



**DECLARAÇÃO DE VOTO DA CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SOBRE AS CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ REFERENTES AO
EXERCÍCIO DE 2012**

Senhor Presidente,
Senhores Conselheiros,
Senhores Procuradores de Contas,

De início, gostaria de parabenizar o Relator, Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz, pela excelência do trabalho que ora apresenta ao Plenário deste Tribunal, que, com uma redação clara e objetiva, buscou tornar transparente e acessível a toda a sociedade os dados técnicos que compõem as contas sob exame, possibilitando, assim, o exercício pleno da cidadania. Por questão de justiça, destaco também o belo trabalho desenvolvido pela Comissão Especial desta Corte, com a competência e profissionalismo de costume.

Digno de destaque igualmente a proposição efetuada pelo Relator do feito na Sessão Plenária do dia 07 de maio de 2013, no sentido de **conceder prazo ao Exmo. Governador do Estado a fim de que este se pronunciasse sobre o relatório elaborado pela Comissão Técnica responsável, em cumprimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.** Não obstante a conclusão a que chegou a maioria da Corte à época, penso que tal medida se demonstra extremamente pertinente e que deve ser adotada já nas Contas de Governo do exercício de 2013.

Não poderia deixar também de enfatizar as oportunas ponderações mencionadas no Parecer do Ministério Público de Contas, da lavra dos Procuradores de Contas, Drs. Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre e Eduardo de Sousa Lemos, que, além de ressaltar alguns pontos gizados no Relatório Técnico, sugeriu a adoção de um número expressivo de **54 (cinquenta e quatro) recomendações**, com as quais nos alinhamos.

Para o exercício 2012, a Comissão Técnica deste Tribunal, no capítulo dedicado às **Ocorrências e Recomendações Alusivas ao Exercício de 2012**, apontou a existência de **35 (trinta e cinco) ocorrências ou ressalvas como adotamos no exercício de 2011**, das quais resultaram em **27 (vinte e sete) recomendações** a serem sugeridas, número este consideravelmente inferior às **62 (sessenta e duas) recomendações** consignadas no exercício de 2011.

Atribuiu o Corpo Técnico como principais fatores para a redução das recomendações: a implementação do novo Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), a nova estrutura das demonstrações contábeis, a reestruturação dos itens de despesa e o novo modelo de gestão do PPA, bem como a reformulação e aglutinação, pela Comissão, de algumas ocorrências/ressalvas e recomendações anteriores que, em essência, tratavam da mesma matéria.



Entretanto, é preciso ressaltar que ao analisar as **05 (cinco)** recomendações referentes à terceirização de mão de obra, efetuadas no exercício de 2011, optou a Comissão por não reiterá-las no exercício em apreço, por entender que a matéria está sendo tratada em auditorias específicas no âmbito desta Corte de Contas.

Nesse aspecto, não compartilhamos de tal posicionamento. Não obstante estejam sendo objeto de auditoria e fiscalização, recomendações oriundas de ocorrências/ressalvas que persistiram em 2012, como veremos a seguir, necessitam ser repisadas, em razão dos valores que só aumentam.

Ademais, por dever de ofício, na presente Declaração de Voto abordaremos algumas das ocorrências verificadas, merecedoras de uma maior ênfase, sem deixar de endossar na íntegra aquelas que foram catalogadas pela Comissão, pelo *Parquet* de Contas e aquelas repisadas pelo Ilustre Relator das Contas em apreço, que embasaram a proposta do Parecer Prévio sob apreciação.

1 – DA DESPESA COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

Em minhas últimas manifestações proferidas por ocasião das Contas de Governo dos 5 (cinco) exercícios anteriores, inclusive como Relatora no ano de 2011, tenho demonstrado constante preocupação quanto ao excessivo crescimento da terceirização de mão de obra verificado no Estado do Ceará.

A **terceirização de mão de obra** pode ser compreendida em duas vertentes, quais sejam: a referente à **atividade-fim**, alocada na rubrica **34**, esta, via de regra, considerada ilícita e sujeita aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18, §1^o) e a concernente à **atividade-meio**, consignada na rubrica **37**, que, embora lícita, carece de atenção devido aos vultosos montantes nela empenhados.

No que se refere à **terceirização em substituição a servidores públicos**, designada na rubrica **34 – outras despesas de pessoal decorrente de terceirização**, de acordo com dados extraídos do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, observa-se que, no período **2011-2012**, ocorreu um aumento **real** de **25,11%** nesse tipo de despesa, passando do valor nominal de **R\$ 138.655.313,82 (cento e trinta e oito milhões, seiscentos e cinquenta e cinco mil e trezentos e treze reais e oitenta e dois centavos)**, para **R\$ 187.349.210,39 (cento e oitenta e sete milhões, trezentos e quarenta e nove mil, duzentos e dez reais e trinta e nove centavos)**.

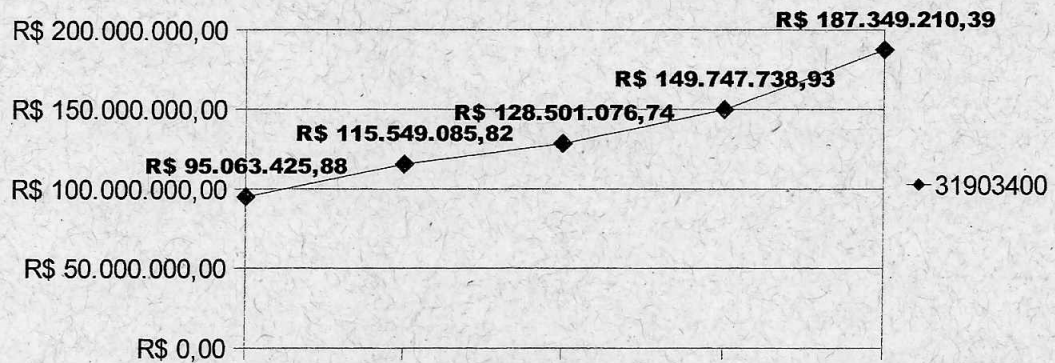
O gráfico a seguir demonstra a evolução da despesa empenhada com terceirização de atividade-fim entre os exercícios de 2008 a 2012, em termos reais, onde se observa um crescimento de **97,08%** no período considerado:

1 Art. 18. (OMISSIS)

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".



EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM TERCEIRIZAÇÃO EM SUBSTITUIÇÃO A SERVIDORES
31903400 - OUTRAS DESP. DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO*



Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores dos exercícios de 2008 a 2011 foram atualizados pelo IGP-DI

Entre os órgãos que mais contrataram serviços de mão de obra em substituição a servidores no exercício de 2012, destacam-se:

	ORGÃO	2011*	2012	variação	% do total
1	SECRETARIA DA EDUCACAO	R\$ 6.617.539,81	R\$ 39.536.970,33	497,46%	21,10%
2	HOSPITAL DE MESSEJANA	R\$ 27.259.635,42	R\$ 33.919.368,88	24,43%	18,10%
3	HOSPITAL INFANTIL DR-ALBERTO SABIN	R\$ 25.599.535,95	R\$ 26.097.942,32	1,95%	13,93%
4	HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA	R\$ 20.599.728,58	R\$ 20.024.493,43	-2,79%	10,69%
5	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	R\$ 7.266.410,11	R\$ 10.658.796,93	46,69%	5,69%
6	HOSPITAL GERAL CESAR CALS DE OLIVEIRA	R\$ 10.347.745,50	R\$ 10.123.972,45	-2,16%	5,40%
7	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARA	R\$ 8.094.250,04	R\$ 9.292.666,85	14,81%	4,96%
8	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	R\$ 8.274.661,73	R\$ 8.045.570,27	-2,77%	4,29%
9	SECRETARIA DA FAZENDA	R\$ 5.621.090,56	R\$ 7.181.402,11	27,76%	3,83%
10	CENTRO DE HEMAT. E HEMOTERAPIA DO CEARA	R\$ 3.476.422,18	R\$ 3.798.696,95	9,27%	2,03%
11	HOSPITAL SAO JOSE	R\$ 2.555.555,65	R\$ 3.781.671,34	47,98%	2,02%

Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores foram atualizados pelo IGP-DI - 1,08

A transferência de atividade-fim da Administração para terceiros é **irregular**, haja vista que a subcontratação de mão de obra para o exercício de funções permanentes constitui lesão à exigência de concurso prévio estabelecido no **art. 37, II**, da Constituição Federal.

Sobre a ilegalidade da terceirização de atividade-fim, entendo salutar aduzir à baila manifestação colacionada pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas no Parecer referente às Contas de Governo do exercício de 2008, *in verbis*:

Desta feita, convém destacar que terceirizar (seja pela via da licitação, da contratação direta, do convênio) serviços que sejam inerentes e privativos do servidor público (atividade-fim) é um modo de burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público. E mesmo que seja admissível a



terceirização de atividade-meio, esta prática mostra-se incompatível com o princípio da impessoalidade, pois se acaba perpetuando o maléfico apadrinhamento no serviço público, conduta reprovada pela Constituição (art. 37, II). (grifos nossos)

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ao apreciar o tema, já se manifestou categoricamente contra qualquer terceirização de atividade-fim do Estado, determinando, por conseguinte, a realização de concurso público. Como exemplos, citamos as seguintes decisões: Resolução nº 0919/2009 (Processo nº 05292/2004-2), Acórdão nº 0043/2011 (Processo nº 01894/2010-1), Resolução nº 2304/2006 (Processo nº 00685/2001-8) e Resolução nº 0176/2011 (Processo nº 03626/2007-5).

Entretanto, contrariando as diversas deliberações desta Corte nesse sentido, inclusive as consignadas nas Contas de Governo do exercício de 2011, percebe-se que o Governo do Estado do Ceará, em 2012, novamente reduziu o ingresso de servidores concursados em detrimento do aumento da terceirização de atividade-fim. É o que se evidencia a partir da seguinte colocação realizada pela Comissão desta Corte, a seguir transcrita, *in litteris*:

Não obstante as elucidações apresentadas pela CGE, cabe mencionar que, comparadas ao exercício de 2011, as nomeações de 2012 reduziram 69,16%. Além disso, as Despesas com Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização, no exercício de 2012, aumentaram, em termos reais, 25,11%, comparadas ao exercício anterior. (grifos nossos)

A situação da terceirização irregular se agrava, sobretudo, no âmbito das entidades vinculadas à Secretaria da Saúde, cujo gasto com **terceirização de atividade-fim, em 2012, superou em mais de 100% o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos.** Como exemplos, citamos: Hospital Infantil Albert Sabin (314,74%), Hospital de Messejana (263,24%), Hospital Geral Militar José Martiano de Alencar (214,09%), Hospital de Saúde Mental de Messejana (192,06%), Hospital Geral de Fortaleza (132,60%), Décima Primeira Microrregional de Sobral (123,45%) e Hospital Geral César Cals de Oliveira (110,98%).

Desta feita, diante da ocorrência epigrafada, independentemente de este Tribunal estar efetuando Auditoria específica sobre Terceirização de pessoal, entendo que a irregularidade persiste, sendo fundamental repisar a **recomendação** que se apresenta a seguir (reiterada desde 2008), *verbis*:

- Ao Poder Executivo que adote medidas tendentes a reverter o quadro de elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.

Ademais, considerando o elevado grau de **terceirização de atividade-fim** e também a tendência de elevação deste dispêndio ao longo dos exercícios, restando violada, portanto, a regra do concurso público, esta Conselheira entende oportuno **recomendar** novamente ao Governo do Estado que:

- Adote, como regra, a contratação de pessoal pela via do concurso público, além de envidar esforços de só realizar terceirização de mão de obra em se tratando de atividade-meio e desde que não importe em substituição de servidores de carreira;

verbal



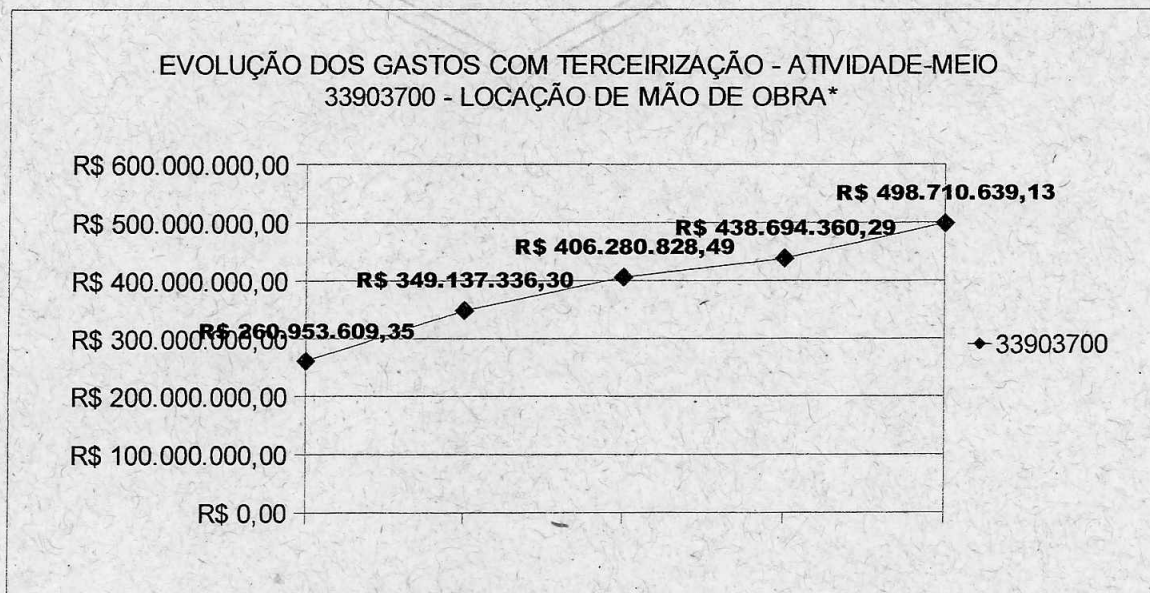
- Realize as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na Administração Pública estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados.

No que concerne ao volume de recursos aportados para a rubrica 37 – *locação de mão de obra*, este aumentou de R\$ 406.198.481,75 (quatrocentos e seis milhões, cento e noventa e oito mil, quatrocentos e oitenta e um reais e setenta e cinco centavos), em 2011, para R\$ 498.710.639,13 (quatrocentos e noventa e oito milhões, setecentos e dez mil, seiscentos e trinta e nove reais e treze centavos), em 2012, representando um aumento real de aproximadamente de 13,68%.

Cabe destacar que a rubrica 37 não é incluída no cálculo dos limites fixados na LRF, por uma interpretação ampla conferida ao § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Desta forma, o que se verifica é um estímulo para a Administração Pública extinguir cargos, não computando mais os dispêndios no montante de pessoal, mesmo que em seguida preencha pela via da terceirização a lacuna deixada pelo cargo extinto.**

Em consulta ao Sistema Integrado de Contabilidade, verifica-se que, no exercício de 2012, vários órgãos não contabilizaram dispêndios na rubrica 34, concentrando os gastos na rubrica 37, e assim, não sendo computados nas despesas com pessoal para limites da LRF. **É necessário que estes gastos sejam examinados com a devida atenção e cautela.**

O gráfico a seguir demonstra a evolução da despesa empenhada com terceirização de atividade-meio entre os exercícios de 2008 a 2012, em termos reais, onde constata-se um crescimento de 91,11% no período considerado:



Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores dos exercícios de 2008 a 2011 foram atualizados pelo IGP-DI



Entre os órgãos que mais contrataram serviços de mão de obra na rubrica 37, no exercício de 2012, destacam-se:

	ORGAO	2011*	2012	% do total
1	SECRETARIA DA EDUCACAO	R\$ 28.155.499,16	R\$ 106.603.721,72	21,38%
2	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	R\$ 29.336.485,93	R\$ 36.054.572,63	7,23%
3	SECRETARIA DA FAZENDA	R\$ 30.223.709,90	R\$ 33.557.742,76	6,73%
4	SECRETARIA DA JUSTICA E CIDADANIA	R\$ 22.722.492,09	R\$ 30.206.523,90	6,06%
5	FUNDO ESPECIAL DE REAP. E MODERNIZ DO JUDICIARIO	R\$ 20.310.986,84	R\$ 23.981.950,83	4,81%
6	SECRETARIA DA SEG PUB E DEFESA SOCIAL	R\$ 22.474.235,51	R\$ 23.464.700,36	4,71%
7	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO	R\$ 14.050.065,78	R\$ 18.614.768,69	3,73%
8	SSPDC POLICIA CIVIL	R\$ 11.603.719,88	R\$ 13.510.473,71	2,71%
9	SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTAO	R\$ 9.994.957,48	R\$ 11.358.055,02	2,28%
10	HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA	R\$ 9.955.548,13	R\$ 10.278.461,61	2,06%

Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores foram atualizados pelo IGP-DI - 1,08

Sob o viés percentual, destaca-se a seguir os órgãos em que se verificou o maior crescimento do dispêndio com terceirizaram de mão de obra na rubrica 37 de um exercício para outro:

	NOME_ORGAO	2011*	2012	variação
1	SECRETARIA ESPECIAL DA COPA	R\$ 12.626,97	R\$ 791.212,87	6166,05%
2	CASA MILITAR	R\$ 17.302,42	R\$ 152.601,10	781,96%
3	DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E ENGENHARIA	R\$ 317.423,24	R\$ 2.731.436,54	760,50%
4	COMPANHIA DE HABITACAO DO CEARA	R\$ 386.600,63	R\$ 1.915.887,20	395,57%
5	ACADEMIA ESTADUAL DE SEGURANCA PUBLICA	R\$ 351.868,60	R\$ 1.450.848,71	312,33%
6	SECRETARIA DA EDUCACAO	R\$ 28.155.499,16	R\$ 106.603.721,72	278,62%
7	DECIMA OITAVA MICRORREGIONAL DE IGUATU	R\$ 126.469,49	R\$ 369.620,72	192,26%
8	HOSPITAL GERAL CESAR CALS DE OLIVEIRA	R\$ 2.167.533,14	R\$ 5.303.151,19	144,66%
9	CONSELHO DE POLITICAS E GESTAO MEIO AMBIENTE	R\$ 1.640.838,93	R\$ 3.267.721,68	99,15%
10	FUNDAÇÃO NÚCLEO DE TECNOLOGIA INDUSTRIAL	R\$ 1.031.105,57	R\$ 1.858.552,32	80,25%

Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores atualizados pelo IGP-DI - 1,08

Outrossim, também se demonstra preocupante outra ocorrência inerente à terceirização de atividade-meio, qual seja, **a indicação, à empresa fornecedora de mão de obra, de nomes de pessoas a serem recrutadas como terceirizados**, o que dá ensejo ao “apadrinhamento” e outras condutas proibidas, como o nepotismo. O Ministério Público de Contas, por ocasião do Parecer nº 0182/2011, referente às Contas de Governo do exercício de 2010, já alertou sobre a prática, consoante se observa, *in verbis*:

Ainda sobre a temática da mão-de-obra terceirizada, advirta-se que, mesmo a terceirização lícita, ou seja, de atividade-meio, pode violar o princípio da impessoalidade consoante entendimento do TCU quando houver **indicação, à empresa fornecedora de mão-de-obra, de nomes de pessoas para serem recrutadas como terceirizados**, uma vez que tal conduta configura favorecimento pessoal e, a depender do grau de parentesco, até nepotismo.

Com efeito, face ao entendimento do TCU, entende-se necessário que o Estado do Ceará divulgue a lista de seus terceirizados, cruze esses dados com o de seus servidores públicos,



a fim de averiguar eventual favorecimento pessoal e/ou nepotismo no âmbito da terceirização de mão de obra. (grifos no original)

Assim, considerando que a **terceirização de mão de obra de atividade-meio** dá azo ao favorecimento pessoal e que tal despesa tem atingido, ao longo dos anos, patamares bastante elevados, entendo por imperioso, assim como fiz em 2011 enquanto Relatora, **recomendar** ao Governo do Estado que:

- Proíba a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público;
- Divulgue a lista de todo o pessoal terceirizado da Administração Pública direta e indireta, cruzando esses dados com o de seus servidores públicos, assim entendidos os ocupantes de cargo, emprego ou função pública, efetivos ou transitórios, civis e militares, a fim de averiguar eventual favorecimento pessoal e nepotismo no âmbito da terceirização de mão de obra.

Entretanto, considerando que o Relator do feito, assim como o Ministério Público de Contas, em seus pronunciamentos sobre terceirização, também cuidaram de efetuar recomendações que, se não idênticas, possuem bastante similitude às consignadas na presente Declaração de Voto, faço a opção, de modo a padronizar as proposições, por acompanhar as recomendações do Relator em seu Voto sobre a temática.

2 - DA GESTÃO FISCAL (RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL)

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é um instrumento de extrema importância no acompanhamento das atividades financeiras e de gestão do Estado e está previsto no § 3º, do artigo 165 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Essa lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e determina que a União, **os Estados**, o Distrito Federal e os Municípios deverão **elaborar e publicar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária**, com o propósito de assegurar **a transparência dos gastos públicos** e a consecução das metas fiscais, com a observância das normas fixadas pela lei.

Ademais, esse mesmo dispositivo legal (LRF) determina que o **relatório de Gestão Fiscal** deverá ser publicado quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, **até trinta dias** após o encerramento do período a que corresponder. Prazo que, para o primeiro quadrimestre, se encerra em 30 de maio, para o segundo quadrimestre, se encerra em 30 de setembro e, para o terceiro quadrimestre, se encerra em 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência.

Esse relatório (RGF), segundo determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, conterá demonstrativos com informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e contragarantias, bem como operações de crédito, devendo, no último

assinado



quadrimestre, ser acrescido de demonstrativos referentes ao montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro e das inscrições em Restos a Pagar.

Consultando o Relatório Técnico das Contas de 2012, observa-se que alguns desses relatórios (RREO e RGF) foram publicados, **com dados provisórios**, no prazo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, obrigando depois que os mesmos fossem republicados com dados definitivos fora do prazo estabelecido pela respectiva Lei, conforme pode ser observado, *in verbis*:

[...]

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), de responsabilidade do Poder Executivo Estadual, foram publicados do Diário Oficial do Estado, no Portal da Transparência do Estado, sítio eletrônico: www.portaldatransparencia.ce.gov.br, bem como no sítio eletrônico da SEFAZ, em www.sefaz.ce.gov.br, em atendimento ao disposto nos arts. 52 e 55, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Abaixo estão destacadas as datas de publicação e republicação no Diário Oficial do Estado dos relatórios em epígrafe:

Relatório Resumido da Execução Orçamentária		
PERÍODO	DATA DA PUBLICAÇÃO NO D.O.E	DATA DA REPUBLICAÇÃO NO D.O.E
1º BIMESTRE/2012	30/03/12	22/08/12
2º BIMESTRE/2012	30/05/12	22/08/12
3º BIMESTRE/2012	30/07/12	22/08/12
4º BIMESTRE/2012	28/09/12	-
5º BIMESTRE/2012	29/11/12	-
6º BIMESTRE/2012	30/01/13	17/04/13

Fonte: Diário Oficial do Estado – D.O.E

Relatório de Gestão Fiscal		
PERÍODO	DATA DA PUBLICAÇÃO NO D.O.E	DATA DA REPUBLICAÇÃO NO D.O.E
1º QUADRIMESTRE/2012	30/05/12	-
2º QUADRIMESTRE /2012	28/09/12	-
3º QUADRIMESTRE /2012	30/01/13	17/04/13

Fonte: Diário Oficial do Estado – D.O.E

Verifica-se que o Poder Executivo vem publicando os referidos relatórios no prazo legal, entretanto os mesmos não são publicados na sua versão definitiva, Por este motivo esta comissão entende que há descumprimento dos prazos de publicação definidos na Constituição Federal, Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Cabe ressaltar que a Lei nº 10.028/2000, em seu art. 5º inciso I, considera como infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o **Relatório De Gestão Fiscal**, nos prazos e condições estabelecidos em lei, sendo infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Segundo se observa, a publicação dos aludidos relatórios, com dados provisórios no prazo estabelecido pela LRF e depois sua republicação com os dados definitivos já se configura como fato recorrente, pois nas Contas de Governo de 2011 (**processo nº 02676/2012-0**), na qual fui Relatora, essa mesma ocorrência já tinha sido observada, onde foi gerada a seguinte **recomendação**:

verificar



À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre com os dados definitivo no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.

Portanto, acompanho o entendimento esposado pela Comissão do Balanço no sentido de que há descumprimento dos prazos de publicação definidos na Constituição Federal, Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, importante frisar que o atraso na publicação destes instrumentos (RREO e RGF), tem reflexos negativos para o Estado (**dá ensejo a aplicação de punições fiscais**), pois proíbe ao Ente receber transferência voluntária, exceto relativa a ações de educação, saúde e assistência social, bem como a contratação de operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 52. O relatório a que se refere o §3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

[...]

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art. 51 (omissis)

[...]

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Outrossim, cumpre observar que o atraso na publicação do Relatório de Gestão Fiscal, submete o gestor, também, aos dispositivos da Lei nº 10.028/2000, nos seguintes termos:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

(...)

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. (grifos nossos)

Desta feita, corroboramos o entendimento da Comissão Especial no sentido de recomendar à Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.

3 – DA DÍVIDA ATIVA

A Dívida Ativa representa um importante componente na arrecadação do Estado do Ceará. Ela integra o Balanço Patrimonial e figura como **créditos a receber**.



Cabe destacar que as Receitas da Dívida Ativa são aquelas que representam créditos da Fazenda Pública de natureza tributária ou não. Segundo o artigo 39, parágrafo 2º, da Lei nº 4.320/1964, estas receitas são provenientes quando tributária “de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas,” e não Tributária.

Estas receitas abrangem os créditos a favor da Fazenda Pública, cuja certeza e liquidez foram apurados, mas não foram efetivamente recebidos nas datas devidas. Portanto, representa créditos a receber e que deve ser contabilizada no ativo do Balanço Patrimonial consolidado do Estado.

Como representa um crédito a receber em favor do Estado, esse Ativo deve ser contabilizado de forma atender as normas aplicadas a contabilidade do setor público.

Analisando o Relatório Técnico das Contas de Governo de 2012, entendo como pertinente as observações realizadas pela Comissão do Balanço nos seguintes termos:

Conforme disposto no Demonstrativo, **a Dívida Ativa Tributária classificada no Ativo Circulante apresentou saldo zerado.** Em consulta ao balancete das contas do ativo, verificou-se que R\$ 5.748.323.153,70 estão registrados como “Dívida Ativa Tributária” dentro dos “Créditos a longo prazo” do ativo não circulante.

Sobre tal observação, esta Comissão faz duas observações. Primeiramente, vale ressaltar que tal elemento, por se tratar do segundo maior item do ativo não circulante, deveria estar detalhado nas notas explicativas, preferencialmente por tipo de tributo.

Outro ponto diz respeito à classificação de todo o direito a receber decorrente de dívida ativa tributária no ativo não circulante. Como se sabe, no ativo circulante se classificam os direitos realizáveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Portanto, a dívida ativa que o Estado do Ceará espera arrecadar no exercício seguinte deve estar figurada no ativo circulante. Vale ressaltar, inclusive, que o Poder Executivo realiza tal previsão de arrecadação na Lei Orçamentária Anual. Entende-se, desse modo, que a SEFAZ deve se apropriar da melhor metodologia, de forma a classificar adequadamente estes valores a receber.

Consultando o Balanço Patrimonial Consolidado, exercício de 2012, constante do Relatório Técnico, fls. 214/215, de fato, verifica-se que no Ativo Circulante (que corresponde aos créditos a receber a curto prazo) não consta nenhum valor contabilizado na **dívida ativa tributária**. No entanto, consultando o Ativo não Circulante (que são créditos a receber a longo prazo), verifica-se a contabilização nos Créditos a longo prazo no montante de R\$ 5.967.583.000,00, desse total 96,32% corresponde a crédito de natureza tributária, ou seja, R\$ 5.748.323.153,70.

Diante desse elevado percentual de participação dos Créditos a Receber de origem tributária no grupo do Ativo Não Circulante, concordo com o posicionamento da Comissão no sentido de que haja uma discriminação, em Nota Explicativa, do quantitativo de crédito tributário por tipo de tributo.

Qualquer fato relevante que venha a figurar nos Demonstrativos Contábeis, entendo que deve ser objeto de Notas Explicativas.

Com relação a este assunto, vale mencionar o que estabelece o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Portaria STN nº 406, de 20 de junho de 2011, 4ª edição), válido para o exercício de 2012, nos seguintes termos:

Assinatura



[...]

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis. Contêm informações adicionais em relação à apresentada no corpo dessas demonstrações e oferecem descrições narrativas ou segregações e aberturas de itens anteriormente divulgados, além de informações acerca de itens que não se enquadram nos critérios de reconhecimento nas demonstrações contábeis.

As informações contidas nas notas explicativas devem ser relevantes, complementares ou suplementares àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes no corpo das demonstrações contábeis.

Outro ponto importante observado pela Comissão do Balanço, é o fato de que, se existia previsão no Balanço Orçamentário de **Créditos a Receber de natureza Tributária**, então, esses valores deveriam figurar nas contas do Ativo Circulante do Balanço Patrimonial Consolidado do Estado, fato esse que não aconteceu.

Desta maneira, entendemos que se faz necessário, de forma a tornar mais transparente a origem dos créditos tributários, efetuar a seguinte **recomendação**:

- 1) à Secretaria da Fazenda que, a partir de 2013, passe a discriminar de forma detalhada, no Balanço Patrimonial Consolidado do Estado, mediante Notas Explicativas, os Créditos a Receber de origem tributária tanto nas contas de curto, como nas de longo prazo.

4 – DOS RECURSOS TRANSFERIDOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

A Comissão Técnica deste Tribunal, no Relatório das Contas do Governo do exercício de 2012, constatou que as Organizações Sociais, através de **Contratos de Gestão**, foram as instituições mais beneficiadas quanto aos repasses dos recursos transferidos às Instituições sem fins lucrativos, ficando com mais da metade do montante de **R\$ 673.876.003,53** (seiscentos e setenta e três milhões, oitocentos e setenta e seis mil, três reais e cinquenta e três centavos).

Comparando os repasses efetuados às Organizações Sociais nos exercícios de 2011 e 2012, observamos um aumento em termos globais da ordem de **41,54%**, ou seja, R\$ 102.967.132,68 (cento e dois milhões, novecentos e sessenta e sete mil, cento e trinta e dois reais e sessenta e oito centavos), composto dos seguintes importes:

Entidades Beneficiadas	R\$		Variação
	2011	2012	
ISGH - Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	105.924.616,56	174.226.683,12	64,48%
IDT - Instituto de Desenv. do Trabalho	42.918.706,73	43.841.852,09	2,15%
CGDT - Centro de Gestão e Desen. Tecno.	2.516.948,89	1.853.500,22	-26,36%
CENTEC – Inst. Centro de Ensino Tecnológico	48.341.214,94	75.283.996,33	55,73%
Instituto Agropolos do Ceará	38.151.798,84	42.141.489,74	10,46%
IACC - Instituto de Arte e Cultura do Ceará	10.020.522,92	13.481.420,06	34,54%
Total	247.873.808,88	350.840.941,56	41,54%

Fonte: Base de dados S2GPR.

Handwritten signature



Observou a equipe técnica que do total repassado de R\$ 350.840.941,56 (trezentos e cinquenta milhões, oitocentos e quarenta mil, novecentos e quarenta e um reais e cinquenta e seis centavos), o valor de R\$ 249.510.679,45 (duzentos e quarenta e nove milhões, quinhentos e dez mil, seiscentos e setenta e nove reais e quarenta e cinco centavos), equivalente a **71%**, foi destinado somente ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar - ISGH e ao Instituto Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC, recebendo, respectivamente, o montante de R\$ 174.226.683,12 (cento e setenta e quatro milhões, duzentos e vinte e seis mil, seiscentos e oitenta e três reais e doze centavos) e R\$ 75.283.996,33 (setenta e cinco milhões, duzentos e oitenta e três mil, novecentos e noventa e seis reais e trinta e três centavos).

Destacou também a Comissão que, ao contrário do que se observou em exercícios anteriores, foi possível aferir os valores efetivamente transferidos a entidades públicas e privadas devido à correta classificação destes gastos, conforme prevê a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, e que a nova classificação dos itens de despesa também possibilitou um exame mais detalhado.

Considerando as vultosas quantias transferidas às Organizações Sociais no exercício de 2012, impende informar que os Relatórios das Comissões designadas ao longo dos últimos anos para elaborar o Relatório Técnico das Contas do Governador (de 2005 até 2011) reprisaram diversas ocorrências merecedoras de comentários; quais sejam:

- vícios na configuração da organização social no modelo adotado no Estado do Ceará, pois “... as entidades assim qualificadas foram concebidas exclusivamente para receberem tal habilitação, passando então a perceberem recursos públicos, seja por meio de contrato de gestão, seja mediante convênios, ou por meio de contratos administrativos em sentido estrito.”;
- as Organizações Sociais não tinham patrimônio, tampouco recursos próprios suficientes para sobreviver sem a intervenção do Poder Público Estadual, nem experiência nas atividades objeto da “publicização”;
- a interferência do Poder Público na Administração desses entes é visivelmente verificada pela composição de seus Conselhos de Administração (órgão de deliberação máxima) e Conselhos Fiscais, compostos majoritariamente por integrantes do Poder Público Estadual (secretários de Estado e servidores);
- essas entidades, apesar de juridicamente constituídas sob o regime de direito privado, estão na verdade umbilicalmente jungidas ao Poder Público, ao ponto de com ele se confundirem, e, por esse motivo, há que se ampliar o controle sobre os recursos públicos repassados a tais entidades, submetendo-as a regras mais rígidas.
- não são enviadas a este Tribunal de Contas as prestações de contas relativas aos recursos repassados às Organizações Sociais para fazer face aos Contratos de Gestão celebrados, apesar de as mesmas gerirem recursos públicos quando da execução das ações previstas no contrato de gestão. Seus demonstrativos contábeis integram as prestações de contas dos órgãos estaduais que lhes repassaram recursos.
- o volume de recursos que está sendo transferido para tais entes deve se submeter ao mesmo controle/regime a que os valores sob a gestão dos demais entes da Administração Pública estão sujeitos.
- como forma de manter coerência em relação às exigências que o Estado do Ceará estabelece quando transfere recursos às demais instituições de direito privado, sob a forma jurídica de convênio, não há por que tais entes (organizações sociais) não devam se submeter às regras da lei de licitações, e ainda ao envio de prestação de contas ao TCE/CE.

[Handwritten signature]



Ocorre que, como veremos abaixo, no exercício sob exame, tais falhas persistiram, embora a existência de um Grupo de Trabalho constituído pela COGERF em fevereiro de 2011, visando reformular o atual modelo entre o Estado e as Organizações Sociais.

Segundo a Comissão Técnica, na análise das recomendações provenientes de anos anteriores, foi observada que a **RECOMENDAÇÃO 13** desta Corte de Contas, expedida em 2011, encontra-se ainda “**em fase de Implementação**”, e que no dia 15 de janeiro de 2013, foi publicada a Lei Complementar nº 119/2012, que inclusive ainda não está em vigor (entrará em vigor 180 dias após a publicação), a qual dispõe sobre as regras para a transferência de recursos pelos órgãos e entidades do poder executivo estadual por meio de convênios e instrumentos congêneres **e que a Comissão do Balanço não a reconsiderou no exercício de 2012.**

No que tange a essa questão, entendo que a referida recomendação deve permanecer, pois a Lei Complementar nº 119/2012, segundo o entendimento do Relator, o qual acompanho na íntegra, não trata de organizações sociais e de reformulação do modelo de parceria entre o Estado do Ceará e as Organizações Sociais, mas se centra em regras para transferências de recursos pelos órgãos e entidades do Executivo Estadual.

Diante do exposto, acompanho o entendimento do Relator pela permanência da referida **recomendação**, qual seja:

- À Secretaria do Planejamento e Gestão e Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal que deem continuidade às ações do Grupo de Trabalho instituído pelo Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal – COGERF, para reformular o atual modelo de parceria entre o Estado do Ceará e as Organizações Sociais.

5 – DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DO FECOP POR REGIÃO

Por ocasião das Contas de Governo do exercício de 2011, ao verificar a concentração da alocação de recursos do FECOP em regiões mais desenvolvidas, esta Corte de Contas, por unanimidade de votos, consignou a **recomendação nº 62**, qual seja: *ao Governo do Estado do Ceará que direcione, nos exercícios futuros, os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP às áreas mais pobres, sem condições de autodesenvolvimento.*

Em 2012, não foi diferente. Constatou-se, mais uma vez, a **concentração** dos aportes na Região Metropolitana de Fortaleza – RMF, que alcançou o importe de **R\$ 101.109.896,33 (cento e um milhões, cento e nove mil, oitocentos e noventa e seis reais e trinta e três centavos)**, representando **35,45%** do volume empenhado, como visualizado na tabela a seguir:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FECOP POR MACRORREGIÃO - 2012

REGIÕES	Número de municípios	Empenhado em 2012 (Em R\$)	%
REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA	15	101.109.896,33	35,45



REGIÕES	Número de municípios	Empenhado em 2012 (Em R\$)	%
CARIRI/CENTRO SUL	42	41.852.582,22	14,67
SOBRAL/IBIAPABA	29	30.858.546,43	10,82
SERTÃO CENTRAL	21	28.808.441,67	10,1
LITORAL OESTE	27	22.479.649,21	7,88
SERTÃO DE INHAMUNS	16	20.928.644,23	7,34
LITORAL LESTE/JAGUARIBE	21	20.789.650,27	7,29
ESTADO DO CEARÁ	-	10.670.877,97	3,74
BATURITÉ	13	7.752.328,18	2,72
TOTAL		285.250.616,51	100

Fonte: SEFAZ²

Tal evidência é corroborada categoricamente pela Comissão Especial, às fls. 40, consoante se observa a seguir:

Ressalte-se que a região mais beneficiada com o aporte de recursos do FECOP, em 2012, foi a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), que absorveu mais de 35% dos recursos empenhados pelo Fundo. A região Cariri Centro Sul, que foi a que apresentou o maior número de pobres, executou apenas 14% das despesas custeadas com recursos do Fundo, um pouco mais da metade das despesas executadas na RMF. (grifos nossos)

De fato, traçando-se um paralelo entre a **aplicação de recursos do FECOP por Macrorregião** com a população cearense que se encontra na **linha da extrema pobreza por Macrorregião**, consoante quadro demonstrado pela Unidade Técnica (fls. 39/40), observa-se, de forma clarividente, que regiões relevantes, com grande densidade populacional na linha da extrema pobreza, foram preteridas. É o que destaca também o Corpo Técnico na seguinte passagem, *verbis*:

A região Litoral Oeste, que apresentou um dos maiores percentuais de população extremamente pobre, com 264.879 pessoas na extrema pobreza, executou apenas 7,88% das despesas empenhadas pelo Fundo no referido exercício.

Destaque-se que foi observado que áreas com expressivos números de pessoas extremamente pobre receberam menos recursos do FECOP. Considerando que as ações custeadas pelo Fundo tem como público-alvo a população extremamente pobre, pode-se afirmar que a distribuição de recursos não está obedecendo a uma proporcionalidade em relação à população pobre do Estado. (grifos nossos)

Entretanto, não obstante as ponderações mencionadas pela Comissão Especial, ao analisar recomendações do exercício de 2011, em aparente contradição, esta entendeu que a sobredita recomendação nº 62, para o exercício de 2012, havia sido **“atendida”**, por considerar que: *“... à exceção da Região Metropolitana de Fortaleza pode-se verificar que as demais regiões tiveram uma distribuição per capita razoavelmente equivalente.”*

Contudo, mesmo diante de tal análise, pedindo todas as vênias ao posicionamento do

2 Retirado da Prestação de Contas do FECOP 2012. Disponível em: <http://fecop.seplag.ce.gov.br/relatorios/Relatorio%202012%20-%202012b0%20semestre.pdf>. Acesso em 17 de maio de 2013.



Corpo Técnico, entendo que ocorrência ainda persiste, sobretudo se verificarmos a falta de proporcionalidade entre as Região Metropolitana de Fortaleza (com 260.929 pessoas na linha da extrema pobreza e 35,45% dos recursos), Litoral Oeste (com 264.879 pessoas na linha da extrema pobreza e 7,88% dos recursos) e Cariri Centro Sul (com 289.460 pessoas na linha da extrema pobreza e 14,67% dos recursos).

Desta feita, considerando a necessidade de se beneficiar as regiões mais necessitadas, **recomenda-se** novamente que:

- ao Governo do Estado do Ceará que direcione, nos exercícios futuros, os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP às Macrorregiões mais pobres, sem condições de autodesenvolvimento.

No entanto, verifico que a retrocitada recomendação também fora proposta pelo Relator e o MPC de maneira semelhante, motivo pelo qual, de modo a padronizar as proposições, opto por acompanhar a recomendação do Relator em seu Voto sobre a matéria.

6 – DAS DESPESAS EXECUTADAS COM INFÂNCIA E JUVENTUDE

Para o exercício de 2012, a Comissão Especial desta Corte de Contas tratou de analisar detidamente o desempenho orçamentário de alguns programas separado em 4 (quatro) grandes temas, quais sejam: Seca, Sistema Penitenciário, **Infância e Juventude** e Direitos Fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1998.

Dentre as áreas temáticas mencionadas, dada a importância da matéria, gostaria de tecer sucintos comentários acerca da **Infância e Juventude**. De acordo com análise da Comissão Especial, que segregou apenas as ações, dentro dos programas, diretamente ligadas ao tema, as despesas com a Infância e Juventude, em 2012, apresentaram a seguinte execução:

III – INFÂNCIA E JUVENTUDE

Cód.	Título dos Programas	Valor Orçado (R\$)	Valor Executado (R\$)	%
021	PROMOÇÃO DA JUVENTUDE	-	-	-
050	ASSISTÊNCIA SOCIAL	40.455.577,05	31.670.816,94	78,29%
072	APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA	100.329.102,21	75.741.207,87	75,49%
024	PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	53.266.871,63	36.816.008,54	69,12%
500	GESTÃO E MNT. DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E VINC.	-	-	-
Soma dos Programas		194.051.550,89	144.228.033,35	74,32%

Fonte: Relatório Comissão Técnica – Contas de Governo – Exercício de 2012 (retirado do Voto do Relator)

Em que pese a execução ter sido considerada, no geral, satisfatória pelo Corpo Técnico, é importante destacar que muitas das ações previstas na LOA, dentro dos programas acima citados, evidenciaram uma execução insuficiente ou mesmo nem chegaram a ser executadas.

Em relação aos programas "**Promoção da Juventude**" e "**Gestão e Manutenção do Tribunal de Justiça e Vinculada**", das ações selecionadas, observa-se a total ausência de



execução orçamentária. Como enfatiza o Relator, às fls. 82, “... sequer se verifica algum valor relacionado à dotação atualizada para estes dispêndios, não obstante terem sido previstos inicialmente na LOA.”

Já no que concerne às ações relacionadas aos Programas “Assistência Social”, “Aprendizagem das Crianças na Idade Certa” e “Promoção e Proteção dos Direitos Humanos”, ressalta-se que várias ações prioritárias, como as destacadas a seguir, além de terem sido previstas na LOA com valores ínfimos, não foram executadas, ou, mesmo com previsão orçamentária relevantes, possuíram execução bem abaixo do previsto.

Código	Descrição	Valor Orçado LOA	Valor Orçado LOA + Créd. Adic.	Valor Executado	%
47.08.243.050.14433	ESTUDOS E PROJETOS / AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DESTINADAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	5.500,00	5.500,00	-	0,00%
47.08.243.050.19642	PROARES II - COMP III - FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL	1.685.850,00	537.850,00	243.560,39	45,28%
47.08.243.050.19820	PROARES II - COMP IV - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	500.000,00	400.000,00	133.516,80	33,38%
47.08.243.050.14069	CONSTRUÇÃO DAS UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS - ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI.	500.000,00	500.000,00	-	0,00%
47.08.243.024.14066	CAPACITAÇÃO DAS EQUIPES DE PROFISSIONAIS DAS UNIDADES DE ATENDIMENTO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS	200.000,00	200.000,00	-	0,00%
47.08.243.024.14067	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS PARA ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI	300.000,00	300.000,00	-	0,00%
47.08.243.024.14754	ESTUDOS E PROJETOS / TRATAMENTO DE ADOLESCENTES DEPENDENTES QUÍMICOS QUE CUMPREM MEDIDAS SÓCIO EDUCATIVAS	5.500,00	5.500,00	-	0,00%
47.08.243.024.14767	ESTUDOS E PROJETOS / AÇÕES SÓCIO - EDUCATIVAS VISANDO A PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.	10.000,00	10.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14069	CONSTRUÇÃO DAS UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS - ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI.	500.000,00	500.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.21445	APOIO FINANCEIRO ÀS ENTIDADES QUE TRABALHAM COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES	1.785.975,87	1.785.975,87	760.369,17	42,57%
47.08.243.050.21489	APOIO À ENTIDADES QUE TRABALHAM COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES	100.000,00	300.000,00	-	0,00%



Código	Descrição	Valor Orçado LOA	Valor Orçado LOA + Créd. Adic.	Valor Executado	%
47.08.243.024.14303	CONSTRUÇÃO DAS UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS - ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI	15.077.588,69	16.173.283,94	1.448.934,40	8,96%
47.08.243.024.14454	ESTUDOS E PROJETOS / NÚCLEO DE INTERNAÇÃO E RESSOCIALIZAÇÃO DE DEPENDENTES QUÍMICOS	10.000,00	10.000,00	-	0,00%
47.08.243.024.14586	ESTUDOS E PROJETOS / APOIO A CONSTRUÇÃO DE DUAS (2) FAZENDAS ESPERANÇA NOS MUNICÍPIOS DE IGUATU E MAURITI, COM FINALIDADE DE ABRIGAR JOVENS DEPENDENTES QUÍMICOS E ATUAR NO COMBATE ÀS DROGAS.	10.000,00	10.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14325	APOIO AO COMITÊ ESTADUAL DO PACTO "UM MUNDO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE DO SEMIÁRIDO NO ESTADO DO CEARÁ"	16.802,28	-	-	-
47.08.243.050.14394	ESTUDOS E PROJETOS / CENTRO DE RECUPERAÇÃO DE DEPENDENTES QUÍMICOS	50.000,00	50.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14477	ESTUDOS E PROJETOS / COMBATE AO ABUSO E A EXPLORAÇÃO SEXUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.	15.000,00	15.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14492	ESTUDOS E PROJETOS / COMBATE À EXPLORAÇÃO SEXUAL	5.500,00	5.500,00	-	0,00%
47.08.243.050.14495	ESTUDOS E PROJETOS / POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO E TRATAMENTO DOS TRANSTORNOS ASSOCIADOS AO CONSUMO DO ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS VOLTADAS PARA ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS, JOVENS E ADOLESCENTES.	15.000,00	15.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14496	ESTUDOS E PROJETOS / PROTEÇÃO SOCIAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE VÍTIMA DE VIOLÊNCIA, ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL.	25.000,00	25.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14497	ESTUDOS E PROJETOS / ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO ESTADO DO CEARÁ.	25.000,00	25.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14538	ESTUDOS E PROJETOS / CASA ABRIGO PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA/ FORTALEZA	4.000,00	4.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14599	ESTUDOS E PROJETOS / SERVIÇO ITINERANTE PARA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO	48.000,00	48.000,00	-	0,00%

Handwritten signature



Código	Descrição	Valor Orçado LOA	Valor Orçado LOA + Créd. Adic.	Valor Executado	%
47.08.243.050.14750	ESTUDOS E PROJETOS / CENTRO DE REFERÊNCIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS / MILHÃ.	2.000,00	2.000,00		0,00%
47.08.243.050.19758	ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO NO CEARÁ	402.252,22	402.252,22	1.722,88	0,43%

Fonte: Relatório Comissão Técnica – Contas de Governo – Exercício de 2012 (adaptado)

O que se pode concluir, na verdade, é que a maior parte da execução voltada para a proteção da infância e juventude foi utilizada na **manutenção do sistema**, o que elevou o percentual de desempenho orçamentário. No entanto, como verificado anteriormente, deixaram de ser executadas várias ações prioritárias.

Desse modo, não obstante existir um número razoável de Programas no PPA voltados a atender às políticas da infância e juventude, e que a execução das ações específicas, em 2012, em termos de desempenho orçamentário ter sido razoável, entendo que o Governo do Estado, para o exercício de 2013, deve destinar especial atenção ao tema, devendo dar prioridade máxima a tal política pública, de modo a proceder à execução de todas as ações destinadas à infância e juventude, como forma de melhor atender os ditames constitucionais sobre a matéria.

Ademais, me abstenho de realizar recomendações sobre este tópico, por observar que o Relator já o fez em seu Voto, sem prejuízo de corroborar todas as suas proposições sobre o tema.

7 – DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TORNO DA SECA – CISTERNAS

Outro ponto que gostaria de abordar na presente Declaração de Voto refere-se ao tema tratado pela Comissão Especial concernente ao combate à Seca. É sabido que o Estado do Ceará vem sofrendo uma das piores secas dos últimos 50 anos³. Nesse contexto, recebi com bastante preocupação a informação de que, no exercício de 2012, o Estado do Ceará executou apenas **22,85%** de seu orçamento previsto nos Programas relacionados à Seca.

A par dessa realidade em que se encontra inserido o Estado do Ceará, entendo como absolutamente imperioso acompanhar todas as valiosas **15 recomendações** proferidas pelo *Parquet* de Contas sobre a matéria.

Entretanto, observo que o Relator do feito não encampou as recomendações 04⁴ e 05⁵ do Ministério Público de Contas, referente à **construção de cisternas**, por entender que “*as matérias, não obstante serem relevantes, carecem de uma maior discussão, o que só será possível em sede de processos específicos.*” E fez referência, em seguida, a processos que estão em tramitação nesta Corte de Contas sobre a matéria, quais sejam, os de n^{os}

3 Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/ceara/2012/06/14/noticiasjornalceara.2858517/ceara-enfrenta-este-ano-a-sexta-pior-seca-desde-1950.shtml> Acesso em 24 de maio de 2013.

4 utilize como critérios de concessão de cisternas estudos técnicos que indiquem, por exemplo, a viabilidade do solo em receber a cisterna, os índices de chuvas para a região, a verificação da possibilidade de perfuração de poços;

5 que execute o programa de cisternas por meio de contratos administrativos.

Handwritten signature



09364/2011-8 e 03112/2013-9.

Ocorre que nenhum dos processos mencionados pelo nobre Relator tratam diretamente sobre as questões de **estudos técnicos de viabilidade do solo em receber as cisternas** e também não abordam a **necessidade de que programa de cisternas seja executado por meio de contratos administrativos**, senão vejamos.

O processo nº 09364/2011-8, oriundo da 14ª Inspeção de Controle Externo, trata de **auditoria de conformidade**, e tem por objetivo avaliar a fase de **formalização/celebração de convênios** firmados entre entidades privadas sem fins lucrativos e a Secretaria do Desenvolvimento Agrário – SDA, visando à construção de Cisternas. Já o Processo nº 03112/2013-9, refere-se a Representação do Ministério Público de Contas cujo teor aborda **supostas irregularidades em Convênios para construção de cisternas**, celebrados entre a Secretaria do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Vida Melhor. **Observa-se, portanto, que tais demandas, além de possuírem objetivos específicos e delimitados, não guardam correlação com a proposições do Órgão Ministerial.**

Desse modo, pedindo todas as vênias ao nobre Relator, e considerando que todas as medidas propostas pelo MPC são essenciais para reverter o quadro da seca que assola o nosso Estado, entendo salutar corroborar o posicionamento do *Parquet* de Contas no sentido de se **recomendar** ao órgão competente, quem seja, a Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA, que:

- 2) utilize como critérios de concessão de cisternas estudos técnicos que indiquem, por exemplo, a viabilidade do solo em receber a cisterna, os índices de chuvas para a região, a verificação da possibilidade de perfuração de poços;
- 3) que execute o programa de cisternas por meio de contratos administrativos.

CONCLUSÃO

Verificamos que, ao longo dos anos, o Tribunal de Contas do Estado tem envidado esforços no sentido de aprimorar os Relatórios Técnicos elaborados pelos servidores designados para integrar as diversas comissões técnicas com o objetivo de analisar a gestão de recursos do Estado em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira do orçamento público estadual, bem assim com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Há ainda o firme propósito de cada vez mais aproximar os Relatórios Técnicos das Contas de Governo do Estado, nos seus diversos aspectos como análises, conteúdos, forma, apresentação, com o paradigma, que é o Tribunal de Contas da União – TCU.

Nesse contexto, considerando que o TCU adota a metodologia em que aponta **ressalvas** ao longo do Relatório das Contas e ao final indica que as **ressalvas** geram **recomendações** e tendo em vista que o Relatório da Comissão Técnica do Tribunal de Contas



do Ceará utiliza o termo **OCORRÊNCIAS** para apontar as **RESSALVAS**.

Com relação ao fato de o Relator afirmar que **parte** das ocorrências observadas no Relatório, bem como no **seu voto**, são decorrentes de um período de transição entre dois sistemas, no entanto, não resta demonstrado que ocorrências foram motivadas pela transição do Sistema S2GPR e a nova metodologia do PPA, aliás o que se verifica é uma repetição das mesmas ocorrências.

Para efeito exemplificativo, segue uma parte das Recomendações (recorrentes e novas) que verifico que não sofreram influencia dessa **transição de sistemas**, conforme citadas abaixo:

- À Secretaria da Fazenda que elabore demonstrativo de que trata o art. 13 da LRF, evidenciando a quantidade e os valores relativos a ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.
- À Secretaria do Planejamento e Gestão que ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária faça o detalhamento da despesa até a modalidade de aplicação, de acordo com o Princípio Orçamentário da Especificação e as disposições contidas na Portaria Interministerial – STN/MPOG nº 163/2001.
- À Secretaria da Fazenda que evidencie as receitas orçamentárias segregadas pelas fontes de recursos e disponibilize à esta Corte de Contas tais informações por meio da base de dados.
- Ao Poder Executivo que eleve o nível de execução orçamentária de todos os programas governamentais previstos na PPA e na LOA, em especial aqueles voltados aos direitos fundamentais previstos no art. 6º da Constituição Federal, bem como os programas de combate e prevenção às drogas.
- À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, as empresas Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE, Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, e Empresa Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Pecém – EMAZP, por caracterizarem-se como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.
- À Secretaria da Fazenda que elabore o Balanço Orçamentário da Lei nº 4.320/64, bem como os Demonstrativos da LRF (Anexo I e Anexo II do RREO) de modo que a previsão inicial da receita e a fixação da despesa estejam de acordo os valores previstos na Lei Orçamentária Anual.
- À Secretaria da Fazenda que evidencie, nas Variações Qualitativas da Demonstração das Variações Patrimoniais, a movimentação relativos aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI.
- Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual.
- Ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.
- Ao Poder Executivo que cumpra o percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual, o qual estabelece que o Estado deve aplicar no mínimo 20% (vinte por cento) da sua arrecadação tributária com investimentos.
- À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado que ajuste o Portal da Transparência do Poder Executivo, para que contemple todas as informações exigidas pela Lei Complementar nº 131/2009 e pelo Decreto nº 7.185/2010.
- Ao Poder Executivo que cumpra a meta de Resultado Nominal fixada na LDO.
- À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro



quadrimestre com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.

- Ao Poder Executivo que adote as medidas necessárias à edição de uma lei fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.
- A todas as Secretarias do Estado que proíbam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público.
- À Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) e à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) que realizem as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na Administração Pública Estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados.
- A todas as Secretarias do Estado que utilizem a terceirização de mão de obra somente em se tratando de atividades acessórias (como apoio, limpeza e vigilância) e desde que não importe em substituição de servidores de carreira.
- A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), sob pena de ofensa ao art. 37, II, CF/88.
- À Secretaria da Fazenda e à Controladoria Geral do Estado que promovam a divulgação, em meio eletrônico, de todos os documentos atinentes às contas de governo.
- Ao Poder Executivo que cumpra a meta de Resultado Nominal fixada na LDO.
- Ao Poder Executivo que cumpra o percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual, o qual estabelece que o Estado deve aplicar no mínimo 20% (vinte por cento) da sua arrecadação tributária com investimentos.
- Ao Executivo Estadual que implemente o processo de acessibilidade dos sítios e portais do Governo Estadual de forma padronizada, preferencialmente, atendendo ao Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG).
- Ao Departamento de Arquitetura e Engenharia (DAE) e ao Departamento Estadual de Rodovias (DER) que incluam nas fiscalizações de projetos e de obras públicas estaduais a aferição do atendimento às regras estipuladas no Guia de Acessibilidade: Espaço Público e Edificações do Governo do Estado e demais legislações relacionadas à acessibilidade.
- À Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) que assegure a realização dos estudos e projetos relativos à gratuidade de passagens nos transportes coletivos intermunicipais em relação às pessoas com deficiência.
- Ao Gabinete do Governador, à Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUS) e ao Fundo Estadual de Saúde que executem as ações destinadas à capacitação de pessoas com deficiência, bem como à capacitação das pessoas que executem tarefas/atividades ligadas a estas.
- Ao Poder Executivo que desenvolva políticas públicas integradas na área de segurança pública, esporte, cultura, trabalho e assistência social para reverter e minorar os níveis de mortes violentas, roubos e furtos.
- Ao Poder Executivo que dê ênfase aos investimentos em tecnologias de prevenção da criminalidade, principalmente nos setores de inteligência, e em monitoramento dos locais apontados como mais vulneráveis.
- Ao Poder Executivo que viabilize a prevenção das violências em comunidades marcadas pela vulnerabilidade social, em especial naquelas em que o tráfico de drogas e as quadrilhas de criminosos se fazem mais presentes.
- À Secretaria de Desenvolvimento Agrícola (SDA) e à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE) que implementem, junto aos beneficiários do Projeto “A Hora de Plantar”, práticas mecânicas, edáficas, vegetativas e de transição agroecológica para a melhor convivência com o semiárido.
- À Secretaria de Desenvolvimento Agrícola (SDA) e à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE) que busquem expandir as atuais

[Handwritten signature]



metas do Projeto, a fim de alcançar um maior número de agricultores beneficiários.

- À Secretaria de Desenvolvimento Agrícola (SDA) e à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE) que executem, em sua totalidade, as metas previstas para o Projeto “A Hora de Plantar”.
- Ao Poder Executivo que, tendo em vista a necessidade de amplos deslocamentos para a realização de perfuração de poços, efetue maiores investimentos na área de logística relacionada à perfuração.
- Ao Poder Executivo que, sendo cediço que o Governo Federal também promove a perfuração de poços no Ceará por meio do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (Dnocs) e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), procure atuar de forma integrada com tais órgãos, a fim de atender o maior número de comunidades rurais possíveis.
- Ao Poder Executivo que amplie o número de perfuratrizes existentes, a fim de melhorar o atendimento do número de solicitações de abertura de poços feitas.
- Ao Poder Executivo que utilize como critérios de concessão de poços estudos técnicos que indiquem, por exemplo, a viabilidade da perfuração, a metragem necessária para atingimento das águas e o quantitativo de famílias a serem atendidas.
- Ao Poder Executivo que priorize a política de perfuração de poços, efetuando a plena execução dos recursos orçamentários previstos para as ações a ela relacionadas.
- Ao Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA), que acompanhe o uso das cisternas pelas comunidades rurais beneficiárias, fornecendo a devida manutenção de tais equipamentos quando necessário.
- Aos órgãos e entidades do Governo do Estado que aprimorem o planejamento e acompanhamento de suas ações, de modo a possibilitar, ao final de cada exercício, o atingimento equânime e satisfatório de todas as metas físicas previstas no PPA, especialmente aquelas relacionadas à concretização de direitos fundamentais sociais.
- Ao Executivo Estadual que envide esforços no sentido de diminuir o volume de dispensas e inexigibilidades de licitação restringindo-as aos casos autorizados na legislação.
- Aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, e em especial à Secretaria de Educação – SEDUC, que nas futuras aquisições de bens e serviços comuns, utilizem, preferencialmente licitação na modalidade pregão, nos termos do art. 1º do Decreto n.º 28.089/2006, com a redação dada pelo Decreto n.º 29.571/2008.
- À Central de Licitações da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/CE) que realize procedimentos licitatórios adequados à questão da acessibilidade.

Considerando, portanto, que as falhas e deficiências apontadas, geradoras de **35 ocorrências (ressalvas)** por parte da Comissão Especial, além das **7 ressalvas** consignadas pelo *Parquet* de Contas, embora não constituam motivo que impeçam a aprovação da prestação de contas anual do Governador do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2012, devem ser corrigidas, para que não acarretem prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentárias.

Dessa forma, com base em todo o exposto, considerando que a análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, que os balanços demonstram as posições financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2012, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, **ressalvando-se**, no entanto, as **35 ocorrências** apontadas no Relatório da Comissão Técnica nos Capítulos 10 e 11 e as **07 consignadas** pelo Órgão Ministerial em seu Parecer, e que necessitam de adoção de medidas saneadoras, **VOTO**, acompanhando o Ministério Público de Contas, no sentido de que seja sugerido ao Poder Legislativo que **APROVE, COM RESSALVAS**, a Prestação Anual das

Assinado



Contas do Governo do Estado de 2012, incorporando as **27 recomendações** da Unidade Técnica, as **54** do *Parquet* de Contas, assim como as **83** proferidas pelo Relator, e ainda a adição das seguintes, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno:

- 1) à Secretaria da Fazenda que, a partir de 2013, passe a discriminar de forma detalhada, no Balanço Patrimonial Consolidado do Estado, mediante Notas Explicativas, os Créditos a Receber de origem tributária tanto nas contas de curto e longo prazo;
- 2) À Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA que utilize como critérios de concessão de cisternas estudos técnicos que indiquem, por exemplo, a viabilidade do solo em receber a cisterna, os índices de chuvas para a região, a verificação da possibilidade de perfuração de poços;
- 3) À Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA que execute o programa de cisternas por meio de contratos administrativos. **É como voto.**

Fortaleza, 27 de maio de 2013.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor