação, foi observado pela unidade técnica, conforme já demonstrado, que tais providências não foram tomadas. Considerou-se, portanto, que não foi atendida a recomendação proferida em 2021 por esta Corte.

A respeito do tema, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Antônio Roque Citadini, defende que "o pagamento privilegiado de faturas públicas se constitui em fonte de ilicitude, com empresas de grande porte político ultrapassando credores mais frágeis, gerando grave problema para os negócios do Estado"⁶.

Nesse sentido, em harmonia com o posicionamento da unidade especializada, sugiro que esta Corte de Contas reitere a recomendação aos Poderes e Órgãos Autônomos para que seja viabilizada a regulamentação da Ordem Cronológica de Pagamentos no âmbito de suas atuações, ou a adoção formal do Decreto Estadual nº 9.561/2019, 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.

8.2. Sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Estudos e dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), citados pelo Instituto de Pesquisa Aplicada

⁶ Comentários e Jurisprudências sobre a Lei de licitações Públicas, 3ª ed., São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 64, nota 86.



(IPEA)⁷, indicam que os serviços de saneamento básico impactam diretamente o bem-estar e o desenvolvimento socioeconômico, refletindo, de forma decisiva, na saúde e na qualidade de vida das populações.

De fato, o acesso a serviços de saneamento repercute diretamente na redução de internações por doenças de veiculação hídrica, o que comprova que alguns riscos à saúde pública podem ser minimizados ou eliminados com o uso apropriado de serviços de saneamento⁸.

Considera-se saneamento básico um conjunto de serviços essenciais à saúde e à qualidade de vida das pessoas, que alcançam i) a coleta, o tratamento e a disposição final de esgotos; ii) os sistemas de abastecimento de água; iii) as redes de drenagem de águas pluviais urbanas; e iv) os sistemas de coleta e tratamento do lixo urbano.

A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que regula, em todo o território nacional, as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, estabelece que aos Estados compete participar de formulação da política e da execução das ações de saneamento.

Entende-se, portanto, que os governos estaduais devem atuar de forma a garantir o acesso adequado aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, bem como atuar como protagonista na elaboração de políticas públicas, do planejamento, da regulação, da fiscalização e da coordenação das ações relacionadas ao saneamento básico, estabelecendo parcerias para promover investimentos, implementar projetos e buscar soluções para os desafios enfrentados nessa área.

Em matéria de abastecimento de água e de tratamento de esgoto, informações disponibilizadas pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento no Brasil de acordo (SNIS)⁹ indicam que, em 2021, o Brasil contava com 753,2 mil km de redes de distribuição de água e 365 mil km de redes de esgoto.

⁷ **Regulação e Investimento no Setor de Saneamento no Brasil: Trajetórias, Desafios e Incertezas.** Texto para discussão 2587, Rio de Janeiro, Agosto de 2020.

⁸ <http://www.funasa.gov.br/saneamento-para-promocao-da-saude>

⁹ <https://tratabrasil.org.br/principais-estatisticas/dados-regionais/>



Com uma população estimada em 213,3 milhões de habitantes, espalhados por 5.570 municípios, 84,2 % dos habitantes brasileiros era atendida, naquela época, com fornecimento de água, percentual que salta para 93,5% quando se trata de população urbana.

Em relação ao atendimento com rede de esgoto, os dados são mais preocupantes, visto que, de acordo com o mesmo SNIS, apenas 55,8% da população brasileira teve acesso a serviços de tratamento de esgoto naquele ano, evoluindo para 64,1% quando o foco é a população urbana. Tais dados evidenciam que as dificuldades de acesso à água tratada e a baixa cobertura de esgotamento sanitário e de seu tratamento são uma realidade especialmente grave nas zonas rurais brasileiras.

Em Goiás, dados disponibilizados no SNIS e no Portal do Pacto Nacional pela Primeira Infância do TCE/GO¹⁰, indicam que 90% dos moradores do estado têm acesso ao sistema de rede de água, 59% estão em residências com sistema de rede de coleta de esgoto. Além disso, 55,60% do volume de esgoto gerado no estado é tratado e as perdas de água nos sistemas de distribuição atingiram 27,66%.

Estes indicadores permitem inferir que, considerando a população goiana estimada em 7,2 milhões de habitantes para 2021¹¹, cerca de 700 mil pessoas não têm acesso ao sistema de rede de água e quase 3 milhões de pessoas não têm acesso ao sistema de rede de coleta de esgoto em Goiás.

Diante desse cenário, o Serviço de Fiscalização da Administração do Estado, unidade vinculada à Gerência de Fiscalização, da Secretaria de Controle Externo desta Corte de Contas, realizou, em 2022, sob a relatoria do Conselheiro Celmar Rech, Auditoria Operacional na Saneago, abrangendo o período de 2020 a 2022, para avaliar a eficiência e a eficácia da Ação 2146 - Implantar e ampliar infraestrutura do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pertencente ao Programa 1042 - Saneamento e Sustentabilidade, prevista no PPA 2020-2023.

¹⁰ <https://portal.tce.go.gov.br/pacto-da-primeira-infancia>

¹¹ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama>



A referida Ação do Orçamento estadual ganhou maior relevância em 2020, quando o marco regulatório de saneamento básico sofreu relevantes e impactantes alterações, com advento da Lei nº 14.026/2020, que definiu prazos para que a universalização seja efetivada, estabelecendo que, no ano de 2033, o abastecimento de água deve chegar a 99% de atendimento e o saneamento básico deve alcançar o patamar de 90%.

Uma das finalidades da auditoria realizada foi fazer com que seus resultados pudessem contribuir para que as metas de universalização de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, estabelecidas no Novo Marco Nacional do Saneamento Básico, sejam alcançadas no prazo estabelecido.

Em seus apontamentos, a equipe de fiscalização esclarece que "em que pese a Saneago ter incorporado as metas do Novo Marco Regulatório em seus contratos, a ausência de um plano de ação para implementá-las e reiterada repactuação das metas planejadas gera o risco de não atendimento do NMR até 2033".

Para impulsionar ações que contribuam com a melhoria da gestão administrativa e operacional, bem como para o alcance das metas fixadas pelo Novo Marco Nacional do Saneamento Básico, a equipe de fiscalização sugeriu a expedição de 13 (treze) recomendações que, caso atendidas, poderão garantir maior eficiência, eficácia e economicidade no desempenho das atividades realizadas pela Saneago, com destaque para a possibilidade de aumento da exequibilidade das metas de universalização fixadas no Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

Dada a centralidade do tema, entendo por bem trazer os resultados preliminares da auditoria mencionada para o bojo das contas do governo, chamando a atenção para a necessidade de que sejam envidados esforços conjuntos para que se garanta o alcance das metas de universalização dos serviços relativos à infraestrutura do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado, nos prazos preconizados.

Isso posto, considerando a relevância do tema e acolhendo o entendimento da equipe de auditoria, considero adequada a expedição de recomendação ao Poder Executivo que tome conhecimento das questões debatidas no Relatório de Auditoria



Operacional nº 1/2023, constante do processo nº 202200047003022, em trâmite nesta Corte e já submetido ao conhecimento do presidente da Saneago.

Recomenda-se, também, na mesma esteira, que sejam envidados esforços no sentido de monitorar e fiscalizar as ações desenvolvidas no âmbito do programa *Ampliação do Acesso à Água Tratada e da Coleta e Tratamento de Esgoto*, garantindo uma prestação de serviços conforme preconizado pelo novo Marco Regulatório de Saneamento Básico e suas metas de universalização, confiabilidade, economicidade e melhoria geral dos serviços à população.

8.3. Sistema integrado de planejamento/gestão orçamentária, financeira e contábil

As contas do governador de 2022 foram acompanhadas no decorrer do exercício por meio não só das informações legalmente exigidas, mas também por meio de frutíferas reuniões realizadas na sede do TCE-GO, com a participação das unidades técnicas da Corte, representantes da Secretaria de Estado da Economia, da Controladoria Geral do Estado e outros órgãos e entidades da administração estadual.

Foram debatidos, nessas oportunidades, de modo especial, o cumprimento das determinações e recomendações expedidas por esta Corte, no exame das contas do exercício anterior, bem como outros assuntos que, por sua complexidade ou alcance, poderiam repercutir nas contas em análise.

Nos encontros realizados, foram debatidas, por exemplo, as dificuldades que os sistemas que compõem o SIAFIC de Goiás, com destaque para o SIOFINet (Sistema de Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás), vêm apresentando, especialmente nos últimos 3 anos, colocando em risco processos e procedimentos relevantes não só do Poder Executivo, mas de toda a administração estadual.

Entre os problemas identificados, cite-se, a título exemplificativo, a obsolescência tecnológica, a impossibilidade de atualização estrutural e sistêmica das ferramentas, sobrecarga de processamento, lentidão nas operações e paralisações que, não raro, chegam a inviabilizar pagamentos, inclusive da folha de servidores do estado.



Também foram sinalizadas severas dificuldades na produção de informações fidedignas, discrepância e baixa qualidade de dados produzidos, problemas esses evidenciados principalmente quando do processo de implantação da Nova Contabilidade Pública, que exigiu maior integração entre os diversos sistemas corporativos de execução financeira e orçamentária utilizados pelo estado, situação que expôs, de forma mais premente, a gravidade do cenário.

Observou-se que as soluções paliativas que foram desenvolvidas nos momentos mais críticos, nos últimos anos, não foram suficientes para erradicar a possibilidade concreta de colapso dos sistemas, num futuro próximo, que pode expor a administração pública estadual ao risco de interrupção ou paralisação.

Sobre o tema, tramita nesta Corte o processo nº 202200047000392, sob a relatoria do Conselheiro Helder Valin, que trata do Pregão Eletrônico nº 01/2022, do tipo menor preço por lote (único), realizado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação - SEDI, para a contratação de empresa especializada em serviços de tecnologia da informação para fornecimento e implantação de solução tecnológica integrada de gestão orçamentária, financeira e contábil, no valor global estimado de R\$ 49.590.158,84.

No exame realizado pelos setores competentes, foram identificadas irregularidades relacionadas com os princípios da competitividade, economicidade, isonomia, publicidade e eficiência, não passíveis de serem sanadas, as quais ensejaram a manifestação do controle externo pela nulidade do Edital de Pregão Eletrônico nº 01/2022.

Por meio do Acórdão nº 1094/2023, o Tribunal Pleno desta Casa julgou o mencionado Pregão, manifestando-se por sua ilegalidade, com expedição de um conjunto de determinações e recomendações à SEDI e à Secretaria de Estado de Economia, que visam contribuir para o aprimoramento do processamento de contratações de tal natureza e envergadura.

Apesar de o processo de aquisição da solução de mercado ter sido inviabilizado, é patente a necessidade de que o Governo do estado de Goiás adote medidas eficazes



para a solução dos problemas diagnosticados no curso do acompanhamento das presentes contas do governador e no processo nº 202200047000392.

Imperativo se faz promover o aprimoramento dos processos de concepção dos sistemas informatizados e de suas contratações, a partir do esforço conjunto dos diversos órgãos do estado, cuja atuação integrada é imprescindível para que as necessidades da gestão sejam atendidas por meio de processos sistematizados, integrados, confiáveis, transparentes e seguros.

Desse modo, considerando que os sistemas de execução orçamentária e financeira são ferramentas imprescindíveis, e utilizadas por toda a administração pública estadual, proponho a expedição de recomendação ao Poder Executivo que, a partir de amplo debate, com participação dos Poderes e Órgãos Autônomos, busque soluções para os problemas relacionados com a performance dos sistemas eletrônicos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e contábil no estado, observando-se, para tanto, as determinações desta Corte de Contas constantes do Acórdão nº 1094/2023, no âmbito do processo nº 202200047000392.

8.4. Regime de Recuperação Fiscal - RRF

O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aprovado pela Lei Complementar 159/2017, foi criado para fornecer aos Estados os instrumentos necessários para o ajuste de suas contas, tendo sido concebido como uma política de auxílio temporário a Unidades da Federação que necessitam reequilíbrio fiscal.

Para que tais ajustes sejam implementados, por meio do RRF, requer-se a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos da Unidade da Federação para corrigir os desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas, permitindo que estados em situação de desequilíbrio fiscal gozem de benefícios, como a flexibilização de regras fiscais, concessão de operações de crédito e a possibilidade de suspensão do pagamento da dívida, desde que a Unidade adote reformas institucionais que objetivem a reestruturação do equilíbrio fiscal.



Durante a vigência do RRF, o Ente deve respeitar um conjunto de vedações que visam a restringir a expansão das despesas e a concessão de benefícios fiscais. Ficam vedadas, por exemplo, a concessão de reajustes salariais, a realização de concursos públicos e a alteração de alíquotas que implique redução de arrecadação. Essas vedações, no entanto, não são rígidas, podendo ser flexibilizadas caso o estado demonstre que a maleabilidade não impactará o atingimento do equilíbrio fiscal.

O Plano de Recuperação Fiscal, nesse contexto, é a peça elaborada pelo estado antes da homologação do Regime de Recuperação Fiscal. Esse documento deve demonstrar a capacidade das medidas nele propostas para reequilibrar as contas estaduais. É composto por leis ou atos normativos do estado que desejam aderir ao Regime, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro, por metas e compromissos e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

Assim, Goiás pleiteou a entrada no Regime de Recuperação Fiscal oferecido pelo Governo Federal para os Estados e o Distrito Federal. Todavia, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) entendeu que, embora cumprisse as condições estabelecidas nos incisos II e III do art. 3º da LC 159/2017, o Estado de Goiás não se enquadraria nos critérios legais, em virtude de não apresentar endividamento superior à *Receita Corrente Líquida* em 2018, um dos requisitos exigidos pelo art. 3º da LC nº 159/2017.

Inconformado com a negativa da STN, o Governo Estadual buscou, por via judicial, o enquadramento pretendido, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Avaliadas as condições demonstradas, aquela Suprema Corte proferiu Voto Conjunto relativo às Ações Cíveis Originárias de nº 3.262, 3.286, 3.328 e 3.333, reconhecendo que o Estado de Goiás atendeu aos incisos de I a III do caput do art. 3º da LC nº 159/2017, cumprindo, conseqüentemente, o requerimento exigido pelo inciso I do art. 4º da LC nº 159/2017 e pelo inciso I do art. 3º do Decreto nº 10.681/2021.

Assim, o Plano de Recuperação Fiscal (PRF) de Goiás foi homologado por despacho do Presidente da República, via Diário Oficial da União nº 242-C, de 24 de dezembro de 2021.



Ciente dos impactos da implantação do PRF nas Contas Anuais do Governador relativas ao exercício de 2022, e considerando o relevante papel que esta Corte deveria desempenhar no acompanhamento da execução do Plano de Recuperação Fiscal, na condição de Relator das presentes contas, determinei à Secretaria de Controle Externo que adotasse as providências necessárias para a deflagração de processo de acompanhamento da execução do PRF, tendo como foco a *accountability* do Chefe do Poder Executivo estadual na implantação do referido Plano.

Designada a equipe de fiscalização, os trabalhos foram realizados no decorrer do exercício de 2022, sendo que, em abril de 2023, foi apresentado o Relatório Conclusivo de Acompanhamento nº 1/2023 (fls. digitais 15 do processo nº 202200047000474, em trâmite nesta Corte).

O volume de recursos financeiros envolvidos indiretamente na fiscalização realizada soma o montante de R\$ 21.086.771.380,88, referentes ao saldo devedor refinanciado após a adesão ao RRF, em 31/12/2021

As exigências do Regime de Recuperação Fiscal constantes no art. 2º da Lei Complementar nº 159/2017 incluem:

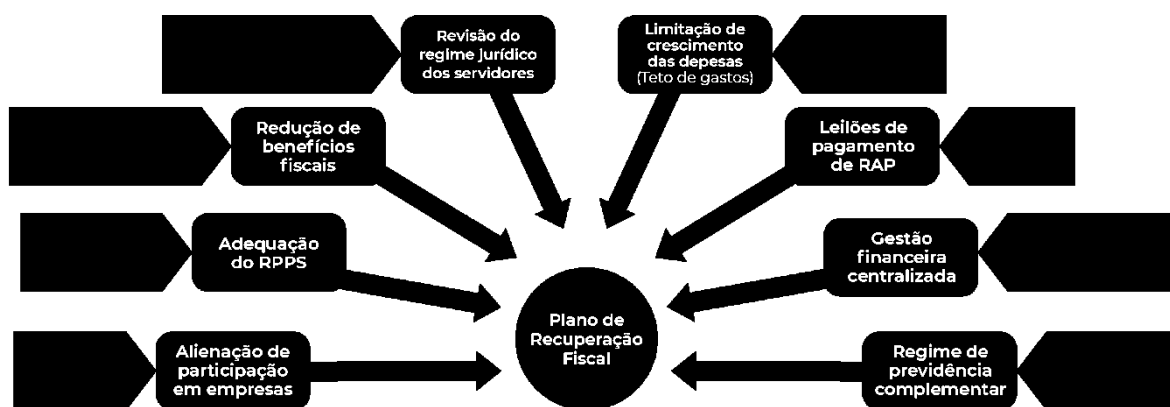


Figura 1 - Diagrama do RRF

Fonte: <https://www.economia.go.gov.br/rrf/composicao-do-plano-de-recuperacao-fiscal.html>

Conforme as informações prestadas pela equipe de auditoria, o estado fez comprovação da entrega tempestiva de três das medidas programadas, assim como foi antecipada a entrega 4, prevista para o dia 01 de novembro de 2021, tendo a



Secretaria do Tesouro Nacional reconhecido que as ações programadas foram atendidas, restando, portanto, a implementação das seguintes medidas, na vigência do PRF: a) Acréscimo de ICMS (redução de renúncia) até 31/12/2022; b) Alienação de bens imóveis até 31/12/2026; c) Alienação de Ativos - CELG T até 31/12/2022; d) IPO Saneago até 31/12/2024; e) Reestruturação - BB Estruturante até 30/06/2022.

Sem me prolongar no detalhamento das informações apresentadas pela equipe de fiscalização, registro, entretanto, as conclusões obtidas ao final dos trabalhos (Doc. 15, fls. 39-41, processo nº 202200047000474):

No que se refere à adoção de ações pela Secretaria da Economia para a execução e acompanhamento do Plano de Recuperação Fiscal (item 2.1 deste Relatório), foi verificado o estágio de cumprimento das medidas de ajuste previstas no art. 2º da LC nº 159/2017.

Quanto ao Acréscimo de ICMS (redução de renúncia), informa-se que esta medida apresentava como prazo de vigência 31/12/2022 e foi observado que o Poder Executivo empregou ações visando a redução das renúncias de receitas e o aumento da arrecadação de ICMS. Todavia, em virtude da ausência de parâmetros e metodologia que permita a avaliação efetiva, bem como de influências no cenário externo, a verificação encontra-se limitada às declarações realizadas pela Secretaria de Estado da Economia.

Sobre a Alienação de Ativos - CELG T, cujo prazo de efetivação seria até 31/12/2022, foi constatado o "*Contrato de Compra e Venda de Ações e Outras Avenças*" celebrado em 07/02/2022 no valor de R\$ 2.113.206.533,04 (dois bilhões, cento e treze milhões, duzentos e seis mil, quinhentos e trinta e três reais e quatro centavos). Assim, a CELG T teve seus ativos vendidos à Pequena Central Hidrelétrica SL SA, portanto, a medida foi cumprida pelo Estado de Goiás.

A outra medida cujo prazo findava-se em 2022 era a Reestruturação - BB Estruturante. Muito embora o prazo limite era até 30/06/2022, justificou-se que em virtude de procedimentos burocráticos e complexos que envolviam a União e o Banco Mundial, a operação de reestruturação com o BIRD foi concluída apenas em 27/10/2022 no importe de R\$ 2.494.249.731,82, conforme se depreende da Guia de Receita nº 2022.9995.0513.

O Estado de Goiás foi então considerado inadimplente quanto ao implemento da medida de ajuste no prazo previsto no PRF, conforme Relatório Semestral de Avaliação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal - CSRRF. Entretanto, Despacho emitido pelo ministro de Estado da Economia (Processo SEI nº 19953.1008656/2022-58) de 14/12/2022, deferiu o pedido de revisão da inadimplência junto ao RRF.

Com relação às duas demais medidas, o IPO da Saneago (com prazo até 31/12/2024) e a Alienação de bens imóveis (com limite até 31/12/2026), a



Secretaria da Economia informou as etapas, principalmente as legais, cumpridas até então e também ressaltou as barreiras para a finalização, como a necessidade de cenário econômico atrativo para que investidores viabilizem os negócios.

Sobre a publicidade dos atos relacionados aos desdobramentos do Plano de Recuperação Fiscal (*item 2.2 deste Relatório*), observou-se a criação de Portal eletrônico específico na Economia acerca das informações do Regime de Recuperação Fiscal - RRF (<https://www.economia.go.gov.br/rrf>), constando a legislação específica, os instrumentos de recuperação fiscal, os deveres do Estado, abordagem do contexto administrativo e judicial para ingresso no RRF, o Plano de Recuperação Fiscal - PRF, o acompanhamento do PRF, perguntas frequentes além de justificativa da necessidade de ingresso no regime.

A Assessoria de Monitoramento Fiscal tem competência para coordenar o Plano de Recuperação Fiscal, inclusive no sentido de disponibilizar a transparência dos dados e foi relatada a existência de processo de trabalho desenhado e mapeado, no âmbito da LC nº 159/2017.

Todavia, restou verificado que a Secretaria da Economia não possui controle integral sobre as proposições legislativas que possam impactar na adimplência do Estado junto ao RRF, haja vista que as propostas dos demais Poderes e Órgãos tramitam internamente nestas unidades, sem acompanhamento da Assessoria de Monitoramento Fiscal e Planejamento Financeiro. Como resultado, podem ocorrer situações em que o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal emita Parecer apenas posteriormente à aprovação dos atos legais. Este cenário pode trazer ao Estado de Goiás o risco de descumprimento das vedações do art. 8º, que seria mitigado por meio do envio prévio de projeto ou ato administrativo que traga o impacto orçamentário e financeiro para avaliação da Assessoria Especial.

Observa-se como oportunidade de melhoria a divulgação, em painel específico no Portal, das informações sobre os indicadores relacionados à Capacidade de Pagamento - CAPAG do Estado; a movimentação do saldo de ressalva dos Poderes e Órgãos; evolução do teto de gastos; evolução da execução do contrato de refinanciamento da dívida contemplada pelo RRF; processos de acompanhamento desenvolvidos no SEI; bem como a divulgação da íntegra dos processos instaurados para fins de verificação de indícios de irregularidade (sistema federal).

Por fim, foi verificado também o cumprimento da limitação de despesas (*item 2.3 deste Relatório*), como um dos compromissos do RRF e competência do TCE-GO nos termos do § 2º art. 41 do ADCT. A partir da definição da metodologia pela Secretaria da Economia, observou-se que o Estado de Goiás cumpriu, de forma consolidada, o teto de gastos para o exercício de 2022, estando adimplente com o RRF. Todavia, foi observado descumprimento por parte do Tribunal de Justiça e da Defensoria Pública, o que implicaria as vedações do art. 44 do ADCT.

Ressalva-se que equipe deste Acompanhamento, com suporte de área especializada do TCE-GO, verificou possíveis inconsistências na



metodologia utilizada pela Secretaria da Economia que poderia levar à duplicidade de deduções de despesas (transferências da União e emendas parlamentares) ou dedução indevida (despesas que em essência não são derivadas de sentenças judiciais), o que implicaria na revisão dos valores apresentados quanto ao cumprimento da limitação das despesas.

A partir do questionamento destes aspectos pela equipe deste Acompanhamento, a Secretaria de Estado da Economia procedeu aos ajustes e informou não mais incluir os valores das emendas individuais e de bancada nas linhas correspondentes por já se encontrarem inclusas dentre as despesas das fontes de "Transferências da União com aplicação vinculada". Este procedimento decorre do fato de que nos exercícios anteriores a 2022 não havia controle específico que permitisse a identificação das despesas relativas às emendas de bancada e individuais, de forma a separá-las daquelas custeadas com as transferências da União com aplicação vinculada.

Sob a classificação dos gastos com URV como Sentenças Judiciais e, assim, passíveis de dedução da base de cálculo e da apuração do cumprimento da limitação das despesas para os efeitos da Lei nº 159/2017, o TJGO e a ALEGO argumentaram que o reconhecimento do direito ao recebimento de diferenças de URV está "pacificado e consolidado judicialmente nas cortes superiores, inclusive, com Repercussão Geral".

Pelas razões aqui expostas, e tendo como base os documentos e informações declaradas pela Secretaria de Estado da Economia, **entende-se que a pasta realiza de forma eficiente o acompanhamento do RRF no Estado, cumprindo o papel de articulador entre os demais unidade, Poderes e órgãos Autônomos, visando ao adimplemento do Estado junto ao Regime de Recuperação Fiscal. (grifo nosso).**

No decorrer dos trabalhos, realizaram-se diligências junto à Secretaria de Estado da Economia, a partir das quais foram feitos os esclarecimentos necessários para que a equipe de controle externo pudesse concluir que não se identificaram irregularidades ou impropriedades passíveis de serem relatadas de forma estruturada, na forma de achados.

No entanto, vislumbrou-se oportunidade de melhoria no desempenho dos órgãos e na transparência dos atos praticados pelos órgãos e autoridades responsáveis pela execução e monitoramento do Plano de Recuperação Fiscal.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer Ministerial (Doc.283, fls. 40/41), apontou algumas situações relacionadas com a medida relacionada com a Alienação de bens imóveis, destacando o seguinte:



Apesar de a data para conclusão da medida 2 ainda não ter atingido seu termo final, é imperioso alertar para a possibilidade de não cumprimento do compromisso na forma e prazo estipulados.

A própria Secretária de Estado da Administração (SEAD), por meio do Despacho nº 3472/2022-SEAD/GERIM, informou que fatores exógenos podem prejudicar as alienações, como medidas judiciais de suspensão dos procedimentos licitatórios, alteração da situação registral dos imóveis e ausência de interesse na aquisição destes.

Faz-se necessário lembrar que a LC nº 159/2017, em seu art. 7º-B, II, preceitua que a não implementação das medidas de ajuste nos prazos e formas previstos configura inadimplência com as obrigações do Plano de Recuperação Fiscal. E enquanto perdurar a inadimplência com as obrigações assumidas no Plano de Recuperação Fiscal, o Estado inadimplente fica vedado a realizar operações de crédito e incluir no Plano ressalvas às proibições de que tratam o art. 8º da LC nº 159/2017.

Acrescenta-se que as taxas devidas pelo Estado inadimplente em razão da celebração do contrato de refinanciamento, disciplinado no art. 23 da LC nº 178/2021 e no art. 9º-A da LC nº 159/2017, elevar-se-ão em 5 (cinco) pontos percentuais, ao fim de cada exercício em que for verificada a inadimplência do Estado na implementação das medidas de ajuste.

Por tais motivos, foi proposta expedição de recomendação ao Poder Executivo do Estado de Goiás para que seja divulgado, em tempo real, no sítio eletrônico do RRF o estágio de execução das alienações de imóveis projetadas pelo Plano de Recuperação Fiscal.

Ainda no que diz respeito ao Regime de Recuperação Fiscal, o Ministério Público de Contas, sintonizado com as considerações da equipe de fiscalização, também sugeriu a expedição de recomendação no sentido de que sejam aperfeiçoadas as informações disponibilizadas no sítio eletrônico do RRF

No entender dessa Relatoria, considerando que as recomendações propostas tendem a contribuir para a promoção da transparência e para o acesso à informação, me manifesto em favor de que a sugestão seja acatada.

Desse modo, impõe-se o acolhimento das propostas de encaminhamento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, no sentido de expedir as seguintes recomendações:

- 1) Ao Poder Executivo, por meio da Secretaria de Estado da Economia que:



- a) divulgue, em tempo real, no sítio eletrônico do RRF, o estágio de execução das alienações de imóveis;
- b) promova melhoria contínua no Portal Eletrônico do RRF, por meio da divulgação em painéis específicos de: (i) informações atualizadas sobre os indicadores relacionados à Capacidade de Pagamento - CAPAG do Estado; (ii) movimentação do saldo de ressalva dos Poderes e Órgãos; (iii) evolução do teto de gastos; (iv) evolução da execução do contrato de refinanciamento da dívida contemplada pelo RRF; (v) processos de acompanhamento desenvolvidos no SEI e (vi) divulgação da íntegra dos processos instaurados para fins de verificação de indícios de irregularidade (sistema federal). *(item 2.2 Da publicidade dos atos relacionados aos desdobramentos do Plano de Recuperação Fiscal);*
- 2) Aos Poderes e Órgãos Autônomos que encaminhem previamente à Assessoria de Monitoramento Fiscal e Planejamento Financeiro da Secretaria de Estado da Economia os projetos ou atos administrativos que tragam potencial impacto orçamentário e financeiro, para fins de análise e mitigação dos riscos de descumprimento das vedações do art. 8º da LC nº 159/2017 *(item 2.2 Da publicidade dos atos relacionados aos desdobramentos do Plano de Recuperação Fiscal)*.

9. Determinações e Recomendações do TCE-GO nas Contas do Governador - Exercício de 2021

O Parecer Prévio resultante da análise das Contas do Governador referentes ao exercício de 2021 expediu as seguintes Determinações e Recomendações ao Governo do estado, ao Tribunal de Justiça, aos demais Poderes e Órgãos Autônomos:

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 (Voto do Relator).
- 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.



- 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.

B) Determinação para todos os Poderes e Órgãos Autônomos:

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.

C) Determinação ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

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.

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.
- 2) Demonstrar, nas contas anuais, os resultados atinentes às metas governamentais convergentes à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas - ONU.
- 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.
- 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.
- 5) Adotar as providências necessárias ao encerramento do processo de liquidação da Caixa, Casego, Protago e Metago, em conformidade com o Decreto nº 9.659/2020
- 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.

- 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.
- 8) Envidar esforços para que a contabilização da Renúncia de Receitas se dê conforme prevista no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.
- 9) Adequar o registro das provisões previdenciárias ao modelo definido nos instrumentos legais e normativos pertinentes.
- 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.

E) Recomendação aos Demais Poderes e Órgãos Autônomos

Regulamentar a Ordem Cronológica de Pagamentos no âmbito de suas atuações ou adotar formalmente o Decreto Estadual nº 9.561/2019.

F) Recomendação ao Governo do Estado de Goiás e ao Tribunal de Justiça:

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 (Voto do Relator).

No monitoramento quanto ao cumprimento das Determinações e Recomendações expedidas, a Gerência de Fiscalização de Contas observou que das 4 Determinações proferidas pela Corte de Contas, 3 foram cumpridas e 1 não foi atendida, perfazendo um total de 80% de atendimento.

Por outro lado, dentre as 12 Recomendações emitidas pelo Plenário do TCE/GO, a unidade técnica considerou que 9 foram plenamente atendidas, 1 parcialmente atendida e 2 não foram atendidas.



Nas informações prestadas no Relatório Técnico evidencia-se melhora significativa quanto ao percentual de atendimento das determinações e recomendações emitidas por esta Corte no âmbito das Contas do Governador, levando-se em consideração o período compreendido entre 2019 e 2021.

Sabe-se que as Recomendações carregam em sua própria definição forte conteúdo de voluntariedade, podendo o gestor acatá-las ou não, conforme seu juízo de conveniência e oportunidade, respeitando-se, assim, seu poder discricionário.

Apesar de não terem um caráter obrigatório, no entanto, as Recomendações buscam o aperfeiçoamento e à otimização da gestão, motivo pelo qual sugere-se que as mesmas sejam objeto de acompanhamento desta Corte no decorrer do presente exercício.

As Determinações, diferentemente das Recomendações, encerram um conteúdo genuinamente imperativo que deveriam levar o gestor ao seu necessário atendimento.

Convém destacar que, no monitoramento realizado, não foram observadas providências para garantir a regulamentação da Ordem Cronológica de Pagamentos no âmbito de atuação dos Demais Poderes e Órgãos Autônomos. Neste sentido, entendo como imprescindível que a referida determinação seja reiterada por este Corpo Colegiado, tendo em vista as graves mazelas que o não cumprimento da Ordem Cronológica dos Pagamentos acarreta para a gestão e conseqüentemente para a sociedade.

Destaco que a Unidade Técnica, procedeu à análise individualizada das justificativas apresentadas e das ações realizadas frente às determinações e às recomendações emitidas no Parecer Prévio do exercício de 2021, podendo ser acessadas no item 7.3.1.do Relatório Técnico (Doc. 280, fls. 251 a 265).



10. Conclusão

Os Pareceres Prévios emitidos pelos Tribunais decorrem de competência constitucional por meio da qual são apresentadas à sociedade os resultados da atuação governamental.

Por meio da minuta de Parecer Prévio que ora se apresenta, referente às Contas do Governador do estado, no exercício de 2022, esta Corte busca assegurar, a partir de uma análise técnica, a fidedignidade, a tempestividade, a compreensão e a relevância das informações prestadas, fornecendo aos cidadãos elementos que possam contribuir para a avaliação do desempenho orçamentário, financeiro, patrimonial e fiscal do governante.

Amparado na análise técnica conduzida pela Gerência de Fiscalização de Contas, pode-se afirmar que o Governo do Estado de Goiás apresentou, por meio da Prestação de Contas Anuais do Governador, resultados plausíveis na gestão dos recursos estaduais, relativamente ao exercício de 2022, evidenciados no Relatório Técnico, parte integrante deste documento.

Assim, amparado na legitimidade presumida dos documentos e informações constantes dos presentes autos, constata-se que os atos praticados pelo Governador do estado observaram os princípios e normas gerais do Direito Financeiro e da Contabilidade Pública, motivo pelo qual apresenta-se, anexa, minuta de Parecer Prévio Conclusivo, favorável à aprovação das Contas do exercício de 2022 do Governador Ronaldo Ramos Caiado, a ser deliberada por este Tribunal Pleno e enviada à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, para o devido julgamento.

Nestes termos, observadas as possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, expeçam-se as seguintes Recomendações:

Ao Governo do Estado de Goiás:

- 1) **promova** melhorias relacionadas à transparência no ANEXO 11A - *Demonstrativo de Créditos Adicionais Abertos* (Lei Federal nº 4.320/64), com o intuito de evidenciar a Unidade Orçamentária em que foi apurado



o saldo utilizado para abertura de crédito adicional, tendo como fonte o superávit financeiro, à outra Unidade, mantendo-se a situação Superávit Financeiro Diretamente Arrecadado para os casos em que a origem e a aplicação dos recursos tenha sido a própria Unidade Orçamentária;

- 2) **fiscalize e valide**, por meio da Goiasprev, com fundamento no artigo 2º, § 10º Lei Complementar Estadual nº 66, de 27 de janeiro de 2009, se os pagamentos de passivos aos inativos e pensionistas reconhecidos administrativa ou judicialmente possuem ou não natureza previdenciária, promovendo mecanismos, na classificação da despesa, capazes de segregar essa informação, se for o caso, em razão da execução de despesas com inativos e pensionistas fora do órgão previdenciário;
- 3) **tome conhecimento** das questões debatidas no Relatório de Auditoria Operacional nº 1/2023 desta Corte (processo nº 202200047003022), e **proceda** ao monitoramento e à fiscalização das ações desenvolvidas no âmbito do programa *Ampliação do Acesso à Água Tratada e da Coleta e Tratamento e Esgoto*, garantindo uma prestação de serviços conforme preconizado pelo novo marco regulatório de saneamento básico e suas metas de universalização de acesso à água tratada, coleta e tratamento de esgoto;
- 4) **promova**, a partir de amplo debate, com participação dos Demais Poderes e Órgãos Autônomos, as soluções para os problemas relacionados com a performance dos sistemas eletrônicos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Estado, observando, para tanto, as determinações desta Corte de Contas constantes do Acórdão nº 1094/2023, (processo nº 202200047000392), em razão das dificuldades apresentadas pelos sistemas que compõem o SIAFIC de Goiás, com destaque para o SIOFINet (Sistema de Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás), de modo que sejam minimizados os riscos que ameaçam processos e procedimentos relevantes dos órgãos que integram a administração estadual;
- 5) **divulgue**, em tempo real, no sítio eletrônico do RRF, o estágio de execução das alienações de imóveis projetadas pelo Plano de Recuperação Fiscal;
- 6) **promova** melhoria contínua no Portal Eletrônico do RRF, por meio da divulgação em painéis específicos de: (i) informações atualizadas sobre os indicadores relacionados à Capacidade de Pagamento - CAPAG do Estado; (ii) movimentação do saldo de ressalva dos Poderes e Órgãos; (iii) evolução do teto de gastos; (iv) evolução da execução do contrato de refinanciamento da dívida,



- 7) **viabilize** a contabilização das renúncias e a sistemática automatização dos cálculos, para conferir fidedignidade e transparência às informações relativas à renúncia de receitas no estado.

Aos Poderes e Órgãos Autônomos:

- 8) **adotem** providências para equalizar a existência de fontes de recursos com saldo negativo, divulgando em notas explicativas os saldos negativos das fontes que não foram regularizadas e suas razões;
- 9) **realizem** os estudos e **desenvolvam** ações necessárias para criar, atualizar e/ou aperfeiçoar a base de dados cadastrais, em razão de os cálculos das projeções atuariais e respectivas Provisões Matemáticas Previdenciárias estarem sendo baseadas apenas nos bancos de dados dos segurados civis ativos, inativos e pensionistas do Poder Executivo e da Defensoria Pública;
- 10) **regulem** a Ordem Cronológica de Pagamentos no âmbito de suas atuações ou adotar formalmente o Decreto Estadual nº 9.561/2019, em razão do não cumprimento da recomendação expedida na análise das contas referentes ao exercício de 2021,
- 11) **encaminhem** previamente à Assessoria de Monitoramento Fiscal e Planejamento Financeiro da Secretaria de Estado da Economia os projetos ou atos administrativos que tragam potencial impacto orçamentário e financeiro, para fins de análise e mitigação dos riscos de descumprimento das vedações do art. 8º da LC nº 159/2017 (*item 2.2 Da publicidade dos atos relacionados aos desdobramentos do Plano de Recuperação Fiscal*).

Ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e à Secretaria de Estado da Economia:

- 12) **adotem**, em tempo hábil, as providências necessárias para que a integração entre os sistemas contábil (Secretaria de Economia) e de gestão de precatórios (Tribunal de Justiça) se concretizem no prazo programado.

É como voto.

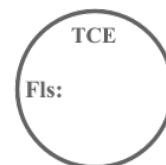


Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Gabinete do Conselheiro Kennedy Trindade

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia, aos 2 de junho de 2023.

Kennedy de Sousa Trindade
Conselheiro Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

RELATÓRIO/VOTO Nº 396/2023 - GCKT

