

Processo nº 201100047000726/000
Assunto: 000 – Contas Anuais do Governador
Período de Abrangência: 2010

I - RELATÓRIO

1. Tratam estes autos da prestação de contas anuais do Governo do Estado de Goiás. As contas foram enviadas a esta Corte em 22/03/2011, acompanhadas da manifestação da Controladoria Geral do Estado.
2. Durante a instrução processual, a Contadoria Geral deste Tribunal procedeu à minuciosa análise das contas apresentadas, formulando pedidos de esclarecimentos que foram prontamente atendidos pela Secretaria de Estado da Fazenda.
3. Os autos foram, então, encaminhados ao Gabinete desta Relatora com a manifestação técnica da Contadoria Geral.
4. É este o sucinto Relatório.

II - VOTO

5. Após reflexiva consideração de todos os apontamentos formulados pelo órgão técnico deste Tribunal, apresento à apreciação de meus nobres pares, o anexo projeto de Parecer Prévio, nos termos do arts. 1º, inciso I, e 57, da Lei nº 16.168 (Lei Orgânica do TCE-GO), de 11 de dezembro de 2007, em que apresento as razões de fato e de direito que fundamentam meu voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia, aos 17 dias do mês de maio de 2011.

Carla Cíntia Santillo
Conselheira Relatora



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS**

**PARECER PRÉVIO
CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR
EXERCÍCIO DE 2010**

Processo nº 201100047000726/000
Assunto: 000 – Contas Anuais do Governador
Período de Abrangência: 2010

Considerando o dever de ampla prestação de contas a que está submetido todo e qualquer administrador público em obediência ao Regime Jurídico que disciplina sua atividade, em especial quanto aos princípios constitucionais vetores da função administrativa;

Considerando que incumbe ao Poder Legislativo, com o auxílio técnico do Tribunal de Contas, o permanente exercício do controle externo, consubstanciando o sistema de freios e contrapesos consagrado na Carta da República;

Considerando que o dever de eficiência previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal não exonera o administrador de, simultaneamente, atender também os princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade e da impessoalidade;

Considerando que as contas anuais prestadas pelo Governador do Estado de Goiás, referentes ao exercício de 2010, constituídas do respectivo Balanço Geral do Estado e das demonstrações técnicas de natureza contábil, incluíram, além de suas próprias, as dos Presidentes da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Justiça, bem como as do Chefe do Ministério Público, de forma consolidada;

Considerando o Relatório apresentado pela Controladoria Geral do Estado – CGE, órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, sobre as contas consolidadas;

Considerando a detalhada análise realizada pela Contadoria Geral do TCE/GO;

Considerando que, nos termos da legislação em vigor, ficam ressalvadas de prévia quitação as responsabilidades de ordenadores de despesa, bem como de pessoas que arrecadaram ou geriram dinheiro, valores e bens estaduais, ou pelos quais seja o Estado responsável, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

Considerando que o parecer deve refletir a análise técnica das contas examinadas, restando o julgamento das mesmas a cargo da Assembléia Legislativa do Estado de Goiás;

Considerando que as contas anuais do Governador referentes ao exercício de 2010, não atenderam aos princípios norteadores da Administração Pública condizentes com a legalidade e a legitimidade;

Considerando a grave ofensa ao que dispõe a Constituição Federal em seus arts. 2º e 168, quanto à independência e autonomia dos Poderes constituídos, configurada pelo não repasse dos recursos financeiros, pelo Poder Executivo aos demais Poderes, Tribunais de Contas e Ministério Público;

Considerando o malferimento ao disposto no art. 1º, *caput*, da Constituição Federal, que consubstancia o pacto federativo, quanto ao repasse, pelo Estado aos Municípios, de valores a menor a título de repartição obrigatória das receitas tributárias;

Considerando que não foram atendidos os preceitos do §1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que trata do planejamento, da manutenção do equilíbrio das contas públicas, em face dos resultados da execução orçamentária constatados e do não cumprimento das Metas de Receita e Despesa apuradas no exercício;

Considerando os esclarecimentos prestados pelo Excelentíssimo Senhor Secretário da Fazenda do Estado de Goiás;

RESOLVE o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, pelos integrantes de seu Tribunal Pleno,

EMITIR PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO à aprovação das contas anuais do Governador, relativas ao exercício de 2010, pela Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, em face das **Irregularidades** evidenciadas e apontar as **Impropriedades** a seguir relacionadas, bem como expedir as seguintes **Determinações e Recomendações**:

I – IRREGULARIDADES:

1) Descumprimento ao estabelecido na Constituição Federal, em seus arts. 2º e 168, e ao §5º do art. 110 da Constituição Estadual, em virtude do não repasse dos recursos financeiros, pelo Poder Executivo aos demais Poderes, Tribunais de Contas e Ministério Público (item 1.4.6.1). O Poder Executivo não repassou os recursos financeiros para pagamento das despesas com pessoal e encargos sociais dos demais Poderes e órgãos, o que, por si só, trouxe consideráveis transtornos de ordem social e econômica às famílias dos servidores públicos do Estado de Goiás e ao comércio regional em razão dos festejos de fim de ano.

2) Descumprimento das regras constitucionais de repartição obrigatória das receitas tributárias com os municípios, porquanto houve repasse a menor em 0,61% (item 1.5.1.1). No exercício de 2010, o Estado repassou aos municípios, a título de destinações tributárias constitucionais, o valor de R\$2.234.314.790,51, tendo sido constatado um repasse a menor

de R\$13.682.186,06, equivalente a 0,61%, posto que o valor devido aos municípios era de R\$ 2.247.996.976,57. A SEFAZ apresentou um outro valor como sendo de transferências aos municípios, de R\$2.238.700.457,27. Ressalta-se que na metodologia apresentada pela referida Secretaria foi excluída da base de cálculo a receita da Multa de ICMS - auto de infração, vinculada ao FUNDAF, no valor de R\$ 29.976.190,73, a qual deveria ser incluída. A restituição financeira do programa PRODUZIR, no valor de R\$114.345,85, foi erroneamente considerada na base de cálculo pela SEFAZ.

3) Descumprimento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), nos seguintes pontos:

3.1 – Ofensa ao conteúdo principiológico da LRF (§1º do art. 1º), que trata do planejamento e da manutenção do equilíbrio das contas públicas, em face da situação de desequilíbrio financeiro e orçamentário, evidenciada pela apuração dos quocientes abaixo indicados (item 1.3.2.3);

a) **quociente da Situação Financeira** demonstrando superávit financeiro de R\$ 8,957 milhões em cuja apuração se considera, no realizável, um saldo de R\$ 908,091 milhões, referentes aos créditos de contribuições previdenciárias, para os quais o Estado é também devedor. Dessa forma, ao se desconsiderar as contribuições previdenciárias o Estado apresentaria déficit financeiro (item 1.3.2.3.1). Designa-se resultado financeiro, a diferença entre a dívida flutuante e os haveres disponíveis (caixa, bancos e valores de pronta conversibilidade monetária). Ou seja, o resultado financeiro, representado pelo confronto entre o ativo e o passivo financeiro, demonstra, em 2010, um superávit financeiro de R\$ 8,957 milhões. Ressalta-se que a despeito do superávit financeiro encontrado em 2010, houve uma queda significativa em relação ao exercício de 2009, quando foi apresentado um ativo financeiro 18,94% superior ao passivo financeiro, gerando um superávit financeiro, em 2009, de R\$ 443,614 milhões. Ressalta-se ainda que no ativo financeiro encontra-se um valor de R\$ 908,091 milhões referentes aos Créditos de Contribuições Previdenciárias (ver item 2.2.1.2), para os quais o Estado é também devedor. Dessa forma, ao se desconsiderar as contribuições previdenciárias, o Estado apresentaria déficit financeiro;

b) **quociente do Resultado dos Saldos Financeiros**, demonstrando déficit de R\$ 438,084 milhões, em contrapartida ao superávit de R\$ 161,570 milhões encontrado em 2009, demonstrando queda crescente e significativa de 2007 a 2010 e evidenciando, em 2010, gastos orçamentários e extraorçamentários maiores que as disponibilidades existentes as arrecadadas (item 1.3.2.3.2). Esse quociente atingiu **0,74**, verificando-se uma queda crescente e significativa de 2007 a 2010;

1.2 c) **quociente do Resultado da Execução Financeira negativo em 2010**, demonstrando elevadas despesas orçamentárias e extraorçamentárias sem os devidos recursos. Esse quociente atingiu 0,98, que indica elevadas despesas orçamentárias e extraorçamentárias sem os devidos recursos;

d) **quociente da Execução Orçamentária deficitário em 667 milhões**, representado pelo

confronto entre a receita e a despesa realizada no período, em desrespeito à alínea a, inciso I do art. 1º da LRF e ao estabelecido na Lei 16.676/2009 – Lei de Diretrizes Orçamentárias, pelo não alcance das metas de equilíbrio entre receitas e despesas. Segundo art. 4º da LRF, a lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e disporá também sobre equilíbrio entre receitas e despesas. As receitas e despesas previstas na LDO foram R\$12,433 bilhões e R\$10,822 bilhões, respectivamente. No entanto, o Estado obteve uma receita de R\$13,899 bilhões e uma despesa de R\$14,566 bilhões resultando em um déficit na execução orçamentária de R\$667,400 milhões. Esse quociente atingiu **0,95**.

3.2 – Descumprimento ao disposto no art. 42 da LRF em virtude da insuficiência nas disponibilidades de caixa, no montante de R\$254.761.467,49, para fazer frente às inscrições em restos a pagar (item 1.4.6.1).

3.3 – inobservância ao Anexo de Metas Fiscais, haja vista o não alcance ao estabelecido em tal documento (item 1.4.7.1), em virtude de:

a) **acréscimo do Resultado Nominal**, devido o aumento significativo da Dívida Pública. O resultado nominal apurado, que representa a diferença entre a dívida líquida de 2009 e 2010, apresentou um acréscimo de R\$3.000.213.383,23, superior ao previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de R\$744.238.000,00. O valor positivo significa que houve um aumento da dívida entre os dois exercícios, aumento esse superior em R\$2.255.975.383,23 ao limite estabelecido;

b) **insuficiência do Resultado Primário** para cobrir o serviço da dívida. O superávit primário apurado apresentou um valor de R\$212.600.911,23, correspondente a apenas 13,19% do valor estabelecido para o exercício, que foi de R\$1.611.390.000,00, ou seja, R\$1.398.789.088,77 abaixo do fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias;

c) **a Dívida Líquida ter superado em 2,15% o limite estabelecido na LDO**. A dívida líquida apurada, que é o resultado da dívida consolidada líquida excluídas as receitas de privatizações e os passivos reconhecidos, apresentou um valor de R\$14.330.296.067,54, superior ao previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de R\$14.027.438.000,00;

d) **a Despesa Primária ter extrapolado em 19,58% o limite estabelecido na LDO**.

4) Descumprimento do §5º do art. 100 da Constituição Federal, pela ausência de controle dos precatórios pendentes de pagamento, apresentados até o dia 1º de julho de cada exercício, cujos valores devem ser considerados na mensuração da dívida consolidada (item 1.2.2.2.2). O art. 100 da CF/88 estabelece que os pagamentos devidos pelas Fazendas Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentenças judiciais, à exceção dos decorrentes de obrigações definidas em lei como de pequeno valor e as de natureza alimentícia, far-se-ão, exclusivamente, na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos. A Emenda Constitucional nº 30, de 13.09.2000, determinou a obrigatoriedade da inclusão de dotações orçamentárias

específicas para o pagamento de débitos oriundos de sentenças judiciais transitadas em julgado, constantes dos precatórios apresentados até o dia 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, data em que serão atualizados seus valores. O art. 10 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que, para observância da ordem cronológica de pagamento determinada no art. 100 da CF/88, a execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de precatórios, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira. Portanto, de modo a melhor demonstrar as obrigações do Estado, segundo o princípio da transparência preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estado de Goiás deveria reconhecer como dívida consolidada os precatórios apresentados até 1º de julho de cada exercício pelo Poder Judiciário.

5) Descumprimento do disposto no inciso IV, artigo 158, da Constituição Estadual, que determina a aplicação de 0,25% da receita de impostos em pesquisa agropecuária e difusão tecnológica. Embora o Estado tenha cumprido o índice global de aplicação em políticas de ciência e tecnologia, deixou de cumprir o aludido dispositivo (item 1.5.3). No exercício de 2010 essa aplicação representou 0,11%, ou seja, 0,14% abaixo do determinado.

II – IMPROPRIEDADES:

1) Inconsistências contábeis e procedimentos inadequados que afetaram a evidenciação do patrimônio do Estado nas demonstrações financeiras do exercício de 2010. Isto é, os erros na escrituração contábil refletem negativamente nas análises, na mensuração dos índices e na apuração das disponibilidades, prejudicando a visualização da real situação financeira do Estado. Afetam, também, os princípios que regem a administração pública, em especial o da transparência. Outrossim, configuram-se em evidências de fragilidades nos controles sobre bens, direitos, haveres e obrigações do Estado de Goiás, entre elas:

1.1 - subavaliação do Ativo, em razão de apresentação de saldo negativo na conta agentes arrecadadores, componente das disponibilidades (item 1.2.1.1);

1.2 - subavaliação do Passivo, em razão de falta do registro das contribuições previdenciárias para fazer face ao mesmo valor constante no ativo realizável, de créditos de contribuições previdenciárias, do qual o Estado é o próprio devedor, tornando impossível identificar o resíduo passivo constante como exigibilidade do Estado, a título de contribuições previdenciárias não apropriadas (item 1.2.1.2);

1.3 - superavaliação do Passivo em decorrência de:

a) permanência de despesas de vários exercícios anteriores em restos a pagar sem os respectivos cancelamentos ou pagamentos, evidenciando dívidas até prescritas, onerando, assim, o passivo financeiro (item 1.2.2.1.1.1);

b) contabilização, sem o devido empenho, de pagamentos com a finalidade de cumprir com

os precatórios do Estado de Goiás por via judicial (item 1.2.2.1.1.2);

1.4 - presença de contas genéricas, que não permitem evidenciar a natureza de sua composição, com saldo elevado (cerca de 40% da dívida fluante) em outras exigibilidades, pendentes de regularizações diversas (item 1.2.2.1.1.3). A conta outras exigibilidades, no exercício de 2010, representava 40,09% da dívida fluante e contempla as seguintes subcontas: entidades estatais credoras, pessoas físicas, pessoas jurídicas, ordem de pagamento em trânsito, créditos previdenciários a apropriar e resíduos de exercícios anteriores (outros credores). Verificamos que 45,49% da composição desse grupo de contas refere-se a um montante de R\$444.324.847,06 proveniente de resíduos de exercícios anteriores. De acordo com o levantamento realizado, esse valor advém da conta outros credores, com saldos remanescentes desde antes do exercício de 2003 e representativos, em 2010, de 18,23% do total da dívida fluante. A afronta ao princípio financeiro da especificação figura como verdadeira burla ao sistema de controle e, de consequência, ao princípio da publicidade (ampla transparência) previsto no *caput* do art. 37, da CF.

2) Omissão na classificação das disponibilidades por fonte de recursos, no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa (Anexo V do RGF), infringindo ao preconizado pelo inciso I do art. 50 da LRF (item 1.4.6.1). O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa visa dar transparência ao montante disponível para fins da inscrição em restos a pagar, demonstrando se o ente possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros. Por esse motivo, a análise da disponibilidade de caixa é feita em conjunto com o Demonstrativo de Inscrição em Restos a Pagar.

3) Reincidência no descumprimento de pendência da execução do convênio firmado com a AGETOP para cumprimento dos índices relativos ao exercício de 2008:

3.1 - da educação, com 14,75% de obras executadas em 2010 (item 1.5.2.1.2). No ano de 2009 foi transferido, pela Secretaria da Educação, o montante de R\$92.500.000,00 à Agetop para fazer face a convênios para construção, ampliação, manutenção e adequação de unidades escolares. Tal valor foi computado para fins de cumprimento do índice constitucional de manutenção e desenvolvimento do ensino de 2008. Não foi cumprida a recomendação feita por esta Corte, em 2008 e 2009, visto que no ano de 2010 foi executado apenas o montante de R\$13.288.185,21, restando ainda, pendente de execução, um saldo de R\$78.860.308,20, ou seja, até o final do exercício de 2010 foi executado apenas 14,75% do convênio;

3.2 – da saúde, com 4,37% de obras executadas em 2010. Destaca-se que em 2008 e 2009 houve recomendações a respeito do cumprimento do convênio (item 1.5.4.3). No ano de 2009 foi transferido, pela Secretaria da Saúde, o montante de R\$55.595.122,00 à Agetop para fazer face a convênios para adequação da infraestrutura física, equipamentos e materiais de consumo da SES/GO e da rede de atenção básica. Tal valor foi computado para fins de cumprimento do índice constitucional de aplicação em ações e serviços públicos de saúde de 2008. Não foi cumprida a recomendação feita por esta Corte, nos anos de 2008 e 2009, visto que no ano de 2010 foi executado apenas o montante de

R\$2.457.268,74, restando ainda, pendente de execução, um saldo de R\$53.167.734,08, ou seja, até o final do exercício de 2010 foi executado apenas 4,37% do convênio.

III – DETERMINAÇÕES:

1 – Ao Governo do Estado de Goiás:

1.1 – que adeque, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a escrituração contábil das contas públicas estaduais, eliminando as inconsistências contábeis verificadas nos itens 1 e 2 das Impropriedades acima elencadas;

1.2 – que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente a este Tribunal de forma clara a contabilização de receitas e despesas alusivas às contribuições previdenciárias;

2 – Ao Tribunal de Contas do Estado:

2.1 – que instaure auditorias para apurar a irregularidade prevista no item 3.1, “a”, e a impropriedade prevista no item 1.4;

2.2 – que haja maior integração dos setores do Tribunal, em especial entre a Coordenação de Fiscalização e a Contadoria Geral, a fim de que aquela subsidie esta com informações indispensáveis para uma análise sistêmica da gestão, no que toca à eficiência, eficácia e efetividade.

IV – RECOMENDAÇÕES:

1 – Ao Governo do Estado de Goiás:

1.1 - aprimorar o planejamento governamental, com vistas a reduzir alterações substanciais entre o orçado e o executado;

1.2- implantar treinamentos e atualização continuada dos profissionais da área contábil;

1.3 - garantir o inventário dos bens móveis e imóveis;

1.4 - implementar ações no sentido de dar cumprimento às metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 e no Anexo de Metas Fiscais;

1.5 - implementar ações no sentido de dar maior transparência à destinação dos recursos destinados ao Fundeb, excluindo do cômputo o gasto com inativos e pensionistas;

1.6 - garantir, em 2011, a execução das obras previstas nos convênios celebrados com a Agetop relativos à educação e à saúde;

1.7 - adotar medidas que assegurem uma aproximação entre os entes envolvidos, ou seja, a Secretaria da Fazenda, com o objetivo de orientação sobre a apuração da fonte de recursos do Fundeb, e a Secretaria da Educação, visando um melhor detalhamento das despesas pertinentes, a este Tribunal tendo em vista a normatização da prestação de contas do referido Fundo;

1.8 - considerar como dedução na apuração das despesas com ações e serviços públicos de saúde os restos a pagar cancelados em 2010, que afetaram os índices de saúde dos anos de suas respectivas inscrições.

2 – À Assembléia Legislativa do Estado de Goiás que promova, antes do julgamento das contas anuais, em homenagem ao princípio constitucional da ampla defesa, o chamamento daqueles que, com a adoção do presente parecer prévio contrário à aprovação das contas, tiverem sua esfera de direitos afetada.

3 – Ao Tribunal de Contas do Estado que proceda à regulamentação do trâmite processual dos feitos desta natureza.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia

Presidente,

Relatora,

Conselheiro,

Conselheiro,

Conselheiro,

Conselheiro,

Conselheiro,

Procuradora Geral de Contas.