

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

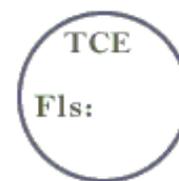
# **ANÁLISE DO RELATOR**

# **CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS**

Exercício de 2013

**Conselheiro Relator:**

**Kennedy de Sousa Trindade**

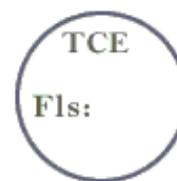


# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

## Sumário

I-	INTRODUÇÃO: .....	3
II-	DAS CONTAS DO GOVERNADOR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: DEMOCRACIA, <i>ACCOUNTABILITY</i> E TRANSPARÊNCIA.....	4
III-	PANORAMA GERAL DO ESTADO DE GOIÁS: INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS – O ESTADO DE GOIÁS NO CENÁRIO BRASILEIRO.....	6
IV-	GESTÃO FISCAL .....	8
	IV.1. Receita.....	8
	IV.2. Despesas com pessoal:.....	9
	IV.3. Limites de endividamento:.....	11
	IV.4. Saldo Conta Única .....	12
	IV.5 Metas da LDO:.....	13
	IV.6 Regime Próprio de Previdência.....	14
	IV.7 Acesso á informação .....	15
V-	ANÁLISE CONSOLIDADA DO ESTADO DE GOIÁS.....	15
	V.1. Planejamento Governamental: .....	15
	V.2. Gestão do Patrimônio Público: .....	17
	V.3. Gestão Orçamentária e Financeira: .....	18
VI-	VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS:.....	20
	VI.1. Educação .....	20
	VI.2. Ciência e Tecnologia.....	23
	VI.2.1. Universidade Estadual de Goiás – Termo de Ajuste de Gestão: .....	24
	VI.3. Saúde.....	25
	VI.3.1. Termo de Ajustamento de Gestão 2 (TAG 2):.....	26
VII-	PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO RELEVANTES – TERMOS DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO 01, 02, 03 e 04: .....	27
VIII-	A NOVA CONTABILIDADE PÚBLICA:.....	27
IX-	CONSIDERAÇÕES FINAIS:.....	28



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

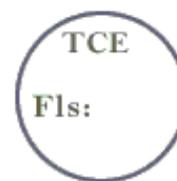
### **I- INTRODUÇÃO:**

A análise que ora se começa a desenvolver se refere à Prestação de Contas do Governo do Estado de Goiás, também conhecida por Contas Anuais do Governador, referente ao exercício de 2013.

Conforme preceituam o artigo 37, inciso XI, da Carta Constitucional de nosso Estado, e o artigo 56 da Lei Orgânica do TCE-GO, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Goiás, Dr. Marconi Ferreira Perillo Júnior, encaminhou a este Tribunal, tempestivamente, através do Processo nº 201400047000845, as Contas do seu Governo relativas ao exercício de 2013.

É de se ver que as Contas Anuais envolvem a análise da gestão orçamentária do Governo a partir de demonstrativos de natureza contábil, financeira e patrimonial, encontrando-se fora do âmbito de verificação as contas dos demais administradores e responsáveis pela gestão de recursos públicos, vez que suas contas anuais são julgadas pela Corte de Contas nos moldes preconizados pelo artigo 26, inciso II, da Constituição Estadual.

No presente Relatório, antes de adentrar propriamente na análise das contas, tecerei breves comentários acerca da prestação de contas no ordenamento jurídico de nosso País visando, assim, estabelecer premissas que servirão para a análise dos demais itens a serem desenvolvidos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

### II- DAS CONTAS DO GOVERNADOR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: DEMOCRACIA, ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA

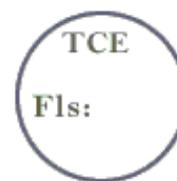
Disse certa vez o Excelentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto, quando de sua posse no cargo de Presidente da Suprema Corte, que “*a silhueta da verdade só se assenta em vestidos transparentes*”.

A Democracia moderna se concretiza, em grande parte, através do sistema indireto de representação, de modo que os cidadãos elegem alguns de seus pares para representa-los no cenário político.

O Estado Constitucional Democrático, que pressupõe a submissão de todos, inclusive dos Governantes, às normas da Constituição e, em consequência, aos ditames do ordenamento jurídico em geral, traça uma série de obrigações e deveres a serem observados por todos aqueles que, de uma forma ou de outra, gerem recursos públicos.

Isso porque, como deixa antever a própria nomenclatura, administrar é gerir aquilo que não é seu, de modo que o Administrador Público gere bens e recursos cujo titular é o povo. Daí porque, do mais baixo ao mais elevado posto na hierarquia do Estado, todo e qualquer gestor de bens e valores públicos deve se submeter às rígidas balizas traçadas pelo ordenamento jurídico pátrio, não podendo agir a seu bel-prazer, pois, como ensinava o ilustre jurista Seabra Fagundes “*Administrar é aplicar a lei de ofício*”.

O bem público, o recurso público, o interesse público são, portanto, do público, ou seja, do povo, e não do Governante. Tratar recursos públicos como se privados fossem abre caminho para a instituição de um *spoil system*, o que se mostra inconcebível.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

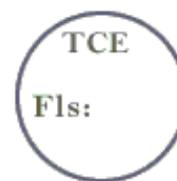
Submeter os governantes à Constituição e ao princípio da legalidade estrita significou, séculos atrás, o fim dos sistemas absolutistas, que teve como marco o *Ancien Régime* francês, nos quais era impossível responsabilizar o governante por quaisquer atos que praticasse vez que vigia o sistema sintetizado pela idéia de que o rei (leia-se governante) não podia errar - *“the king can do no wrong”*.

A legalidade libertou os cidadãos de suas antigas amarras, permitindo o início da cobrança, em face dos Governantes, de uma gestão eficiente dos recursos públicos. Aqui podemos rememorar célebre frase do estudioso francês Jean-Baptiste-Henri Dominique Lacordaire, para quem *“Entre os fortes e fracos, entre ricos e pobres, entre senhor e servo é a liberdade que oprime e a lei que liberta”*.

Se administrar é gerir algo que não é seu, e administrar recursos públicos é gerir bens que pertencem ao povo, deve a este o Governante prestar, periodicamente, contas acerca da gestão. Essa a idéia fundamental da prestação de contas, de *accountability*.

No Brasil, após longo período de obscuridade vivido no decorrer da ditadura militar, durante o qual, apesar de previsão escrita na Constituição de 1967 sobre o dever de prestar contas, não havia a transparência e a independência necessárias para a concretização do preceito no plano da realidade, a Carta Constitucional de 1988, reinaugurando a democracia, busca resgatar a democracia e o Estado Constitucional Democrático.

Nesse cenário de redemocratização a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo ganha especial relevo e, em sua análise, a atuação das Cortes de Contas ganha destaque. Importante mencionar que, no tocante às Contas do Chefe do Poder Executivo, não cabe ao Tribunal de Contas julgá-la, mas sim apreciá-las mediante a confecção de um parecer prévio a ser enviado ao Poder Legislativo que, por sua vez, as julgará.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

Todavia, longe de ser uma atuação secundária, como poderia parecer a olhos desarmados, o parecer prévio elaborado pela Corte de Contas é imprescindível para que o Poder Legislativo possa emitir o seu juízo de valor acerca da prestação de contas.

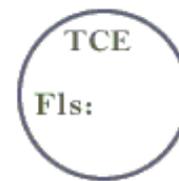
Passa-se à análise do panorama geral do Estado de Goiás.

### **III- PANORAMA GERAL DO ESTADO DE GOIÁS: INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS – O ESTADO DE GOIÁS NO CENÁRIO BRASILEIRO**

Formado por 246 Municípios o Estado de Goiás possui, conforme estudo estimativo realizado em 2013 pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), uma média de 6.434.048 habitantes, característica que o faz ser o Estado mais populoso do Centro-Oeste e o 12º do país.

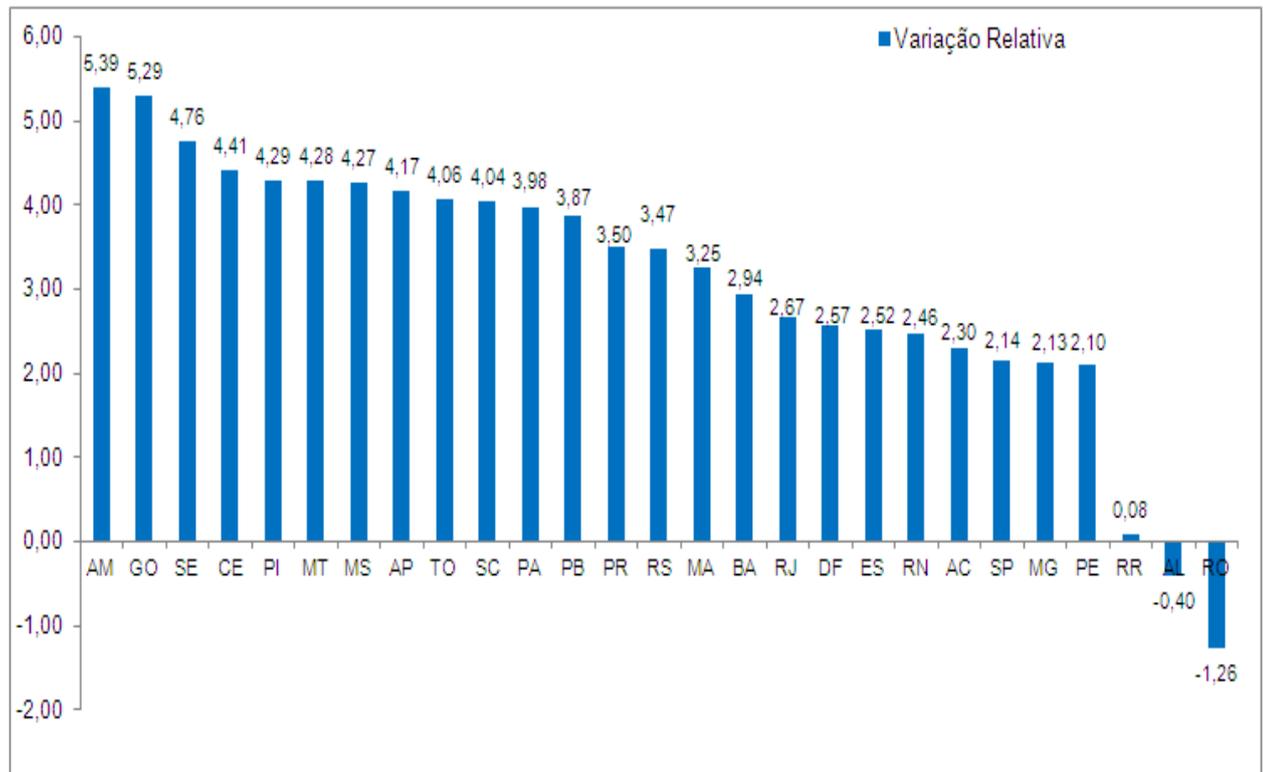
A economia do Estado é formada basicamente pela produção agrícola e pecuária, comércio, indústrias alimentícia, de confecção, metalurgia, madeireira e de mineração, sendo que, apesar do aumento da atividade industrial nos últimos anos, a atividade agropecuária ainda é a mais explorada no território goiano.

No que tange à geração de empregos, no ano de 2013 o Estado gerou 60.831 novos postos de trabalho, representando um acréscimo de 5.29% em relação ao mesmo período do ano anterior, superando a média nacional que ficou em 2,82%. Com isso, o Estado ocupou o segundo lugar em termos relativos e o sétimo em termos absolutos. Veja-se o gráfico a seguir:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE



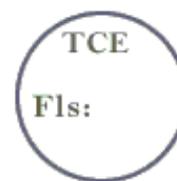
**Fonte:** MTE/Cadastro Geral de Empregados e Desempregados lei 4.923/65.

**Elaboração:** Instituto Mauro Borges / Segplan-GO / Gerência de Estudos Socioeconômicos e Especiais – 2013.

\* Ajustado com declarações entregues pelas empresas fora do prazo

A partir de uma análise setorial verifica-se que, no acumulado do ano de 2013, com exceção da extração mineral e da administração pública, os setores apresentaram saldos positivos na geração de postos de trabalho formais, tendo os resultados mais expressivos sido em serviços (25.782), comércio (14.079) e indústria de transformação (10.816), com participação, respectivamente, de 42,38%, 23,14% e 17,78% do total de empregos gerados.

Em 2013 foram criadas no Estado de Goiás 22.961 empresas, resultando em um total de 564.022 empresas ativas no Estado, o que representa cerca de 3,46% do total



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

nacional (dados referentes ao ano de 2013, segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação).

No tocante ao Produto Interno Bruto (PIB), Goiás apresentou em 2013 um crescimento de 3,1% em relação ao ano anterior, enquanto o crescimento nacional se quedou em 2,3%.

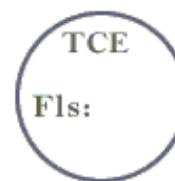
### **IV- GESTÃO FISCAL**

#### **IV.I. Receita**

A Receita Corrente Líquida (RCL) é conceituada pela Lei de Responsabilidade Fiscal que, logo em seu artigo 2º, inciso IV, a define como sendo o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas, no caso dos Estados da Federação, as transferências constitucionais aos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência e assistência social, e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência social.

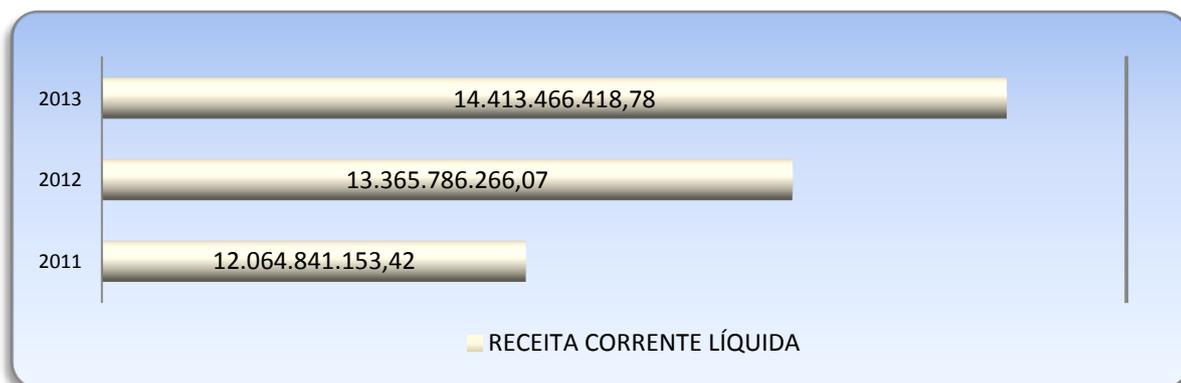
É a RCL, portanto, importante parâmetro para a análise da gestão do Estado como um todo, sendo ela a base, por exemplo, para os cálculos dos limites de despesa de pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, dentre outros.

Em 2013 a RCL alcançou a cifra de R\$ 14.413.466.419, resultando em um crescimento nominal de R\$1,05 bilhão, o que representa um aumento de 7,84% em relação a 2012. A seguir gráfico demonstrando o crescimento da RCL ao longo dos últimos três exercícios:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

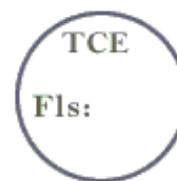


### IV.2. Despesas com pessoal:

Como delineado, deve o Poder Público utilizar a receita pública de maneira racional, lógica e legal, pois é através delas que o Estado cumpre suas missões constitucionais e garante os diversos direitos fundamentais dos cidadãos, a exemplo da educação, da saúde, do lazer, dentre tantos outros. Por isso a Constituição Federal, em seu artigo 169, limita as despesas de pessoal, a fim de evitar que a Administração gaste exageradamente com seu quadro de pessoal. De nada adianta possuir uma estrutura administrativa robusta se, na prática, não sobraem recursos para a instituição efetiva, por exemplo, de políticas públicas.

Da leitura do supramencionado dispositivo depreende-se que o constituinte se utilizou de norma de eficácia limitada, deixando para o legislador ordinário a tarefa de estabelecer os limites e regular o preceito constitucional, regulamentação que veio com a Lei Complementar nº 101/00, mais conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

O artigo 19 da LRF estabelece os limites de gastos com pessoal, nas três esferas federativas, em percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo o limite para os Estados de 60%. No Estado de Goiás tal percentual é assim dividido:

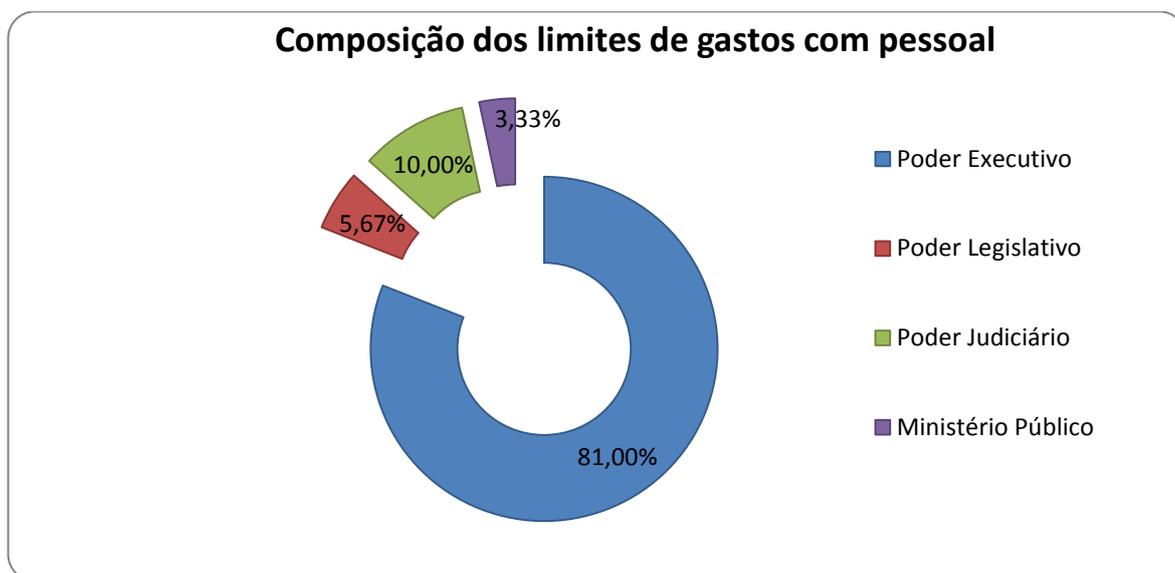


## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

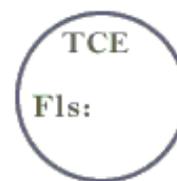
Poder/Órgão	% em Relação à RCL
Poder Executivo	48,60
Poder Legislativo	3,40
Poder Judiciário	6,00
Ministério Público	2,00

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal.



Assim como constatado nas Contas do exercício anterior, em 2013, apesar do aumento da receita do Estado, as despesas com pessoal aumentaram, sobretudo no Poder Judiciário, que apresentou o maior aumento nominal.

Deve ser ressaltado que o aumento de despesa com pessoal em quantitativo superior ao incremento da receita compromete os gastos do Estado nas demais áreas. Sabe-se que os gastos com inativos e pensionistas avançam em largos passos sendo que, em



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

2013, apresentaram um aumento nominal de 11,06% em relação a 2012, o que deve ser objeto de atenção por parte do Estado.

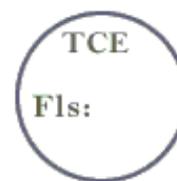
Importante frisar que, no tocante aos limites por Poder e órgão, os percentuais legais foram cumpridos, sendo que, no tocante à Assembleia Legislativa em especial, foi cumprido o percentual levando-se em conta a LDO (1,50%), que diverge do percentual da LRF (1,38%).

### **IV.3. Limites de endividamento:**

Em relação a Dívida Consolidada Líquida, não se vislumbrar qualquer temor de que esta ultrapasse os limites estabelecidos nas normativas próprias, vez que se apresenta a 106,65% da RCL, portanto, bem inferior ao limite máximo de 200%.

Já as receitas decorrentes de operações de crédito atingiram, em 2013, o montante de R\$1.344.450.200,66, estando dentro dos limites estabelecidos pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal.

Importante ainda mencionar que o Estado cumpriu a denominada “regra de ouro” do Direito Financeiro insculpida no artigo 12, §2º, da Lei Complementar 101/00, pois o montante realizado para as receitas de operações de crédito não excedeu o das despesas de capital.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

### IV.4. Saldo Conta Única

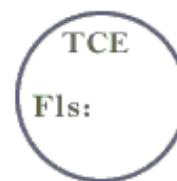
Ponto que merece especial destaque na análise das Contas referentes ao exercício de 2013 diz respeito à conta centralizadora do Estado de Goiás que, em tese, controla a todos os valores advindos das unidades orçamentárias vinculadas abrangendo, aproximadamente, sessenta contas correntes.

Ocorre que o Estado de Goiás, com fundamento no artigo 2º do Decreto Governamental nº 6.542/06, vem utilizando os recursos da conta centralizadora não em situações excepcionais, mas sim rotineiramente, inclusive para se alavancar. Desta feita, em verdade, o Estado se financia perante ele próprio, retirando verbas da conta centralizadora.

Tal sistema de gestão da conta única é atávico, praticado no Estado há anos, sendo imperiosa a sua cessação.

Vale ressaltar que o déficit apurado pela unidade técnica é extremamente variável, não havendo como ter certeza de que, hodiernamente, já tenha diminuído (ou mesmo aumentado). De todo modo, deve o Estado de Goiás não só cessar a utilização dos recursos da conta centralizadora, como também apresentar um plano concreto para saldar todo o déficit existente na conta centralizadora. Todavia, não é esse o ambiente processual para tanto, devendo tais providências serem adotadas em procedimento próprio de fiscalização.

Quando da análise das Contas de 2012 foi determinado que o TCE-GO deveria realizar Auditoria específica a fim de apurar a situação, o que foi autorizado pela Portaria nº 644/2013.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

### IV.5 Metas da LDO:

Em relação às metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, verificou-se o cumprimento despesa primária, resultado primário e da dívida consolidada líquida, tendo sido descumpridos o resultado nominal e receita primária, conforme demonstrado a seguir:

Receita Primária	18.177.783	16.518.068	Não
Despesa Primária	18.067.783	16.290.388	Sim
Resultado Primário	110.000	227.680	Sim
Resultado Nominal	823.038	992.760 <sup>1</sup>	Não
Dívida Consolidada Líquida	15.465.263	15.371.629 <sup>2</sup>	Sim

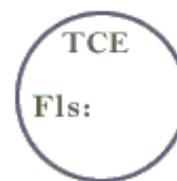
Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 17.765/2012 alterada pela Lei 18.232/2013

<sup>1</sup>A apuração efetuada pelo TCE considerou o saldo negativo da conta do Tesouro Estadual e isso ocasionou um aumento no resultado nominal de R\$ 858.859.813,88.

<sup>2</sup>A apuração efetuada pelo TCE considerou o saldo negativo da conta do Tesouro Estadual e isso ocasionou um aumento na dívida líquida na importância de R\$ 858.859.813,88.

Deve ser ressaltado que o descumprimento do resultado nominal, considerado como a diferença entre a dívida líquida de 2013 e 2012, ocorreu porque passou a se considerar, no cálculo, o saldo negativo da conta centralizadora, como já exposto alhures.

Já em relação ao descumprimento da meta para a receita primária, vê-se que a LDO estabeleceu uma meta demasiadamente alta para que fosse efetivamente cumprida, ultrapassando quase R\$5,1 bilhões em relação à de 2012.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

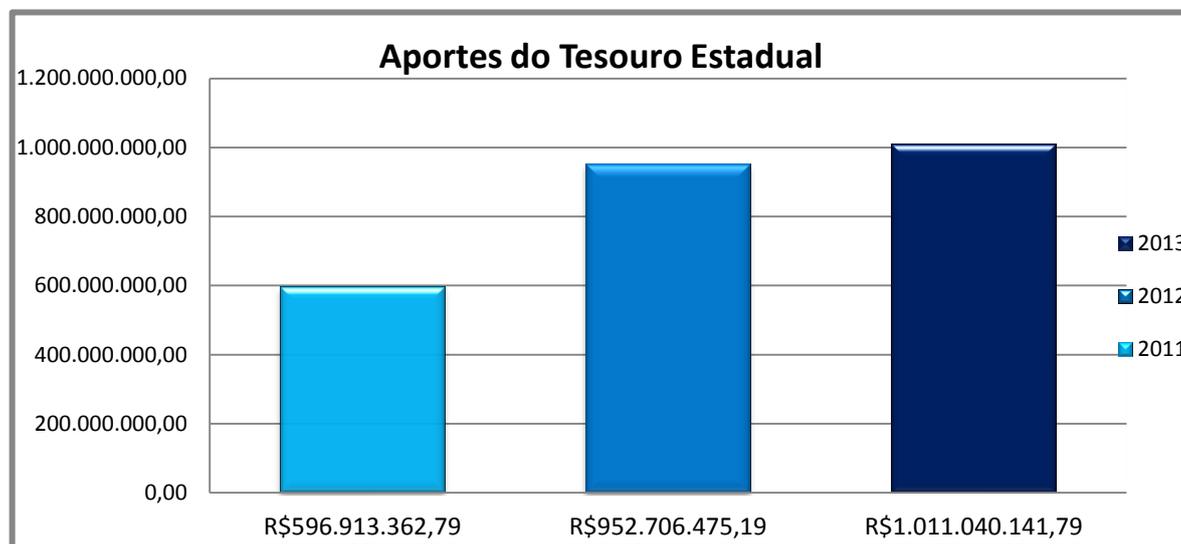
GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

### IV.6 Regime Próprio de Previdência

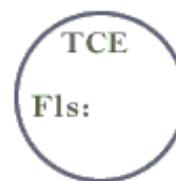
Ao longo dos anos a situação do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) tem se mostrado fator de preocupação. O sistema não apresenta o equilíbrio necessário e, anualmente, o Governo precisa efetuar altos aportes financeiros para tentar amenizar o déficit. Basta ver que em 2013 o Tesouro Estadual aportou cerca de 1 bilhão de reais e, ainda assim, o órgão de previdência apresentou resultados negativos.

Ano após ano os aportes do Tesouro Estadual aumentam, o que compromete as verbas públicas que poderiam ser utilizadas em outras ações governamentais, como demonstrado a seguir:

Aportes efetuados pelo Tesouro Estadual para Pagamentos de Benefícios Previdenciários



Espera-se que as inovações trazidas pela Lei Complementar Estadual nº 102/2013, sobretudo a criação dos Fundos Financeiros e Previdenciário traga resultados a médio e longo prazos, amenizando o déficit previdenciário.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

Cumpre ainda ressaltar que, em sessão realizada no dia 23 de Abril de 2014, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás julgou inconstitucional a Lei Complementar Estadual 100/2012, que havia majorado as alíquotas dos segurados ativos, inativos, pensionistas, bem como a alíquota patronal, previstas na Lei Complementar Estadual nº 77/2010. Tal decisão certamente agravará a situação do RPPS.

### **IV.7 Acesso à informação**

Como já dito, Democracia pressupõe transparência, e Estado Constitucional pressupõe a publicidade dos atos da Administração para que se possa garantir o efetivo controle popular.

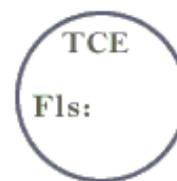
No ano de 2013 a Lei Estadual nº 18.025/13 trouxe importantes avanços na concretização da publicidade e da transparência em nosso Estado. Contudo, para que os preceitos nela insculpidos possam surtir efeitos práticos se faz necessária a atuação e o aprimoramento constantes dos órgãos e entes estatais, sobretudo na forma e na qualidade das informações divulgadas em seus Portais de Transparência.

Assim, é necessário que esta Casa de Fiscalização acompanhe diuturnamente a concretização da transparência no Estado de Goiás.

## **V- ANÁLISE CONSOLIDADA DO ESTADO DE GOIÁS**

### **V.1. Planejamento Governamental:**

Segundo Thomas Edison *“Boa sorte é o que acontece quando a oportunidade encontra o planejamento”*.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

A sociedade não elege o Governante confiando que este terá “boa sorte” no desenvolvimento de suas funções, mas sim esperançosa de que este atenda às necessidades do povo a partir de uma atuação planejada. A cada dia cobra-se mais da Administração Pública uma gestão eficiente. Não é por acaso que o próprio constituinte derivado fez inserir na Carta de Outubro, de forma expressa, o princípio da eficiência como norteador da ação do Poder Público (artigo 37, caput).

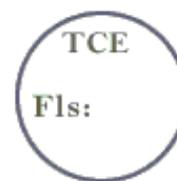
Nesse contexto, o próprio Poder Constituinte Originário inseriu na Carta Constitucional instrumentos de planejamento orçamentário a serem seguidos em todos os âmbitos da Federação. É o que se vê no artigo 165 da Constituição Federal que, inaugurando a disciplina dos orçamentos, versa sobre três instrumentos legislativos: plano plurianual (PPA); lei de diretrizes orçamentárias (LDO); lei orçamentária anual (LOA).

O Plano Plurianual, também conhecido como “orçamento programa”, possui vigência de quatro anos (o atual PPA do Estado de Goiás para o quadriênio de 2012-2015 foi instituído pela Lei Estadual 17.543/12) e estabelece objetivos a longo prazo para o Governo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, vige por um ano e estabelece objetivos e metas para o exercício financeiro seguinte, visando a concretização do Plano Plurianual. As diretrizes orçamentárias para o exercício de 2013 foram estabelecidas pela Lei Estadual 17.765/2012.

Por fim, a Lei Orçamentária Anual, cujo prazo de vigência é também de um ano, prevê o montante de receita e o montante de despesa para a realização dos objetivos e metas contidos no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A LOA do exercício financeiro de 2013 foi materializada na Lei 17.967/13.

Logicamente ordenados, os atos normativos mencionados estruturam as ações do Governo dando transparência às ações do Poder Público e permitindo que sobre elas recaia



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

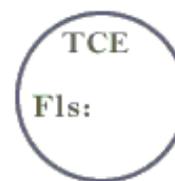
o controle popular, seja no momento de votação das leis orçamentárias pelos representantes do povo, seja quando de sua execução.

Sabe-se que a concretização de todas as metas e objetivos traçados no PPA é de difícil realização, vez que o Estado utiliza recursos financeiros finitos. Nesse esteio, o Governo de Goiás, visando priorizar os programas e objetivos mais importantes da Lei 17.543/12 a fim de garantir a continuidade do crescimento econômico e social do Estado, editou o Decreto nº 7693/12 criando o PAI – Programa de Ação Integrada de Desenvolvimento. Tal atitude demonstra maturidade governamental, consciência da finitude do orçamento e vontade de concretizar os programas mais importantes e plausíveis.

### **V.2. Gestão do Patrimônio Público:**

No geral, a análise da Gestão Patrimonial do Estado de Goiás demonstra que foram cumpridos os princípios e as regras insertos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Ressalto que o Estado de Goiás passou a registrar contabilmente, no exercício de 2013, as dívidas provenientes de precatórios. Todavia, a Procuradoria Geral do Estado, o Tribunal de Justiça e a Secretaria da Fazenda ainda não estão realizando o referido registro. A questão dos precatórios merece especial atenção em razão do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4357 e 4425. O Pretório Excelso declarou inconstitucional o artigo 97 do ADCT e alguns dispositivos do artigo 100 da Constituição Federal, o que gerará reflexos ainda imprevisíveis nos Estados, vez que se aguarda uma decisão quanto à modulação dos efeitos de tais decisões. Nesse cenário de insegurança jurídica, entendo que o Governador deve, como bem dito pela unidade técnica, empregar todos os esforços necessários para o pagamento dos precatórios a serem



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

realizados após o julgamento final do Supremo Tribunal Federal, notadamente através de provisionamento de recursos.

### V.3. Gestão Orçamentária e Financeira:

Depreende-se da análise da Gestão que o Estado de Goiás, ao longo do exercício de 2013, arrecadou menos do que previsto na lei orçamentária mas, ainda assim, superou em 5,79% o montante arrecadado em 2012. De todo modo, é preciso que o Estado verifique os motivos de tal descompasso a fim de ajustar os planejamentos orçamentários para os próximos exercícios.

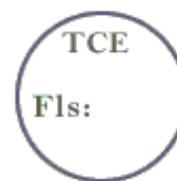
Constata-se que o Estado de Goiás, em sua execução orçamentária no exercício de 2013, apresentou um déficit de R\$ 526.372.066,89.

A variação comportamental da receita orçamentária do Estado, no curso dos últimos cinco anos, resta demonstrada no seguinte gráfico:



Fonte: Balanço Geral do Poder Executivo - 2009 a 2013.

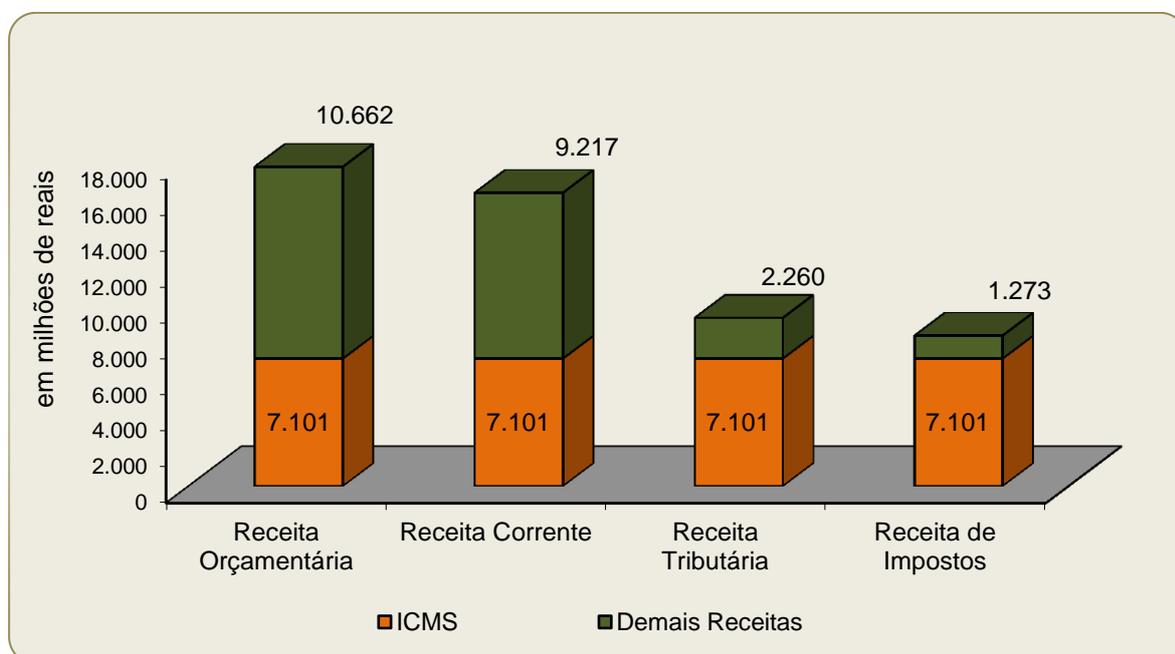
Destaca-se a participação do ICMS na receita orçamentária de 2013, representando 39,98% da receita orçamentária líquida, 43,52% das receitas correntes



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

líquidas e quase o total das receitas tributárias e de impostos. A arrecadação do imposto em comento foi superior em 16,54% em termos nominais à do exercício de 2012. Ainda, ao se considerar a inflação do período, pelo índice de 5,11% (com base no IPC/FIPE), o incremento real da arrecadação foi de 10,96%. Vale observar o seguinte gráfico sobre a participação do ICMS na receita do Estado de Goiás:

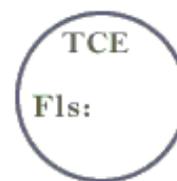


Fonte: Balanço Geral do Poder Executivo – 2013

Em relação à despesa, após a abertura de créditos adicionais, a despesa autorizada resultou na importância de R\$ 24.334.568.625,08. Todavia, fora executado somente 67,09% de tal montante, o que resultou em uma economia de 32,91%.

Ainda assim, as despesas executadas cresceram 6,68% em relação às do ano anterior.

Em relação às despesas correntes, denota-se que houve uma redução em relação ao exercício de 2012. Contudo, ainda é grande o percentual por elas representado, sendo



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

necessário que o Estado continue a diminuir tais despesas concomitantemente ao crescimento econômico, pois assim será possível reservar mais recursos para investir na consecução do interesse público primário.

### **VI- VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS:**

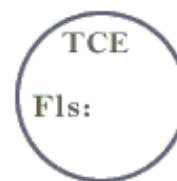
A Constituição Federal veda, como regra geral, a vinculação das receitas obtidas através do pagamento de impostos a despesas específicas, conforme se extrai de seu artigo 167, inciso IV.

Isso porque necessita o Administrador Público de certa flexibilidade para empregar tais recursos conforme as necessidades circunstanciais, pois, vale lembrar, os impostos representam a grande parte do arrecadamento estatal. Diz-se, por isso mesmo, que os impostos são regidos por um regime de não afetação (também chamado de não-vinculação).

A própria Constituição Federal, porém, traz hipóteses excepcionais nas quais as receitas dos impostos serão vinculadas a despesas específicas. São as hipóteses constitucionais de exceção ao princípio da não afetação. Trataremos aqui das principais situações de vinculações constitucionais: educação; saúde; ciência e tecnologia.

Vale ainda mencionar a importância dada pelo Constituinte às referidas vinculações: o seu descumprimento pode gerar a intervenção da União nos Estados, conforme preceitua o artigo 34, inciso VII, alínea “e”, da Constituição Federal.

#### **VI.1. Educação**



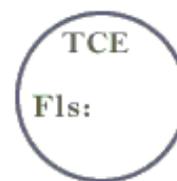
## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

A Constituição Federal dispõe, em seu artigo 212 que: “A *União* aplicará, *anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino*”.

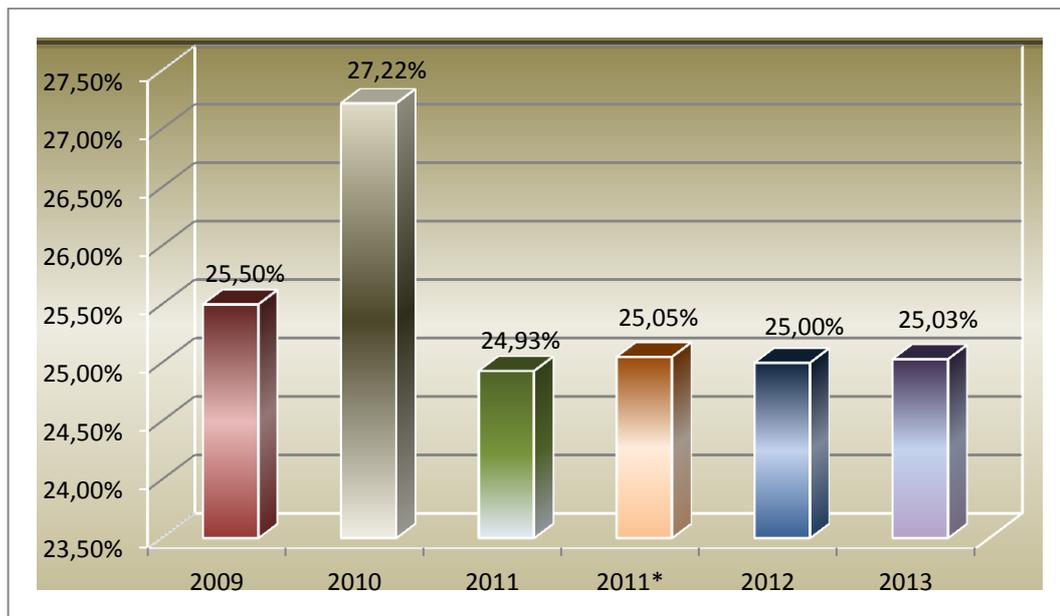
Já o artigo 158 da Constituição do Estado de Goiás diz que: “O Estado aplicará, *anualmente, no mínimo 28,25% (vinte e oito e vinte cinco centésimos por cento) da receita de impostos, incluída a proveniente de transferências, em educação, destinando pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, na educação básica, prioritariamente nos níveis fundamental e médio, e na educação profissional e, os 3,25% (três e vinte e cinco centésimos por cento) restantes, na execução de sua política de ciência e tecnologia, inclusive educação superior estadual, distribuídos conforme os seguintes critérios (...)*”.

Como demonstrado pela unidade técnica, o Estado de Goiás, no exercício de 2013, os gastos do Estado com a manutenção e o desenvolvimento do ensino público alcançaram o percentual de 25,03% do total da receita líquida de impostos, cumprindo, desta feita, o mínimo constitucional. A seguir, gráfico demonstrando a aplicação da ora tratada vinculação constitucional no período compreendido entre os anos de 2009 a 2013.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE



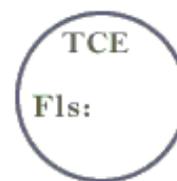
(\*) Índice apurado considerando as disponibilidades financeiras conforme o cálculo da Sefaz. Fonte: Balanço Geral do Estado – 2009 a 2013

### VI.1.1. Termo de Ajustamento de Gestão 1 (TAG-1):

Ainda no tocante à educação é importante lembrar que no final do ano de 2012, mais precisamente no dia 14 de Dezembro, esta Corte de Contas firmou com a Agência Goiana de Transportes e Obras (AGETOP) o Termo de Ajustamento de Gestão 1, denominado TAG-1.

O mencionado TAG, em brevíssimas linhas, teve por objetivo estabelecer um cronograma de cumprimento de serviços em unidades escolares durante os exercícios de 2013, 2014, 2015 e 2016, a partir de um plano de execução lá descrito.

A unidade técnica, em sua análise, diz que no exercício de 2013 a AGETOP não conseguiu executar o percentual mínimo estabelecido. Todavia, creio que seja prematuro qualquer pronunciamento acerca do cumprimento ou descumprimento do TAG vez que tal atribuição é do Conselheiro Relator do Termo de Ajustamento, no caso, do Excelentíssimo Conselheiro Celmar Rech. Ademais, sabe-se que, no curso do TAG, tanto podem ser



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

propostas alterações aos termos originalmente pactuados, quanto podem ser apresentadas justificativas em caso de descumprimento. De todo modo, o responsável por analisar tais questões é o Conselheiro Relator responsável pelo TAG, não sendo o processo de Prestação de Contas Anuais do Governo ambiente processual próprio para tanto.

### VI.2. Ciência e Tecnologia

Valorizando a educação no Estado de Goiás a Emenda Constitucional Estadual n° 39/2005, alterando o já transcrito artigo 158 da Constituição Estadual, estabeleceu como obrigatória a aplicação de, no mínimo, 3,25% da receita obtida com impostos, incluída a advinda de transferências, em políticas de ciência e tecnologia, notadamente na educação superior estadual, percentual que deve ser assim distribuído:

I – 2% (dois por cento), na Universidade Estadual de Goiás – UEG, com repasses em duodécimos mensais;

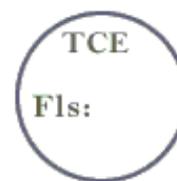
II – 0,5% (cinco décimos por cento) na entidade estadual de apoio à pesquisa;

III – 0,5% (cinco décimos por cento) no órgão estadual de ciência e tecnologia;

IV – 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento), na entidade estadual de desenvolvimento rural e fundiário, destinados à pesquisa agropecuária e difusão tecnológica.

Como prescrito pelo artigo 37 do ADCT estadual, os percentuais elencados nos incisos II e III seriam aplicados de forma escalonada até o exercício de 2013, quando então seriam integralizados.

Conforme demonstra a unidade técnica, o Estado aplicou o equivalente a 3,34% da receita líquida de impostos, cumprindo o requisito constitucional.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

### VI.2.1. Universidade Estadual de Goiás – Termo de Ajuste de Gestão:

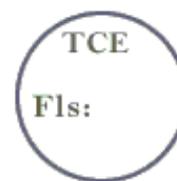
A situação da UEG merece análise destacada. Quando da análise das Contas Anuais do Governo do exercício de 2012 verificou-se que, nos exercícios de 2011 e 2012, a UEG não executou integralmente seu orçamento decorrente da vinculação constitucional, de modo que o montante não executado somava R\$ 61.593.179,29 (sessenta e um milhões quinhentos e noventa e três mil cento e setenta e nove reais e vinte e nove centavos). Por isso esta Casa emitiu recomendação ao Governo de Goiás para que efetuasse a recomposição, no exercício de 2013, de tal montante.

Ocorre que ao longo do exercício de 2013 a UEG passou por diversos percalços alheios à vontade de seus Administradores como, por exemplo, greves e cancelamentos de diversos certames públicos por ela organizados, o que dificultou a gestão e o adequado planejamento orçamentário, tornando impossível a execução da recomposição durante o exercício.

Por tal razão, o Magnífico Reitor da UEG, Prof. Dr. Haroldo Reimer, provocou o TCE-GO a fim de celebrar um Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), com o objetivo de solucionar a questão orçamentária da Universidade, o que deu origem ao Processo n° 201300047003992.

Após a análise dos argumentos da UEG, esta Corte decidiu firmar o TAG para que a recomposição orçamentária decorrente da não execução integral dos orçamentos nos exercícios de 2011 e 2012 seja efetivada nos exercícios de 2014, 2015 e 2016. O TAG foi celebrado em 17 de Dezembro de 2013, Publicado no dia 27 de março de 2014 (Diário Eletrônico de Contas N° 38) e homologado na sessão Plenária de 08 de Maio de 2014 pelo Acórdão n° 1322/2014.

Desta feita, cabe à UEG cumprir o TAG e ao TCE-GO fiscalizar o seu cumprimento durante os exercícios financeiros de 2014, 2015 e 2016.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

### VI.3. Saúde

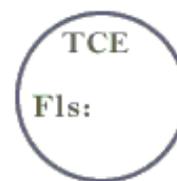
Em relação à vinculação constitucional para despesas com saúde, no ano de 2012 o Congresso Nacional, após quase dez anos de tramitação, aprovou a Lei Complementar n° 141, de 13 de Janeiro de 2012.

Tal diploma normativo regulamenta o §3° do artigo 198 da Magna Carta, dispositivo que fora inserido na *norma normarum* pela Emenda Constitucional n° 29/00.

Revela-se a Lei Complementar, como bem diz a unidade técnica, como um verdadeiro “*marco para a gestão dos recursos públicos destinados à saúde*”. Em seu artigo 6°, a LC 141/12 assim dispõe:

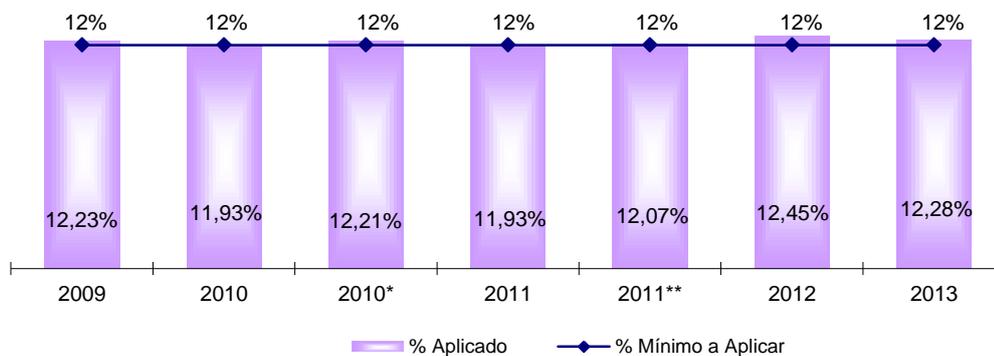
Art. 6° **Os Estados** e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, **no mínimo, 12% (doze por cento)** da arrecadação dos impostos a que se refere o [art. 155](#) e dos recursos de que tratam o [art. 157](#), a [alínea “a” do inciso I](#) e o [inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal](#), deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Como constatou a unidade técnica, o Estado de Goiás, no exercício de 2013, destinou à saúde R\$ 1.533.856.133,67, o que equivale a 12,28% do total da receita líquida obtida coma a arrecadação de impostos, cumprindo o requisito constitucional. A seguir, gráfico demonstrando a aplicação em saúde no período de 2009 a 2013.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE



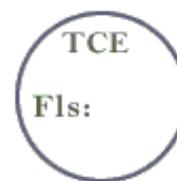
(\*) Novo índice considerando as justificativas da Sefaz quanto ao cancelamento de restos a pagar e às despesas do Programa 1862 empenhadas no Protege  
(\*\*) Índice apurado considerando as disponibilidades financeiras conforme cálculo da Sefaz.

### VI.3.1. Termo de Ajustamento de Gestão 2 (TAG 2):

O presente tópico versa sobre situação semelhante à tratada no item VI.1.1.

Trata-se de Termo de Ajustamento de Gestão, denominado TAG 2, firmado também em 14 de Dezembro de 2012 entre o TCE-GO e a AGETOP, estabelecendo obrigações e cronograma de serviços voltados à rede de saúde.

Aqui a unidade técnica também vislumbrou que, no exercício de 2013, a AGETOP não conseguiu executar o percentual mínimo estabelecido no TAG 2. Repetindo os mesmos fundamentos utilizados quando da análise do TAG 1, creio que seja prematuro qualquer pronunciamento acerca do cumprimento ou descumprimento do TAG vez que tal atribuição é do Conselheiro Relator do Termo de Ajustamento, no caso, do Excelentíssimo Conselheiro Celmar Rech. Ademais, sabe-se que, no curso do TAG, tanto podem ser propostas alterações aos termos originalmente pactuados, quanto podem ser apresentadas justificativas em caso de descumprimento. De todo modo, o responsável por analisar tais questões é o Conselheiro Relator responsável pelo TAG, não sendo o processo de Prestação de Contas Anuais do Governo ambiente processual próprio para tanto.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

### **VII- PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO RELEVANTES – TERMOS DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO 01, 02, 03 e 04:**

No presente tópico trago à baila os Termos de Ajustamento de Gestão 01, 02, 03 e 04, firmados entre o Tribunal de Contas do Estado de Goiás e a AGETOP no exercício de 2012.

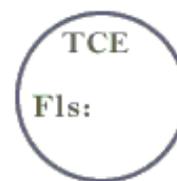
Resumidamente, o TAG 01 trata de serviços a serem realizados em unidades escolares; o TAG 02 trata de serviços voltados à rede de saúde; o TAG 03 versa sobre obras civis; e, finalmente, o TAG 04 aborda a questão das obras rodoviárias.

Segundo vislumbra a unidade técnica, os Termos não foram integralmente cumpridos.

Ocorre que o Relator de todos os Termos em referência é o Conselheiro Celmar Rech. Logo, apesar da necessidade de expô-los na presente análise, entendo que a verificação acerca do cumprimento ou descumprimento dos Termos é de competência do Conselheiro Relator responsável por eles. Isso porque, no procedimento do TAG, o órgão pactuante pode apresentar justificativas, explicações, sugerir alterações, dentre outras questões que devem passar pelo crivo do Conselheiro Relator que os acompanha, sendo prematura, no presente processo de Contas, qualquer pretensão de análise definitiva quanto ao efetivo cumprimento das disposições acordadas nos Termos.

### **VIII- A NOVA CONTABILIDADE PÚBLICA:**

No intuito de harmonizar e unificar as normas contábeis aplicáveis ao setor público brasileiro, conferindo maior transparência e facilitando a compreensão das informações contábeis, o Ministério da Fazenda, aliado ao Conselho Federal de Contabilidade, vêm estabelecendo normas e diretrizes a fim de adequar as práticas



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

contábeis aplicadas no setor público às normas internacionais de contabilidade editadas pela *International Federation of Accountants – IFAC*.

De acordo com a normativa em questão, até o final do exercício de 2014 será obrigatória a adoção dos mecanismos da nova contabilidade pública, devendo o Estado ficar atento a tais diretrizes.

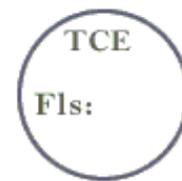
### **IX- CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

De tudo o que foi exposto na presente análise, bem como no minucioso trabalho realizado pela unidade técnica desta Corte de Contas, é possível concluir que, apesar das ocorrências detectadas, as peças e demonstrações contábeis anuais do exercício de 2013 estão de acordo com os princípios e normas gerais de Direito Financeiro e da Contabilidade Pública estabelecidos pela Constituição Federal, pela Lei Federal 4.320/1964, Lei Complementar 101/00, e pelas legislações federal e estadual vigentes, representando adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Goiás, em 31 de dezembro de 2013.

Em assim o sendo, opino pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas do exercício de 2013, nos termos da minuta anexa, com a expedição das recomendações abaixo, em razão das ocorrências detectadas.

#### **Principais Ocorrências Detectadas:**

- 1) Utilização indevida dos recursos da Conta Centralizadora do Estado;
- 2) Descumprimento das metas relativas ao resultado nominal e à receita primária previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- 3) Déficit na execução orçamentária;

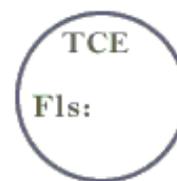


## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

### Recomendações ao Governo do Estado de Goiás:

- 1) Demonstrar o impacto causado pelo saldo negativo da conta do Tesouro Estadual (4204.02355), levando o respectivo valor aos cálculos dos demonstrativos que compõem os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, bem como às disponibilidades apresentadas no Balanço Geral do Estado, por meio de notas explicativas;
- 2) Adequar a contabilidade estadual ao Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e às Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público até 31/12/2014;
- 3) Empenhar esforços no sentido de incrementar o recebimento dos créditos inscritos na dívida ativa;
- 4) Adotar as providências necessárias no sentido de reaver o montante repassado a maior aos municípios no exercício em tela e nos anteriores;
- 5) Planejar ações com vistas a dar fiel cumprimento à nova situação gerada pela decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4357, que declara inconstitucionais dispositivos que instituíram regras gerais para o pagamento dos precatórios e criaram o regime especial de pagamento adotado pelo Estado de Goiás;
- 6) Inventariar todos os bens móveis e imóveis do Estado, tendo em vista a necessidade de reconhecimento, mensuração e evidenciação desses bens de acordo com as regras e prazos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;
- 7) Promover concurso público e assegurar a permanência de contabilistas nos diversos órgãos e/ou entidades do Estado, por meio de um plano de carreira que valorize tais profissionais, visando garantir a fidedignidade dos registros e demonstrativos contábeis e contribuir para uma melhor análise da gestão das contas governamentais;



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

- 8) Garantir treinamentos e atualização constantes aos profissionais da área contábil, tendo em vista o novo padrão da Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil;
- 9) Promover estudos específicos quanto à instituição do regime previdenciário complementar de forma a contribuir com a amortização do déficit atuarial e permitir em longo prazo a eliminação do impacto com dispêndio de recursos públicos relativos à previdência.
- 10) Reserve recursos financeiros para pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, sem desconsiderar as obrigações já assumidas incorporadas ao regime especial instituído pelo art. 97 do ADCT
- 11) Aprimorar o cálculo das metas de resultado primário para que abranja todas as operações de créditos assumidas pelo Poder Executivo ao longo do tempo, de forma a atender a LRF.

**GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**, em Goiânia, 06 de Junho de 2014.

**Kennedy de Sousa Trindade**  
**Conselheiro Relator**