



SÍNTESE DO RELATÓRIO

**Conselheira-Relatora
Soraia Thomaz Dias Victor**

SÍNTESE DO RELATÓRIO ELABORADO PELA COMISSÃO CONSTITUÍDA PARA ANÁLISE DAS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ DO EXERCÍCIO DE 2005

Senhor Presidente,
Senhores Conselheiros,
Senhora representante do Ministério Público Comum junto a esta Casa,

Por expressa determinação do **art. 76, inciso I**, da Constituição Estadual e do **art. 42** da Lei Estadual nº 12.509/95 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado), reúne-se hoje esta Corte de Contas com o objetivo de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado do Ceará, alusivas ao exercício de 2005.

O Governador do Estado do Ceará, Exmo. Senhor Lúcio Gonçalo de Alcântara, através do Ofício GG n.º 161/06 (**fls. 01-Volume Principal Processo n.º 02031/2006-6**), datado de **10/04/2006**, enviou a este Tribunal, em data de **17/04/2006**, a Prestação de Contas do Governo do Estado, alusiva ao **exercício de 2005**, com o objetivo de receber o competente Parecer, de acordo com o já citado **inciso I do art. 76 da Constituição Estadual**.

Acompanhou a referida Prestação de Contas o Relatório que demonstra uma visão global da gestão do exercício Síntese do Balanço Geral (fls.01/190-Anexo), cópias das atas das audiências públicas realizadas na Assembléia Legislativa (fls.56/89 Volume Principal - Processo n.º 02031/2006-6) e relatório dos projetos concluídos e em andamento (fls.02/55 Volume Principal - Processo n.º 02031/2006-6), realizados pelo Poder Executivo, bem como os demonstrativos contábeis (fls.191/ 1812 - Anexo).

O Balanço Geral do Estado (Processo n.º 02031/2006-6), protocolizado junto a esta Corte de Contas em 17/04/2006, teve sua distribuição levada a efeito na sessão realizada em 25/04/2006.

Em cumprimento ao despacho inicial de nº 10/2006, por esta Relatora proferido, os autos foram encaminhados à Subsecretaria, que, em 26.04.2006 (fls. 90 Volume Principal), os remeteu para a Coordenadoria das Unidades de Controle Externo, para que, em conjunto com as 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Inspetorias de Controle Externo, procedessem à instrução da espécie.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

A síntese do citado relatório fundamentou-se nos elementos contábeis, sob a perspectiva orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Direta e da Administração Indireta, abrangendo esta as autarquias, fundações, fundos e estatais dependentes, bem como nas demonstrações contábeis das empresas públicas e sociedades de economia mista. Da mesma forma, será realizada uma abordagem, separadamente, das demonstrações da Administração Direta e Indireta, uma vez que este foi o modelo disposto no próprio Balanço.

Acompanhou também a referida prestação de contas relatório da lavra do controle interno do Poder Executivo, hoje exercido pela Secretaria da Controladoria, SECON (fls.87/128 Processo nº 02031/2006-6- Síntese do Balanço Geral 2005), cumprindo parcialmente a disposição constante do parágrafo segundo do art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95, conforme exposição a seguir.

Preliminarmente, é indispensável proceder a algumas ponderações sobre a composição das Contas Anuais do Governador do Estado que historicamente vêm sendo remetidas a esta Corte de Contas.

Dispõe o **§ 2º do art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95** (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado) que: **As contas consistirão nos balanços gerais do Estado e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, sobre a execução dos orçamentos de que trata o §3º do art. 203 da Constituição do Estado, contendo informações sobre as atividades inerentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, relativas à execução dos respectivos programas incluídos no orçamento anual e respectivas inspeções e auditorias realizadas.** (grifamos)

A presente Prestação Anual de Contas, a exemplo de exercícios anteriores, somente contemplou informações atinentes à execução de programas afetados ao Poder Executivo, conforme consta do relatório da SECON (fls.99/105 - Processo nº 02031/2006-6 - Síntese do Balanço Geral 2005), não havendo menção, portanto, a informações quanto aos programas consignados aos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, tal como assentado no retrotranscrito dispositivo.

A própria LDO para 2005, em seu art. 65, estabeleceu que a Prestação de contas do Governador do Estado incluirá relatório de execução dos principais programas e projetos, contendo indicação, data de início, data de conclusão, quando couber, informação quantitativa, podendo ser em percentual de realização física. E

SÍNTESE DO RELATÓRIO

aí não se vislumbra, a exclusão dos programas alusivos aos outros dois poderes.

E necessário, pois, que a cada ano que se passa, procure-se avançar ainda mais.

A Prestação de Contas do Governador não se restringe à execução do orçamento consignado anualmente ao Poder Executivo, como muitos ainda confundem, motivados talvez pelo fato de a maior fatia orçamentária a este lhe seja consignado no orçamento anual.

Em razão dessa peculiaridade, é que historicamente tem-se procurado centrar a análise do Balanço Anual nas ações desenvolvidas pelas secretarias de Estado, vinculadas ao Poder Executivo, sem preocupação com a execução orçamentária e as ações pertinentes aos outros dois poderes.

A bem da verdade, a conta anual do Governador do Estado representa a Prestação de Contas da Administração Pública como um todo, afetada ao respectivo ente federativo, perante a sociedade.

E o chefe do Poder Executivo, no caso presente, é o escolhido constitucionalmente para apresentar à sociedade essa prestação de contas; da mesma forma que, analogicamente, lhe foi deferida a competência privativa para apresentar perante as respectivas casas legislativas o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, que englobam os 03(três) poderes.

Esclarecedora é a lição de *Jorge Ulisses Jacoby Fernandes*, ao discorrer sobre o assunto, em sua Obra *Tribunal de Contas do Brasil, competência e Jurisdição*, editora Fórum, 2003, pág.103, ao citar Teixeira Machado e Costa Reis:

...`o executivo é que tem a responsabilidade pela elaboração e encaminhamento da prestação de contas geral do exercício ao legislativo` . E continua o referido autor: Essa prestação envolve todos os poderes, porque o orçamento é uno e as contas refletem a atuação dos três poderes de forma integrada, por meio do titular que representa a pessoa jurídica.
(grifamos)

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Uma interpretação sistemática do texto constitucional (art. 71, I e 74 da C.F.), combinada com o conteúdo do art. 42 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, nos conduz à inevitável conclusão de que a Prestação Anual de Contas do ente federativo (União, estados e municípios e distrito federal) deve também contemplar, não somente sob uma perspectiva meramente contábil, mas sob uma óptica qualitativa, informações sobre as ações, programas e metas previstas e alcançadas pelos demais poderes (Legislativo e Judiciário), o que nos leva a inferir que a disposição prevista na Lei Orgânica desta Casa (art. 42, §2º) foi observada parcialmente.

Outro ponto que merece relevo, e que já foi objeto de apreciação por esta Corte de Contas, quando da sessão especial do dia 15.06.2005, para emissão de parecer prévio para as Contas do Governo do Estado de 2004 (Ata nº 001, publicada no D.O. E. de 05.07.2005), diz respeito ao não-envio dos relatórios de auditorias e inspeções realizadas pela Secretaria da Controladoria SECON, durante o exercício de 2005.

Com efeito, o Relatório do Controle Interno do Poder Executivo (fls. 89/93 - Processo nº 02031/2006-6 Síntese do Balanço Geral 2005) faz menção a uma série de auditorias por este realizadas ao longo do exercício de 2005 (de prestação de contas anuais e de gestão, especiais de regularidade, acompanhamento de gestão e de desempenho operacional - em torno de 28) e tomadas de contas especiais (em número de 05), que não foram oficialmente cientificadas a esta Corte de Contas, sujeitando eventualmente os responsáveis à disciplina prevista no **parágrafo único do art. 67 da Constituição Estadual, verbis:**

Art. 67 Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de:

- I** -
- II** -
- III**
- IV** -

Parágrafo único os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária.

É importante que se frise, conforme se vê da transcrição ora reproduzida, que a obrigatoriedade de cientificar esta Corte de Contas de qualquer ilegalidade ou irregularidade não se cinge somente ao Poder Executivo, mas também aos

SÍNTESE DO RELATÓRIO

respectivos controles internos dos legislativo e judiciário, nos termos do mencionado art. 67 da Constituição Estadual.

Como se encontra em fase de elaboração o regimento interno desta Casa, seria de bom alvitre que ali se inserisse capítulo alusivo à Prestação de Contas Anual do Governador do estado, de molde a atender à legislação precitada e nortear o processo de sua elaboração.

Feitas essas considerações preliminares, passaremos a seguir a proceder a uma síntese a respeito dos principais pontos abordados no Relatório elaborado pela equipe desta Corte de Contas. Assim, teceremos breves considerações a respeito de alguns pontos que reputamos relevantes em cada um dos capítulos constantes do citado relatório, que foi estruturado da seguinte forma:

Capítulo I - Desempenho da Economia Cearense em 2005;

Capítulo II - Análise do PPA, LDO, LOA E LRF;

Capítulo III - Cumprimento dos Limites Constitucionais

Capítulo IV - Administração Direta;

Capítulo V - Administração Indireta;

Capítulo VI - Gastos Realizados mediante Licitações, Dispensas e Inexigibilidades;

Capítulo VII - Análise dos Recursos da Administração Pública;

Capítulo VIII - Programas mais Relevantes;

Capítulo IX - Análise dos Recursos do FECOP; e

Capítulo X - Gestão Fiscal.

1. Capítulo I Desempenho da Economia Cearense em 2005

O Capítulo I se ocupou de delinear um panorama sobre o desempenho da economia cearense, incluindo-se nessa análise a balança comercial do Estado, tomando por base indicadores econômicos publicados por órgãos oficiais.

Referida análise, traz, de modo geral, um saldo positivo para o Estado do Ceará, considerando o cenário econômico nacional, embora se constate que os resultados ali apontados derivem basicamente da maior participação dos municípios situados na região metropolitana de Fortaleza.

Esses resultados positivos, notadamente em relação à balança comercial,

SÍNTESE DO RELATÓRIO

estão historicamente atrelados aos municípios que detêm maior nível de atividade econômica, ou seja, aqueles integrantes da região metropolitana de Fortaleza (em número de 13), pouco representativo, em relação ao total de municípios integrantes do Estado do Ceará (7% em relação aos 184).

Essa baixa representatividade, até sob a perspectiva geográfica, já que os 11 (municípios) cobrem apenas 3,27% da área total do território do Estado Ceará, decorre de maior concentração de empresas que atuam nesse pequeno espaço que historicamente se destaca pela elevada concentração das atividades econômicas, especialmente nos setores secundário (industrial) e terciário (serviços), com decisiva repercussão no Produto Interno Bruto do Estado.

É inegável, porém, que a injeção de recursos públicos no setor privado, seja sob a forma de contratações (obras e serviços), seja sob a forma de subvenções (econômicas e sociais), ou mesmo como renúncia fiscal, contribui para a melhoria dos índices de desempenho na economia, segundo o tradicional modelo econômico de que o crescimento da demanda agregada (quantidade de bens e serviços que a totalidade dos consumidores está disposta a adquirir em um determinado período e por certo preço) possui um componente (gastos do Governo) que impulsiona a atividade econômica para cima ou para baixo, dependendo do maior ou menor volume de recursos oriundos do setor público injetados no mercado.

No caso dos indicadores da economia cearense, atinentes ao exercício de 2005, embora seja incontroversa a ingerência do Poder Público Estadual no setor privado, pelo volume de recursos neste aplicados (só de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos foram **R\$ 180.520 mil vide Capítulo alusivo a LDO Capítulo II)** e **R\$ 1.186 milhões vide Capítulo VI - licitações**, montante resultante de procedimentos licitatórios, incluindo-se as dispensas e inexigibilidades, não há como se mensurar efetivamente até que ponto os recursos públicos estaduais contribuíram para o desempenho macroeconômico do Estado do Ceará.

Até porque esse desempenho decorre de uma conjugação de outros componentes (gastos das famílias, investimento do setor privado, recursos públicos municipais, federais, exportações e importações etc), inviabilizando, assim, por ausência de dados oficiais, uma análise mais aprofundada da matéria.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

2. Capítulo II Análise do PPA, LDO, LOA E LRF

O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual constituem os principais instrumentos de planejamento da Administração pública brasileira, previstos originariamente na Constituição Federal de 1988.

Só mais recentemente, com a edição da Lei complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), referidos instrumentos ganharam mais ênfase, uma vez que se passou a exigir uma série de condições que compulsoriamente deveriam neles figurar, para conferir essencialmente maior transparência e controle dos gastos públicos.

No caso do Estado do Ceará, no que tange ao exercício de 2005, valemo-nos das considerações já expendidas no Relatório elaborado pela equipe desta Corte de Contas, **verbis**:

O Plano Plurianual abrange um período continuado a contar do segundo ano de cada mandato do chefe do Poder Executivo compreendendo, inclusive, o primeiro exercício do mandato subsequente, devendo dele constar de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada, de conformidade com o § 1º do art. 203 da Constituição Estadual.

A estrutura adotada no Plano Plurianual 2004 - 2007 e Orçamento Anual de 2004 está centrada no modelo de Gerenciamento de programas baseado na utilização dos Programas como elemento integrador entre planejamento (PPA) e orçamento.

Cada programa envolve um conjunto de ações necessárias para atingir objetivos preestabelecidos, sob forma de projetos e atividades.

A Lei n. 13.423, de 30.12.03, que dispôs sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007, foi revista pela Lei n. 13.547, de 16.12.04, que reduziu o número de programas de 370 para 107, com o fim de potencializar ações e recursos, e ainda o de dar um caráter mais efetivo e também racional às linhas propostas pelo Governo do Estado. A metodologia adotada de redução dos programas primou por fundir ações idênticas e objetivos semelhantes que se encontravam diluídos em toda a grade programática de Governo.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Menciona em seguida o citado relatório os eixos de articulação e objetivos estratégicos do Plano do Governo Estadual, alinhando-os em quatro pontos principais, quais sejam: **EIXO 1 CEARÁ EMPREENDEDOR, EIXO 2 CEARÁ VIDA MELHOR, EIXO 3 CEARÁ INTEGRAÇÃO e EIXO 4 CEARÁ A SERVIÇO DO CIDADÃO**, desdobrando-os cada um com os seus respectivos objetivos.

Alude a seguir a projeções dos dispêndios consolidados do Plano Plurianual 2004-2007, em reais, ou seja, incorporando a inflação projetada para cada ano do período, bem como projeções no âmbito do três poderes e por programas, definindo estes últimos logo em seguida.

Verifica-se, dos valores demonstrados (PPA), uma tendência declinante nas projeções dos dispêndios da Administração Pública Estadual ao longo dos exercícios ali tratados, sugerindo uma retração nos investimentos, já que despesas com a manutenção da máquina administrativa, como o pagamento de pessoal, têm o caráter compulsório, devendo o Poder Público cumpri-las prioritariamente.

A justificativa para queda nos gastos da Administração Pública Estadual decorre basicamente **... da estimativa de queda nos recursos oriundos de Operações de Crédito e Transferências Federais, com repercussão no Poder Executivo, mais especificamente nos programas finalísticos,...**, tal como ali se detalhou.

Tal asserção, no entanto, nos parece se contrapor à justificativa constante do Anexo de Metas Fiscais integrante da LDO para 2005, o qual estabelece que **“o objetivo final da gestão fiscal do Governo do Estado é garantir a continuidade dos investimentos públicos, a oferta de serviços de qualidade,....”**, realizados basicamente com recursos decorrentes de operações de crédito. Com certeza, novos ajustes deverão ser implementados, tanto no PPA, quanto nas novas edições das futuras LDO`s e LOA`s.

Mais adiante, faz o relatório menção a projeções das fontes de recursos para o financiamento das despesas previstas no Plano Plurianual, prevendo os recursos oriundos do Tesouro Estadual (maior parcela), aparecendo em seguida as transferências federais, as operações de crédito e os recursos próprios da Administração Indireta, conforme tabela ali demonstrada.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Em tópico a seguir, o precitado relatório se ocupa em discorrer sobre a distribuição dos recursos previstos no PPA/região, anotando que a **“... macrorregião incluída no plano plurianual (22), sem previsão legal, abranger indistintamente todo o Estado do Ceará, inviabilizando, dessa forma, uma aferição mais precisa do que foi efetivamente gasto em cada região.”**

Com efeito, a macrorregião de planejamento 22, além de não ter previsão legal, impossibilita qualquer análise que objetive verificar a distribuição dos recursos no espaço geográfico do Estado do Ceará. É compreensível e até tolerável que na realização de determinados dispêndios os reflexos destes decorrentes tenham repercussão em todo o Estado do Ceará.

Não nos parece, porém, razoável que o volume destas despesas ascendam a patamares bastante expressivos, ao ponto de representarem mais de 82,85% do orçamento realizado, como ocorreu no exercício de 2004, e perdura no exercício sob análise (82,64%).

O Relatório da Secretaria da Contraladoria, ao se referir ao texto da **Lei Estadual nº 13.547/2004** (PPA), às fls.94 Processo 02031/2006-6 - Síntese do Balanço Geral 2005, menciona que o **art. 12 da mesma lei estabelece que o Plano Plurianual e seus programas serão anualmente avaliados pelo Poder Executivo, que também realizará 04(quatro) seminários, sendo 01(um) em Fortaleza e 03(três) em cidades do interior do Estado para que a sociedade possa debater e apresentar propostas sob a Coordenação da Secretaria do Planejamento e Coordenação SEPLAN. (...). A avaliação relativa ao exercício de 2005 ainda estava em elaboração quando da realização deste relatório.**

No que tange à LDO, o relatório elaborado pela equipe desta Corte de Contas arrola os capítulos em que esta foi dividida, **verbis**:

- I - as prioridades, objetivos e estratégias da Administração Pública Estadual;**
- II - a estrutura e organização dos orçamentos;**
- III - as diretrizes gerais para a elaboração e execução dos orçamentos do Estado e suas alterações;**
- IV - as disposições sobre alterações na legislação tributária do Estado;**
- V - as disposições relativas às políticas de recursos humanos da Administração Pública Estadual;**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

**VI - as disposições relativas à dívida pública estadual;
e
VII - as disposições finais.**

Em seguida, relacionou as prioridades ali contempladas e alinhou as exigências constantes da LDO indispensáveis para transferência de recursos públicos estaduais, no exercício de 2005, aos municípios, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumentos congêneres outros.

Nesse tocante (transferências de recursos a outros entes, notadamente privados), cumpre registrar que a LDO para o exercício de 2005 contemplou, diferentemente de exercícios anteriores, uma série de condições e exigências, tal como ali se observou, **verbis**:

Diferentemente de exercícios anteriores, no entanto, a LDO, em seu art. 26, dando cumprimento ao que dispõe o mencionado artigo da LRF (art. 4º, I, f), no que tange a transferências de recursos públicos estaduais a entidades privadas, fixou parâmetros, notadamente, no que tange às chamadas organizações sociais, estabelecendo as seguintes condições e exigências:

**I viabilidade para cumprir as metas da gestão;
II apresentação da prestação de contas de recursos anteriormente recebidos da Administração Pública Estadual, bem como da realização de metas da gestão;
III comprovação, por parte do beneficiário, de que não está inadimplente**

- a) com o pagamento de pessoal e encargos sociais;**
- b) com as obrigações previstas na legislação do FGTS;**
- c) com a CAGECE; e**
- d) com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos.**

IV realização de concurso público para admissão de pessoal e processo de licitação, de acordo com a legislação vigente, na contratação de obras, serviços e compras.

Ressalta inicialmente o citado relatório que **... uma quantia expressiva de recursos é transferida a entidades privadas sem fins lucrativos, principalmente, sob a forma de convênios, como forma de descentralização das ações do Governo em regime de colaboração, notadamente em atividades básicas de saúde, educação e assistência social.**

Menciona, à guisa de exemplo, o montante de recursos efetivamente transferidos a tais entidades em 2005 (**R\$ 180.520 mil**), tecendo considerações

SÍNTESE DO RELATÓRIO

sobre a indevida classificação contábil de tais repasses e assinalando que **...expressivas quantias transferidas a entidades privadas não foram registradas contabilmente na referida rubrica (50), mas indevidamente na modalidade de aplicação Aplicação Direta 90 (despesas com reflexos no próprio órgão aplicador), o que denota que o valor acima mencionado não reproduz a realidade.**

E continua o citado relatório: **Nesse sentido, aproximadamente R\$ 54.772 mil deixaram de ser acrescidos ao montante de R\$ 125.748.501,79, alusivos ao exercício de 2005, a exemplo do que ocorreu no exercício de 2004, por conta de transferência de recursos a entidades privadas qualificadas como organizações sociais, totalizando R\$ 180.520 mil.**

Chama atenção a citada peça, da lavra da equipe desta Corte de Contas, após expender breve histórico sobre as organizações sociais, entidades privadas sem fins lucrativos, para o volume de recursos a estas transferidos, que vêm a cada ano se beneficiando de somas cada vez mais crescentes, exigindo dos controles externo e interno redobrada vigilância na aplicação de tais recursos.

Adverte, ainda, a partir da análise de elementos contábeis integrantes dos demonstrativos de tais organizações sociais, para o fato de que o Estado do Ceará pode ser compelido a arcar com dívidas por estas contraídas, uma vez que não dispõem de lastro patrimonial suficiente, pois parte considerável de seus bens pertence ao Poder Público Estadual.

Para finalizar o tópico alusivo às disposições da LDO, o relatório prefalado conclui:

Assim deve ser observado rigorosamente o cumprimento, pelos gestores e pelos órgãos de controle, de todas as condições e exigências fixadas não só na referida LDO, como também em todo o arcabouço jurídico que disciplina a transferência de recursos públicos estaduais a entidades privadas sem fins lucrativos (Lei 4320/64, Decreto 27.214, de 15.10.2003, INC - Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN n.º 1, de 27.01.2005), a fim de que se minimize os riscos de insucesso e se poupe o Erário de eventuais danos daí decorrentes.

No que toca às disposições da Lei Orçamentária Anual LOA, o documento citado tece as seguintes considerações:

SÍNTESE DO RELATÓRIO

O Orçamento de 2005, aprovado pela Lei n.º 13.558, de 30/12/2004, com a observância dos princípios da unicidade, da universalidade e anualidade, compatibilizado com o plano plurianual e elaborado de acordo com a lei de diretrizes orçamentárias, compreende os seguintes orçamentos:

I - o Orçamento Fiscal, referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ele vinculados, da Administração Estadual Direta e Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público;

III - o Orçamento de Investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto.

Em seguida, são procedidas considerações sobre a Receita Orçamentária, estimada no mesmo importe da Despesa Total, para o exercício de 2005, em **R\$ 7.802.660.873,39**, distribuindo-a pelos respectivos orçamentos (fiscal, seguridade social e de investimentos).

Mais uma vez, foi aludida a já citada macrorregião 22, prevista na Lei Orçamentária Anual, mas não contemplada na Lei Complementar, nos seguintes termos:

A lei orçamentária anual, ao discriminar a aplicação de recursos conforme a região, contemplou a região de nº 22 (Estado do Ceará), não prevista na lei complementar nº 03/95 que definiu a composição da Região Metropolitana de Fortaleza e das microrregiões. Tampouco na Lei nº 12.896, de 28/04/99, que agrupou as citadas microrregiões em 08 (oito) macrorregiões de planejamento MRPlan ou mesmo na Lei Complementar nº 18/99, que altera a composição de microrregiões do Estado do Ceará.

Discriminou em seguida, o citado relatório a composição das macrorregiões de Planejamento, por municípios, demonstrando-se a previsão de recursos para a citada região 22 (65,05% do previsto), para ato contínuo ressaltar que a execução orçamentária da Administração Direta alçou ao patamar de 82,64%, tal como já assinalado.

Por fim, no presente capítulo, foram abordadas pela equipe desta Corte de Contas as exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal de observância compulsória no PPA, LDO e LOA. Mencionaremos apenas as exigências ali previstas (

SÍNTESE DO RELATÓRIO

na LRF) que ou não foram contempladas nos referidos instrumentos de planejamento ou o foram parcialmente.

Fazemos remissão ao relatório do corpo instrutivo desta Corte de Contas, quando analisou especificamente as exigências que devem ser contempladas na **LDO**:

1- Não dispôs sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, nos termos do art. 4º, I, e, da LC 101/2000;

2 - não dispôs sobre evolução do patrimônio líquido, nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, conforme inciso III, §2º, art. 4º da LC 101/2000 ;

3 - a ausência de avaliação do estado financeiro e atuarial do sistema de previdência dos servidores observada na LDO para 2004 foi suprida na LDO para 2005 (art. 4º, §2º, IV);

4 - embora tenha a LDO para o exercício de 2005 trazido algumas considerações de forma vaga sobre a renúncia fiscal do Estado, bem como acerca da expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, não foi apresentado demonstrativo da estimativa da renúncia sob as formas de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, tampouco da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 4, §2º, V);

5 - a ausência das condições e exigências, como requisito para transferência de recursos públicos estaduais para entidades privadas, notadamente as organizações sociais, observada em exercícios anteriores, foi corrigida parcialmente, uma vez que figuraram no art. 26 da LDO para o exercício sob análise ainda de forma tímida. É importante que se frise, porém, que a LDO para o exercício de 2006 (art. 26), embora não seja objeto de apreciação no momento, já contempla um rol de condições e exigências mais consentâneo com o rigor que se deve imprimir à espécie.”

6 - não apresentou forma de utilização da reserva de contingência, mas o seu montante ficou preestabelecido na LDO (art. 60) em 1% da Receita Corrente Líquida, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (art.5º, III, da LRF).

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Das exigências há pouco relacionadas, a única sob a óptica da Secretaria da Controladoria SECON (fls.98 - Anexo do processo nº.02031/2006-6), como efetivamente não prevista na LDO do Estado do Ceará, para 2005, diz respeito à estipulada no art. 4º, § 2º, inciso III, da LRF, há instantes reproduzida (Item 2).

Relativamente à exigência descrita no item 1 ora reproduzido, o Relatório da Secretaria da Controladoria - SECON (fls.96- Anexo do processo nº.02031/2006-6), entende que essa condição **...está parcialmente atendida na LDO, no seu art. 3º, I, onde é citado que dentro do programa devem existir instrumentos que indiquem a concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por produtos, metas e indicadores estabelecidos no Plano Plurianual. Nota-se que ainda há carência de menção na LDO dos aspectos relativos ao controle de custos mencionados na LRF.**

Noutro ponto do relatório da SECON (fls.96 Anexo do processo nº.02031/2006-6), há alusão também ao cumprimento parcial de um dos itens atrás arrolados (item 4), quando assevera que aquela condição estaria **...razoavelmente atendida,....**, tecendo em seguida considerações sobre a renúncia fiscal para concluir que **...os procedimentos técnicos de financiamento de impostos, instituídos através do Fundo de Desenvolvimento Industrial FDI..'**, não envolvem **....renúncia de receita da parcela da arrecadação.**, concluindo o citado relatório que, **Pela leitura do texto legal é possível observar que o posicionamento expresso na LDO é de que não houve renúncia de receita no período em análise, tendo em vista a mera continuação dos benefícios já existentes, não comprometendo as metas fiscais estabelecidas pelo Estado.** (grifamos)

Finaliza o Relatório da SECON, no entanto, (fls.97- Anexo do processo nº.02031/2006-6) que **Entretanto, conforme se depreende da LRF, qualquer benefício que corresponda a tratamento diferenciado compreende renúncia de receita, e, desse modo, o procedimento adotado pelo Governo do Estado, embora não comprometa as metas fiscais, carece de informações relativas aos valores decorrentes dos benefícios concedidos, com reflexo no exercício, devendo, portanto, estarem demonstrados em anexo específico.**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

As informações ora transcritas não estão condizentes com as prestadas pelo Exmo. Sr. Secretário da Fazenda que, por meio do Ofício nº 449/06 (fls. 95/103 - processo principal nº 02031/2006-6), encaminhou a esta Corte de Contas uma relação de benefícios fiscais concedidos pelo Estado do Ceará, no exercício de 2005, espécies do gênero renúncia fiscal.

A matéria será tratada mais à frente, no item destinado à Administração Direta, quando será abordado também o limite legal fixado pela **Lei Estadual nº 10.380/80**, alusivo às despesas do Fundo de Desenvolvimento Industrial -FDI.

Quanto ao **item 6**, o controle interno, por meio de seu relatório (fls.98 Anexo do processo nº 02031/2006-6), entendeu que o dispositivo pertinente da LRF (art.5º, III) foi atendido integralmente, embora não tenha ali mencionado a referida LDO a forma de utilização da reserva de contingência.

Portanto, não nos parece que a LDO para o exercício de 2005 tenha contemplado as exigências previstas na LRF, catalogadas nos **itens 1 (normas sobre o controle de custos) e 4 (estimativa da renúncia de receitas) e 6 (forma de utilização da reserva de contingência)**.

Quanto à não-observância pela Lei Orçamentária Anual de 2005, no que toca às exigências constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal, o relatório do Corpo Técnico desta Casa, assim as relacionou:

1 - Não contemplou medidas de compensação a renúncias de receita e aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 165, §6º da CF e art. 5º, II da LRF);

A não-observância mencionada no item 1 acima foi conseqüência da não-previsão na LDO de um dispositivo análogo, tal como reconheceu o próprio controle interno em seu relatório (fls.99 Anexo do processo nº 02031/2006-6), **Pelas razões já expostas no item II.2. b, não consta na LOA documento dessa natureza.**

3. Capítulo III Cumprimento dos Limites Constitucionais

3.1 Dos Investimentos

O capítulo em epígrafe cuida da fixação de limites previstos

SÍNTESE DO RELATÓRIO

constitucionalmente (Constituição Federal e Estadual) a serem observados pela Administração Pública, seja no plano federal, municipal ou somente estadual.

Preliminarmente alude o relatório expedido pelo Corpo Técnico desta Corte ao cumprimento do percentual previsto no § 2º do art. 205 da Constituição Estadual que estipula que pelo menos 20% da arrecadação tributária do Estado deve ser despendida com investimentos.

O demonstrativo constante do citado relatório informa que foram aplicados 24,32% das receitas tributárias em investimentos.

Por sua vez, o *caput* do art. 210 também da Constituição Estadual, restringindo a aplicação dos citados recursos em investimento, exige que 50% desse montante seja direcionado para o interior. O demonstrativo do relatório do Corpo Técnico desta Casa, em consonância com as conclusões do controle interno (fls.126/127 Anexo do Processo 02031/2006-6 Síntese do Balanço Geral 2005), informa que tal exigência foi cumprida, uma vez que 53,29% daquele montante foi aplicado nos vários municípios do Estado, à exceção de Fortaleza.

3.2 Dos Gastos com Saúde

Segundo consta do multicitado relatório ***De acordo com o § 2º do art. 198 da Constituição Federal, a União, os estados, o distrito Federal e os municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados, no caso dos Estados e do Distrito Federal, com base no produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que trata os arts. 157 e 159, I, a e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos municípios.***

Por sua vez, o § 3º do referido artigo prevê que Lei Complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá os percentuais de que trata o § 2º do mesmo artigo, bem como as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esfera federal, estadual, distrital e municipal. Cabe ressaltar que referida lei ainda não foi editada até o presente momento.

Em seguida, o citado relatório detalha de forma minuciosa a composição das receitas e despesas nas ações de saúde, demonstrando que a Administração Pública Estadual cumpriu o percentual mínimo de 12% do produto da arrecadação dos

SÍNTESE DO RELATÓRIO

impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, a, e inciso II da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios e outras previstas nas tabelas padronizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Conclui, após as ressalvas ali expressas, que, mesmo **....,excluindo-se os gastos com a função Gestão Ambiental (R\$ 19.169.453,54) e os gastos com Juros e Amortização da Dívida (R\$ 51.430.627,51), o montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde totalizou R\$ 535.616.654,82, representando 13,00% da receita líquida de impostos e transferências, ficando, ainda, acima do limite constitucional, que é de 12%.**

3.3 Das Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Disciplina o Texto Constitucional (art. 212 da C.F) que o percentual mínimo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino público é de 25% da receita líquida de impostos, inclusive as transferências da União.

Segundo o mencionado relatório, para o exercício de 2005, de acordo com os dados apurados pela SEFAZ, **"...tem-se que o Estado gastou 27,38% com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, apresentado no seguinte demonstrativo da aplicação desses recursos,"** conforme ali demonstrado.

3.4 Das Despesas com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnológica

Segundo a dicção do art. 258 da Constituição Estadual, será atribuída dotação mínima correspondente a dois por cento da receita tributária como renda para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, atualmente consignada à Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico FUNCAP.

O entendimento firmado pelo Corpo Instrutivo desta casa foi divergente do expendido pelo controle interno no que tange à apuração da receita tributária, para efeito do cálculo da dotação mínima precitada. Mesmo assim, tanto o cálculo final do controle interno (0,74%) quanto o apurado pelo órgão de instrução desta Corte de Contas (0,97%) ficaram aquém do mínimo de 2% fixado constitucionalmente.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

3.5 Das Despesas com Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará FCE

Segundo consta do mencionado Relatório, ficou evidenciado pelo Controle Interno do Executivo (fls.131 Processo nº 02031/2006-6 Síntese do Balanço Geral 2005) que **o Art. 209 da Constituição Estadual estabelece que o Estado destinará recursos para a constituição de fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, ficando assegurada a utilização de, no mínimo, 50% do volume aportado em favor das micro, pequenas e médias empresas, sendo que 50% dos recursos deverão ser aplicados no interior do Estado..**

Lembrando a existência da **Lei Complementar nº 33, de 2/4/2003**, que alterou a legislação existente (**Lei Complementar nº 5, de 30/12/96** e **Lei Complementar nº 16, de 14/12/99**) e estabeleceu novas regras para a operacionalização do **Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará FCE**, a equipe técnica desta Corte de Contas destacou:

Conforme ressaltado no retromencionado relatório do controle interno, o orçamento atualizado do FCE, para o exercício de 2005, foi de R\$ 2.514.500,00, tendo sido executado o valor de R\$ 423.192,00 correspondendo a apenas 16,84% da previsão inicial. Foi informado, ainda que, de acordo com informação extraída do SIC por macrorregião, o valor foi aplicado na sua totalidade na Região Metropolitana de Fortaleza, não atendendo, assim, ao mandamento constitucional de que, no mínimo, 50% deverão ser aplicados no interior do Estado.

Portanto, da mesma forma que no item anterior, não foi cumprida a exigência constitucional em testilha.

4. Capítulo IV Administração Direta

O relatório do corpo instrutivo desta Casa traz considerações preliminares sobre o Orçamento Geral do Estado que estimou as receitas que compõem as Fontes do Tesouro em R\$ 5.884.500.000,00) e de Outras Fontes em R\$ 1.918.160.873,39, totalizando-as em R\$ 7.802.660.873,39 e fixou as despesas destinadas à Administração Direta em R\$ 6.774.824.738,29, já considerando as transferências à Administração Indireta.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

O levantamento efetuado nas peças componentes do Balanço apresentou uma fixação da receita da Administração Direta da ordem de **R\$ 7.336.478.161,16** e uma execução no montante de R\$ **6.485.559.811,01**, tendo as receitas correntes (principal componente da receita total) respondido por **R\$ 6.162.076.128,91**(execução).

Por sua vez, menciona o citado relatório que a ***Despesa autorizada da Administração Direta alcançou, no final do exercício de 2005, a quantia de R\$ 7.461.776.960,17. Sua realização foi de R\$ 6.266.118.418,17,...***

Conforme figura no citado relatório, no capítulo atinente à Administração Indireta, dos **R\$ 6.266.118.418,17** (despesa realizada da Administração Direta) deve se deduzir as transferências para indireta no importe de **R\$ 1.206.047.853,92**, para, a partir desse resultado, somá-lo ao total da despesa da Administração Indireta, **R\$ 2.428.984.919,86**, para se obter o total efetivo de despesa realizada pela Administração Pública, qual seja, **R\$ 7.489.055.484,11**.

Das receitas correntes, vale trazer à colação as receitas tributárias, formada, segundo informações do Relatório, ***...por Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, esta Receita figura como a maior fonte de recursos existente no Estado. No exercício em apreço, atingiu a cifra de R\$ 3.443.819.645,34, participando o ICMS com R\$ 3.097.416.553,66, ou seja, 89,94% de sua formação. Com relação ao exercício de 2004, a Receita Tributária apresentou um acréscimo real de 0,75%..***

Observa o relatório do Corpo Instrutivo que ***...em 2005 a arrecadação do ICMS foi superior à obtida em 2004. O crescimento nominal foi de 5,71%***. Ressaltando, porém, que ***...em termos reais, houve decréscimo do ICMS com relação a 2004 de 0,55%***.

Na composição da receita tributária, vale mencionar a expressiva participação do ICMS, conforme menção acima, lembrando que parcela daquele montante (R\$ 158.430.578,00) decorreu do incremento de alíquotas do ICMS, quando da instituição do Fundo Estadual de Combate à Pobreza FECOP, considerado na sua instituição como mera fonte de receitas, ao contrário do entendimento da Comissão, conforme abordaremos em capítulo próprio (Capítulo IX).

SÍNTESE DO RELATÓRIO

A se conferir a mesma interpretação aos fundos estaduais de combate à pobreza, tal como está assentado no art. 79 da ADCT da Constituição Federal para o Poder Executivo Federal, no sentido que teriam até 2010 para vigorar, o Estado do Ceará terá que buscar outras fontes opcionais de recursos, para suprir esse eventual decurso na arrecadação estadual.

O relatório do corpo instrutivo desta Casa apresentou uma tabela demonstrando a influência do FECOP na arrecadação estadual.

Alude-se a seguir, no citado relatório, ao saldo final das dotações que, com os créditos adicionais e anulações, alçou ao importe de **R\$ 7.461.776.960,17**.

Toda a execução orçamentária, sob a perspectiva das receitas (crescimento nominal e real) e despesas (por categoria econômica, autorizada e realizada por órgãos), afetas à Administração Direta, foi minudentemente tratada, sob os aspectos qualitativo e quantitativo. Foram examinados ainda os demonstrativos contábeis pertinentes (Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, Contas de Compensação e Demonstração das Variações Patrimoniais).

Da análise ali expandida, merecem inicialmente relevo dois pontos que reputamos relevantes: o primeiro diz respeito à Receita da Dívida Ativa. Segundo consta do referido relatório, a Receita da Dívida Ativa totalizou **R\$ 23.569.724,23** no exercício de 2005, correspondendo à diminuta fração de **0,82%** do estoque da dívida final do exercício de 2004 no valor de **R\$ 2.881.593.183,35**.

Agregou-se, porém, ao referido saldo o elevado importe de **R\$ 662.634.437,30**, correspondente a inscrições na referida conta no exercício de 2005, ou seja, **23%** do saldo final de 2004, passando o montante da Dívida Ativa para a expressiva quantia de **R\$ 3.489.109.866,19**; ou seja, mesmo considerando a não-atualização monetária do valor inscrito na Dívida Ativa do Estado em 2005, esta representa mais de **55%** de toda a despesa realizada pela Administração direta no referido exercício. É preciso estar também atento para o prazo prescricional de 05 anos, já que a inscrição do crédito tributário na Dívida Ativa apenas suspende o referido prazo por 180 dias, nos termos do §3º do art. 2º da Lei Federal nº 6.830/80 (Lei de Execuções Fiscais).

Figura também no relatório, expedido pelo Corpo Instrutivo desta Corte de Contas, a informação de que os dados alusivos à recuperação da dívida ativa apresentada pelo Executivo não se afinam com os dados extraídos dos

SÍNTESE DO RELATÓRIO

demonstrativos contábeis constantes do Balanço Geral (Administração Direta). Vejamos as transcrições pertinentes:

Cabe ressaltar que os valores informados nas justificativas apresentadas pela SEFAZ, aqui transcritas, relativos à recuperação de créditos da Dívida Ativa no exercício de 2005, por intermédio das medidas de cobrança desenvolvidas pela SEFAZ, no valor de R\$ 24.936.606,32, e pela execução fiscal, por meio da PGE, na importância de R\$ 8.935.362,64, totalizando R\$ 33.871.968,96, não conferem com os valores da arrecadação da Dívida Ativa no exercício em apreço, constantes do Balanço Geral do Estado, que importou em R\$ 23.569.724,23, representando uma diferença de R\$ 10.302.244,73.

O segundo ponto diz respeito à renúncia de receitas, já mencionado no capítulo alusivo à análise do PPA, LDO, LOA e LRF.

A renúncia de receitas, segundo consta do aludido relatório ***...constitui gasto ou assistência financeira indireta do Governo, com a particularidade de ter sido realizada via redução da carga tributária. A Constituição Federal, embora não fazendo remissão explícita à expressão renúncia de receitas, no capítulo dedicado ao Sistema Tributário Nacional, estabeleceu no seu art. 150, parágrafo sexto, que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição.***

Na linha de desdobramento das renúncias de receitas, estão os incentivos fiscais, concedidos por diversas leis. Primeiramente, merece destaque a legislação atinente ao Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI, cujos recursos são destinados ao incentivo das empresas e cooperativas, de natureza industrial, para a sua implantação, funcionamento, recuperação ou diversificação, realocação, modernização e ampliação. No exercício de 2005, os benefícios do Fundo foram concedidos nos termos da Lei 13.377/2003 e Decreto Estadual nº 27.040/2003.

Conforme consta do citado relatório, ***Os recursos orçamentários e financeiros aplicados diretamente pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI no exercício de 2005 foram de R\$ 83.842.326,63. Somados***

SÍNTESE DO RELATÓRIO

aos incentivos fiscais concedidos sob a forma de dilação do prazo de pagamento, no importe de R\$ 423.151.370,20, atingiram o montante de R\$ 506.993.696,83.

Consoante figura no relatório da equipe desta Corte de Contas, as despesas carreadas com recursos do referido Fundo não poderiam exceder a 10% da receita obtida com o ICMS, nos termos do art. 4º, I da Lei 10.367/79, modificada pela lei 10.380/80, *verbis*:

***Art. 4º São recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará FDI;
I os de origem orçamentária, até o montante de dez por cento (10%) da receita do ICM, segundo as possibilidades do tesouro Estadual;***

Para o cálculo do citado limite, a equipe técnica vislumbrou mais de uma equação, a exemplo do que aconteceu noutros exercícios, tendo em conta o que se considerou para efeito de despesas do referido Fundo, tomando por base, em todos os casos, para a receita do ICMS o montante de **R\$ 3.138.951.208,66** (denominador da equação).

Por meio de três fórmulas apresentadas, foram apurados os percentuais de 2,67%, 14,05% e 7,78%.

Na primeira hipótese, restaram tomadas como despesas do FDI somente aquelas que foram por este efetivamente empenhadas, no caso, **R\$ 83.842.326,63**; na segunda hipótese, foram havidas, como despesas do Fundo, além da quantia antes referida, o montante que deixou de ingressar nos cofres públicos, por conta de dilação de prazo deferida nos empréstimos concedidos pelo FDI, no caso **R\$ 423.151.370,20** (adicionado, portanto, ao importe de R\$ 83.842.326,63), além da dedução do montante de **R\$ 65.990.834,74**, como retorno, pelas empresas, dos benefícios que lhes foram conferidos pela aplicação dos recursos do FDI. Por derradeira hipótese, toda a operação desenvolvida para a segunda, mais a dedução do montante de **R\$ 196.806.531,42**, alusivo ao ICMS recolhido por empresas incentivadas.

Aplicando-se as três formulas acima, obtêm-se os percentuais respectivos acima mencionados.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

O relatório do controle interno (fls 127, Processo nº 02031/2006-6 - Síntese do Balanço Geral do Estado), optando pela primeira metodologia de cálculo, afirma que o limite legal de 2% da receita do ICMS do Estado foi cumprido, uma vez que considerou como dispêndios efetivos do FDI o importe de **R\$ 83.842.326,63**, ou seja, as despesas efetivamente realizadas, empenhadas pelo citado Fundo.

Com efeito, a metodologia que nos parece mais adequada à espécie é a primeira, uma vez que o dispositivo pertinente estabelece de forma cristalina que uma das fontes de recursos do FDI tem natureza orçamentária, ou seja, uma das fontes de receitas do FDI (parâmetro para sua previsão) terá como limite máximo 10% da receita do ICM, hoje, ICMS. Conseqüentemente, pelo princípio do equilíbrio orçamentário, a despesa fixada terá como limite máximo essa receita orçamentária prevista.

Logo, a despesa realizada (empenhada) não poderá superar a que foi fixada, até porque admitir de outra forma representaria violação ao disposto no art. 167, II, da Constituição Federal que veda ***a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.***

Portanto, somente pode ser considerada despesa do Fundo a que foi efetivamente empenhada (com emissão de nota de empenho) pelo FDI, que na espécie alcançou o importe de **R\$ 83.842.326,63**.

As outras duas metodologias que levam em consideração os importes de **R\$ 423.151.370,20** (montante que deixou de ingressar nos cofres públicos, por conta de dilação de prazo concedida nos empréstimos do FDI) e **R\$ 65.990.834,74**, como retorno da aplicação dos recursos do FDI, bem como os **R\$ 196.806.531,42**, relativos a ICMS recolhidos pelas empresas incentivadas (3ª hipótese), não representam desembolso efetivo (despesa realizada) pelo citado Fundo, mas valores que deixaram de ingressar em face da política de incentivo adotada pelo FDI (**R\$ 423.151.370,20**) e em relação aos últimos dois valores, receitas do próprio Fundo.

Na segunda e terceira hipóteses, os valores correspondentes ao retorno de aplicação de recursos do FDI e o importe correspondente ao ICMS recolhido pelas empresas incentivadas significam, em verdade, receitas que não se realizaram e não despesas orçamentárias.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Com efeito, valores que deixam de ingressar nos cofres públicos por conta de política de incentivos fiscais são o principal efeito por estas desejado e em razão de sua natureza não podem ser considerados despesas orçamentárias.

A doutrina americana cognomina esse montante renunciado de **tax expenditure** (gasto tributário) como uma **despesa governamental indireta** efetuada pelo sistema tributário com o mesmo efeito do gasto tradicional, alocado a uma função orçamentária, como é o caso dos R\$ **R\$ 83.842.326,63**, que estão diretamente afetados ao orçamento do FDI, ou seja, os efeitos produzidos pelos dois tipos de despesas são os mesmos, mas estas têm natureza diferentes.

Na lição de **Valdecir Pascoal**, ex-auditor substituto de conselheiro e hoje conselheiro do Tribunal de Contas de Pernambuco, em **sua Obra Direito Financeiro e Controle Externo, 3ª ed., 2003, pag. 110**, citando Ricardo Lobo Torres, assim se manifesta sobre o tema:

A expressão ``renúncia de receita``, equivalente a ``gasto tributário`` (tax expenditure), entrou na linguagem orçamentária americana nas últimas décadas e adquiriu dimensão universal pelos trabalhos de Surrey. Gastos tributários ou renúncia de receitas são os mecanismos financeiros empregados na vertente da receita pública (isenção fiscal, redução de base de cálculo ou de alíquota de imposto, depreciações para efeito do IR etc.) que produzem os mesmos resultados econômicos da despesa pública (subvenções, subsídios, restituições de impostos etc.) (Destacamos)

Embora atualmente (2006) a fórmula de fixação do limite da dotação orçamentária consignada ao FDI já esteja superada, em face da nova redação imprimida ao retrotranscrito dispositivo pelo **art. 1º da Lei Estadual nº 13.755, de 12.04.2006**, o qual passou a estabelecer que os gastos do FDI com recursos de origem orçamentária serão fixados **segundo as possibilidades do Tesouro Estadual**, não, portanto, estando mais sujeitos ao limite de **10% do ICMS**, entendemos que, **para o exercício de 2005**, embora não seja esta a seara mais adequada para tratar da presente matéria, o teto legal ora mencionado foi atendido pelo gestor do FDI.

Dentro dessa linha de raciocínio e levando em conta as informações apresentadas pelo Ilmo. **Sr. Secretário da Fazenda, Dr. José Maria Martins Mendes**, por meio do **Ofício nº 449/06, fls. 95 Volume Principal**, que

SÍNTESE DO RELATÓRIO

cientificou esta Corte de Contas de uma série de benefícios fiscais concedidos pelo Estado do Ceará em 2005, é de se concluir que o controle interno do Executivo, ao examinar no capítulo alusivo ao cumprimento pela LDO, quanto ao demonstrativo de estimativa e compensação de renúncia de receita, exigido pela LRF, não considerou os demais benefícios fiscais em sua análise, porquanto somente fez menção à renúncia fiscal pertinente ao FDI, a despeito de o anexo da LDO fazer menção ao fato de que o Governo Estadual possui **....programa de atração de investimentos para o setor industrial, utilizando-se para tanto de outros procedimentos técnicos de financiamentos de impostos....**

Logo, reitera-se a não-observância pela LDO do requisito exigido pela LRF (art. 4º, § 2º, V), quanto à estimativa e compensação de renúncia de receitas.

É fundamental, pois, que os gastos tributários também estejam sujeitos a avaliação, quantificação e controle, para assegurar a transparência na gestão dos recursos públicos, de modo a permitir melhor avaliação da política de incentivo fiscal adotada pelo Estado do Ceará e os resultados por este alcançados.

Para finalizar o presente tópico, o relatório do Corpo Instrutivo, após relacionar diplomas legais concessivos de benefícios fiscais no exercício de 2005, informados pelo Sr. Secretário da Fazenda, conforme menção anterior, concluiu que **... não constou das informações prestadas no aludido Ofício a estimativa dos montantes da receita renunciada com os benefícios fiscais em destaque. Igualmente não constaram informações acerca dos benefícios fiscais concedidos pela Lei nº 13.688, de 08 de novembro de 2005, que dispensa o pagamento de juros e multas nos percentuais definidos na mencionada Lei. Referidas informações são necessárias haja vista o mandamento legal constante do art. 4º, § 2º, inciso V da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual exige que a estimativa da renúncia da receita seja apresentada no anexo de metas fiscais constante da LDO..**

Quanto à análise da evolução do Ativo Real Líquido (Ativo Financeiro+Ativo Permanente) (Passivo Financeiro + Passivo Permanente), que saltou, em termos nominais, de R\$ 753.413 mil para 2.166 milhões, menciona o citado relatório que este incremento decorreu basicamente do **...aumento da Dívida Ativa (R\$ 607.516.682,84), das incorporações de Bens Móveis e Imóveis (R\$ 133.615.495,63), bem como da redução dos Restos a Pagar (R\$ 120.456.916,51), e da Dívida Fundada (R\$ 288.967.208,29), conforme dados extraídos do SIC Sistema Integrado de Contabilidade.**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Vale também destacar os lançamentos a título de correção realizados pela Administração Direta (SETE, SRH, SDE, SEAD, DPGE, TJ, GG, SDLR e SEFAZ), quando foram provocados por esta Corte de Contas para proceder a ajustes contábeis nas contas de **Bens Móveis e Imóveis**, tal como ressaltado no relatório do Corpo Instrutivo desta Casa.

Por último, merecem relevo algumas observações relativas à dívida fundada interna e externa, constantes do Passivo Permanente da Administração Direta. Conforme se percebe do relatório da lavra da equipe técnica desta Corte de Contas, confrontando-se os exercícios de 2004 e 2005, verifica-se que tanto a dívida fundada interna quanto a externa apresentaram decréscimos em seus valores.

A primeira (dívida interna), na modalidade por contratos, apresentou um decréscimo da ordem de **9%**, ao passo que a originada de precatórios foi incrementada em **36,55%**. O único dos credores internos que teve aumentado o seu crédito em relação ao Estado do Ceará foi a Caixa Econômica Federal (+ 2,03%). Os demais (Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Tesouro Nacional e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social BNDES) tiveram seus respectivos créditos diminuídos.

Já a segunda (dívida externa), na espécie única por contratos, teve um decréscimo de **5,66%**, tendo sido liquidado o empréstimo em nome de **MLW INTERMED**, já que seu saldo em 2004, de **R\$ 763.616,89**, não mais existia no final de 2005.

Ressalta, ainda, o mencionado relatório que ***As despesas realizadas com os encargos (R\$ 257.697.087,59) e as amortizações (R\$ 419.761.011,55) da dívida interna e externa, no exercício sob análise, alcançaram o montante de R\$ 677.458.099,14, correspondendo a 10,81% da despesa realizada pela Administração Direta (R\$ 6.266.118.418,17). Tal valor, dentre as funções prioritárias do Governo, só não supera as realizadas com a Previdência Social, Educação e Encargos Especiais,...*** conforme demonstrou-se em tabela em que figuram as funções de governo com as respectivas despesas executadas.

Em item que cuidou do Comprometimento com Amortização e Encargos da Dívida Consolidada”, após transcrever o trecho pertinente da Resolução nº 43 do Senado Federal, conclui que ***...os dispêndios com amortização e encargos da***

SÍNTESE DO RELATÓRIO

dívida interna e externa do Estado, durante o exercício de 2005, totalizaram R\$ 677.458.099,14, representando um percentual de 12,77% da Receita Corrente Líquida (R\$ 5.304.380.355), superior ao limite fixado pelo Senado Federal.

5. Capítulo V Administração Indireta

5.1 Autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e fundos

O perfil adotado na análise dos demonstrativos contábeis da Administração Indireta, envolvendo as autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e fundos, seguiu a mesma metodologia adotada no exame da Administração Direta.

Importante é mencionar que o total de realização da despesa da Administração Indireta foi alçada ao importe de **R\$ 2.428.984.919,86**, conforme consta do citado relatório. Somado ao valor realizado da Administração Direta, qual seja, **R\$ 6.266.118.418,17**, deduzido das transferências para indireta no importe de **R\$ 1.206.047.853,92**, tem-se o total de **R\$ 7.489.055.484,11** (mesmo valor base do montante de despesas empenhadas, mencionado no capítulo VI adiante que trata das Licitações), correspondente ao realizado pela Administração Direta e Indireta.

É oportuno lembrar, mais uma vez, que o Fundo Estadual de Combate à Pobreza FECOP não se encontra arrolado dentre os fundos constantes do presente capítulo, uma vez que é considerado desde a sua instituição mera fonte de receitas, destituído de natureza contábil, a despeito das ponderações expendidas na presente síntese, em capítulo próprio (Capítulo IX).

O relatório técnico, após elaborar quadro demonstrativo das dotações iniciais e respectivos créditos adicionais de cada um dos entes que compõem a Administração Indireta, passou à análise dos Balanços Gerais consolidados (Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais), ressaltando os valores das respectivas categorias econômicas de receitas e despesas.

Cabe destacar o fato de que a evolução do Ativo Real Líquido (Ativo Financeiro+Ativo Permanente) (Passivo Financeiro + Passivo Permanente), que passou, em termos nominais, de R\$ 415.742 mil para R\$ 534.356 mil, mencionando

SÍNTESE DO RELATÓRIO

o citado relatório que este incremento decorreu basicamente do **...aumento das incorporações de Bens Móveis e Imóveis (R\$ 19.044.171,63), bem como da redução dos Restos a Pagar (R\$ 71.972.454,16), conforme dados extraídos do SIC Sistema Integrado de Contabilidade..**

Relativamente ao saldo da conta Dívida Ativa inscrita em 2004, integrante do Ativo Permanente (créditos), observamos que, seu saldo permaneceu exatamente no mesmo importe, ou seja, **R\$ 176.576.533,77**, todo em favor do Instituto de Previdência do Estado do Ceará - IPEC. Não houve novas inscrições, mas, em contrapartida, também não houve nenhuma recuperação do que estava inscrito.

O outro ponto objeto de destaque pelo órgão instrutivo refere-se à subconta **"DEVEDORES POR EMPRÉSTIMO"**, integrante também do Ativo Permanente, da conta **Créditos**, cujo saldo em 2004 alçava ao importe de **R\$ 37.373.316,99** e que em 2005 diminuiu para **R\$ 4.125.340,03**, reduzindo-se assim em **R\$ 33.247.976,96**.

A explicação encontrada pelo órgão instrutivo para justificar tal decréscimo, já que nem a Síntese do Relatório do Balanço do Estado nem o Relatório do Controle Interno a isto fizeram menção, foi a de que isso teria ocorrido **..., principalmente, pela baixa de recursos emprestados pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano do Estado do Ceará FDU, extinto pela Lei Complementar nº 52/2004, repassados ao Tesouro Estadual, no valor de R\$ 33.252.640,67, conforme Guia de Lançamento nº 5, datada de 30.12.2005.**

Com efeito, examinando o quadro demonstrativo constante do relatório da equipe desta Corte de Contas, verifica-se que o saldo da **conta DEVEDORES POR EMPRÉSTIMOS**, na subconta FDU, em 2004, era de **R\$ 33.252.640,67** e, no final de 2005, esse saldo não mais existia, sugerindo que todos os empréstimos concedidos pelo referido Fundo haviam sido liquidados ao longo de 2005. O exame mais acurado da Conta de Gestão do exercício de 2005 do FDU poderá afirmar com precisão se o importe de **R\$ 33.252.640,67** foi efetivamente contabilizado tal como afirmado.

Para finalizar o tópico alusivo ao Ativo Permanente da Administração Indireta, vale transcrever trecho pertinente do citado relatório da equipe desta Corte de Contas:

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Vale salientar que as empresas públicas dependentes (COHAB, ETICE e EMATERCE), a despeito de estarem compelidas a registrar suas operações sob o regime da Lei Federal n.º 6.404/76, executam paralelamente suas despesas no Sistema Integrado de Contabilidade - SIC, sujeito aos ditames da Lei Federal n.º 4320/64, motivo pelo qual foram excluídos os valores de R\$ 115.122,85 e R\$ 15.632,30, respectivamente, das contas de Bens Móveis e Almojarifados, com o fito de evitar duplicidade destes nos seus respectivos demonstrativos contábeis, resultando assim o saldo de R\$ 389.589.870,28 no Ativo Permanente da Administração Indireta.

Por meio da análise do Demonstrativo da Consolidação Contábil, extraído do SIC, com relação ao Ativo Permanente da Administração Indireta no exercício de 2005, foi observado que não foram providenciadas nem as depreciações a exemplo de exercícios anteriores, nem a reavaliação dos bens do Estado.” (Realçamos)

É importante registrar que o Passivo Permanente teve seu saldo liquidado, significando dizer que foi saldada no exercício de 2005 a Dívida Fundada Interna ao longo do exercício de 2005, cujo saldo em 2004 importava em **R\$ 1.219.563,81**.

Quanto às Receitas e Despesas do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos membros de Poder do Estado do Ceará - SUPSEC, o citado Relatório ocupou-se em demonstrar a composição de suas receitas, totalizada em **R\$ 918.442.904,98**, considerando que **R\$ 375.512.892,30** foram originados de transferências do Tesouro para cobrir o *deficit*, evidenciando que o sistema não vislumbra auto-suficiência.

Do quadro demonstrativo da composição das despesas do SUPSEC, verifica-se que o Poder Legislativo é o que mais depende de recursos transferidos do Tesouro (**76,81%**), seguido do Executivo (**41,95%**) e Judiciário (**33,96%**).

Em tabela, constante do citado relatório técnico, há um cotejo entre as receitas oriundas de contribuição do servidor e aquelas decorrentes de obrigação patronal com as despesas que foram financiadas com as citadas fontes de recursos, denotando que houve diferença a maior entre aquelas (receitas) e os dispêndios pertinentes em **R\$ 37.696.524,02**, o que, em princípio, não deveria ter ocorrido, já que todas as receitas oriundas de contribuições deveriam necessariamente financiar a integralidade dos benefícios (aposentadorias, pensões) e só aí, então, se não fossem suficientes, o Tesouro as complementaria.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Ressalta o citado Relatório, para finalizar o presente tópico, que o valor da contribuição patronal não excedeu a proporção de 2 para 1 fixada pelo art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 12, de 23.06.99, ficando situado em 1,8 vez da contribuição do servidor, conforme valores ali expendidos.

Quanto ao item que trata das despesas com profissionais do magistério por conta do FUNDEF, o órgão instrutivo ressaltou que o percentual exigido pela Lei Federal nº 9.424/96, de que, no mínimo, **60%** dos recursos do citado Fundo teriam de ser carreados para o pagamento da remuneração de profissionais do magistério em efetivo exercício na Educação Fundamental, foi cumprido, uma vez que tais dispêndios atingiram o importe de **R\$ 122.151.781,41**, correspondentes a **75,79%** das receitas a ele destinadas.

Menciona o citado relatório que ***...no cálculo efetuado pelo Controle Interno, item IV.1.3.2, não foram incluídos no montante da receita do FUNDEF, para efeito de apuração do limite em destaque, os recursos obtidos pelo Fundo com aplicações financeiras dos recursos no importe de R\$ 141.370,63. Em face disto, o percentual apurado pelo Controle Interno difere do apurado por esta Comissão. O percentual apurado pelo Controle Interno foi de 75,89%.***

Com efeito, o referido importe (receitas de aplicações financeiras), não considerado no cálculo do citado limite, altera muito pouco o percentual encontrado, não afetando assim o cumprimento do limite legal exigido em lei.

5.2 Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

No tópico presente foi realizado um exame das estatais que integram a Administração Pública Estadual. Ao todo, 02 (duas) empresas públicas e 08 (oito) sociedades de economia mista. Vale salientar inicialmente que as chamadas estatais dependentes, no conceito imprimido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além de terem realizada sua contabilidade no Sistema Integrado de Contabilidade, procederam também aos seus registros contábeis em obediência à Lei Federal nº 6.404/76 (Lei das S/A). Tal ocorreu com a COHAB, ETICE e EMATERCE.

Por essa razão, tal como está ressaltado no relatório da equipe desta Corte de Contas que ***...foram excluídos das contas de Bens Móveis e Almojarifados, os valores de R\$ 115.122,85 e R\$ 15.532,30, respectivamente, ficando o***

SÍNTESE DO RELATÓRIO

montante de R\$ 389.589.870,28 no Ativo Permanente da Administração Indireta, com o fito de evitar sua duplicidade nos seus respectivos demonstrativos contábeis.

A seguir, foi analisado de forma consolidada o Balanço Patrimonial de todas as empresas estatais, para em seguida se proceder a um exame individualizado dos respectivos demonstrativos contábeis, quais sejam, o Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício, Demonstração das Origens e Aplicação de Recursos, além das respectivas notas explicativas.

Da análise consolidada, destaca-se essencialmente que

A COHAB em liquidação - e a EMATERCE têm obrigações (passivo) superiores aos seus bens e direitos (ativo), estando, assim, em situação líquida negativa de R\$ 143.189 e R\$ 45.782 mil, respectivamente., que a : A CAGECE, com R\$ 930.996 mil, é a empresa que apresenta maior patrimônio líquido, representando, sozinha 67% do patrimônio líquido total do grupo empresarial do Estado.

Em seguida, demonstra-se por meio de gráfico que **A CAGECE e o METROFOR, em 2005, continuaram sendo as empresas com o maior percentual de participação em relação ao ativo total, ou seja, 50% e 20% respectivamente. Já a CEGÁS caiu dois pontos percentuais. As demais entidades permaneceram com o mesmo percentual de representação no ativo total que haviam apresentado em 2004.**

Analisando a seguir a capacidade de pagamento, constata o citado relatório que: **..a capacidade de pagamento de curto prazo do grupo empresarial do Estado continua favorável e com acréscimos, de 1,33 em 2003 e 1,35 em 2004, para 1,53 em 2005. Com relação à capacidade de pagamento das dívidas de longo prazo, indicada pelo índice de liquidez geral, no exercício de 2005, esta continua abaixo de 1,00, ou seja, 0,80, significando que, para cada R\$ 1 real de obrigação de longo prazo, o grupo empresarial dispõe de apenas R\$ 0,80 centavos para pagá-las.**

Procedeu-se, ainda, a uma análise individualizada de cada um dos balanços patrimoniais, alusivos a cada uma das estatais, tomando-se como parâmetros índices econômico-financeiros, tais como liquidez corrente, liquidez geral, participação de capital de terceiros e grau de imobilização do patrimônio líquido.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Observou-se assim que a CAGECE : ***Em relação a 2003, o patrimônio total foi acrescido de 14% (quatorze por cento). Já em relação a 2004, o acréscimo foi de apenas 2% (dois por cento). Destacamos, neste passo, o fato de que, apesar de ter ocorrido um pequeno decréscimo (1%) no Patrimônio Líquido da Entidade, de um modo geral, as variações, em relação ao exercício anterior, foram favoráveis, uma vez que só teve variação negativa, além da conta já citada, o Ativo Permanente em 3%. As demais contas variaram positivamente, e as mais significativas ocorreram no Ativo Circulante e Realizável a Longo Prazo, de 19% e 31%, respectivamente.***

Quanto à liquidez, no curto prazo, a CAGECE continua com a sua capacidade de pagamento numa situação favorável, haja vista que o índice de liquidez corrente obteve ligeira melhora, passando de 1,49 em 2004 para 1,74 em 2005. Isto significa que para cada R\$ 1,00 de obrigação vincenda no próximo exercício a Empresa dispõe de R\$ 1,74 para pagá-la. Já o índice de liquidez geral (0,38 em 2003, 0,61 em 2004 e 0,70 em 2005), apesar de estar crescendo ano a ano, mostra que a Empresa ainda tem dificuldades em saldar suas dívidas de longo prazo.

A empresa aumentou a dependência dos capitais alheios, com um percentual de 27% em 2004 para 28% em 2005. Em 2003 tal percentual foi na ordem de 35%.

O índice de imobilização do capital próprio mostra que permanece grande concentração de capitais no Ativo Permanente, já que, além do total do Patrimônio Líquido, mais 12% dos recursos de terceiros são aplicados neste subgrupo.

Em síntese, os dados mostram que, embora a situação financeira de longo prazo ainda esteja comprometida, exigindo adequado planejamento de fluxo de caixa de modo a não comprometer o desempenho de exercícios futuros, no exercício de 2005, a Empresa obteve melhoras nos seus indicadores.

Quanto ao METROFOR, concluiu-se que ***o grupo no ativo que tem maior participação percentual é o permanente, com 99% em 2005, o que se justifica pela natureza operacional da Companhia.***

A capacidade de pagamento de dívidas de curto prazo índice de liquidez corrente teve um decréscimo de 1,61 em 2004 para 0,74 em 2005, mostrando que a Empresa não dispõe de recursos suficientes para

SÍNTESE DO RELATÓRIO

cumprir suas obrigações de curto prazo.

Da mesma forma, a situação financeira no longo prazo decresceu em relação ao ano anterior. O índice de liquidez geral em 2004 foi de 1,85, já em 2005 foi de 0,84, concluindo-se que a Entidade não possui recursos para pagar suas dívidas nem de curto nem de longo prazo.

Em 2005, a dependência de capitais de terceiros teve um pequeno acréscimo, apresentando um índice de 2%, quando em 2004 havia sido de 1%. Este índice procura identificar a proporção do Ativo Total financiada pelos recursos provenientes de terceiros; dessa forma, quanto menor (próximo a zero), melhor a situação da Empresa.

Em suma, a Empresa está com um baixo grau de endividamento geral, mas a liquidez tanto no curto como no longo prazo, não é satisfatória.

Em relação à COHAB, assinala o relatório que **O Patrimônio Total da COHAB foi reduzido em 6% em relação a 2004. O Patrimônio Líquido continuou negativo, situação verificada desde 1999, e mostra que, mesmo a Empresa realizando todo o seu ativo, ainda assim, não terá recursos suficientes para pagar as suas obrigações.**

A capacidade de pagamento de dívidas de curto prazo da Empresa, refletida pelo índice de liquidez corrente, aumentou um pouco em relação ao exercício de 2004, de 0,43 em 2003 e 0,39 em 2004 para 0,51 em 2005. Estes números mostram, ainda, uma situação financeira desconfortável, já que para cada R\$ 1 real de dívidas de curto prazo, a empresa dispõe somente de R\$ 0,51 de bens e direitos para pagar.

Em termos de longo prazo, o índice de liquidez geral observado teve um pequeno decréscimo, de 0,76 em 2004 para 0,74 em 2005, o que indica que a Empresa dispõe, para cada real de dívidas totais com terceiros, de apenas R\$ 0,74, para pagar; ou seja, continua incapaz de cumprir com suas obrigações de longo prazo."

No que tange à CEGAS : **"... observamos que no Ativo o grupo com maior concentração de capitais é o circulante, com 91%. No Passivo, o circulante é também o que tem a maior participação percentual, com 71%.**

O índice de liquidez corrente que nos dois últimos exercícios havia sido de 1,17 em 2003 e 1,16 em 2004, em 2005 teve um pequeno acréscimo para 1,29 que, ainda, é favorável, da mesma forma que cresceu o índice

SÍNTESE DO RELATÓRIO

de liquidez geral de 1,07 em 2004 para 1,18, em 2005.

O grau de endividamento da CEGÁS de 0,83 em 2003 e 0,85 em 2004, diminuiu para 0,77, mostrando que a dependência do capital de terceiros decresceu.

Relativamente à COGERH ... **verificamos que o grupo do ativo que tem maior participação percentual continua sendo o permanente, com 78% em 2003, 66% em 2004 e 64% em 2005.**

O índice de liquidez corrente, que indica a capacidade da Empresa de pagar as suas dívidas de curto prazo, decaiu em relação ao ano anterior de 6,30 em 2004, para 4,67 em 2005, mas continua satisfatória, indicando que para cada real devido a entidade dispõe de R\$ 4,67.

Quanto à liquidez geral, houve pequeno decréscimo, passando de 5,84 em 2004 para 4,19 em 2005.

Em 2005, o percentual do ativo total financiado por capital de terceiros da COGERH foi 0,08, revelando baixo endividamento da Empresa.

De modo geral, os indicadores revelam que a Empresa está com ótima capacidade financeira, no entanto tem-se a destacar que encontra em tramitação o Processo nº 01069/2005-8-TC, que trata de um inquérito administrativo, instaurado pela Portaria/COGERH nº 115, de 15/12/2004, com o objetivo de apurar irregularidades na abertura e movimentação de contas bancárias daquela Entidade, no qual, de acordo com o relatório preliminar da Comissão de Sindicância, até a data de 11 de fevereiro de 2005, havia sido apurado um prejuízo no montante de R\$ 598.211,93 (quinhentos e noventa e oito mil, duzentos e onze reais e noventa e três centavos) e, como não foi concluído, ainda, tal processo, não se pode assegurar que referido prejuízo não irá repercutir na capacidade financeira da Companhia no exercício em análise.

Com relação à CODECE, a despeito de sua extinção já ter sido autorizada pela Lei Estadual nº 12.782/97, até a presente data não foi deflagrado o seu processo de extinção.

A seu respeito, figura no citado relatório que **O Patrimônio Total da CODECE foi diminuído em 1% em relação ao exercício de 2004.**

A participação de capitais de terceiros no patrimônio da CODECE teve um pequeno decréscimo em 2005, passando de 68% em 2004, para 66% em 2005, valendo destacar que esse índice revela alta dependência de

SÍNTESE DO RELATÓRIO

capitais alheios e, se fosse igual a 100%, a Empresa estaria operando em estado de pré-insolvência.

O índice de liquidez corrente de 4,05 aumentou em relação aos anos anteriores (2004 e 2003) que havia sido de 3,14 e 3,16, respectivamente. Em relação à liquidez geral, o índice aumentou de 1,37 para 1,40. Tais índices mostram que tanto a capacidade de pagamento de curto como a de longo prazo são satisfatórias.

Mencionado relatório alude em seguida a uma análise consolidada das Demonstrações do Resultado do Exercício, enfatizando que **Em 2005, a receita operacional decresceu em 10% em relação a 2004.**

O resultado operacional líquido, que foi positivo, cresceu 73% em relação a 2004, passando de um lucro de R\$ 21.059, para R\$ 36.501 mil, em 2005.

De acordo com o demonstrativo seguinte, as entidades responsáveis por esse aumento do resultado operacional líquido foram a CAGECE, CEGÁS, CEASA e COGERH, que obtiveram resultado positivo no ano de 2005, sendo os mais representativos o da CAGECE, de R\$ 57.514 mil, e o da CEGÁS, de R\$ 11.644 mil. As demais empresas tiveram prejuízo, sendo o da COHAB o mais expressivo, de R\$ 23.559 mil. Ressaltamos que a EMATERCE, a CODECE e a COHAB registraram prejuízo ao longo dos três últimos anos utilizados na análise, 2003, 2004 e 2005. Já a COGERH, que havia apresentado prejuízo em 2003, em 2004 teve um resultado positivo de R\$ 826 mil e em 2005 de R\$ 787.

Expõe a seguir quadro analítico em que evidencia a situação individualizada das demonstrações do resultado do exercício de cada uma das estatais.

Tece comentários sobre a " *Taxas de Retorno sobre o Investimento Total* " que mede o poder de ganho da empresa, ou seja, indica o quanto a empresa obteve de rendimento para cada R\$ 100,00 investidos, (R\$ 100,00 x Y%), evidenciando que **... exercício de 2005 a CEGÁS, com uma taxa de retorno de 5%, foi a empresa que obteve melhor rentabilidade.** E que **A CEASA com 4,0% e a CAGECE com 3,0% também mostraram boa rentabilidade, enquanto que a COGERH teve 1% e as demais empresas apresentaram taxa de retorno negativa.**

Quanto ao Demonstrativo alusivo às Origens e Aplicações de Recursos, registra o citado relatório que **Essa demonstração tem por objetivo apresentar de forma ordenada e sumariada as informações relativas às operações de**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

financiamento e investimento das entidades durante o exercício, e evidenciar as alterações na posição financeira dessas entidades.

Os financiamentos estão representados pelas ORIGENS DE RECURSOS, e os investimentos pelas APLICAÇÕES DE RECURSOS, sendo que o significado de recursos não é simplesmente o de dinheiro ou de disponibilidades, pois, abrange um conceito mais amplo; representa capital de giro líquido que, na denominação dada pela Lei nº 6.404/76, é Capital Circulante Líquido.

E conclui *Examinando os quadros anteriores, observamos que, do total das origens de recursos, no valor de R\$ 265.212 mil, a CAGECE, seguida da COHAB e do METROFOR, foram as empresas que obtiveram maior volume de recursos, sendo que a CAGECE, que tem a maior participação, obteve R\$ 144.628 mil, representando 55% do total. E, ainda, que o item a registrar a maior obtenção de recursos foi a rubrica "OUTROS", com o valor de R\$ 64.764 mil. Deste montante, a CAGECE participa com R\$ 38.734 mil e a COHAB com 18.836, representando 60% e 29% do total, respectivamente.*

A seguir, explicita a composição do citado valor atribuído à COHAB e CAGECE, para concluir *Consoante item b da Nota Explicativa nº 10, essa rubrica (Ajustes de Exercícios Anteriores) refere-se a ressarcimento de gastos efetuados pela COHAB-CEARÁ no período de 1996 a 2000 em diversos projetos de urbanização de áreas e mutirões habitacionais.*

No campo das aplicações, podemos perceber as variações do capital circulante líquido de cada empresa e onde estas concentraram os seus recursos.

A CAGECE aplicou grande parte de seus recursos no acréscimo do Ativo Permanente, aplicando em aquisições deste grupo o valor de R\$ 68.080 mil (47%). Tal situação reflete a aplicação dos recursos em meios (bens) necessários à manutenção das atividades e realização dos objetivos inerentes à área em que esta Empresa atua.

De acordo com a Nota Explicativa nº 7, a Companhia, em 16 de abril de 2001, celebrou o Convênio nº 005/2001 com o Estado para implementação de ações previstas no Convênio nº 039/2001, firmado entre o Estado do Ceará e o Ministério da Saúde, objetivando o repasse de recursos destinados ao saneamento básico em diversas cidades.

Os gastos realizados com a execução desse projeto foram reclassificados para o Realizável a Longo Prazo, pois o prazo previsto para

SÍNTESE DO RELATÓRIO

a execução foi postergado em decorrência do não-cumprimento do cronograma inicial de liberação dos recursos.

Ao final do projeto, será efetuado um levantamento para classificação definitiva dos gastos, uma vez que parte dos recursos está sendo aplicada em melhorias sanitárias domiciliares, que não constituirão bens patrimoniais para a Companhia, bem como serão lançados os recursos recebidos como créditos de acionistas.

O valor constante da conta de ativo, denominada de Projeto Alvorada recursos aplicados, representa as medições das ações de saneamento básico já realizadas conforme objeto do convênio, enquanto a conta de passivo, denominada de projeto alvorada recursos recebidos, registram-se os valores já repassados pelo Ministério da Saúde para pagamento dos fornecedores. A diferença entre estas contas, no montante de R\$ 5.339 (2004 R\$ 3.067), corresponde às medições que se encontravam em processo de análise pelo Ministério da Saúde para posterior repasse dos recursos.

A CAGECE foi a empresa que obteve a melhor variação positiva no Capital Circulante Líquido, valendo destacar o aumento do Capital Circulante Líquido, verificado na COHAB, na importância de R\$ 2.370.936,85 (dois milhões, trezentos e setenta mil, novecentos e trinta e seis reais e oitenta e cinco centavos), o qual, segundo a Nota Explicativa nº 12, é resultante das alterações ocorridas no Ativo Circulante, no exercício de 2005.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista integram a esfera da Administração Pública, seja, federal, estadual ou municipal, com o intuito manifesto de permitir ao Estado, em seu sentido lato, a exploração de atividades econômicas. O art. 173 do Estatuto Supremo deixa claro que só excepcionalmente o Estado está autorizado a dedicar-se à exploração direta de atividade econômica.

É pacífica na doutrina e na jurisprudência a idéia de que as empresas públicas, assim como as sociedades de economia mista, podem tanto desempenhar atividades de caráter econômico, quanto às relacionadas à prestação de serviços públicos.

Partindo-se dessa dualidade, a avaliação de resultados econômicos, tal como desenvolvido no presente tópico, perde relevo em algumas situações, já que determinadas estatais foram criadas para prestar serviços públicos essenciais e não

SÍNTESE DO RELATÓRIO

atuar em regime de competição no mercado, como é o caso da CAGECE. É bem verdade que esse tipo de estatal deve procurar desenvolver suas atividades de modo auto-sustentável, sem precisar que o Tesouro injete recursos para o desempenho de suas atividades, mas a sua principal função não é a obtenção de lucro, tal como sucede na iniciativa privada.

Observa-se, no entanto, que o nível de dependência financeira dessas estatais do Tesouro ainda é bastante acentuado. Todas estão contempladas no orçamento fiscal. A própria CAGECE, que detém expressivo volume de receitas próprias derivadas de taxas, pela cobrança dos serviços de água e esgoto, recebeu do Tesouro em 2005 a importância de **R\$ 35.641,48 mil** (fonte SIC), como executora de ações governamentais para investimentos na sua área de atuação.

Portanto, entendemos que o desempenho das empresas estatais não deve ser avaliado unicamente pela perspectiva econômico-financeira, por meio da análise de seus demonstrativos contábeis, mas também sob a óptica da eficiência e da eficácia dos serviços públicos por elas prestados, vertente que não tem sido historicamente objeto de apreciação nas Contas de Governo, porquanto a gestão de recursos públicos impõe a combinação dos citados princípios com o da economicidade.

6. Capítulo VI Gastos Realizados mediante Licitações, Dispensas e Inexigibilidades

Preliminarmente, o relatório da equipe desta Corte de Contas se ocupa de explicitar a metodologia utilizada no exercício de 2005, para segregar as despesas passíveis de licitação.

Após tecer considerações preliminares, registra que, ***o total das despesas realizadas em 2005 pelo Estado do Ceará (DESPESAS EMPENHADAS), no importe de R\$ 7.489.055.484,11, foram segregados R\$ 1.186.697.203,63, correspondentes a gastos com as compras, obras e serviços passíveis de licitação sob as várias modalidades licitatórias, incluindo as licitações internacionais e procedimentos de dispensas e inexigibilidades. Salientamos, ainda, que estão insertos neste valor os dispêndios efetivados pelas chamadas estatais dependentes (ETICE, EMATERCE, CODECE e COHAB em liquidação), que, embora sujeitas à contabilidade pelo regime da Lei nº 6.404/76, procederam paralelamente aos registros de suas despesas no Sistema Integrado de Contabilidade SIC;***

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Acrescenta, em seguida, que **as demais estatais (CEASA, METROFOR, CEARAPORTOS E CEGAS) não foram inseridas na presente análise, uma vez que realizaram seus registros contábeis por meio de sistemas que não interagem com o SIC, inviabilizando o tratamento agregado das informações coletadas. No caso específico da CAGECE, que recebeu recursos de órgãos da Administração Direta Estadual a título de transferências, registradas no SIC, foi realizado um exame específico ao importe repassado, conforme será observado mais adiante.**

Informa, ainda, que, **Para que se operasse a segregação do montante, de forma a obter informações mais próximas da realidade, e alcançar o valor há pouco indicado, esta Comissão do TCE utilizou de uma metodologia diferente daquela aplicada quando da análise das Contas de Governo do exercício de 2004. Naquele momento, foram tomadas em consideração dois parâmetros: o registro lançado no campo "modalidade de licitação", quando do preenchimento do documento "Nota de Empenho"; e o desdobramento suplementar dos elementos de despesa denominado "item de despesa", que permite distinguir as despesas "licitáveis" das "não licitáveis". E acrescenta *Esse componente (item de despesa), apesar de não estar previsto na Portaria Interministerial nº 163/2001, STN/MF SOf/MPOG, que dispõe sobre as normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tem sua implementação autorizada na forma do § 5º do Art. 3º da referida norma, e foi posto em prática pelo órgão gestor do Sistema Integralizado de Contabilidade- SIC. É uma evidência de que sua aplicação na escrituração contábil, em termos teóricos, alcança maior depuração da informação registrada na contabilidade em razão das despesas efetivadas.***

Ressalta que, em **...virtude, porém, de fragilidades observadas no sistema contábil estadual, relativas não só à inserção de dados incorretos no campo `modalidade de licitação` mas também concernentes à indicação imprecisa das despesas, levando-se em consideração esse desdobramento da classificação contábil**", a Comissão se utilizou de mais **...um parâmetro...**, tomando como base a classificação do credor **...em três espécies: "licitável" (código 0) - pessoas jurídicas de Direito privado que ordinariamente contratam com o Estado na qualidade de prestador de serviço, empreiteira ou fornecedora de bens, bem como concessionárias de serviços públicos dos quais a Administração Estadual seja usuária; "não**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

licitável” (código 1) - englobando as pessoas jurídicas de Direito público (prefeituras, entidades da Administração Estadual que receberam recursos a título de transferências ou de mera descentralização orçamentária, como nas unidades que compõem a SEDUC, mas registrados em `itens de despesa` que, a priori, contabilizariam gastos com obras, compras e serviços); e a terceira classificação (código 2), sem denominação específica, consistindo principalmente de instituições financeiras estatais e serviços notariais.

Conclui que a metodologia adotada em 2005 levou em consideração, além dos parâmetros de 2004, os anteriormente arrolados, relativamente ao perfil do credor nos moldes retrotranscritos, enfatizando assim a impossibilidade de uma análise comparativa entre os dois citados exercícios, em razão da diversidade de critérios utilizados.

Partindo do total da despesa realizada em 2005, **R\$ 7.489.055.484,11** (Administração Direta, excluídas as transferências para Indireta, mais as despesas realizadas pela indireta), demonstra a Comissão, por meio de quadro, as deduções que foram consideradas para se chegar ao importe de R\$ **1.186.697.203,63**, anteriormente mencionado.

A seguir, explicita todas as fases que se percorreu até chegar ao importe de **R\$ 1.186.697.203,63** : ***De acordo com o conteúdo da planilha 01, no primeiro momento, dividimos os R\$ 7.489.055.484,11 em três parcelas, selecionando-se R\$ 1.368.194.859,29, relativos a despesas registradas na rubrica 01 (despesas licitáveis). Logo a seguir, excluímos desse montante R\$ 193.077,37, concernentes a registros indevidos de despesas nas modalidades concurso e leilão, chegando à importância de R\$ 1.368.001.781,92. No terceiro momento, subtraímos desse valor R\$ 178.212.272,14, relativos ao total registrado no SIC sob a rubrica “tipo/credor 1” (operações de transferências de recursos que não comportam a realização de licitação), chegando ao importe de R\$ 1.189.789.509,78, valor indicado na Síntese do Balanço Geral de 2005, no tópico III.2.2 COMPRAS GOVERNAMENTAIS - perfil das compras por modalidade de licitação”. Por fim, suprimimos desse montante R\$ 3.092.306,15, correspondente a despesas registradas no `item 1`, mas que o usuário do SIC não indicou a correspondente modalidade de licitação, alcançando, assim, R\$ 1.186.697.509,78, valor de referência***

SÍNTESE DO RELATÓRIO

para a realização da presente análise em sede de Contas de Governo.

Ressalta que a ***....aplicação das hipóteses legais em matéria de licitação aos casos concretos que determinaram a realização dessa ou daquela modalidade, ou a contratação direta (por dispensa ou inexigibilidade), terão suas análises individualizadas de regularidade de forma pormenorizada, quando dos exames das prestações de contas anuais remetidas a esta Corte pelos diversos dirigentes dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, indicando, inclusive, as falhas quanto aos registros contábeis que não permitem o alcance de uma informação consolidada com maior nível de precisão, da mesma forma como ocorreu em relação ao exercício de 2004.***

Acrescenta, à guisa de informação, um rol de processos (em número de 31) desencadeados ao longo do exercício de 2005 (em sua maioria representações oriundas da 7ª ICE, além de denúncias e solicitações), alusivos a dispensas e inexigibilidades, decorrentes de contratações firmadas em 2004.

Mais à frente, resume em demonstrativo, por poder e por modalidade licitatória, e respectivos percentuais, os valores despendidos, ressaltando, em item à parte, o montante da dispensa e inexigibilidade de licitação, partindo-se do já citado importe de **R\$1.087.532.954,04**, **R\$ 57.017.627,28** e **R\$ 42.146.622,31**, alusivos respectivamente aos **Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário**, totalizando o já citado importe de **R\$ 1.186.697,203,63** (montante passível de licitação).

Desse total, ressalta o aludido relatório que **R\$ 712.515.712,60**, correspondentes a **60,04%** daquele montante, foram gastos mediante procedimento licitatório, sendo por concorrência pública **29,49%**, a de maior representatividade, seguida pelo pregão, com **15,51%**, tomada de preços, com **8,68%**, convite e licitações internacionais, com os respectivos percentuais de **3,17%** e **2,19%**.

Observa-se ainda que foi contratado mediante processo de dispensa e inexigibilidade o percentual de **39,96%**, no âmbito dos três poderes integrantes da Administração Pública Estadual.

Procedendo-se a uma análise mais detalhada do montante de **R\$**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

474.181.491,03 (dos três poderes), que corresponde a **39,96%** das despesas licitáveis devidamente registradas e que ocorreram através das dispensas e inexigibilidades do procedimento de licitação, demonstra o relatório do Corpo Técnico desta Casa, por meio de planilha, os principais itens de despesas, muitos deles, em tese, licitáveis, tais como os relacionados nos itens 2.2 e 2.3 constantes da citada Planilha, v.g., serviço de apoio administrativo e profissional, obras e instalações, locação de veículos e aeronaves etc.

Explicitando cada um dos itens que compuseram a citada planilha, o mencionado relatório aduz:

Pela leitura da planilha 02, é fácil observar que R\$ 118.490,18 mil, equivalentes a 24,99% do total de despesas `licitáveis` e realizadas através de processos de dispensa ou inexigibilidade, foram relativos a pagamentos de serviços públicos, os quais o Estado utilizou na qualidade de usuário, inserindo-se nesse total parcela correspondente a pagamento de vales-transportes (R\$ 30.695,09 mil). 53,65% daquele montante (R\$ 254.410,40 mil) corresponde a dispêndios classificados em "itens de despesas" representativos monetariamente, destacando-se pagamentos contabilizados em `transferências a organizações sociais` (6,91%), "medicamentos e produtos farmacêuticos" (4,14%), e serviços hospitalares, médicos e odontológicos (4,09%).

Segregamos ainda, valores identificados como locações de mão-de-obra, no importe de R\$ 61.337,22 mil e que representam 5,17% do total das despesas `licitáveis`.

Finalmente, chama a atenção para os gastos ... ***contabilizados em `itens de despesas` que, a priori, registrariam operações passíveis de licitação, mas envolvendo credores `não licitáveis` (código 1)***, aludindo, em quadro demonstrativo para o montante global de **R\$ 107.186,55 mil**, composto por transferências às unidades escolares (**R\$ 32.025,07 mil**), transferências a Prefeituras (**R\$ 39.520,00 mil**) e transferências a Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará -CAGECE, na qualidade de executora de ações governamentais (**R\$ 35.641,48 mil**).

Consigna ainda o citado relatório que ***...os valores repassados às unidades escolares (R\$ 32.025,07 milhões de reais), merece destaque a impossibilidade de análise consolidada, sob o aspecto da modalidade de***

SÍNTESE DO RELATÓRIO

licitação, dos importes transferidos, uma vez que não existe o registro automatizado dos procedimentos licitatórios instaurados pelas respectivas unidades escolares no sistema contábil do Estado do Ceará..

Prosseguindo, aduz que o total de **....R\$ 35.641,48 mil reais repassados à Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará CAGECE,...** excluídos do montante licitável no âmbito da Administração Pública Estadual, foram utilizados pela referida estatal, mediante as mais diversas modalidades licitatórias, conforme ali relacionadas, inclusive se prestando para contratação mediante dispensa.

Assim, podemos extrair duas conclusões a respeito do citado montante: Primeira: o referido valor (**R\$ 35.641,48 mil**) está excluído do importe licitável, uma vez que está contabilizado no Sistema Integrado de Contabilidade -SIC a título de transferência. Segunda: os lançamentos decorrentes das diversas licitações havidas naquela estatal, por conta do citado valor transferido, não estão incluídas naquelas catalogadas pelo Sistema Integrado de Contabilidade, pois, aquela estatal se submete a regime contábil diverso (de Direito privado) do adotado pelo referido sistema (de Direito público).

Da mesma forma se conclui em relação ao montante transferido para prefeituras (**R\$ R\$ 39.520,00 mil**). Referidas municipalidades, por conta dos citados recursos, realizaram suas licitações, cujas modalidades pertinentes ficaram registradas em suas contabilidades respectivas.

Diferentemente do que ocorre em relação aos recursos descentralizados pela Secretaria de Educação SEDUC às suas unidades escolares (**R\$ 32.025,07 mil**), ou seja, os recursos permanecem no âmbito da Administração Pública Direta Estadual (escolas), não migram assim para outras entidades, como é o caso das prefeituras, ou não se submetem a outro regime contábil, como é o caso dos recursos transferidos para CAGECE.

O Sistema Integrado de Contabilidade SIC, no entanto, ao excluir automaticamente referido montante (**R\$ 32.025,07 mil**) das despesas licitáveis, por se tratar de transferência, não deixa registradas no mesmo sistema as diversas modalidades licitatórias realizadas pelas unidades escolares, pois estas (escolas) não constituem unidades orçamentárias, não procedendo assim a lançamentos contábeis, o que de certa forma desvirtua o montante levantado em relação à modalidade convite, porquanto essa é ordinariamente a adotada pelas escolas para

SÍNTESE DO RELATÓRIO

suas contratações e aquisições.

Da mesma forma, embora não citado no relatório do Corpo Instrutivo desta Casa, parece-nos ocorrer em relação à descentralização operada pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, em relação às unidades da Polícia Civil, Militar e Bombeiros, já que as subunidades de fora de Fortaleza igualmente, não constituem unidades orçamentárias, não procedendo no SIC os fatos contábeis atinentes à realização das licitações que ali ocorrem.

Em verdade, a informação dos montantes pertinentes às diversas modalidades licitatórias constitui mais um dado gerencial importante para subsidiar a Administração Pública na tomada de decisões. Não é menos verdade, porém, que a ausência de informações atinentes ao emprego desse expressivo volume de recursos revela uma deficiência do sistema, mesmo sob a perspectiva agregada, vez que o SIC apenas registra a sua transferência para as diversas unidades administrativas, sem se preocupar em consignar como e em que foram efetivamente utilizados.

Outro e derradeiro ponto ressaltado pelo citado relatório no presente item é atinente ao **... importe de R\$ 39.520 mil, referente a transferências a prefeituras, é de ressaltar o fato de que foram contabilizados utilizando-nos da classificação modalidade de aplicação código "90" (aplicação direta). Entende-se que essa contabilização resulta em uma distorção.**

Com efeito, a indevida classificação no código 90 Aplicações Diretas (despesas com repercussão na própria instituição) - de despesas alusivas a transferências de recursos para outro ente, efetivada pelo usuário do sistema, é um registro que prejudica uma análise agregada dos dados consignados no Sistema Integrado de Contabilidade, pois, se tivessem sido lançadas no código correto (40) Transferências a Municípios - o próprio sistema se anteciparia para, automaticamente, excluí-lo do montante licitável.

Na mesma linha de ocorrência do parágrafo anterior, verifica-se que o Sistema Integrado de Contabilidade revela fragilidades que permitem que o usuário ou o alimente incorretamente ou simplesmente não proceda a essa alimentação, sem prévia crítica, como foi o caso do importe **de R\$ 3.092.306,15**, observado pela Comissão, que, embora tenha sido detectado como despesas registradas no item 1 despesas licitáveis, o usuário simplesmente não preencheu a correspondente

SÍNTESE DO RELATÓRIO

modalidade ou o código de dispensa ou inexigibilidade no devido campo da nota de empenho, ficando esse valor alheio às apreciações ora realizadas.

Por fim, sem adentrar o mérito dos dados alusivos aos montantes pertinentes, tanto em relação às diversas modalidades quanto no que concerne às dispensas e inexigibilidades da Administração Pública Estadual no exercício de 2005, é válido asseverar que somente em uma análise de cada uma das situações que compõem os referidos valores agregados é que se poderá concluir com segurança se foram seguidos ou não os balizamentos legais, tendo em conta o fato de que o exame de cada caso concreto por esta Corte de Contas deve necessariamente observar o devido processo legal, como bem observou a Comissão.

7. Capítulo VII - Análise dos Recursos da Administração Pública

Na análise do presente capítulo, o Relatório da Comissão desta Corte de Contas cuidou do exame das funções de governo, em valores globais, envolvendo a administração direta e indireta, comparando a despesa realizada nominalmente e em valores reais do exercício sob análise (2005), com as dos três últimos (2002/2004), diferentemente da análise procedida no exercício anterior, quando se examinou naquela oportunidade somente a administração direta, tal como ali ressaltado.

Principia sua exposição, afirmando que ***O Orçamento de 2005 alocou recursos em 26 das 28 funções de governo. Foram excluídas as funções 05 Defesa Nacional e 07 Relações Exteriores, por serem ações desenvolvidas exclusivamente no âmbito da União.*** E ressalta que ***..a função 24 Comunicações não apresentou execução.***

Em tabelas ali demonstradas, apresenta o citado relatório os valores nominais das despesas realizadas por funções de Governo nos exercícios de 2002 a 2005, bem como os percentuais que cada uma delas representa em relação ao valor total dos seus respectivos orçamentos. Tais valores têm por objetivo proporcionar rápida visualização da ordem de prioridade dada pelo Governo do Estado a cada uma das funções, no decorrer da execução orçamentária do último quadriênio.

Expõe em seguida, a execução das funções de Governo nos últimos quatro anos (2002 a 2005), nominalmente e em valores do final de 2005 (atualização pelo IGP-M), cabendo ressaltar que em 2005 foi executado o importe de R\$ 7.489.055.484.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Expõe em nova tabela um comparativo por exercício, no que toca à participação de cada função relativamente ao total do ano respectivo, concluindo que: **no último quadriênio, apenas três funções, apresentaram, em termos percentuais, um crescimento constante de representatividade. Nesse rol se encontram as seguintes funções: Legislativa, que começou o quadriênio com 1,50% e terminou com 2,09%, crescendo 0,59%; Essencial à Justiça, começou com 0,77% e terminou o quadriênio com 1,17%, crescendo 0,40% e Desporto e Lazer, começou com 0,02% e terminou 0,16%, crescendo 0,14%. Por outro lado, foram quatro as que tiveram percentuais decrescentes de representatividade ao longo de todo o período. Nessa situação se encontram as seguintes funções: Urbanismo, que iniciou o quadriênio com 1,93% e terminou com 0,13%, decrescendo 1,80%; Organização Agrária, que iniciou com 0,17% e terminou com 0,08%, decrescendo 0,09%; Indústria, que teve maior queda no período, começando com 10,24% e terminou o quadriênio com apenas 1,22%, decrescendo 9,02%, e, finalmente, Comunicações, que iniciou o quadriênio com 0,16% e terminou com 0,00% de representatividade. A maioria, entretanto, apresentou oscilação.**

Após apresentar dados comparativos sobre as funções Assistência Social, Previdência Social, Saúde e Ciência e Tecnologia, informou que a função Segurança Pública representou 5,19% do total do orçamento. Registrou ainda dados sobre as funções Judiciária, Energia, Gestão Ambiental, Agricultura, Comércio e Serviços e Transporte.

Registra que **à análise da representatividade das funções, observamos, comparando os dois últimos exercícios, que, em 2005, a maioria apresentou aumentos de suas representatividades com relação ao total da despesa. Podemos observar, ainda, que nesse rol se enquadram as seguintes funções: Legislativa, Judiciária, Essencial à Justiça, Administração, Segurança Pública, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação, Saneamento, Agricultura, Comércio e Serviços, Desporto e Lazer e Encargos Especiais. As demais decresceram. Nessa situação, encontram-se as seguintes funções: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Urbanismo, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Indústria, Organização Agrária, Comunicações e Transporte., para ao final concluir que, No rol das que mais cresceram, encontram-se as funções Educação, com 1,18%, Encargos Especiais, com 2,28% e**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Administração, com crescimento de 1,03%. No rol das que mais decresceram, encontram-se as funções Saúde, com decréscimo de 2,70%, Transporte, com 1,19%, e Previdência Social, com 1,56%..

Em quadro comparativo das despesas realizadas por função nos exercícios 2002/2005, em valores reais, afirma que **... no último quadriênio, apenas a função Desporto e Lazer teve, em termos reais, um crescimento constante de valor.**

Por outro lado, foram seis as que decresceram constantemente ao longo de todo o período. Nessa situação encontram-se as funções Educação, Urbanismo, Organização Agrária, Indústria, Encargos Especiais e Comunicações.

A maioria, entretanto, apresentou oscilação, tais como as funções Essencial à Justiça, Administração, Direitos da Cidadania, Saneamento, Agricultura, Comércio e Serviços, Cultura e Habitação, que decresceram em 2003 e cresceram nos exercícios de 2004 e 2005.

Segundo informa o citado relatório, a função Segurança Pública **...decreceu nos exercícios de 2003 e 2004 e cresceu em 2005, mas apresentou, no quadriênio, um decréscimo de R\$ 46.673.756.**

As funções Assistência Social e Saúde decresceram em 2003, aumentaram em 2004 e voltaram a decrescer em 2005, apresentando decréscimos, respectivamente, de R\$ 50.993.009 e R\$ 336.137.109 no quadriênio.

Prosseguindo em sua exposição, a Equipe Técnica apresentou uma tabela comparativa, em termos reais (utilizou-se o IGP-m de 6,30%), dos valores realizados em 2004 e 2005, e concluiu que as funções que mais contribuíram para a queda da despesa realizada em 2005 foram as funções Previdência Social, Saúde, Gestão Ambiental e Transporte, representando 87,57% da queda de R\$ 1.014 milhões.

Arrolou as principais funções que tiveram decréscimo real: Comunicações, Urbanismo, Gestão Ambiental, Indústria, Transporte, Assistência Social e Saúde, salientando que a queda de 32,77% na função Assistência Social **...representou a quantia de R\$ 58.724.102, que deixaram de ser aplicados na área social durante o exercício de 2005, valor bastante expressivo, levando-se em conta o alto nível de pobreza da população.**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Salientou-se também que **...os 31,07% de decréscimo na Saúde representa a quantia de R\$ 326.001.964, também, bastante significativa, dada a grande demanda da população pelo serviço público de saúde.**

Por outro lado, cataloga as principais funções que tiveram crescimento em termos reais: Habitação, Comércio e Serviços, Agricultura, Cultura e Segurança Pública.

Prosseguindo em sua análise, a Comissão justifica o seu critério de escolha para proceder ao exame de algumas funções, que reputou representativa no orçamento de 2005. Foram elas: 10 Saúde, 09 Previdência Social, 12 Educação, 28 Encargos Especiais, 6 - Segurança Pública e 8 - Assistência Social.

Foram tomadas, ainda, como base **... as Subfunções e Programas, e, em algumas delas, os principais Projetos e Atividades, descendo até o nível de Elemento de despesa, que foram desenvolvidos na execução orçamentária durante o exercício de 2005.**

Cabe assinalar inicialmente que os gastos com as ações de saúde já foram analisados no Capítulo III Do Cumprimento dos Limites Constitucionais.

Primeiramente, a função Saúde. Segundo consta do relatório, a referida função, **...classificada na área social e posicionada em 4º, lugar com 9,64% da partição dos recursos despendidos, apresentou decréscimo, em termos reais, de 31,07% em relação ao exercício de 2004.**

Por meio de tabela, demonstrou-se que a função Saúde foi executada nos orçamentos da Secretaria da Saúde SESA, Escola de Saúde Pública - ESP, Fundo Estadual de Saúde -FUNDES, Instituto de Previdência do Estado do Ceará IPEC e em diversas unidades orçamentárias, em sua maioria hospitais, vinculadas à função em relevo, com participação preponderante do FUNDES (39,58%), com R\$ 286.307.285,88, SESA (23,73%), com R\$ R\$ 171.634.883,92 e Hospital Geral de Fortaleza (8,49%), com R\$ 61.446.931,10.

Apresentou-se em seguida um quadro com a participação das subfunções que compõem a função Saúde, asserindo que dos **...recursos empenhados na subfunção Administração Geral, no valor de R\$ 227.374.430,01, o montante de R\$ 151.843.037,97, que corresponde a 66,80% do total da**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

subfunção, foi aplicado em Pessoal., revelando que a subfunção Administração Geral já consome quantia expressiva dessa função, ou seja, 31,49% (R\$ 227.374 mil em relação a R\$ 723.363 mil).

Na linha de desdobramento das subfunções, foram arroladas no citado relatório os programas executados no exercício, denotando que o programa **... Coordenação e Manutenção Geral, foram empenhados recursos da ordem de R\$ 228.648.639,21, correspondentes a 31,67% do total da despesa empenhada na função saúde.**

Alinha outros programas que tiveram destaque, tais como o **...535 - Fortalecimento da Atenção à Saúde nos Níveis Secundário e Terciário, com R\$ 355.054.520,21, e o 536 Fortalecimento e Expansão da Atenção a Saúde no Nível Primário, com R\$ 80.818.768,52, que juntos correspondem a 60,30% do total dos recursos alocados na aludida função.**

Procedemos, na seqüência, a uma análise dos gastos da função, por elementos de despesa e por fontes, ressaltando neste último caso que os recursos de origem federal representaram 32,10% do orçamento da saúde e que os de procedência estadual significaram 66,60% do orçamento, sendo a remanescente para convênios. Menção importante a se fazer diz respeito à fonte do FECOP, na qual, conforme assinalado em Capítulo mais adiante (Capítulo X Da Análise dos Recursos do FECOP), verificou-se uma baixa representatividade desses recursos na função em epígrafe (0,03%).

A função Previdência Social, posicionada em 3º lugar, com representatividade de 16,47% dos recursos, apresentou um decréscimo, em termos reais, de 19,52% dos recursos em relação ao exercício de 2004, conforme consta do citado relatório.

Em quadro demonstrativo, foram relacionados os órgãos que tiveram execução pela citada função, ressaltando-se que o SUPSEC foi o que deteve maior participação (71,54%), bem como o seu desdobramento nas subfunções Previdência Básica e Previdência do Regime Estatutário, salientando-se que dos **... recursos classificados na subfunção 271 - Previdência Básica, o valor de R\$ 989.139,80 foi empenhado pela Assembléia Legislativa na ação 21349 - Contribuição Patronal Parlamentar, no programa 560- Ação Legislativa e o montante de R\$ 51.425,86 foi empenhado pelo Fundo de Previdência Parlamentar na ação 21383 Previdência Parlamentar, vinculado ao programa 562 Ação Legislativa Fundo de Previdência Parlamentar,**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

perfazendo um total de R\$ 1.040.565,66, que corresponde a 0,16% do total dos recursos da função.

Em tabela sobre os programas 251 e 678, com a mesma denominação de Encargos Gerais do Estado, que juntos representaram 99,80% dos recursos pertencentes à função Previdência Social.

Embora com a mesma denominação (Encargos Gerais do Estado), mas com códigos diferentes (251 e 678), podemos verificar do citado relatório que o primeiro dos programas ali alinhados (251) se destinou basicamente ao pagamento de aposentadorias e pensões e o segundo (678) ao pagamento das obrigações patronais, que cada órgão/entidade está obrigado a recolher para o Sistema de Previdência dos Servidores.

Os elementos de despesas que compuseram a função sob análise constituíram-se essencialmente de aposentadorias, reformas, pensões e obrigações patronais.

Relacionado à função em testilha, foi apresentado quadro comparativo de 2001 a 2005 do quantitativo de registro, legalidade de atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, pensões e reformas, inclusive revisões, bem como dos processos julgados legais e ilegais, apreciados pelo TCE.

Em quadro demonstrativo, apresenta o desdobramento das fontes da função 09 - previdência social, que em sua maioria foi proveniente do Tesouro do Estado, com relevo para as fontes 00 Recursos Ordinários, com R\$ 375.067.543,18 e a fonte 01- Fundo de Participação dos Estados, com R\$ 358.510.188,13, perfazendo um total de R\$ R\$ 733.565.141,58, correspondentes a 60,10% do total dos recursos. As fontes oriundas do SUPSEC Fonte 03 obrigação Patronal fonte 04, corresponderam a 25,60% do total.

Com relação aos gastos com educação, a exemplo do que ocorreu em relação aos dispêndios com ações de saúde, cabe assinalar que foram analisados em capítulo precedente Capítulo III.

A função Educação, posicionada em 2º lugar, com 19,35% de participação no total dos recursos despendidos, foi consignada nos orçamentos de vários órgãos, com maior participação para a Secretaria da Educação Básica, com 82,84%, seguida do FUNDEF, com 10,80%.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Das subfunções que a compuseram, tiveram maior participação a de nº 361 Ensino Fundamental, com 39,19%, seguida da Administração Geral -122, com 38,29% e a de nº 362 Ensino Médio, com 19,98%. Como se nota, a função Administração Geral apresentou peso maior do que a própria subfunção Ensino Médio, para onde o Estado deveria priorizar os recursos de seu sistema de ensino.

O elemento de despesa contribuições ..., **empenhado na subfunção Administração Geral, seu valor (R\$ 160.954.141,76) corresponde a Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais (FUNDEF), no elemento de despesa Contribuições. Desse valor, R\$ 122.151.781,41 referem-se a Pessoal e Encargos Sociais e R\$ 38.802.360,35 a Outras Despesas Correntes.**

Em seguida, foi feita, referência aos valores empenhados pela SEDUC, em várias das ações que compuseram os seus respectivos programas. Das ações ali demonstradas, merece relevo a relativa ao Pessoal Temporário do Ensino Médio, de nº 21131, com R\$ 49.682.748,51, e Pessoal Temporário do Ensino Fundamental 21378, com R\$ 10.881.561,62, representando 23% e 9,80%, em relação ao montante dos respectivos quadros efetivos.

A propósito da matéria, existe, no âmbito desta Corte de Contas, o processo de nº **01031/2004-0**, que discute a contratação de pessoal temporário, no âmbito da Secretaria da Educação Básica. Mais recentemente, o Ministério Público Federal ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (**ADIN 3.721**), questionando o texto integral da Lei Complementar Estadual nº 22/2000, que respalda atualmente as contratações temporárias no âmbito do Estado do Ceará.

Programas que compuseram a função Educação, o de Coordenação e Manutenção Geral respondeu por 52,60% do total dos recursos, seguido pelo programa 065, atinente à Modernização do Processo de Gestão e Controle Social do Sistema de Ensino, com 34,60%.

Dos recursos que compuseram a função Educação, destacaram-se recursos ordinários, com 46,70%, e cota-parte do FPE, com 34,10%, seguida da do FUNDEF, 10,90%. A exemplo do que se observou em relação à função saúde, os gastos na função educação com recursos provenientes do FECOP foram também pouco expressivos (0,10%), conforme se verificará em análise no Capítulo X Da Análise dos Recursos do FECOP.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

A função Encargos Especiais, posicionada em 1º lugar, com 21,05% de participação no total dos recursos despendidos, apresentou um decréscimo, em valores reais, de 1,93% em relação ao exercício de 2004.

Do total de recursos consignados para esta função (**R\$ 1.565.586.001,81**), 99,30% foram executados pela unidade orçamentária Encargos Gerais do Estado e apenas 0,70% pela Companhia de Habitação do Ceará COHAB.

A função Encargos Especiais, conforme registra o relatório da Comissão desta Corte de Contas, é composta de operações que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não produzem contraprestação direta sob forma de bens e serviços.

Referida função foi composta basicamente do programa - 678 Encargos Gerais do Estado, que importou em R\$ 1.553.702.001,81, correspondendo a 99,30% do total da função, cujas ações principais se destinaram a transferência de do Produto da Arrecadação do ICMS para os Municípios (47,7%), pagamento da dívida externa (amortização, juros e encargos-14,40%) e interna (amortização, juros e encargos - 21,40%), conforme está ali detalhadamente exposto.

Consoante tabela ali demonstrada, e expresso no aludido relatório, o elemento de despesa 334041 Contribuições, que representa as transferências de recursos financeiros aos municípios em atendimento a dispositivos constitucionais, de acordo com a classificação estabelecida pela Portaria nº 163/2001, da Secretaria do Tesouro Nacional STN, absorveu o montante de R\$ 824.993.954,37, que corresponde a 52,70% do total da função Encargos Especiais, conforme partição ali expandida.

As maiores fontes de receitas da função Encargos Especiais foram todas provenientes do Estado (Recursos Ordinários, FPE e *Royalties* petróleo, xisto e gás).

Relativamente ao pagamento de precatórios (elemento 319091), relacionou-se ali o nome de todos os beneficiários, totalizando R\$ 7.610.038,14, que corresponde a 0,40% do valor total do dispêndio da aludida função.

A função Segurança Pública, classificada na área social e posicionada em 5º lugar, com 5,19% da partição dos recursos despendidos, apresentou crescimento, em termos reais, de 8,35%, em relação ao exercício de 2004.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Foram empenhados recursos na função Segurança Pública nos orçamentos da Polícia Militar (56,59%), SSPDC Polícia Civil (18,91%), seguida da SSPDS, com 13,87%, Corpo de Bombeiros (9,17%) e Casa Militar, Colégio da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros e Fundos Estadual de Transporte (aplicado no Programa Estadual de Otimização do Trânsito) e de Defesa Social, o restante da função.

A subfunção Administração Geral, destinada ao pagamento de pessoal civil e militar, representou a quase-totalidade dos recursos destinados à função Segurança Pública, com 81,08% do total dos recursos, seguida do Policiamento, com 17,94% e, finalmente, 0,98%, para Tecnologia de Informação.

Na mesma linha da subfunção administração geral, o programa voltado para Coordenação e Manutenção Geral representou 81,18% do total dos recursos da função, seguido do programa 204 segurança moderna e inteligente, com 17,67%; ou seja, quantidade expressiva dos recursos de tal função é destinada à manutenção da estrutura administrativa da segurança pública, restando poucos recursos para investimento no setor, conforme consta do relatório da Comissão desta Corte de Contas.

Do quadro apresentado no relatório da equipe desta Casa, verifica-se que apenas 1,70% dos recursos aplicados na segurança pública no Ceará derivaram do Governo federal. Da composição de fontes oriundas de recursos próprios do Estado, a fonte 14 obtidas de depósitos judiciais, que no exercício em apreço importaram em **R\$ 35.385.586,65** (fonte SIC), cabe lembrar que a Lei Estadual de nº 13.480/2004, que respalda a arrecadação de tal fonte de receita, está sendo questionada no Supremo Tribunal Federal (ADIN 3656), por ação proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o que pode fazer com que, no futuro, o Estado do Ceará tenha que buscar formas opcionais de receitas, caso a referida ação seja julgada procedente.

Por fim, a função Assistência Social, conforme consta do aludido relatório, **...classificada na área social e posicionada em 12º lugar com 1,61% da partição dos recursos despendidos, apresentou decréscimo, em termos reais, de 32,77% em relação ao exercício de 2004.**

Mencionada função foi consignada nos orçamentos da Secretaria da Ação Social (64,37%), Fundo Estadual de Assistência Social (35,45%) e por último no Fundo de Apoio à Criança e o Adolescente (0,26%).

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Diferentemente da respectiva subfunção atinente à Segurança Pública, a Administração Geral não preponderou na função em testilha, representando 31,83% dos recursos, aquém, portanto, da subfunção 243 Assistência à Criança e ao Adolescente, com 54,42%, conforme tabela ali explicitada.

Dos programa atrelados à função em tela, preponderou o de nº 400 Coordenação e Manutenção Geral, com 32,54%. Destaca ainda o citado relatório que ***Outros programas que tiveram destaque foram o 713 Proteção Especial, com R\$ 33.752.024,09 e o 694 Proteção Social Básica com R\$ 32.819.940,83, que juntos correspondem a 55,29% do total dos recursos alocados na função.***

Dos componentes das fontes de receitas da função Assistência Social, verificou-se que apenas 2,51% não se originaram de recursos do próprio Estado, merecendo destaque a oriunda do FECOP, que representou 33,69%(R\$ 40.613.349,97), conforme tabelas constantes do citado relatório.

Percebe-se assim que a Comissão no presente capítulo realizou análise minuciosa, sob o aspecto quantitativo, das principais funções de governo, passando pelas subfunções e respectivos elementos de despesas.

Consoante se ressaltou, a análise ali procedida se limitou a reproduzir objetivamente os dispêndios consignados a cada uma das funções, não permitindo assim que esta Corte de Contas adentre o mérito desses números (a não ser que se trate de limite constitucional), uma vez que o volume de recursos despendidos decorre da atuação discricionária do administrador público.

Ademais, o julgamento das presentes contas, de cunho eminentemente político, compete ao Parlamento local, não permitindo que esta Corte de Contas, em sede de Parecer Prévio, extrapole as fronteiras de sua atuação nesse específico caso.

8. Capítulo IX Programas mais Relevantes

O presente Capítulo se ocupou de proceder a uma análise dos programas mais relevantes.

No Relatório do Balanço Geral do Estado de 2005, constaram informações sobre a execução dos principais programas e projetos (Art. 65 da LDO) , do Poder Executivo. Em relação aos Poderes Legislativo e Judiciário, porém, não houve

SÍNTESE DO RELATÓRIO

informações sobre os principais programas por estes executados.

Foi, assim, realizada uma análise dos principais programas e suas ações afetos às respectivas funções. Foram solicitadas informações a cada uma das Secretarias responsáveis e, a partir desses dados, em cotejo com os elementos constantes da base de dados, encaminhada pela Secretaria da Fazenda a esta Corte de Contas, realizou-se um exame em cada um desses programas selecionados.

Em síntese, procurou-se ali demonstrar o volume de recursos despendidos por programa, salientando-se as ações, principais beneficiários, incompatibilidades de gastos efetivados com o programa ou mesmo com a ação. Quanto às metas e produtos, provieram de dados fornecidos pelos órgãos responsáveis pela execução dos programas pertinentes.

Considerando o universo existente, as ações foram selecionadas a partir dos respectivos Programas, inseridos nas seguintes funções:

Função 06 Segurança Pública

Programa 204 Segurança Moderna e Inteligente.

Função 08 - Assistência Social

Programa 125 Programa de Apoio às Reformas Sociais para o Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes no Estado do Ceará PROARES;
Programa 694 Proteção Social Básica e
Programa 713 Proteção Social Especial.

Função 10 Saúde

Programa 535 Fortalecimento da Atenção à Saúde nos Níveis Secundário e Terciário Saúde Mais Perto de Você;
Programa 536 Fortalecimento e Expansão da Atenção à saúde no Nível Primário Saúde da Família e
Programa 559 Vigilância à Saúde.

Função 11 Trabalho

Programa 081 - Atendimento Integrado do Trabalhador.

Função 12 Educação

Programa 049 - Universalização Progressiva do Ensino Médio nas Localidades Rurais e Urbanas;

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Programa 057 Apoio ao Desenvolvimento da Educação Infantil, Especial, Indígena e de Jovens e Adultos e

Programa 544 Padrões Básicos de Funcionamento das Escolas.

Função 14 Direito da Cidadania

Programa 010 Infra-estrutura e Gestão do Sistema Penitenciário do Ceará INFRAGESPEN.

Funções 15 e 16 Urbanismo e Habitação

Programa 222 Habitacional e de Estrutura Urbana.

Funções 17 e 18 Saneamento e Gestão Ambiental

Programa 710 Oferta Hídrica Estratégica para Múltiplos usos;

Programa 711 Saneamento Ambiental do Ceará e

Programa 729 Programa de Suprimento Hídrico para Centros Urbanos e Rurais.

Função 20 - Agricultura

Programa 153 Combate à Pobreza Rural no Ceará - Programa São José II.

Em suas considerações finais sobre a avaliação dos programas, o corpo instrutivo desta Casa ressalta as dificuldades que foram encontradas na avaliação dos programas em epígrafe, mencionado **que As inconsistências verificadas revelaram, mais uma vez, a dificuldade recorrente de associar a execução físico-financeira às metas, objetivos e diretrizes previstos nos instrumentos de planejamento.**

E acrescenta que **A produção de dados, índices e indicadores sobre a execução dos programas no Ceará é insuficiente, e os disponíveis, geralmente, carecem de qualidade, além da grande dificuldade de se obter séries históricas padronizadas.**

Para considerar que **... restou prejudicada uma análise conclusiva acerca do desempenho do Estado na execução dos programas governamentais devido às inconsistências entre os dados constantes dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e aqueles apresentados pelos gestores públicos e os respectivos relatórios de acompanhamento da**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

execução orçamentário-financeira, extraídos do SIC - Sistema Integrado de Contabilidade., sintetizando que **essas inconsistências são traduzidas em:**

- a) insuficiência e desatualização de indicadores sociais;**
- b) incompatibilidade entre metas pretendidas e ações informadas como realizadas;**
- c) indicação da realização de ações sem a devida correspondência financeira.**

E conclui que **O orçamento do Estado, estruturado sob a forma regionalizada, já se constitui na premissa ou requisito fundamental para que as ações e estratégias sejam descentralizadas e freqüentemente reavaliadas para o redirecionamento e/ou redefinição de estratégias.**

A propósito da existência de indicadores que possam melhor conduzir as ações governamentais, o relatório prossegue, enfatizando que **A geração e divulgação de indicadores sociais e econômicos confiáveis garantem a melhor condução dos processos de elaboração das normas programáticas, uma vez que são instrumentos fundamentais para avaliação das políticas implementadas pelo Governo, proporcionando, também, eventuais correções das metas estabelecidas e o atendimento de novas demandas.**

No entanto, informa que **o Governo Estadual, por meio de sua Secretaria do Planejamento e Coordenação, promoveu em novembro/2005, inclusive com a participação deste Tribunal, workshop para apresentação de modelo de gestão pública por resultados no Ceará,** demonstrando, segundo afirma o relatório, **o interesse dos responsáveis pelo planejamento em melhorar o processo de avaliação dos programas. Os procedimentos dependem de maior prazo para maturação e aprimoramento, que deverão ser acompanhados por esta Corte de Contas.**

De fato, a ausência de indicadores atualizados nas mais diversas áreas (saúde, educação, segurança, habitação etc) que pudessem parametrizar um exame, sob a perspectiva da eficácia, eficiência e efetividade das ações realizadas pelos diversos órgãos executores dos mais diversos programas governamentais, aliada à falta de padronização das informações por estes apresentadas, em relação ao exercício de 2004, além de não permitir a extração de conclusões sobre a realização de cada uma das ações desenvolvidas, não possibilitou uma análise

SÍNTESE DO RELATÓRIO

comparativa das metas/produtos alcançados em 2005, em relação às atingidas no exercício anterior.

Informações quantitativas e qualitativas sobre a execução dos programas e respectivas ações, alusivos ao exercício de 2005, encontram-se no Capítulo VIII do Relatório da lavra do Corpo Instrutivo desta Casa.

9.- Capítulo IX Análise dos recursos do FECOP

Antes de adentrarmos a análise procedida pelo Órgão Instrutivo, é necessário fazer algumas considerações. O Fundo Estadual de Combate à Pobreza FECOP, tal como está expresso no relatório do Corpo Instrutivo, foi idealizado a partir Emenda Constitucional (EC nº 31/2000). No Estado do Ceará, foi **... instituído pela Lei Complementar Estadual nº 37, de 26 de novembro de 2003, nos termos da Emenda Constitucional Federal nº 31, de 14 de dezembro de 2000, e regulamentado pelo Decreto nº 27.379/04.**

Salienta o citado relatório que, **.... no âmbito do controle externo, a prestação de contas anual pela aplicação de recursos do referido Fundo encontra-se disseminada nos diversos órgãos/entidades/fundos que executaram ações financiadas pelo FECOP, não sendo condensada em único processo, para fins de encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado; ou seja, o FECOP tem um tratamento diferenciado em relação aos fundos de natureza contábil, já que é considerado como simples fonte de receitas fonte 10.**

Mencionado FECOP, entretanto, apresenta características que o aproximam daqueles de natureza contábil, tais como a existência de um gestor financeiro (Secretaria da Fazenda) e de órgãos responsáveis (Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social e uma Gerência Executiva) por sua gestão."

E conclui que **.... os gestores do FECOP devem ter as contas pertinentes submetidas a julgamento pelo Tribunal de Contas, a teor do art. 71, II, da Constituição Federal, tornando-se assim indispensável a formalização do processo de prestação de contas anual, a exemplo dos demais fundos.**

Com efeito, o FECOP, diferentemente dos demais fundos, integrantes da Administração Indireta, foi concebido como uma fonte de receitas, com previsão de

SÍNTESE DO RELATÓRIO

receitas e fixação de despesas (dotações orçamentárias - fonte 10), anualmente, em cada um dos orçamentos dos órgãos e entidades setoriais denominados de executores locais, responsáveis pela realização de suas ações.

Tal significa que o modelo então adotado não o trata como um fundo de natureza contábil, como os demais, tal como assinalado, sujeito à prestação de contas anuais, exatamente por não formalizar a sua prestação de contas com a composição de suas receitas e despesas.

A estrutura como foi disciplinada a disposição das receitas e despesas do FECOP nos parece contrapor a própria disciplina jurídica que o criou. Examinando o teor da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26 de novembro de 2003, verifica-se em seus artigos 12 a 15 a reversão dos saldos financeiros, patrimoniais e de dotação orçamentária, em decorrência da extinção de vários fundos (Fundo Estadual de Educação, Fundo Especial do Desenvolvimento do Ceará FDC, Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Ceará, Fundo de Apoio à Irrigação para o Pequeno Produtor e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola FADE).

Não se concebe, assim, a criação do FECOP sem uma disciplina contábil subjacente para gerir os referidos saldos que foram postos sob a sua custódia.

Ademais, tanto a citada Lei Complementar(art.5º) quanto à regulamentação alusiva ao citado fundo (Decreto nº 27.379/2004) fazem menção a um Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social e a uma Gerência Executiva do Fundo GEF, tendo como instância máxima de decisão o referido Colegiado, o qual é composto pelas Secretarias do Planejamento e Coordenação SEPLAN, da Ação Social SAS, da Educação Básica SEDUC, da Saúde SESA, do Trabalho e Empreendedorismo SETE, da Agricultura e Pecuária SEAGRI, da Inclusão e Mobilização Social SIM, do Desenvolvimento Local e Regional SDLR, da Fazenda SEFAZ, do Governo SEGOV, e quatro representantes da sociedade civil e um representante da APRECE, com responsabilidades próprias e com o decorrente dever indeclinável de prestar contas de suas ações, nos moldes do parágrafo único do art. 70 do Estatuto Supremo.

Sem a devida formalização de um processo de prestação de contas anual, restará frustrado o mandamento constitucional preconizado no parágrafo único do art. 70 da Carta Federal, que estabelece de forma peremptória a obrigatoriedade de prestação de contas **....de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos...

Com essas breves considerações, aliadas às apresentadas pela Comissão, entendemos que o Órgão Instrutivo competente deve adotar as medidas cabíveis, com vistas a viabilizar a formalização da prestação de contas anual do FECOP, a partir de sua criação.

Passando ao ponto seguinte, quanto à análise dos recursos do FECOP (receitas e despesas pagas), o citado relatório aludiu que ***A receita do FECOP arrecadada no exercício de 2005 alcançou o montante de R\$ 158.430.577,67, conforme dados extraídos do Sistema Integrado de Contabilidade - SIC.*** E que sua receita adveio basicamente do adicional das alíquotas do ICMS sobre vários produtos e serviços.

Em seguida, procedeu-se a uma análise comparativa entre o arrecadado em relação ao exercício anterior, demonstrando uma evolução de ***...46,55% da receita do FECOP em relação a 2004, que registrou a quantia de R\$ 108.106.230,51, conforme Relatório de Desempenho de 2005 expedido pela Secretaria de Ação Social.***

No que tange à despesa empenhada e paga no exercício em apreço, foram despendidas respectivamente as importâncias de ***R\$ 139.877.576,34 e R\$ 136.637.981,17.***

Quanto à aplicação dos recursos do FECOP por órgão, conforme quadro demonstrativo ali constante, ressaltou o relatório que ***o Fundo Estadual de Assistência Social FEAS efetuou o maior pagamento de despesas com recursos do FECOP no exercício de 2005 (27,21%), seguido pela Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional SDLR (26,51%) e Secretaria da Agricultura e Pecuária - SEAGRI (15,89%).***

Cuida o relatório em seguida da distribuição dos recursos por função de governo, conforme quadro ali exposto, concluindo que ***...as funções Agricultura, Assistência Social, Habitação e Saneamento foram as que tiveram maior aplicação de recursos do Fundo no exercício em apreço.***

Em seguida, em exposição elucidativa sobre as finalidades institucionais dos fundos de combate à pobreza, instituídos a partir do ***art. 79*** - Das Disposições

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Constitucionais Gerais da Constituição Federal, o relatório do Corpo Instrutivo desta Casa salienta que estes tiveram **... como intuito primordial a adoção de medidas que possibilitem acesso da população carente a níveis dignos de subsistência.**”, enfatizando que **“.. o constituinte derivado se ocupou de alinhar de forma peremptória as áreas que deveriam ser necessariamente priorizadas com os recursos do citado Fundo, quais sejam: nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros voltados para melhoria da qualidade vida, desde que, neste último caso, compatíveis evidentemente com o escopo de sua criação.**

Mais adiante, registra o citado relatório, com base nos valores despendidos por função, um baixo volume de recursos do FECOP em **...áreas prioritárias e notoriamente deficitárias, como Educação e Saúde, que representaram 0,15% (R\$ 649.411,24) e 0,48% (R\$ 209.657,65), respectivamente.**

Assinala ainda que **... foi despendido o importe de R\$ 12.851.683,28, correspondente a 9,40% do total de recursos do FECOP aplicados em 2005, alusivo às funções Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Desporto e Lazer, que, embora possam ter correlação com o escopo do mencionado Fundo, não integram o eixo das ações prioritárias traçadas pelo legislador constituinte derivado.**”, para concluir que **..recursos, que deveriam ter sido carreados a funções eleitas como prioritárias, foram utilizados em outras não relacionadas diretamente à satisfação das necessidades básicas e imediata da população efetivamente pobre.**

Analisando a aplicação dos recursos do FECOP, agora sob uma perspectiva geográfica, o citado relatório após, demonstrar a sua distribuição conforme a região, assevera que **A Região Metropolitana de Fortaleza -01 foi a que recebeu a maior parcela de recursos do FECOP no exercício de 2005 (34,65%), seguida pela Região do Cariri /Centro Sul 08 (15,17%), Região de Sobral/ Ibiapina - 03 (10,02%) e Região 22 - (9,20%).**

Finalizou o mencionado relatório o presente tópico, fazendo menção mais uma vez à região 22 (Estado do Ceará), não prevista na Lei Complementar nº 03/95, que definiu a composição da Região Metropolitana de Fortaleza e das microrregiões, nem na Lei nº 12.896, de 28/04/99, que agrupou as citadas microrregiões em 08 (oito) macrorregiões de planejamento, ou mesmo na Lei Complementar nº 18/99, que altera a composição de microrregiões do Estado do Ceará, concluindo pela

SÍNTESE DO RELATÓRIO

inviabilidade de um estudo conclusivo **....acerca da real distribuição dos recursos do FECOP, conforme a região, pois que a de nº 22 representa uma área difusa, correspondente a toda extensão territorial do Estado do Ceará e não somente uma fração, como as demais.**

Em item adiante, o relatório do Corpo Instrutivo deixa assentada a aplicação de recursos por municípios, conforme quadro ali demonstrado, tomando como parâmetro o Índice de Desenvolvimento Municipal IDM, para concluir que **...os municípios contemplados com a maior soma de recursos do FECOP no exercício de 2005 não foram aqueles com os menores "IDM" do Estado, com exceção dos municípios de Salitre, Quiterianópolis, Moraújo, Catarina, Irauçuba, Caririaçu, Itatira e Ocara, incompatível, portanto, com a priorização na alocação dos recursos do Fundo por município.**

Prosseguindo a sua análise, a equipe desta Corte de Contas deixa registrada em seu relatório a relação dos programas contemplados com recursos do FECOP, sintetizando, ao seu final, que **... os Programas de Governo que utilizaram a maior soma de recursos provenientes do FECOP foram: 694 Proteção social básica (21,27%), 153 Programa de combate à pobreza rural no Ceará Projeto São José II (15,34%), 222- Programa habitacional e de estrutura urbana (11,16%), 696 Agronegócio da agricultura (7,78%).**

Examinando minuciosamente a aplicação dos recursos do FECOP em determinados programas, a equipe desta Corte de Contas assinalou que **...os programas seguir arrolados, à guisa de exemplo, além de não terem correlação direta com as diretrizes primárias traçadas pelo constituinte derivado, quando elegeu as ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para melhoria de qualidade vida, como eixo principal e prioritário para aplicação dos recursos dos fundos de combate e erradicação da pobreza, já se encontram contemplados em dotações específicas nos orçamentos das respectivas Secretarias.**

Em seguida, a moda de exemplo, citou alguns programas que se enquadrariam na situação ora transcrita, quais sejam:

195 Melhoria do Capital Humano para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

SÍNTESE DO RELATÓRIO

- 110 Desenvolvimento Cultural e Valorização das Culturas Regionais;
- 473 Esporte de Participação Lazer e Parques Esportivos e
- 888 Gestão da Tecnologia da Informação.

Ressalta em seguida que ***expressiva quantidade de recursos do FECOP foi transferida para organizações sociais...***, para execução de determinados programas, ***...já inseridos no âmbito dos contratos de gestão firmados com as respectivas secretarias de Estado...***, conforme relação e valores ali constantes.

Para enfatizar o caráter restritivo na aplicação de recursos vinculados aos fundos, o relatório deixa assentada na íntegra a informação de nº **005/2005**, expedida pela Coordenadoria das Unidades de Controle Externo, referendada pela **Resolução nº 01565/2005**, a respeito de consulta formulada pela Defensoria Pública Geral do Estado, acerca da utilização de receitas do Fundo de Apoio e Aparelhamento da Defensoria Pública-Geral do Estado - FAADEP, para pagamento de despesas com mão-de-obra terceirizada e estagiários, quando esta Corte de Contas entendeu não ser ***... possível, à luz da legislação pertinente à constituição e funcionamento dos fundos especiais, a utilização de recursos do Fundo de Apoio e Aparelhamento da Defensoria Pública-Geral para o pagamento de despesas com mão-de-obra terceirizada e estagiários.***

Por fim, tomando como parâmetro o regulamento expedido pelo Executivo estadual, e o próprio relatório de desempenho do FECOP, encaminhado a esta Corte de Contas, a Comissão expendeu as seguintes considerações:

Nesse diapasão, o art. 10 do referido regulamento dividiu os programas de combate à pobreza em duas grandes categorias: programas estruturantes, com o intuito de dotar a população pobre de condições de acumular meios físico, humano e social, sendo as suas ações voltadas para educação, saúde, infra-estrutura e participação social e de transferência de renda destinada a ações direcionadas aos pobres crônicos, aos grupos mais vulneráveis e grupos com potencialidades de migrar da condição de pobre para não pobre, em consonância assim com uma das ações suplementares atinentes a reforço de renda familiar, constante do eixo principal que motivou a criação dos fundos para combate e erradicação da pobreza.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

A partir do conceito de transferência de renda retrotranscrito, na perspectiva de uma das finalidades para o qual foi criado o mencionado fundo, qual seja, reforço de renda familiar com benefício direito à população carente, e, da natureza dos dispêndios alusivos às funções então descritas, aliados às informações encaminhadas a esta Corte de Contas pela Secretaria de Ação Social, no Relatório de Desempenho 2005 do FECOP, verificou-se que não foram alocados os recursos do precitado Fundo na proporção fixada pelo art. 24, § 1º, do Decreto Estadual nº 27.379/2004, ou seja, preferencialmente, 70% em programas de transferência de renda e 30% em programas estruturantes.

Segundo o citado relatório, a execução do programas lastreados com recursos do FECOP em 2005 foi dividida em 03 (três) áreas gerenciais: Gerência Social, Gerência de Ocupação e Renda e Gerência de Infra-Estrutura - cujos valores aplicados foram respectivamente de R\$ 54.119.073,28, R\$ 30.941.468,09 e R\$ 51.504.759,14, totalizando o importe de R\$ 136.565.300,51.

Da análise de resultados dos recursos aplicados na Gerência Social, o citado relatório em seu item 5.3 informa que aos ...programas de transferência de renda foram destinados 37,4% dos recursos, atendendo a 216.132 entre alunos, professores, atletas, jovens e famílias, enquanto que os programas geradores de benefícios adicionais receberam 62,6%, beneficiando a 184.377 com a implementação e/ou continuidade de ações junto a crianças, adolescentes..... (Realçamos).

Desse modo, na Gerência Social foram aplicados 37,4% do total de recursos destinados a este setor em programas de transferência de renda, ou seja, R\$ 20.240.533,41, tal como afirmado no citado relatório.

No item 6.3 Análise de Resultados do citado relatório, alusivo à Gerência de Ocupação e Renda, que totalizou R\$ 30.941.468,09, não houve qualquer menção ao montante de recursos destinados aos programas de transferência de renda.

Na Gerência de Infra-Estrutura, a totalidade dos recursos, ou seja, R\$ 51.504.759,14, foi destinada aos chamados programas estruturantes, conforme definição do regulamento precitado, não relacionado, portanto, aos programas de transferência de renda.

Concluiu a citada Comissão que, ... mesmo considerando a melhor das hipóteses, ou seja, que a totalidade dos recursos da área de Gerência de Ocupação e Renda, no importe de R\$ 30.941.468,09, tenha sido aplicada

SÍNTESE DO RELATÓRIO

em programas de transferência de renda, adicionada ao montante de R\$ 20.240.533,41, correspondente aos 37,4%, dos recursos aplicados na Gerência Social, em programas de transferência de renda, conforme consta do mencionado relatório, o montante daí decorrente, ou seja, R\$ 51.182.001,50, não foi suficiente para atingir os 70% do total de recursos do FECOP, qual seja, R\$ 95.595.710,36, que preferencialmente deveriam ter sido aplicados no citados programas, a teor do §1º do art. 24, do Decreto Estadual nº 27.379/2004 (Regulamento do FECOP).

O financiamento de programas sociais com fontes originárias da constituição de fundos, criado, em regra, para o atendimento de situações excepcionais, deve de igual modo seguir uma linha de aplicação restritiva de seus recursos, tal como deixou acentuado a Comissão em seu relatório, ao trazer à colação a existência de programas que, embora ... **possam ter de alguma forma correlação com os objetivos delineados pelo FECOP, e, que, portanto, os recursos a este destinados poderiam ser indubitavelmente utilizados em caráter suplementar, é também fora de dúvida que, em ações essenciais, como Educação e Saúde, o desembolso efetivado foi muito pouco expressivo, evidenciando assim uma inversão de prioridades.**

Ademais, a formalização do processo de prestação de contas anual do FECOP, tal como expandido inicialmente, além de possibilitar uma visão global da aplicação de seus recursos, sob as perspectivas contábil, orçamentária, financeira e patrimonial, ensejará o julgamento, por esta Corte de Contas, dos responsáveis que participaram de sua gestão, dando cumprimento ao mandamento constitucional anteriormente reproduzido.

10. Capítulo X Gestão Fiscal

O citado relatório inicia suas ponderações neste Capítulo, afirmando que **O exame da gestão fiscal do Poder Executivo será efetuado separadamente da análise dos demais poderes e órgãos de que trata o art. 20 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), em face de alguns aspectos abordados serem de responsabilidade, apenas, do citado Poder.**

Em seguida, em itens separados, aborda as " **METAS FISCAIS - METAS RELATIVAS A RECEITA E DESPESA, RESULTADOS NOMINAL E PRIMÁRIO,**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

*MONTANTE DA DÍVIDA PÚBLICA (ART. 4º, 5º, 8º, 9º e 13 DA LRF)”, aludindo também ao cumprimento das audiências públicas realizadas pelo Poder Executivo Estadual, asseverando que **o Poder Executivo Estadual compareceu, quadrimestralmente, à Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação do Poder Legislativo Estadual, para demonstrar os resultados alcançados pelo Tesouro Estadual no exercício de 2005, relativas às receitas, despesas, resultados nominal e primário, bem como do montante da dívida pública, conforme atestam as atas das audiências públicas constantes às folhas 56/89 Volume Principal.***

Tecendo considerações sobre a fixação de metas fiscais para o exercício em tela, o relatório da Comissão desta Corte de Contas afirma que : **... para o exercício de 2005 foram estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (Lei nº 13.514, de 21/07/2004), e, posteriormente, ajustadas na Lei Orçamentária Anual - LOA daquele exercício (Lei nº 13.558, de 30/12/2004).**

Em seguida, destaca o fato de que, na fixação das metas fiscais **...constantes da LDO e LOA do exercício em apreço, foram estabelecidas metas para as receitas não financeiras, despesas não financeiras e resultado primário, considerando apenas as receitas e despesas da Administração Direta. Cabe ressaltar, também, que de acordo com informações obtidas junto à SEPLAN no cálculo do Resultado Primário, constante do Anexo de Metas Fiscais Anuais da LDO e LOA do exercício de 2005, foi seguida a metodologia de cálculo adotada na fixação das metas do programa de ajuste fiscal do Governo Estadual.** (Grifamos)

Observou ainda o citado relatório que, de acordo com a Portaria 471/04 da STN, devem as metas fiscais ser fixadas, considerando-se a totalidade das receitas e despesas de toda a Administração Direta e Indireta, incluindo-se as empresas estatais dependentes, ressaltando, porém, que a referida portaria é de agosto de 2004, após, portanto, a aprovação da LDO do exercício de 2005, ocorrida em 21/07/04.

Após expender considerações sobre o conceito de resultado nominal, informou que, de acordo com informações prestadas pela SEPLAN, o resultado nominal seguiu a metodologia de cálculo do programa de ajuste fiscal do Governo Estadual e que, para o exercício de 2006, a LDO pertinente já seguiu as orientações

SÍNTESE DO RELATÓRIO

constantes da Portaria 471/04 da Secretaria do Tesouro Nacional STN.

A seguir, por meio de quadro demonstrativo, reproduz as metas previstas e realizadas para o exercício de 2005, atinentes às receitas não financeiras, despesas não financeiras, resultados nominal e primário, bem como o montante da dívida pública Estadual, constantes da LDO, LOA e Balanço Geral do Estado.

Acerca dos dados ali demonstrados, concluiu: ***Dos dados constantes do quadro anterior, verificamos que o montante das receitas não financeiras obtidas no exercício em apreço ficou acima da meta estabelecida, enquanto o montante das despesas não financeiras ficou abaixo da meta estabelecida.***

Com relação aos Resultados Nominal e Primário apurados, seguindo a metodologia de cálculo adotada na Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO, bem como na Lei Orçamentária Anual - LOA, o Estado apresentou resultados positivos, acima da meta estabelecida para o exercício em apreço.

Os montantes da Dívida Consolidada e da Dívida Fiscal Líquida no final do exercício de 2005 não foram ultrapassados os valores previstos, o que representa um resultado favorável.

Analisando a seguir o comportamento da dívida consolidada líquida, por quadrimestre, preliminarmente expendeu algumas considerações sobre o seu conceito, para concluir que, ***No final do exercício de 2005, a Dívida Consolidada Líquida do Estado alcançou o montante de R\$ 3.876.733.550,00, correspondendo a 0,73 vez a Receita Corrente Líquida de 2005, que foi do importe de R\$ 5.304.380.355,00, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução nº 40/01 do Senado Federal.***

Em seguida, por meio de quadros analíticos, demonstrou a composição da Dívida Consolidada Líquida do Estado, referente ao exercício de 2005, bem como o seu comportamento em relação à Receita Corrente Líquida.

Relativamente à concessão de garantias e contragarantias, exigidas pelos arts. 30, 33, 37 e 40, da LRF, menciona o citado relatório que o Estado do Ceará não possui contragarantias de valores e que, ***No final do exercício de 2005, as garantias concedidas pelo Estado alcançaram o montante de R\$***

SÍNTESE DO RELATÓRIO

651.225.891,003, correspondendo a 12,28% da Receita Corrente Líquida do Estado, que foi da ordem de R\$ 5.304.380.355,00, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de 22% da RCL, conforme quadros demonstrativos ali reproduzidos.

Quanto às operações de crédito, nos termos do art. 29, inciso III, da LRF e do art. 3º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o mencionado Relatório deixa assentado que ... **o Estado não realizou no exercício em apreço operações de créditos por antecipação da receita** e que ...**No final do exercício de 2005, o montante das operações de crédito realizadas pelo Tesouro Estadual alcançaram a cifra de R\$ 267.613.989,00, correspondendo a 5,05% da Receita Corrente Líquida, que foi do importe de R\$ 5.304.380.355,00, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de 16% da RCL.,** conforme quadro demonstrativo ali exposto. Concluiu ainda que ...**não foi constatada, no exercício em apreço, a realização de operações de crédito pelo ente estadual em desacordo com as normas do art. 33 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Da mesma forma, não foi constatada a realização de operação de crédito vedada no art. 37 da referida lei.**

Relativamente ao limite das receitas de operações de crédito no que tange às despesas de capital, nos termos do § 2º do art. 12 da LRF, a chamada "regra de ouro", o relatório chama a atenção para o fato de que o citado dispositivo legal se encontra suspenso cautelarmente pela ADIN 2.238.

Adverte, porém, que a limitação referida ainda subsiste, em face de mandamento constitucional, conforme preceitua o art. 167, III, da Constituição Federal.

E finaliza o presente tópico, afirmando que **As receitas de operações de créditos previstas no orçamento do exercício sob análise não foram superiores às despesas de capital líquidas, ou seja, despesas de capital deduzidas dos incentivos fiscais a contribuintes. Da mesma forma, na execução, as receitas de operações de crédito obtidas no exercício de 2005 não superaram as despesas de capital líquidas, não havendo, portanto, descumprimento da norma contida no art. 167, III da C.F,** conforme quadro demonstrativo ali reproduzido.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Quanto à exigência contida no art. 44 da LRF, no sentido de que **...é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.**, afirma o relatório do equipe técnica desta Casa que **O Estado obteve uma receita de alienação de ativo, no exercício sob exame, de R\$ 1.889.478,00, sendo R\$ 1.520.713,56 pela Administração Direta e R\$ 368.764,71 pela Indireta. Aludidos valores não foram aplicados no exercício em apreço, ficando como saldo financeiro a ser aplicado.**

Em seguida, ressalta que, no exercício de 2004, também foi verificada a mesma ocorrência, ou seja, obtenção de receitas de capital, sem que tenham sido utilizadas naquele exercício. Constata, no entanto, que o saldo de tais receitas não integrou o **...Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2005, tal valor não integrou o saldo de 2005, como também não constam dados sobre a sua aplicação.**

Assevera ainda o citado relatório que, **De acordo com informações obtidas junto à SEFAZ, aludidos valores foram aplicados em 2005. Em virtude, porém, de não ter sido criada ainda pelo Estado fonte de recursos específica para utilização dos recursos decorrentes de alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público Estadual, não foi possível a esta Comissão atestar a aplicação dos recursos remanescentes do exercício de 2004, inviabilizando, assim, a possibilidade de verificar se os recursos foram aplicados em despesas correntes ou de capital.**

E, ao final, sugere que **... seja criada pelo Estado fonte de recursos específica para aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos, para fins de comprovação de sua aplicação, bem como permitir aos órgãos de controle (interno e externo) o acompanhamento dessa aplicação.**

Com efeito, no relatório expedido pelo corpo técnico, alusivo ao exercício de 2004, verifica-se, no item 1.3.3 do Capítulo VI, dedicado à gestão fiscal, que o Estado obteve uma receita de alienação de ativo no valor de R\$ 911.675,00. E esse valor, tal como ora relatado, não integrou o saldo final de 2005, já que neste figura somente o montante de receitas de capital obtido neste exercício, qual seja, **R\$ 1.889.478,00.**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

A ausência de fonte específica para aplicação de tais recursos realmente inviabiliza o cumprimento da disposição contida no art. 44 da LRF, nos termos assinalados pela Comissão, que veda a aplicação de receitas de capital, derivada da alienação de bens, direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesas correntes.

O exame do controle interno, tal como assentado às fls. 124 Processo nº.02031/2006-6 - Síntese do Balanço Geral de 2005, limitou-se a afirmar que as receitas de alienação de ativos obtidas em 2005 não foram aplicadas no referido exercício, nada mencionando, porém, quanto à aplicação de receitas de capital originadas em 2004, já que a proibição contida no dispositivo mencionado não se restringe ao que fora arrecadado no respectivo exercício.

Quanto ao cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF para despesas com pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Assembléia Legislativa e Tribunais de Contas do Estado e Municípios, nos termos do art. 20 da LRF, o relatório principia suas ponderações, esclarecendo que esta Corte de Contas ... **disciplinou matérias relevantes quanto à metodologia de cálculo das despesas com pessoal.** Citou a Resolução nº 2143/2005, que reviu o entendimento firmado no Acórdão nº 85/2003, no sentido da inclusão das despesas com inativos e pensionistas nos respectivos Poderes e órgãos do Estado, a que alude o artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalta que, ***Mediante Resolução nº 3408/2005, foi disciplinada por este Tribunal a aplicação do § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000, que trata das despesas com terceirização de mão-de-obra em substituição a servidores, à luz do entendimento firmado na Informação nº 007/2005, lançado no Processo nº 03245/2005, referente a uma consulta do Poder Executivo...***, cuja decisão se encontra ali transcrita.

Prosseguindo, informa ainda que, nos termos da orientação contida na Informação 07/2005 da Coordenadoria das Unidades de Controle Externo deste Tribunal, a Contribuição Patronal para o Sistema de Previdência do Estado passou a ser computada pelos Poderes e órgãos no montante das despesas com pessoal, lembrando que, ***Por questões de dubiedade de interpretação do demonstrativo aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Poder Executivo protocolizou consulta neste Tribunal sobre a necessidade de incluir ou não a contribuição patronal repassada ao SUPSEC na apuração***

SÍNTESE DO RELATÓRIO

dos limites exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com despesas de pessoal, nos termos estabelecidos pela Portaria nº 470/2004 da STN, tendo a área técnica deste Tribunal emitido posicionamento esclarecedor acerca da matéria, no sentido de ser incluída a contribuição patronal como despesas de pessoal, na forma estabelecida na referida portaria.

Menciona que, no Relatório da SEFAZ, item 2.1.2.2.1, pág. 43, foi destacado que ***foi incluído no cômputo da despesa com pessoal do exercício de 2005 o repasse da Contribuição Patronal, por força da Portaria nº 470/04-STN, bem como a Informação no 007/05-TCE, sendo ressaltado, ainda, que, em virtude da inclusão da despesa supramencionada houve um aumento significativo no percentual do limite do exercício de 2005 em comparação com o percentual de exercício anteriores. Por conseguinte, demonstram-se duas Tabelas 24 e 25 referentes a Despesas de Pessoal com Patronal e sem Patronal, para fins de análise e ao mesmo tempo justificar a disparidade entre os dois percentuais tendo em vista a mudança de critério do cálculo.***

Tecendo considerações sobre o contido no relatório da Secretaria da Fazenda, acima transcrito, a Comissão assinala que ***...o aumento das despesas com pessoal do Estado no exercício de 2005 em comparação com o exercício de 2004, não foi decorrente apenas da inclusão da contribuição patronal. No referido exercício, foi concedido aumento linear de 5% na remuneração de todos os servidores público do Estado, bem como houve ingresso de novos servidores na Administração Pública estadual.***

Continuando a sua exposição, o Corpo Instrutivo desta Casa lembra que, no Relatório Técnico sobre as Contas de Governo do exercício de 2004, ***...a Contribuição Patronal no referido exercício foi apropriada nos encargos gerais do Estado, não ocasionando reflexos nas despesas com pessoal dos Poderes e órgãos de que trata o art. 20 da LRF. A Portaria 470/2004, de 31.08.2004, em vigor para o exercício de 2005, determinou que a Contribuição Patronal fosse apropriada em cada um dos poderes e órgãos, elevando, assim, as despesas com pessoal pertinentes.***

Em seguida, tece breves considerações sobre o conteúdo da informação nº 07/2005, que se prestou como balizamento para computar nos dispêndios com pessoal dos poderes e órgãos do Estado do Ceará, de que trata o art. 20 da LRF, a

SÍNTESE DO RELATÓRIO

contribuição patronal, nos termos da Portaria nº 470/2004 da STN.

Informa a seguir que as despesas com pessoal do Poder Executivo corresponderam a **... 42,59% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, dos limites prudencial (46,17%) e do legal (48,60%) estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.**, conforme demonstrativo ali reproduzido.

Destaca ainda que o relatório do Controle Interno observa que **o Poder Executivo não incluiu, a partir do exercício de 2005, as despesas com agente de saúde e de combate à dengue como despesas com pessoal. Foi informado que essa decisão foi tomada em reunião do COGERF Grupo de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal, considerando a natureza desses valores, os quais são registrados, atualmente, no elemento de despesa 39 Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, e as instruções STN. Consideramos, também, o fato de a decisão não contrariar a normatização do TCE acerca da matéria. Essas despesas perfizeram o montante de R\$ 57.191.399,49, equivalente a 1,08% da RCL de 2005.**

Menciona ainda a **... a orientação contida na Resolução nº 3408/05 deste Tribunal..**, que disciplinou a aplicação do § 1º do art. 18 da LRF, no sentido de que **...os poderes e órgãos mantivessem no exercício financeiro de 2005 a metodologia que vinha sendo adotada até o advento da Informação nº 007/2005.**, salientando que **Com a inclusão das referidas despesas, o percentual de gastos com pessoal do Poder Executivo passa de 42,59% para 43,70%, ainda ficando abaixo do limite prudencial (46,17) e também legal(48,60) estabelecidos pela LRF.**

Por fim, salienta que a EC nº 51 trouxe nova disciplina acerca dos agentes de saúde e dos agentes de combate às endemias, concluindo que **...não remanescem mais dúvidas, quanto à inclusão das despesas em destaque no cálculo das despesas com pessoal.**

Ressalta que a disposição do art. 70 da LRF não se aplica ao Poder Executivo, uma vez que **...suas despesas com pessoal, no exercício de 1999, não estavam acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, conforme dados constantes do Balanço Geral do Estado, daquele exercício.**, e que de igual sorte as regras dos art. 71 e 72 também da LRF já se esgotaram os seus efeitos, pois somente tinham aplicabilidade até o exercício de 2003.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Quanto à emissão e publicação dos relatórios resumidos da execução orçamentária RREO e de Gestão Fiscal, afirma o mencionado relatório técnico desta Corte de Contas que foram cumpridas, conforme quadro demonstrativo ali reproduzido.

No que tange à regra estipulada no art. 42 da LRF (Restos a Pagar em final de mandato) , consigna o relatório que **... não se aplicam ao Poder Executivo Estadual, visto que o exercício em apreço, não corresponde a final de mandato do seu titular.**

Com relação à gestão fiscal do Poder Judiciário, Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas do Ceará, Tribunal de Contas dos Municípios e do Ministério Público, evidencia, inclusive por meio de quadro expositivo, que os respectivos gastos com pessoal ficaram abaixo dos respectivos limites prudenciais e também legais.

Rememora ainda o fato de que esta Corte de Contas, em atendimento ao disposto no art. 47 da Lei nº 13.514/2004 (LDO do exercício de 2005), **... baixou a Resolução nº 3767/2005, dispondo sobre o recálculo dos limites de gastos com pessoal no âmbito da Assembléia Legislativa, TCE e TCM.,** ressaltando que os **... novos limites, no entanto, de acordo a referida Resolução, passarão a vigorar a partir do exercício financeiro de 2006.**

Em nota de rodapé ao referido quadro registra que: a) o Poder Judiciário computou nas suas despesas com pessoal os gastos com pessoal ativo, inativo e pensionista; b) o Ministério Público computou nas suas despesas com pessoal os gastos com pessoal ativo, inativo, pensionistas e terceirizados(elemento de despesa 34); c) por força do art. 47 da Lei nº 13514/2004 (LDO do exercício de 2005) a Assembléia Legislativa, TCE e TCM computaram nas suas despesas com pessoal apenas os gastos com pessoal ativo e terceirizados(elemento de despesas 36 e 37); e d) foram computadas nas despesas com pessoal do referido Poder e órgãos os valores relativos à Contribuição Patronal, conforme decidido por este Tribunal no Processo nº 03245/2005-1.

Ressalta ainda que **... o Poder Judiciário não computou valores no item outras despesas de pessoal, decorrentes de contratos de terceirização, para efeito de cumprimento do art. 18, § 1º da LRF. As despesas empenhadas pelo referido Poder no elemento 37 Locação de mão-de-obra**

SÍNTESE DO RELATÓRIO

totalizaram R\$ 11.498.725,32., em desacordo com a orientação imprimida pela Resolução nº 3408/05 deste Tribunal, que disciplinou a aplicação do § 1º do art. 18 da LRF, no sentido de que se mantivesse no exercício financeiro de 2005 a metodologia que vinha sendo adotada, ou seja, pela continuação do cômputo das despesas com terceirizados, até o advento da Informação nº 007/2005. Conclui que, mesmo assim, com **...a inclusão das aludidas despesas, o total das despesas líquidas com pessoal do Poder Judiciário em relação à RCL passa de 5,03% para 5,25%, ainda ficando abaixo do limite prudencial (5,70%) e do legal (6,00%).**

Aditou ainda que o **...Ministério Público não computou as despesas pagas pelo SUPSEC relativas aos Pensionistas de Montepio originados do Parquet. As despesas com tais pensionistas totalizaram no exercício em apreço a cifra de R\$ 4.354.135,33. Com a inclusão das referidas despesas o montante das despesas líquidas com pessoal do Ministério Público em relação à RCL passa de 1,82% para 1,93% da RCL de 2005, considerando no cálculo todo gasto com terceirizados (elementos de despesas 34 e 37) e de 1,82% para 1,91%, considerando no cálculo apenas os terceirizados com previsão no quadro do órgão, ficando, acima do limite prudencial (1,90%), mas abaixo do limite legal (2,00%) do MP”.**

Adverte ainda para o fato de que, no item 1.2.5 do Capítulo, alusivo à Administração Indireta do presente relatório, **... referente as diferenças apontadas entre as receitas obtidas pelo SUPSEC, com os respectivos pagamentos do fundo por fonte de recursos provocou distorções nos cálculos das despesas com pessoal dos Poderes e órgãos do Estado.**

Afirma que a **... receita de contribuição obtida pelo SUPSEC com as contribuições dos servidores no exercício de 2005 correspondeu a R\$ 192.131.566,25, acrescida da contribuição patronal de R\$ 346.247.507,06, totalizou R\$ 538.379.073,31. Já os pagamentos efetuados pelo SUPSEC com inativos e pensionistas com as fontes de recursos 03-contribuições dos servidores e 04-contribuição patronal importaram em R\$ 183.800.265,63 e R\$ 316.882.283,63, respectivamente, totalizando-se numa quantia de R\$ 500.682.549,28. A diferença entre a receita de contribuições e os pagamentos efetuados com as fontes de contribuições pelo fundo importaram em R\$ 37.696.524,03.**

Evidencia-se assim que, do total da despesa com pessoal paga pelo SUPSEC, no montante de **R\$ 883.071.934,39**, conforme item 1.2.5 -Administração indireta,

SÍNTESE DO RELATÓRIO

figura como fonte do Tesouro o importe de **R\$ 382.389.385,11** - item 1.2.5 Administração Indireta, valor diferente do constante da composição das receitas provenientes do Tesouro no exercício de 2005 (**R\$ 375.512.892,30**).

Relativamente ao montante de **R\$ 37.696.524,03**, verificou-se que este decorreu da diferença entre as receitas de contribuições e as despesas efetuadas com a referida fonte de recursos, originada da totalidade da contribuição dos servidores e da patronal.

Daí advém a seguinte conseqüência: O Tesouro aportou recursos para cobrir o *deficit* do SUPSEC em valor exatamente correspondente ao importe de R\$ 37.696.524,03, originados da contribuição dos servidores e da patronal.

Ressalta em seguida que ***...o controle das receitas e pagamentos pelo SUPSEC, por fonte, é primordial para a apuração das despesas com pessoal dos Poderes e órgãos do Estado,..***”, argumentando que ***“Embora a Lei Complementar nº 12/99, que instituiu o SUPSEC, não tenha vinculado a destinação da receita de contribuição (servidor e patronal) ao pagamento das aposentadorias e pensões do mesmo Poder ou órgão de origem dos recursos, entendemos que em face da obediência aos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, torna-se necessária essa vinculação, a fim de evitar que a contribuição oriunda de um Poder ou órgão seja destinada a um diverso daquele do que se originou a receita.***

Chama a atenção para o caso do Ministério Público, ***...que apresentou um percentual de gastos com pessoal acima do limite prudencial no exercício de 2005, o valor pago pelo SUPSEC com inativos e pensionistas do referido órgão no exercício de 2005 totalizou R\$ 19.367.551,30, enquanto que a receita das contribuições dos servidores e patronal do referido órgão importaram em R\$ 25.670.148,33, correspondendo a uma diferença de R\$ 6.302.597,03, equivalente a 0,12% da RLC de 2005, que poderia ter sido deduzido das despesas com pessoal do Parquet. Tal valor, se considerado nas deduções das despesas com pessoal do MP, no item “inativo e pensionistas com recursos vinculados”, o percentual do referido órgão com gastos de pessoal no exercício de 2005 cai de 1,93% para 1,81%, considerando nos cálculos todo o gastos com terceirizados (elementos de despesas 34 e 37) e de 1,91% para 1,79%, considerando nos cálculos***

SÍNTESE DO RELATÓRIO

apenas os terceirizados com previsão no quadro do órgão (elemento de despesa 34), em ambos os cálculos as despesas de pessoal do Ministério Público ficaram abaixo do limite prudencial.

É procedente o argumento desenvolvido pela Comissão desta Corte de Contas. Quando a LRF fixou, por Poder e órgãos, limites para serem cumpridos, não foram outros os motivos senão os de acompanhá-los individualmente, sancioná-los cada qual por seus atos, embora esteja também previsto que o descumprimento, por um deles, dos parâmetros impostos pelo mencionado diploma legal pode acarretar sanções ao respectivo ente federativo.

O caso do Ministério Público trazido à colação é emblemático, na medida em que os recursos a este vinculados, no caso R\$ 25.670.148,33 (contribuição de servidores e patronal vide item 1.2.5 Administração Indireta), teriam sido suficientes para cobrir a sua folha de inativos e pensionistas no importe de R\$ 24.730.148,90 (Item 1.2.5 Administração Indireta).

O que ocorreu, porém, foi que, mesmo tendo lastro suficiente para arcar com os dispêndios de aposentados e pensionistas, somente foi utilizado para pagamento de suas despesas o importe de R\$ 19.367.551,30. Assim, o Ministério Público foi contemplado sem necessidade com transferências do Tesouro, no importe de R\$ 6.302.597,03, conforme quadro demonstrativo Item 1.2.5 Administração Indireta, já que detinha receitas suficientes para saldar os dispêndios pertinentes.

A ausência de um controle das contribuições arrecadadas por órgão e poder, em relação aos respectivos gastos com aposentadorias e pensões, ***... a fim de evitar que a contribuição oriunda de um Poder ou órgão seja destinada a um diverso daquele do que se originou a receita***, acaba provocando distorções no cálculo dos limites impostos pela lei, tal como ressaltou a Comissão desta Corte de Contas.

Destaque-se o argumento de que também ficou ali frisado que, ***De acordo com informações obtidas junto à SEFAZ, há dificuldades de natureza operacional para se efetuar um controle das receitas e pagamentos do SUPSEC por fonte de recursos.***

Em verdade, a organização dos regimes próprios de Previdência Social dos servidores públicos deve necessariamente ter em mira uma organização baseada em normas gerais de contabilidade e atuária, a fim de se proceder aos registros

SÍNTESE DO RELATÓRIO

contábeis individualizados (Lei Federal nº 9717/98 - Art. 1º, inciso VII), de cada servidor, a fim de que se possa visualizar em que pontos o sistema se apresenta deficitário, para adoção de medidas corretivas.

Destaca o citado relatório que as regras do art. 70 não se aplicam ao Poder Judiciário, Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Tribunal de Contas dos Municípios e ao Ministério Público, dado que suas despesas com pessoal no exercício de 1999 não estavam acima dos limites estabelecidos no 20 da LRF e que a regra do art. 42 (Restos a Pagar em Final de Mandato) se aplica apenas ao Poder Judiciário e ao Tribunal de Contas, visto que foi final de mandato para seus respectivos titulares.

No caso do Poder Judiciário e Tribunal de Contas do Estado, no que tange à observância do art. 42 da LRF, ressalta o já mencionado relatório que **Os recursos financeiros necessários para pagamento das despesas assumidas e não pagas pelo Poder Judiciário na importância de R\$ 1.390.337,00 e pelo TCE no importe de R\$ 22.021,00, constaram do montante das disponibilidades de caixa da conta única do Tesouro do Estado, no final do exercício de 2005, cujo gerenciamento está centralizado na Secretaria da Fazenda, órgão responsável pela administração financeira do Estado, conforme consta do Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e do Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e órgãos, anexados às fls. 91/93, pertinente ao Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo do 3º quadrimestre/05, não havendo, portanto, descumprimento da referida norma.**

No que tange ao último item do presente Capítulo, que cuida da emissão e publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal, assinalou o relatório da Equipe Técnica desta Corte que foram cumpridas as determinações dos arts. 54 e §3º do art. 55 da LRF, conforme quadro que ali reproduz.

Por derradeiro, cabe registrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu **art. 56, caput**, que **As contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.**

Ao que nos parece, a LRF, no ponto em que cuida da emissão de parecer

SÍNTESE DO RELATÓRIO

prévio, separadamente, para os três poderes, destoa da Constituição Federal, que exige a emissão de único Parecer Prévio nas contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, nos termos do art. 76, I, da Constituição Estadual, reproduzido simetricamente por força do art. 71, I, da Constituição Federal.

Admitir a emissão de três pareceres prévios, alusivos aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seria admitir a possibilidade de fragmentação das contas prestadas pelo chefe do Executivo, que engloba toda a Administração Pública, o que seria inconcebível, já que a Constituição Federal conferiu aos respectivos parlamentos a competência para julgar as contas como um todo, com esteio em único parecer prévio, emitido pelos respectivos tribunais de contas.

Ademais, a gestão fiscal é apenas uma vertente, um desdobramento da Contas do Governo, seja federal, estadual ou municipal, e estas, como assinalado inicialmente, englobam a prestação de contas dos três poderes, sob todas as perspectivas, e, como tal, o parecer prévio a ser emitido pelos tribunais de contas deve ser único.

Isso não impossibilita, e nem seria razoável admitir, já que as Cortes de Contas têm o papel de auxiliar tecnicamente os parlamentos, que os relatórios técnicos que se prestam como suporte para emissão de parecer prévio analisem a gestão governamental sob os mais diversos aspectos (fiscal, patrimonial, econômico, operacional etc.), como sói acontecer e ocorreu na espécie, sem que isso implique a emissão de pareceres prévios para cada um dos poderes sob cada uma dessas perspectivas examinadas.

Por essas razões, entendemos, e como tal propomos, que deva ser emitido um único parecer prévio, envolvendo a gestão governamental como um todo, valendo-nos para tal do verbete **347 do STF** que permite aos tribunais de contas, no caso concreto, afastar a aplicação de dispositivo legal, ou de parte dele, que esteja em conflito com a Constituição Federal. Na espécie, a expressão separadamente, constante da redação do art. 56, *caput*, parece-nos não está em sintonia com o Texto Maior.

Isso não impossibilita que os órgãos públicos especialmente mencionados na Lei de Responsabilidade Fiscal e seus respectivos gestores/ordenadores de despesas venham a ter aferidas as suas pertinentes gestões fiscais, em sede de julgamento, pelas cortes de contas, como é o caso do Ministério Público.

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Da mesma sorte são os próprios tribunais de contas, que, embora tenham a sua gestão fiscal, incluída no Poder Legislativo, para efeito de julgamento, em conjunto com os outros dois poderes, pelos respectivos parlamentos, as suas respectivas gestões fiscais serão avaliadas por Comissão Mista das respectivas casas legislativas. No caso do Tribunal de Contas do Estado, as suas contas são julgadas pela Assembléia Legislativa Estadual (art. 97 da Lei Estadual nº 12.509/95).

Portanto, à luz dos dados produzidos pela Equipe Técnica desta Corte de Contas, podemos concluir que as limitações impostas pela LRF foram cumpridas pela Administração Pública Estadual, ressalvando-se, porém, o julgamento das contas dos respectivos gestores, incluindo-se aí a gestão fiscal, por ocasião do exame anual das respectivas prestação de contas, por esta Corte de Contas.

CONCLUSÃO

Primeiramente, ressaltamos, por justo, a dedicação e o zelo de toda a equipe técnica que se debruçou sobre as presentes contas ao longo das últimas semanas, tarefa de grande relevância para a função do Controle Externo.

Os resultados da análise produzida pela equipe técnica desta Casa estão consignados no Relatório em que nos baseamos para elaborar a presente síntese e que dispõe sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos poderes do Estado do Ceará, tendo como parâmetro os instrumentos de planejamento então aprovados pelo Parlamento Estadual: PPA, LDO e LOA.

A inteligência do Texto Maior, quando preconiza nos **incisos I e II do art. 71 da Constituição Federal**, reproduzidos simetricamente pelos **incisos I e II do art. 76** da Constituição Estadual, não deixa dúvidas quanto à dualidade de atuação das Cortes de Contas, quando aprecia as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante a emissão de parecer prévio e quando julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos.

Luciano Ferraz em sua obra **Controle da Administração Pública**, 1999, pág. 144, dá a exata extensão desse duplo espectro de atuação dos tribunais de contas, quando acentua:

SÍNTESE DO RELATÓRIO

Noutras palavras, a Administração Pública presta contas por intermédio do Chefe do Poder Executivo, agregando as contas dos demais Poderes e entidades da Administração indireta, que se submete a julgamento perante os representantes do povo que compõem o Parlamento. Não obstante, cada unidade da administração direta ou entidade da Administração Indireta presta contas da sua restrita gestão diretamente ao Tribunal de Contas, que se incumbirá de julgá-las, independentemente do pronunciamento do Legislativo.

A Suprema Corte brasileira, na **ADIN 849/MT**, em sessão do dia **11/02/99**, publicada no D.J de **23/04/99**, em trecho da ementa do mencionado decisório e na mesma inteligência trilhada pelo citado autor, traçou uma linha divisória entre a competência para emissão de parecer prévio e a para julgamento de contas pelas Cortes de Contas, **verbis**:

Ementa Omissis

I-.....

II A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue à decisão definitiva do Tribunal de Contas. (Grifamos)

Desse modo, considerando que as contraposições ressaltadas no relatório lavrado pelo corpo técnico desta Casa, bem como as acentuadas ao longo da presente síntese, não têm a magnitude suficiente para macular a presente Prestação Anual de Contas do Exmo. Sr. Governador do Estado, até porque as divergências aqui delineadas devem ser utilizadas a título de subsídio para análise, pelos respectivos órgãos instrutivos desta Casa, por ocasião do exame das pertinentes prestações de contas, votamos no sentido de que seja emitido PARECER favorável à aprovação das Contas do Governador do Estado, alusivas ao exercício de 2005, nos termos da minuta de resolução em anexo.

Soraia Thomaz Dias Victor
Conselheira - Relatora

SÍNTESE DO RELATÓRIO

MINUTA DE RESOLUÇÃO

PROCESSO Nº 02031/2006-6 RESOLUÇÃO Nº /2006

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, observado o disposto no **art. 76, inciso I, da Constituição Estadual**, combinado com o **art. 1º, inciso III, e 42 da Lei Estadual nº 12.509/95**;

CONSIDERANDO que as Contas do Governador do Estado, atinentes ao exercício financeiro de **2005**, foram por este apresentadas à Assembléia Legislativa do Estado no prazo previsto no art. 88, inciso XXVI, da Constituição Estadual;

CONSIDERANDO o que dispõe o *caput* do art 56. da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal e os argumentos expendidos na síntese do Relatório do Corpo Técnico desta Corte de Contas, da lavra da Conselheira-Relatora, no que tange à emissão de único Parecer Prévio, que insere as contas alusivas à gestão fiscal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado do Ceará, no contexto das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo;

CONSIDERANDO a análise procedida no Relatório do Órgão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual e na Síntese do Relatório do Balanço Geral do Estado, constituído de Balanços, e Demonstrativos dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e Investimento das Empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital direto a voto;

CONSIDERANDO que o Balanço Geral do Estado, retratado nos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e nos Demonstrativos das Variações Patrimoniais, está escriturado conforme preceitos de Contabilidade Pública e Privada, neste último caso, para as empresas estatais sujeitas a esse regime, e expressa os resultados da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial dos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além dos órgãos vinculados às Funções Essenciais à Justiça;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo de 2005, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam

SÍNTESE DO RELATÓRIO

o posterior julgamento pelo Tribunal das Contas do Estado dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, bem como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme disposto no art. 76, inciso II, da Constituição Estadual;

CONSIDERANDO que as falhas verificadas não constituem motivos suficientes para obstar a aprovação das Contas do Governador do Estado do Ceará em 2005, tal como ressaltado na síntese do Relatório do Corpo Instrutivo desta Casa;

É DE PARECER que o Balanço Geral do Estado do Ceará representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2005, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Estadual, estando assim as Contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado (incluindo-se às relativas à gestão fiscal dos três Poderes), Doutor Lúcio Gonçalo de Alcântara, em condições de serem aprovadas pela augusta Assembléia Legislativa Estadual.

Sala das Sessões, em 12 de junho e 2006.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Presidente

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
Relatora

Conselheiro Francisco Suetônio Bastos Mota

Conselheiro Luis Alexandre A. Figueiredo de P. Pessoa

Conselheiro Teodorico José de Menezes Neto