

PROCESSO Nº03983/2014-5

DECLARAÇÃO DE VOTO  
CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

**CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ REFERENTES AO  
EXERCÍCIO DE 2013**

Senhor Presidente,  
Senhores Conselheiros,  
Senhores Procuradores de Contas,

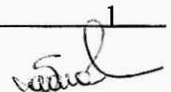
Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, Excelentíssimo Senhor Cid Ferreira Gomes, referente ao exercício financeiro de 2013, remetida a esta Casa para apreciação e emissão de Parecer Prévio, conforme determina a Constituição Cearense nos termos do art. 76, inciso I.

Antes de iniciar minha manifestação, gostaria de salientar que, pela segunda vez, este Tribunal deixa de ter um Relatório de forma independente elaborado pela Comissão Técnica, passando a ter um único documento pontuado pelo Relator.

A Comissão Especial deste Tribunal designada para o exercício 2013, no capítulo dedicado às *Ocorrências e Recomendações Alusivas ao Exercício de 2013*, apontou a existência de **44 ocorrências**, das quais resultaram em **33 (trinta e três) recomendações** a serem sugeridas, número este consideravelmente inferior às **84 (oitenta e quatro) recomendações** consignadas no exercício de 2012.

Atribuiu a Comissão como principais fatores para a redução das recomendações: o atendimento de recomendações reiteradas nos últimos anos, a implementação do novo Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), o atendimento de diretrizes do novo modelo de contabilidade pública adotado no país e o novo modelo de gestão do PPA, bem como a reformulação e aglutinação, pela Comissão e o relator, de algumas ocorrências e recomendações anteriores que, em essência, tratavam da mesma matéria.

Entretanto, é preciso ressaltar que a Comissão Especial, quando do monitoramento das recomendações referentes aos exercícios anteriores, relevou **12 (doze) recomendações** consignadas no exercício de 2012 pelo fato de as matérias alusivas a essas recomendações estarem sendo **objeto de auditorias específicas no âmbito desta Corte de Contas** e que por tal motivo não seriam repisadas.

1  


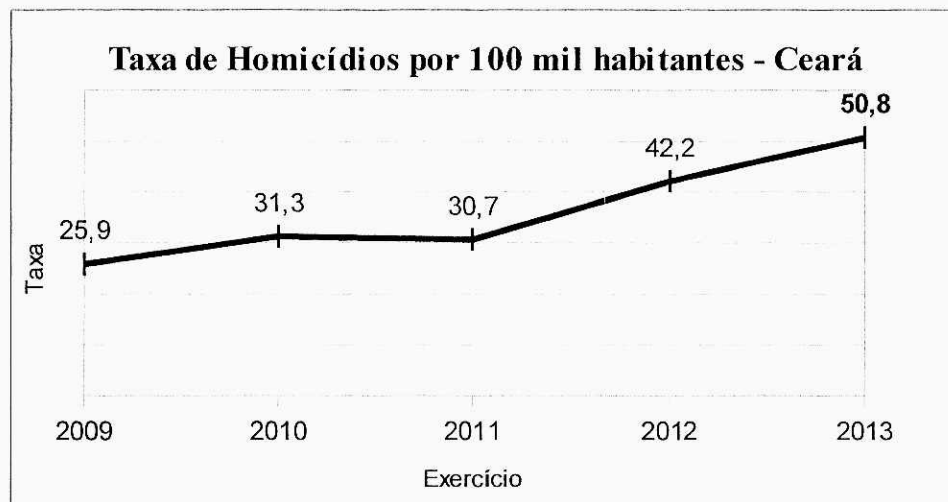
**PROCESSO Nº03983/2014-5**

**Nesse aspecto, não compartilhamos de tal posicionamento. Recomendações que estão em fase de auditoria necessitam ser reiteradas caso as ocorrências geradoras das recomendações tenham persistido no exercício de 2013. Desse modo, alertamos para a necessidade de se recomendar novamente tais ocorrências.**

Ademais, por dever de ofício, na presente Declaração de Voto abordaremos algumas ocorrências merecedoras de uma maior ênfase, endossando na íntegra as recomendações que foram catalogadas pela Comissão e pelo Ministério Público de Contas, sem prejuízo de incluir outras recomendações que no entender desta Conselheira não foram corrigidas em 2013 e as tratadas na presente manifestação e que embasarão a minha proposta de Parecer Prévio sob apreciação.

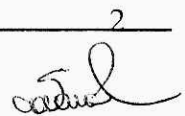
**1 – AUMENTO DA CRIMINALIDADE NO ESTADO DO CEARÁ**

No Estado do Ceará, a situação da criminalidade tem se agravado de forma preocupante nos últimos anos. Segundo dados da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS e de outras fontes, houve no Estado um considerável aumento nos índices de criminalidade, com destaque para taxa de homicídios por 100.000 habitantes, que evoluiu em **96,13%** nos últimos 05 (cinco) anos considerando o intervalo de 2009-2013, senão vejamos:



Fonte: Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC)/ Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) / Ministério da Justiça; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública; SSPDS-CE

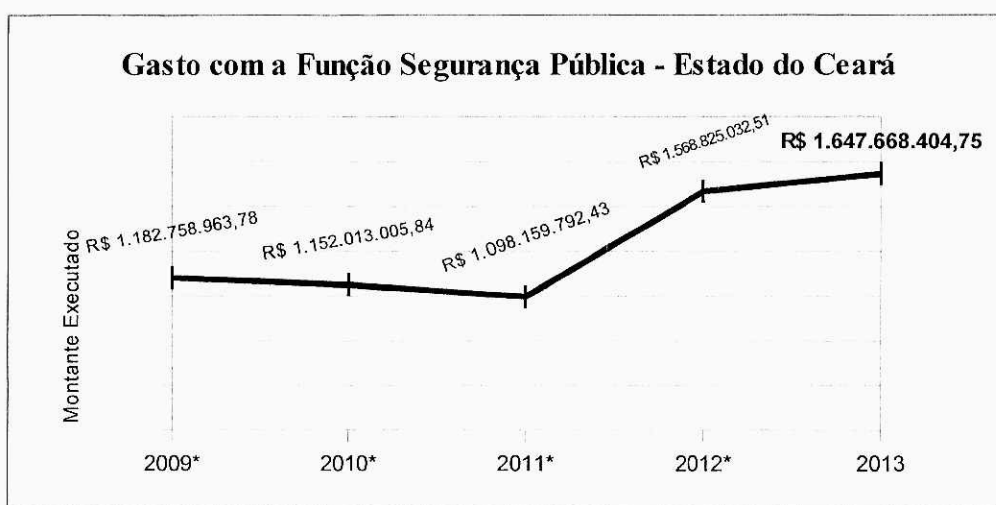
Para se ter noção da dimensão da problemática relacionada ao aumento da violência no Ceará, destaca-se que a taxa de homicídios do Estado, em 2013, (50,8 homicídios por 100 mil

2  


**PROCESSO Nº03983/2014-5**

habitantes) superou em 5 (cinco) vezes o índice considerado aceitável pela Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>1</sup>, que é 10 (dez) mortes a cada 100 (cem) mil habitantes e foi bem acima da média nacional verificada em 2012<sup>2</sup>(último ano da verificação nacional), que foi de **24,3** mortes por 100 mil habitantes.

Tal situação contrasta com a ampliação dos gastos com segurança pública realizados pelo Estado do Ceará, que aumentou, em termos reais, **39,31%** nos últimos 05 (anos) considerando o intervalo de 2009-2013, consoante gráfico a seguir:



Fonte: Banco de dados do S2GPR (valores 2009 a 2012 atualizados pelo IGP-DI)

Em 2013, verifica-se que o Estado do Ceará comprometeu **8,96%** do valor total<sup>3</sup> da despesa executada com a função segurança pública. Como efeito de comparação, o Estado de Pernambuco, que em 2013 apresentou uma taxa de homicídios por 100 mil habitantes de **34,14**<sup>4</sup> comprometeu com a segurança pública **7,33%**<sup>5</sup> do total da despesa executada, demonstrando uma maior eficiência na aplicação dos gastos.

Assim, o que se percebe, de um modo geral, é que as políticas públicas adotadas no Estado do Ceará não têm produzido os efeitos esperados na redução dos índices de criminalidade, pelo contrário, têm se agravado, principalmente nas áreas mais pobres e com grande densidade

<sup>1</sup> <http://oglobo.globo.com/pais/mapa-da-violencia-2013-brasil-mantem-taxa-de-204-homicidios-por-100-mil-habitantes-7755783> - acesso em: 12 mai. 2014.

<sup>2</sup> <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/7a-edicao> - acesso em 13 mai 2014.

<sup>3</sup> Valor Total Executado pelo Estado do Ceará em 2013 – R\$ 18.395.140.660,60

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.sds.pe.gov.br/> - acesso em 15 mai 2014.

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www2.transparencia.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=2843338&folderId=4490834&name=DLFE-34560.pdf](http://www2.transparencia.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=2843338&folderId=4490834&name=DLFE-34560.pdf) - acesso em 15 mai 2014.

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

demográfica, como a sua Capital, Fortaleza, apontada em estudo divulgado em 2014 pela ONG mexicana Conselho Cidadão para a Segurança Pública e Justiça Penal<sup>6</sup> como a **7ª cidade mais violenta do Mundo**. Não se pode se desconsiderar também as ocorrências criminais no interior do Estado, que tem se tornado cada vez mais frequentes, sobretudo na questão de roubo a bancos.

Nesse diapasão, considerando o papel orientador deste Tribunal de Contas e da necessidade premente de o Estado do Ceará de alterar sua condução de políticas de segurança pública ante os resultados ruins alcançados na redução da criminalidade, entende-se salutar recomendar ao Governo do Estado que:

**01) desenvolva políticas públicas integradas na área de segurança pública para o reverter e minorar os níveis criminalidade;**

Ademais, em consulta ao Demonstrativo da Despesa por Função do exercício de 2013, verifica-se que na Função Segurança Pública deixou-se de executar o montante de **R\$ 87.713.437,68 (oitenta e sete milhões, setecentos e treze mil, quatrocentos e trinta e sete reais e sessenta e oito centavos)** do total do orçamento atualizado previsto.

Desse modo, não obstante a execução orçamentária desse dispêndio tenha sido considerada satisfatória no exercício em estudo, tendo em vista o aumento verificado nos últimos anos e por entender que o gasto com segurança pública possui uma relação direta e negativa sobre as taxas de criminalidade, necessário se faz que esta Corte de Contas recomende ao Governo do Estado que:

**02) promova a devida execução de todos os programas governamentais voltados à Segurança Pública previstos no orçamento.**

**2 – DA DESPESA COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA**

Em minhas últimas manifestações proferidas por ocasião das Contas de Governo, 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<sup>o</sup>) e a concernente à

<sup>6</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2014/01/fortaleza-e-setima-cidade-mais-violenta-do-mundo-diz-estudo.html> – acesso em 15 mai 2014.

<sup>7</sup> 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".

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

**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 S2GPR, observa-se que o Estado dispendeu o valor de **R\$ 267.563.052,77** (duzentos e sessenta e sete milhões, quinhentos e sessenta e três mil, cinquenta e dois reais e setenta e sete centavos). Em comparação ao exercício anterior, verifica-se um expressivo aumento percentual **real** de **34,45%**.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da despesa empenhada com terceirização de atividade-fim entre os exercícios de 2008 a 2013, onde se observa um crescimento nos últimos 5 (cinco) anos, em termos **reais**, de **119,38%** no período considerado (2009/2013):



Fonte: Banco de dados do S2GPR

\* Os valores dos exercícios de 2008 a 2012 foram atualizados pelo IGP-DI

Entre os órgãos que mais contrataram serviços de mão de obra em substituição a servidores no exercício de 2013, destacam-se:

ORGÃO/ENTIDADE	2012*	2013	Var. %(12-13)
HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA	R\$ 21.270.865,96	R\$ 56.776.512,44	166,92%
HOSPITAL DE MESSEJANA	R\$ 36.030.591,81	R\$ 47.813.410,28	32,70%
SECRETARIA DA EDUCACAO	R\$ 41.997.846,25	R\$ 43.583.773,74	3,78%
HOSPITAL INFANTIL DR. ALBERT SABIN	R\$ 27.722.340,89	R\$ 31.540.881,56	13,77%
HOSPITAL GERAL CESAR CALS DE OLIVEIRA	R\$ 10.754.112,79	R\$ 15.522.934,80	44,34%

5  
*[Assinatura]*

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	R\$ 11.322.226,03	R\$ 13.601.063,79	20,13%
FUNDAÇÃO UNIV. ESTADUAL DO CEARÁ	R\$ 9.871.064,74	R\$ 10.591.507,34	7,30%
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	R\$ 8.546.345,87	R\$ 8.723.287,05	2,07%
SECRETARIA DA FAZENDA	R\$ 7.628.389,81	R\$ 7.839.508,86	2,77%
HOSP. GER MILIT JOSE MARTIANO DE ALENCAR	R\$ 3.173.594,93	R\$ 7.172.408,11	126%

Fonte: Banco de dados do S2GPR

\* Os valores foram atualizados pelo IGP-DI

Ressalte-se que 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, inciso 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).

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 2013, superou em mais de 100% o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos.** Como exemplos, citamos:

Órgão/Entidade	Out. Desp. de Pessoal Dec. de Cont. de Terceirização (a)	Despesa Pessoal (b)	% (a/b)
HOSP. GERAL MILIT. JOSE MARTIANO DE ALENCAR	R\$ 7.172.408,11	R\$ 2.085.198,56	343,97%



**PROCESSO Nº03983/2014-5**

HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA	R\$ 56.776.512,44	R\$ 17.032.886,14	333,33%
HOSPITAL INFANTIL DR. ALBERT SABIN	R\$ 31.540.881,56	R\$ 9.747.826,15	323,57%
HOSPITAL DE MESSEJANA	R\$ 47.813.410,28	R\$ 16.591.597,31	288,18%
HOSPITAL DE SAÚDE MENTAL DE MESSEJANA	R\$ 3.935.386,83	R\$ 1.856.110,03	212,02%
HOSPITAL GERAL CESAR CALS DE OLIVEIRA	R\$ 15.522.934,80	R\$ 10.701.379,13	145,06%
11ª MICRORREGIONAL DE SOBRAL	R\$ 175.747,32	R\$ 124.060,00	141,66%
18ª MICRORREGIONAL IGUATU	R\$ 111.072,15	R\$ 102.300,00	108,57%

Fonte: Relatório da Comissão Especial do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (adaptado)

Desta feita, diante da ocorrência epigrafada, entendo que a irregularidade persiste, sendo fundamental repisar a **recomendação** que se apresenta a seguir (reiterada desde 2008), sem que nenhuma medida tenha sido tomada nesse período:

**03) 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.**

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:

**04) 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, inciso II, CF/88.**

No que concerne ao volume de recursos aportados para a rubrica **37 – locação de mão de obra**, o montante dispendido nessa rubrica foi de **R\$ 596.941.929,36 (quinhentos e noventa e seis milhões, novecentos e quarenta e um mil, novecentos e vinte nove reais e trinta e seis centavos)**, representando um aumento real de **12,68%** em comparação ao exercício anterior.

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 S2GPR, verifica-se que, no exercício de 2013, vários órgãos não contabilizaram dispêndios na rubrica 34, concentrando os gastos na rubrica 37, e assim, não

7  
*Cardeal*

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

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 2013, em termos reais, onde constata-se um crescimento de **61,98%** nos últimos 5 (cinco) anos (2009-2013):



Fonte: Banco de dados do S2GPR

\* Os valores dos exercícios de 2008 a 2012 foram atualizados pelo IGP-DI

Entre os órgãos que mais contrataram serviços de mão de obra na **rubrica 37**, no exercício de 2013, destacam-se:

ÓRGÃO	2012*	2013	Var. 12/13
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	R\$ 113.238.993,21	R\$ 138.313.154,85	22,14%
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	R\$ 38.298.695,76	R\$ 43.070.189,44	12,46%
SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA	R\$ 32.086.650,44	R\$ 38.207.841,73	19,08%
SECRETARIA DA FAZENDA	R\$ 35.646.457,21	R\$ 36.160.157,92	1,44%
SECRETARIA DA SEG PÚB E DEFESA SOCIAL	R\$ 24.925.199,63	R\$ 26.561.081,84	6,56%
FUNDO ESPEC DE REAP E MODERN DO JUD.	R\$ 25.474.645,01	R\$ 24.880.644,18	-2,33%
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO	19.773.396,57	R\$ 21.571.768,18	9,09%
HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA	R\$ 10.918.217,73	R\$ 15.357.629,27	40,66%
SSPDC POLÍCIA CIVIL	R\$ 14.351.398,02	R\$ 14.342.553,23	-0,06%

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	R\$ 12.065.007,62	R\$ 13.883.821,61	14,66%
-------------------------------------	-------------------	-------------------	--------

Fonte: Banco de dados do S2GPR

\* Os valores foram atualizados pelo IGP-DI

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

ÓRGÃO	2012*	2013	Var. 12/13
CONSELHO DE POL E GESTÃO MEIO AMBIENTE	R\$ 3.471.112,52	R\$ 8.239.595,41	137,38%
SECRETARIA DA PESCA E AGRICULTURA	R\$ 205.261,36	R\$ 463.014,85	125,57%
GABINETE DO GOVERNADOR	R\$ 2.900.115,57	R\$ 5.074.464,18	74,97%
SECRETARIA DO TURISMO	R\$ 3.848.090,39	R\$ 6.659.377,31	73,06%
SEC DA CIÊNCIA TECN E EDUCAÇÃO SUPERIOR	R\$ 1.346.848,77	R\$ 2.106.851,72	56,43%
HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA	R\$ 10.918.217,73	R\$ 15.357.629,27	40,66%
POSTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA DO MEIRELES	R\$ 428.110,13	R\$ 596.646,36	39,37%
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO	R\$ 1.000.571,10	R\$ 1.365.370,55	36,46%
INST. DE DESENVOL AGRARUI DO CEARÁ	R\$ 239.982,54	R\$ 323.468,87	34,79%
HOSP GERAL MILIT JOSE MARTIANO DE ALENCAR	R\$ 740.782,80	R\$ 989.618,34	33,59%

Fonte: Banco de dados do S2GPR

\* Os valores referentes ao exercício de 2012 foram atualizados pelo IGP-DI

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

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

elevados, entendo por imperioso, assim como fiz em 2011 enquanto Relatora, **recomendar** ao Governo do Estado que:

**05) 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;**

**06) 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.**

### **3 – DOS RECURSOS TRANSFERIDOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS**

Organização Social é uma qualificação dada às entidades privadas sem fins lucrativos (associações, fundações ou sociedades civis), que exercem atividades de interesse público. Esse título permite que a organização receba recursos orçamentários e administre serviços, instalações e equipamentos do poder público, após ser firmado um contrato de gestão.

O objetivo primordial da criação da figura das Organizações Sociais, segundo declarado por autores da Reforma Administrativa concebida pelo Governo Federal em 1995, tais como Bresser Pereira, foi o de encontrar um instrumento que permitisse a transferência para o setor privado de certas atividades que não fossem exclusivas do Estado, sem necessidade de concessão ou permissão.

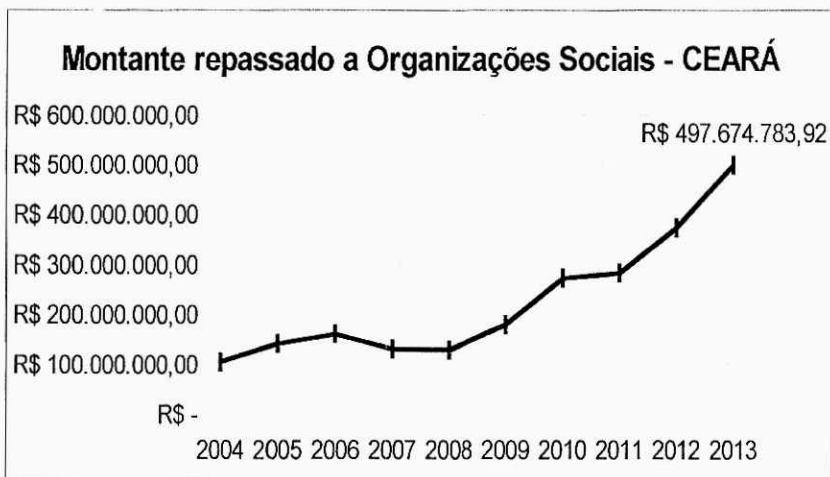
Trata-se, portanto, de uma forma de parceria, em que entes privados, constituídos legalmente e com experiências em determinadas atividades, pudessem, em regime de colaboração com o Poder Público, caminhar juntos.

A Comissão Especial encarregada de elaborar o Relatório das Contas de Governo do exercício de 2013 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, no montante de **R\$ 497.674.783,92** (quatrocentos e noventa e sete milhões, seiscentos e setenta e quatro mil, setecentos e oitenta e três reais e noventa e dois centavos), o que representa, em termos reais, um aumento considerável de **33,54%** em comparação aos valores transferidos no exercício de 2012.

Os demonstrativos abaixo apresentam uma análise comparativa, com valores atualizados, dos últimos dez anos dos valores transferidos a essas entidades pelo Estado do Ceará, demonstrando que tais repasses continuam em patamares elevados, e em quantidade cada vez crescente:

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

Ano	Executado*
2004	R\$ 103.759.551,61
2005	R\$ 140.670.432,91
2006	R\$ 160.433.952,01
2007	R\$ 129.886.478,84
2008	R\$ 127.979.717,54
2009	R\$ 179.517.519,58
2010	R\$ 272.058.187,23
2011	R\$ 282.342.397,12
2012	R\$ 372.678.123,78
2013	R\$ 497.674.783,92



Fonte: S2GPR, atualizado pelo IGP-DI (2004 a 2012)

Entidades Beneficiadas	R\$		Variação%
	2012*	2013	
ISGH - Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	R\$ 185.070.970,02	R\$ 308.363.694,31	66,62%
CENTEC – Inst. Centro de Ensino Tecnológico	R\$ 79.969.852,94	R\$ 74.046.621,63	-7,41%
IDT - Instituto de Desenv. do Trabalho	R\$ 46.570.674,18	R\$ 55.313.544,31	18,77%
Instituto Agropolos do Ceará	R\$ 44.764.477,20	R\$ 32.947.287,40	-26,40%
LACC - Instituto de Arte e Cultura do Ceará	R\$ 14.320.536,00	R\$ 24.293.142,43	69,64%
CGDT - Centro de Gestão e Desen. Tecno.	R\$ 1.968.866,52	R\$ 2.090.815,28	6,19%
<b>Total</b>	<b>R\$ 372.678.123,78</b>	<b>R\$ 497.055.105,36</b>	<b>33,37%</b>

Fonte: Banco de dados do S2GPR

\* Os valores foram atualizados pelo IGP-DI

Conforme o Balanço Geral do Estado encaminhado para este Tribunal, somente a SESA ficou responsável pela aplicação de **64,2%** dos recursos contratados, e que os contratos de gestão de maior relevância em termos monetários são: o contrato SESA com ISGH para a gestão do Hospital Regional do Cariri no valor de cerca de R\$ 80,9 milhões; o contrato SESA com ISGH para a gestão do Hospital Geral Waldemar Alcântara – HGWA com o valor de R\$ 80,8 milhões; o contrato SESA com ISGH para a gestão do Hospital Regional do Norte - HRN, cujo valor do contrato em 2013 foi de cerca de R\$ 77,2 milhões; o contrato da SESA com ISGH para gestão das Unidades de Pronto Atendimento – UPA's no valor de R\$ 55,7 milhões; e o contrato da STDS com o IDT no valor de R\$ 23,3 milhões.

Ainda segundo o precitado Relatório, 25 (vinte e cinco) contratos de gestão foram celebrados em 2013, além de 10 (dez) aditivos, sendo que 17 (dezessete) contratos foram destinados a dar continuidade a serviços que já vinham sendo prestados ao Estado, quais sejam:



**PROCESSO Nº03983/2014-5**

- 1) SESA com ISGH/ Hospital Geral Waldemar Alcântara - HGWA;
- 2) SESA com ISGH – Hospital Regional do Cariri – HRC;
- 3) SESA com ISGH – Hospital Regional Norte – HRN;
- 4) SESA com ISGH – Unidades de Pronto Atendimento – UPA's;
- 5) SECULT com IACC-CDMAC – 1º contrato;
- 6) SECULT com IACC-CCBJ – 1º contrato;
- 7) SECULT com IACC-EAOTPS – 1º contrato;
- 8) SECULT com IACC-CDMAC – 2º contrato;
- 9) SECULT com IACC-CCBJ – 2º contrato;
- 10) SECULT com IACC-EAOTPS – 2º contrato;
- 11) SECULT com IACC – Escola Porto Iracema;
- 12) SDA com Agropolos;
- 13) STDS com IDT;
- 14) SECITECE com CENTEC;
- 15) SCIDADES com Agropolos;
- 16) SRH com Agropolos;
- 17) SPA com Agropolos;

Os 8 (oito) novos contratos relacionados a outros novos serviços não continuados são:

- 1) SECULT com IACC (Virada Cultural);
- 2) SECULT com IACC – Modernização Cinemas CDMAC;
- 3) SEPLAG com CGDT – Difusão de TIC (Tauá e Sobral);
- 4) IDACE com Agropolos – Apoio Ação Fundiária;
- 5) DPGE com CGDT – TIC;
- 6) SEPLAG com CGDT – TIC;
- 7) GABGOV com IDT – ProJovem Urbano 4ª Entrada; e
- 8) SEDUC com CENTEC – Ensino Médio Integrado II

Vale salientar que não foram apenas os técnicos deste Tribunal que elaboraram as Contas de Governo que tem alertado para os vultosos volumes de recursos repassados às Organizações Sociais. Em todo o Brasil se tem questionado a respeito do controle externo desses recursos transferidos pelo Poder Público a entidades do terceiro setor.

Com a Reforma do Estado, a Administração Pública procurou apropriar-se das reformas que a iniciativa privada programou com o objetivo de se tornar mais eficiente, superando assim os problemas ocasionados pelas disfunções do modelo burocrático, mas ocorrem distorções desse modelo original.

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

No Estado do Ceará foram diversas as ocorrências merecedoras de comentários nos Relatórios das Contas de Governo anteriores, entre as quais destacamos vícios no modelo adotado na configuração da organização social e a excessiva influência do executivo em suas deliberações, haja vista que 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, além do fato de que tais organizações não se submetem aos ditames da Lei das Licitações. (Rel. das Contas do Gov. 2009).

As críticas Brasil afora aumentam na mesma proporção que desvios e má aplicação desses recursos são objeto de denúncias e notícias veiculadas na mídia. Diante desse quadro, muitos são os que consideram o terceiro setor como mecanismo de fuga ao controle público.

E muitas são as alegativas de que a presente atuação do Tribunal de Contas vem a tolher as iniciativas de parcerias devido ao excesso de regras e regulamentos. Esquecem aqueles que defendem essa tese dos princípios constitucionais da isonomia, legalidade e moralidade, no sentido de que vícios na criação da Organização Social, as suas contratações de pessoal, e as despesas efetuadas devem se sujeitar as normas vigentes ao poder público.

Afirma a Comissão deste Tribunal no Relatório de 2013 que as análises mais detalhadas acerca da legalidade desta modalidade de despesa serão submetidas a apreciação desta Corte de Contas, quando do exame das prestações de contas anuais dos diversos órgãos e entidades que compõem a estrutura da Administração Estadual, bem como por meio de acompanhamento concomitante à execução das referidas despesas.

Embora a Organização Social tenha o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas, especialmente por força do 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 privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, NÃO são enviadas a este Tribunal de Contas as prestações de contas relativas aos recursos repassados pelo Estado às Organizações Sociais para fazer face aos Contratos de Gestão celebrados (documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil), em descompasso com retromencionado dispositivo constitucional.

Ademais, desatentas ao comando legal, disposto no item *f* do art. 2º da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997 (ver abaixo), que institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, impõe a individualização do relatório financeiro, por contrato de gestão, no entanto, as OS's publicam relatórios financeiros, que contemplam, na totalidade, todos os contratos firmados no exercício. Assim, não há como realizar uma análise apropriada dos gastos pertinentes a cada contrato:



PROCESSO Nº03983/2014-5

Art. 2º. São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

[...]

f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial do Estado, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão; (grifos nossos)

Diante do exposto, se faz necessário que esta Corte de Contas recomende ao Governo do Estado que:

**07) determine aos órgãos e entidades estaduais que celebrem contratos de gestão com Organizações Sociais, que remetam ao TCE-CE, quando das suas Contas Anuais, a prestação de contas dos referidos contratos, devidamente acompanhados de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela inspetoria competente, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.**

Ainda quanto à legislação que rege as Organizações Sociais, vale salientar que além das atividades necessárias para qualificar as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como as OS, nos termos da versão original da Lei nº 12.781/1997 (à saúde, ao trabalho, à educação, à cultura, ao turismo, à gestão ambiental, à habitação, à ciência e tecnologia, à agricultura, ao urbanismo, ao saneamento, ao desporto e lazer), foram acrescentadas com a nova redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013, as atividades dirigidas à assistência e à organização agrária.

Merece comentários ainda as discrepâncias dispostas nos parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, previstas na Lei nº 12.781/1997, em razão das alterações de dispositivos impostos pela sua nova redação (Lei nº 15.356/2013), conforme elencamos abaixo:

**Art. 13.** Às Organizações Sociais que celebrem Contrato de Gestão poderão ser destinados recursos públicos e bens públicos, necessários ao cumprimento de seus objetivos.

§ 1º Ficam assegurados às Organizações Sociais os créditos previstos e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no Contrato de Gestão.

§ 2º Na hipótese do não cumprimento integral de metas do Contrato de Gestão, os valores das liberações financeiras previstas no parágrafo anterior serão proporcionais ao cumprimento de cada meta.

§ 3º Os recursos recebidos pela Organização Social por meio do Contrato de Gestão serão aplicados, exclusivamente, em despesas necessárias à execução das metas previstas no referido Contrato.

§ 4º Excepcionalmente, com vistas a assegurar a execução das atividades descentralizadas para a Organização Social, o Conselho Fiscal poderá autorizar a movimentação de recursos entre contratos de Gestão celebrados com os órgãos e

PROCESSO Nº03983/2014-5

entidades do Poder Executivo Estadual, hipótese em que deverão ser indicados os valores, a destinação e o prazo de reposição dos recursos ao Contrato de Gestão correspondente. (grifos nossos)

**Quanto ao § 4º do art. 13:** O contrato celebrado entre o Poder Público e a organização social, tem base em termo de referência onde estão descritas as metas, as atividades e os respectivos custos. É estabelecido entre as partes um cronograma de execução e de desembolso, que devem ser rigorosamente cumpridos. Ademais, os recursos estão adstritos a um orçamento, o qual, por lei, pertence à unidade gestora que celebrou o contrato. Deve-se observar que caso haja necessidade de complementação orçamentária, esta é efetivada por meio de decreto, com remanejamento de dotação de um para outro órgão, quando possível. Não há como conceber a possibilidade da Organização Social, mesmo que por intermédio do seu Conselho Fiscal, autorizar o remanejamento de um recurso que a rigor não lhe pertence. Deve-se observar, ainda, que a hipótese prevista no presente parágrafo entra em conflito com a determinação contida no § 3º, precedente. Neste, o comando é no sentido de que os recursos devem ser aplicados, exclusivamente, na consecução das metas previstas no respectivo contrato de gestão.

§ 5º Atestado o cumprimento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão pela Comissão de Avaliação prevista no art. 10, os saldos financeiros remanescentes poderão ser apropriados pela organização social, hipótese em que devem ser aplicados integralmente no desenvolvimento de suas atividades. (grifos nossos)

**Quanto ao § 5º do art. 13:** Outra discrepância prevista na norma. A possibilidade contida neste comando abre margem para que o custo do contrato de gestão não seja devidamente avaliado e comprovado, o que atentaria contra o princípio da economicidade. Contribui, também, para que não haja esforço do contratado no atingimento integral das metas pactuadas, desta feita com inobservância ao princípio da eficiência. Há que se atentar que os recursos são públicos e a aplicação destes requer, além da devida comprovação, a utilização no objeto ao qual se destina, sob pena de, na essência, restar caracterizado o desvio dos recursos. Faz oportuno destacar a fragilidade existente na forma de avaliação e acompanhamento da execução dos contratos de gestão, atualmente em vigor.

Art. 15. É vedada a cessão de servidores da administração pública direta autárquica e fundacional do Estado de qualquer dos poderes, bem como de empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista do Estado, com ou sem ônus para o órgão ou entidade de origem, para servirem ou trabalharem nas organizações sociais de que trata esta Lei.

Parágrafo Único. As Organizações Sociais poderão admitir em seu quadro de pessoal, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, servidores públicos do Estado, de qualquer dos Poderes, autarquias e fundações que se encontrem afastados de suas atividades, para trato de interesse particular nos termos do Art. 115 e seguintes da Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974 (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado do Ceará). (grifos nossos)

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

**Quanto ao parágrafo único do art. 15:** Vejo como inconstitucional o preitado dispositivo que possibilita a cessão de servidor público, mesmo que afastado para trato de interesse particular, a uma Organização Social contratada e remunerada com recursos públicos de contrato de gestão.

Importante destacar que em matéria similar, o Partido Democrático Trabalhista – PDT, irresignado com o disposto no art. 111 da Lei Estadual nº 13.875/2007 que “dispõe sobre o modelo de gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da administração estadual, promove a extinção de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências”, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3917, de 12/07/2007), que tem como Relator o ministro Gilmar Mendes, contra a edição da retromencionada Lei Estadual.

A alegação é que no dispositivo em tela há vício de inconstitucionalidade ao prever que o estado pode solicitar a cessão, com ônus para o cessionário (órgãos públicos), de empregados de entidades que integram os serviços sociais autônomos e de organizações sociais que tenham contrato com o Ceará. E que as cessões previstas nesse preceito normativo não têm caráter eventual, temporário ou excepcional, vez que as atividades a serem desempenhadas por esses empregados são de natureza regular e permanente do próprio poder público.

O PDT indica a violação do artigo 37, caput e incisos II e IX, da Constituição Federal no tocante aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de que a investidura em cargo ou emprego público depende de prévia aprovação em concurso público. E que o cerne da inconstitucionalidade está na relação entre o estado e as organizações sociais, que se dá por meio de contrato de gestão permitindo, em última análise, “que as organizações sociais possam desempenhar determinadas atividades próprias de órgãos públicos”.

**Art. 21-B.** Os contratos de gestão celebrados pelos órgãos e entidades estaduais com Organizações Sociais, deverão observar, exclusivamente, ao disposto nesta Lei e atender às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

~~**Parágrafo único.** Os contratos de gestão anteriores à promulgação desta Lei, independentemente da data de sua publicação, têm vigência, eficácia e execução a partir de suas assinaturas, ficando convalidadas todas as transferências empenhadas e realizadas a partir da assinatura, desde que tenham sido previamente aprovadas pela Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão.~~

**Parágrafo único.** Os contratos de gestão anteriores à promulgação desta Lei, independentemente da data de sua publicação, têm vigência, eficácia e execução a partir de suas assinaturas, ficando convalidadas todas as transferências empenhadas e realizadas a partir da data de sua assinatura. (Nova redação dada pela Lei n.º 15.408, de 12.08.13)

**Quanto ao parágrafo Único do art. 21-B:** Na redação anterior, a lei previa a necessidade de aprovação dos gastos pela Comissão de avaliação. Com a nova redação, até mesmo os gastos irregulares ficam convalidados.

PROCESSO Nº03983/2014-5

O que na verdade se busca com a nova redação da lei em relevo foi convalidar uma situação irregular que não se desfaz, pois os seus efeitos já se protraíram no tempo, já se consumaram, e que já está sendo alvo de questionamento, **circunstâncias que os tornam não passível de convalidação ou desfazimento**, conforme ensina o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia de Pietro, com assento no magistério de Weida Zancaner. (Citados por Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo, Direito Administrativo Descomplicado fls. 494)

Admitir tal esdrúxula hipótese seria compactuar com a possibilidade de retificação de atos administrativos já consumados à margem da normatização editada pelo próprio Poder Público, após ser flagrado, por exemplo, pelo órgão de controle. Seria abrir a porta para casuísmos indesejáveis.

Sobre a convalidação legislativa de pagamentos irregulares efetuados pela Administração Pública, faz-se oportuno colacionar excerto extraído de estudo publicado na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, julho/agosto/setembro 2010 I v.76-n.3-ano XXVIII, em que os autores, Leonardo de Araújo Ferraz – Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Mestre e doutorando pela PUC Minas, e Fernando Vilela Mascarenhas – Acadêmico de Direito da UFMG, defendem que: A lei posterior, nesse contexto, ao buscar retroagir seus efeitos para convalidar o vício pretérito, encontra óbice nas entranhas da política, haja vista que essa medida de regularização tomada a posteriori é mais suscetível de ser barganhada, de ficar ao talante de ajustes, acordos e negociatas políticas que não se coadunam com a escorreita condução dos assuntos de Estado, além de tornar débil o basilar princípio fundamental de República do Brasil, que é o da Separação dos Poderes e seus controles recíprocos. O dispositivo atenta contra os princípios da economicidade e da moralidade.

Neste diapasão, tendo em vista as falhas constantes no precitado diploma legal, se faz necessário que esta Corte de Contas recomende ao Governo do Estado que:

**08) adote as medidas necessárias para a retificação dos seguintes dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, com a redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013: parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, em razão de conterem falhas graves, que vão de encontro aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.**

#### 4 – LIMITES CONSTITUCIONAIS E GESTÃO FISCAL

##### 4.1 – GASTOS COM EDUCAÇÃO

---

17  
*Valéria*

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

Outro ponto que me chamou atenção ao analisar o Relatório Técnico das Contas de Governo de 2013, foi a questão de se considerar certas despesas com gastos com educação.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 212, que os Estados devem aplicar em educação, anualmente, nunca menos que **25%** da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios. A comprovação do atendimento desse regramento constitucional é verificado no **Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE**, peça presente no Relatório Resumido de Execução Orçamentária(LRF).

Ocorre que a Comissão Especial, mediante informações extraídas da base de dados do S2GPR, identificou que foram executadas despesas não relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, em desacordo, portanto, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

A LDB, de observância obrigatória por todos os entes da Federação, estabelece o seguinte regramento:

Art. 70 Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Observando o Relatório Técnico, ficou demonstrado que o Estado do Ceará, incluiu, para fins de limite constitucional, as seguintes despesas:

Em R\$1,00

<b>DESCRIÇÃO DO ITEM DE DESPESA</b>	
Material para festividades e homenagens	R\$ 6.857,00
Festividades e homenagens	R\$ 2.180.787,00
Eventos artísticos e culturais	R\$ 600.001,00

PROCESSO Nº03983/2014-5

Sinalização de novas estradas e ferrovias	R\$ 47.244,00
Anuidades Associativas	R\$ 32.410,00
<b>TOTAL DAS DESPESAS NÃO RELACIONADAS À MDE</b>	<b>R\$ 2.867.301,00</b>

Fonte: Relatório da Comissão do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

De fato, consoante tabela retro, tais despesas não deveriam ter sido consideradas, visto que não se relacionam com a educação. Não obstante tais dispêndios não tenham influenciado no atingimento do limite constitucional de 25%<sup>8</sup>, considerando a necessidade de se demonstrar a fidedignidade dos gastos com educação, esta Conselheira sugere a seguinte recomendação:

**09) à Secretaria da Fazenda – SEFAZ, que nos próximos Demonstrativos da Educação, passe a incluir no Demonstrativo dos Gastos com Educação somente as despesas previstas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases – LDB.**

Outro ponto importante observado pela Comissão, o qual corroboro na íntegra, diz respeito a não conformidade do **Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE** em relação às orientações estabelecidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela STN, 5ª edição, válido para o exercício de 2013, tendo em vista que as despesas não estão segregadas em despesas liquidadas e inscritas em restos a pagar não-processados, conforme citação oriunda do respectivo manual, a seguir transcrito:

Procedimento no encerramento do exercício: considerar nessa coluna as despesas legalmente empenhadas e inscritas em restos a pagar, isto é, que tenham ou não sido liquidadas (respectivamente, restos a pagar processados e não processados). As despesas que ainda não foram liquidadas constituem obrigações preexistentes, decorrentes de contratos, convênios e outros instrumentos.

No encerramento do exercício, as despesas com MDE, inscritas em restos a pagar, processados ou não processados, deverão ser consideradas, para fins de apuração dos percentuais de aplicação estabelecidos na Constituição, desde que haja disponibilidade financeira vinculada à educação.

#### 4.1.1 – FUNDEB

Segundo a Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, pelo menos **60%** (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em **efetivo** exercício na rede pública.

<sup>8</sup> O gasto com educação no Estado do Ceará em 2013 correspondeu a 27,77%. Excluindo-se as despesas não relacionadas, o total chegaria a 27,75%, não interferindo no atingimento do limite constitucional.

PROCESSO Nº03983/2014-5

Entretanto, como bem apontado pela Comissão Especial, a partir da vigência da Lei nº 15.064/2011, o Estado do Ceará adotou um percentual diferenciado, sendo de **80%** para o exercício de 2013, conforme seu artigo 3º transcrito a seguir:

Art. 3º Quando necessário, lei estadual disciplinará a utilização dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, para garantia do cumprimento dos percentuais a serem comprometidos com pagamento do magistério estadual, conforme especificado abaixo:

I - 77% (setenta e sete por cento) para execução do ano de 2012;

**IIº - 80% (oitenta por cento) para execução dos anos de 2013 e 2014;**  
(grifos nossos)

Sobre esse limite, houve uma divergência entre o percentual calculado pela Comissão, que foi de **78,11%** e do percentual publicado pelo Estado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (anexo 8) do RREO, do 6º bimestre de 2013, que foi de **81,20%**. Sobre a diferença, como bem sinalizado pelo Órgão Técnico, esta foi ocasionada pela não exclusão dos restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, no montante de R\$ 36.782.799,00.

Posto isso, considerando que o Estado do Ceará não alcançou o limite percentual mínimo de 80% imposto pelo art. 3º, inciso II, da Lei nº 15.064/2011, acompanho o posicionamento da Comissão.

## 5 – RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL E RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Observando o Relatório da Comissão bem como os demonstrativos que fazem parte do RGF do último quadrimestre e também o RREO do último bimestre de 2013, verifica-se que o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, o Balanço Orçamentário e o Demonstrativo dos Restos Pagar não atenderam na íntegra aos preceitos estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, 5ª edição, válido para o exercício de 2013, conforme a Portaria STN nº 637, de 18 de outubro de 2012.

Ademais, quero destacar a questão do prazo de publicação dos RGF's e dos RREO's. O Relatório da Comissão verificou que o Poder Executivo vem publicando os referidos relatórios no prazo legal, mas ressaltou que **o RREO do último bimestre, e o RGF, do terceiro quadrimestre, não foram publicados na sua versão definitiva no prazo fixado pela LRF.**

<sup>9</sup>A partir da Lei Estadual n.º 15.576, de 07.04.14, o art. 3º, inciso II, passou a ter a seguinte redação:

Art. 3º (OMISSIS)

(...)

**II - 80% (oitenta por cento) para execução até o ano de 2020.**

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

Diante disso, entendeu a Comissão que houve descumprimento dos prazos de publicação definidos nas Constituições Federal e Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destacou ainda a Comissão que a Lei nº 10.028/2000, que 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, em face ao descumprimento do referido dispositivo que prevê punição do agente que lhe der causa com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais.(grifo nosso)

Ademais, cumpre ressaltar que o RREO do 1º bimestre de 2013 também foi publicado com dados provisórios e depois foi republicado com dados definitivos fora do prazo estabelecido pela LRF.

Com relação a essa observação, no que tange ao prazo de publicação dos relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quero destacar que em vários processos que tratam de RGF e RREO, venho observando o descumprimento dos prazos exigidos pela LRF e que é ratificado pelos Manuais de Demonstrativos Fiscais publicado todo ano pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Gostaria de enfatizar que já virou praxe a SEFAZ publicar o RGF do último quadrimestre e o RREO do último bimestre com dados provisórios no prazo exigido pela LRF, e posteriormente republicados com dados definitivos **fora do prazo exigido pela LRF**, fato este que já foi objeto de recomendação nas Contas de Governo de 2011 e 2012.

Além disso, é necessário frisar que o fato de o Poder Executivo divulgar o RREO com dados transitórios tem prejudicado os demais poderes, o Ministério Público bem como os Tribunais de Contas, fazendo com que tais entidades divulguem também os seus RGFs com dados provisórios e depois republiquem com dados definitivos fora do prazo estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000.

Diante disso, concordo na íntegra com a Comissão no sentido de que há descumprimento dos prazos definidos nas Constituições Federal, Estadual e também na Lei de Responsabilidade Fiscal, de publicação do RGF do 3º quadrimestre de 2013 e do RREO do sexto bimestre do mesmo ano.

## **6 – O ESTADO DO CEARÁ NO ÂMBITO DO PROJETO COPA 2014**

Com o objetivo de fortalecer o trabalho de fiscalização preventiva, aproximar metodologias de controle e oferecer à sociedade informações tempestivas sobre o uso do dinheiro

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

público com a realização da Copa 2014, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, juntamente com o Tribunal de Contas da União e os demais Tribunais de Contas dos estados e dos municípios que sediarão os jogos do evento, foram signatários de **Protocolo de Intenções** que constituiu a Rede de Informações para Fiscalização e Controle dos Gastos Públicos na Organização da Copa do Mundo de 2014 (Rede da Copa), celebrado em 25/08/2009, e considerado um novo modelo de fiscalização integrada, que propunha acompanhar o financiamento, o planejamento e a execução de obras e demais projetos elaborados com o fim de preparar o Brasil para receber a Copa do Mundo.

Outro instrumento de parceria foi o **Protocolo de Execução**, celebrado em 11/05/2010, para especificamente tratar das atividades a cargo dos Tribunais de Contas partícipes do Protocolo de Intenções.

Quanto à competência dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais partícipes, a cláusula quarta do Protocolo de Execução dispõe:

**Em consonância com o Protocolo de Intenções, caberá aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, no âmbito da execução prevista neste PROTOCOLO:**

**I - fiscalizar a execução das obras previstas na Matriz de Responsabilidades, assinada pelo respectivo ente federativo, para realização da Copa do Mundo de 2014;**

**II - fornecer, aos demais partícipes, informações obtidas nas ações de controle de sua competência, em especial aquelas que representarem risco para a continuidade das obras ou para a realização dos eventos;**

**III - inserir no Portal TCU COPA 2014 informações sobre os percentuais de execução físico- financeira das obras em seu estado; e**

**IV - inserir no Portal TCU COPA 2014 informações sobre os relatórios produzidos em decorrência das fiscalizações de sua competência.**

Diante do exposto, observa-se que não houve qualquer inovação quanto às competências de cada corte de contas no âmbito do Projeto Copa 2014 em relação aquelas que já estão capituladas nas respectivas cartas magnas, considerando que ao Tribunal de Contas da União compete fiscalizar a regularidade da execução das obras e dos serviços contratados diretamente por órgãos ou entidades federais (inciso II – cláusula terceira) e aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, este quando existir, caberá a fiscalização das obras previstas na Matriz de Responsabilidades para o respectivo ente federativo (inciso I – cláusula quarta).

A **Matriz de Responsabilidades** é o instrumento que trata das áreas prioritárias de infraestrutura das 12 (doze) cidades que sediarão os jogos, como estádios, mobilidade urbana, portos, aeroportos, segurança e turismo e tem como objetivo definir as responsabilidades de cada ente federativo (União, estados, Distrito Federal e municípios) para a execução das medidas conjuntas e projetos imprescindíveis para a realização do Mundial. O documento original foi assinado em 13/01/2010 mas já houve revisões e atualizações das ações.



**PROCESSO Nº03983/2014-5**

Em síntese, para a Matriz de Responsabilidades da cidade de Fortaleza, foram definidas as seguintes intervenções sob a responsabilidade do Governo do Estado do Ceará, financiada por recursos do tesouro Estadual e empréstimos contraídos pelo Estado:

OBRA	RESPONSABILIDADE		CONTROLE
	RECURSOS	EXECUÇÃO	
<b>MOBILIDADE URBANA</b>			
VLT: PARANGABA/MUCURIBE	Governo Estadual (recursos próprios e de financiamento CAIXA)	Governo Estadual	TCE/CE
ESTAÇÕES DO METROFOR: PADRE CÍCERO E MONTESE	Governo Estadual (recursos próprios e de financiamento CAIXA)	Governo Estadual	TCE/CE
<b>ESTÁDIO/ARENA</b>			
REFORMA DO ESTÁDIO CASTELÃO	Governo Estadual (recursos próprios e de financiamento BNDES)	Governo Estadual	TCE/CE

Para maior transparência das ações de controle, o TCU entendeu oportuno criar o portal de fiscalização da Copa ([www.portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/copa2014](http://www.portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/copa2014)), com o objetivo de permitir que o público conheça os resultados das auditorias de forma ágil e fácil. Os relatórios de acompanhamento ficam disponíveis no portal e cada tribunal é responsável por inserir documentos e dados sobre a execução física e financeira das obras que fiscalizar.

Importa inferir que em pesquisa efetuada no portal em apreço em 26 de maio 2014, constatou-se que as informações inseridas por este Tribunal se encontra bastante defasadas, sem atualização há mais de um ano.

Quanto às obras de responsabilidade do Governo do Estado, vale salientar que apenas a reforma do Estádio Castelão foi concluída no tempo previsto, em dezembro de 2012. O VLT/Parangaba, previsto para junho de 2013, e as Estações do METROFOR Padre Cícero e Montese, previstas para dezembro de 2012, apesar do longo decurso de tempo que tiveram para estarem concluídas, encontram-se com apenas 35,61 e 50,22% dos serviços executados, respectivamente.

OBRAS	Prazo Inicial	Prazo 100 dias	Prazo 30 dias
I-VLT Parangaba/ Mucuripe	Jun/13	Final de 2015	Final de 2015

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

2-Estações Pe. Cícero e Juscelino Kubitschek	Dez/ 12	Abr/14	Final de 2014
3- Arena Castelão	Dez/ 12	Dez/12	Dez/12

Fonte: Diário do Nordeste de 13 de maio de 2014 e o Portal Copa Transparente<sup>10</sup>

Desse modo, verifica-se que o Governo do Estado do Ceará não cumpriu o pactuado Protocolo de Intenções da Copa de 2014, demonstrando, assim, sua ineficiência na fiscalização e no monitoramento das obras sob a sua responsabilidade. Assim, tendo em vista o atraso injustificado das obras da Copa e a inércia do Estado em adotar providências com vistas a solucionar o problema, esta Conselheira entente que é relevante **recomendar**:

**10) Ao Governo do Estado do Ceará que adote as medidas necessárias à execução de obras e demais projetos elaborados para a Copa do Mundo de 2014 sob responsabilidade do Estado, cumprindo assim a sua obrigação de fiscalizar e monitorar o bom andamento das obras da Copa de 2014.**

## **7 – DOS RECURSOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - FDI**

Segundo a Comissão desta Corte, a concessão de empréstimo para o programa Gestão do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI foi no montante de R\$ 74.629.341,98 (setenta e quatro milhões, seiscentos e vinte e nove mil, trezentos e quarenta e um reais e noventa e oito centavos).

No item 8.5- Fundos de Financiamento no Setor Produtivo, a Equipe Técnica destaca que “O Art. 209 da Constituição Estadual do Ceará estabelece que o Estado destinará recursos para a constituição e manutenção 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 micros, pequenas e médias empresas, sendo que 50% dos recursos deverão ser aplicados no interior do Estado.”

Em pesquisa efetuada no Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, constata-se o quantitativo repassado a cada empresa beneficiada, conforme se percebe no quadro a seguir:

<b>EMPRESA</b>	<b>MONTANTE EXECUTADO</b>	<b>% DO TOTAL</b>
GRENDENE	R\$ 39.819.302,97	53,36%
CASCAVEL COUROS LTDA	R\$ 12.364.937,88	16,57%
PAQUETÁ CALÇADOS LTDA	R\$ 9.028.768,12	12,10%
BERMAS MARACANAÚ IND E COM DE COURO LTDA	R\$ 5.407.764,28	7,25%
VULCABRAS AZALÉIA CE CALÇADOS E ART. ESP	R\$ 4.689.787,22	6,29%

<sup>10</sup> [http://www.copatransparente.gov.br/visualizacao\\_acao?id=157](http://www.copatransparente.gov.br/visualizacao_acao?id=157)



PROCESSO Nº03983/2014-5

DASS NORDESTE CALÇADOS E ART. ESPORTIVOS	R\$ 1.076.308,66	1,44%
CALÇADOS ANIGER NORDESTE LTDA	R\$ 1.000.000,00	1,34%
DAKOTA NORDESTE S/A	R\$ 563.189,79	0,75%
DEMOCRATA CALÇADOS E ARTEFATOS DE COURO	R\$ 291.764,43	0,39%
CALÇADOS SENADOR POMPEU LTDA	R\$ 4.306,65	0,01%
TOTAL	R\$ 74.618.216,22	100,00%

Fonte: S2GPR

Da análise do quadro, constata-se que a maior parte dos recursos do FDI foi repassada a **apenas 5 empresas**, que detiveram R\$ 71.310.560,00 (setenta e um milhões, trezentos e sessenta mil, seiscentos e quinhentos e sessenta reais) do montante dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial, o que corresponde em termos percentuais a **95,57% do total**.

O art. 209 da Constituição Alencarina determina expressamente a obrigatoriedade do tratamento privilegiado às entidades de pequeno porte, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito do Estado do Ceará.

Com vistas a atender às determinações contidas no aludido dispositivo da Constituição Estadual, foram criados no Estado o Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE e o Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI.

Ocorre que, tendo em vista que no exercício de 2013 não existiu execução orçamentária do FCE, restou ao FDI cumprir o mandamento contido no art. 209 da Constituição Estadual e direcionar 50% do volume total dos aportes destinados a programas de financiamento do setor produtivo em favor dos referidos empreendedores.

Dessa forma, se faz necessário que esta Corte de Contas recomende ao Governo do Estado que:

**11) adote as providências cabíveis para que seja cumprido o que estabelece art. 209 da Constituição Estadual, e que os recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI não fique a concentrado em torno de poucos beneficiários.**

Vale ressaltar que em razão da complexidade das operações do FDI, sobretudo por envolver ações de gestão desenvolvidas por diversos órgãos, e também, pela questão da renúncia de receitas, defendeu a 6ª Inspeção de Controle Externo através do Certificado nº 44/2012, de **18/09/2012**, que fosse realizada uma auditoria diferenciada no referido fundo, conforme transcrição a seguir:

Ao debruçar-se sobre a questão dos empréstimos, verificou-se uma série de ocorrências de alta complexidade, que demanda uma análise muito mais criteriosa e aprofundada do



PROCESSO Nº03983/2014-5

que a inicialmente prevista, sendo elas de diversas naturezas, conforme exposição a seguir:

- A **legislação** do FDI é **extensa, complexa, generalista** e por vezes contém divergências entre seus artigos e incisos, o que dificulta a compreensão dos próprios órgãos e entidades envolvidos na operacionalização do Fundo e, por conseguinte, a obtenção de informações objetivas por parte da equipe técnica, responsável pela análise das contas de gestão;
- A operacionalização do FDI congrega, além do Conselho de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará – **CEDIN** e de um **Conselho Gestor do Fundo**, os seguintes órgãos/entidades da administração pública direta e indireta: **SEFAZ, CEDE, ADECE**, os quais **têm suas contas analisadas em diferentes inspetorias deste TCE**;
- Segundo informações obtidas junto ao CEDE e à ADECE, embora não saibam precisar o embasamento legal, **a gestão do FDI**, incluindo a respectiva operacionalização financeira, **compete ao BRADESCO**, entidade privada não pertencente ao organograma do Estado;
- Não foi possível evidenciar, quando da inspeção inicial, que os órgãos envolvidos estejam desempenhando suas respectivas competências legais quanto à operacionalização do FDI;
- As operações no âmbito do FDI envolvem, além de **empréstimos**, a **renúncia de receitas** em várias modalidades e **perpassam mais de um exercício financeiro**.
- A **ausência de controles**, por parte dos órgãos envolvidos nas atividades de fiscalização das operações do FDI, impossibilita a aferição quanto ao acompanhamento do efetivo retorno, aos cofres públicos, dos benefícios concedidos, bem como das receitas e despesas destes decorrentes;
- Nas Contas de 2008 constam apenas os recursos da ordem de R \$ 85.181.903,37, oriundos do programa PROAPI. Contudo, dados extraídos de documentos disponibilizados pelo BRADESCO, referentes plano financeiro mensal do FDI, indicam a execução de outros programas, que juntos movimentaram R\$ 826.650.646,07;
- Os **relatórios financeiros** do FDI e do BRADESCO **apresentam números divergentes**, quanto ao mesmo período;
- Os **direitos** oriundos dos benefícios concedidos **não são registrados nas contas patrimoniais**. Da mesma forma, nas contas de resultado, **não há registro das receitas** recebidas das empresas beneficiárias do FDI, **tampouco das despesas** originadas dos repasses efetuados à ADECE, ao Bradesco, ao FIT e ao Tesouro Estadual.  
Assim, considerando a **complexidade das operações do FDI**, decorrente das questões acima relacionadas, sobretudo por envolver ações de gestão desenvolvidas por órgãos cuja análise das contas estão sob a competência da 4ª e 6ª Inspeorias; e, também, pela **questão da renúncia de receitas**, afeta à 8ª Inspeoria, verifica-se que o FDI deve ter suas contas examinadas de forma diferenciada.

Outro ponto que me parece ser relevante é a observação da Comissão no sentido de que “a SEFAZ esclarece que foram adotados novos critérios contábeis para evidenciação dos incentivos fiscais do Estado do Ceará...”.

Ocorre que apesar de a Comissão afirmar que 96% dos empréstimos e financiamentos corresponderam a concessão de empréstimos referentes ao FDI, tal informação não pode ser comprovada ao consultar o Balanço Patrimonial Consolidado e o Demonstrativo das Variações

26

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

Patrimoniais, fato esse que pelo menos deveria ser evidenciado em Notas Explicativas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª Edição, válido para o exercício de 2013.

Verifiquei ainda que no Balanço Patrimonial, apesar de existir notas explicativas, não fornece informações detalhadas quanto a contabilização dos empréstimos concedidos ao FDI.

## **8 – DOS GASTOS COM PUBLICIDADE**

Com relação aos gastos com publicidade e Comunicação, em pesquisa na base de dados do SIC e do S2GPR decidimos destacar o total desses gastos envolvendo o exercício de 2006 a 2014, conforme é demonstrada na tabela abaixo:

**TOTAL DE DESPESAS DO ESTADO DO CEARÁ COM SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E COMUNICAÇÃO**

<b>Exercício</b>	<b>Montante Executado*</b>
2006	R\$ 41.348.342,98
2007	R\$ 34.642.351,15
2008	R\$ 84.942.005,09
2009	R\$ 108.345.001,79
2010	R\$ 64.274.180,89
2011	R\$ 82.541.345,59
2012	R\$ 141.825.543,58
2013	R\$ 142.414.078,46
2014	R\$ 44.738.930,34

Fonte: Portal da Transparência e base de dados do SIC e do S2GPR

Nota 1: Com relação ao ano de 2014 o valor corresponde a consulta realizada no portal da transparência do executivo em 23/05/2014;

Nota 2: No ano de 2014, só estão incluídos as despesas do Executivo;

Nota 3: Nos demais anos foram considerados todos os poderes.

\* Os valores encontram-se atualizados pelo IGP-DI até abril de 2014.

Analisando a tabela, verifica-se que houve um aumento expressivo no tocante a esse gasto, no exercício de 2009, exatamente o ano que precedeu as eleições de 2010. Verifica-se que de 2006 a 2007, houve uma redução de 19,35%, de 2007 para 2008 houve um crescimento de 145%, de 2008 para 2009, houve acréscimo de 27,55%, de 2009 a 2010, redução de 68,5%, de 2011 a 2010, acréscimo de 28,42%, de 2012 a 2011 um incremento de 71,82% e de 2013 a 2012, aumento de 0,41%.



**PROCESSO Nº03983/2014-5**

No contexto desses gastos, observei que dentre os fornecedores desses serviços, verifica-se que a maior parte ficam concentrados em torno das seguintes empresas: **PROPEG COMUNICACAO LTDA, SLOGAN PROPAGANDA LTDA, VERVE COMUNICACAO LTDA e MOTA COMUNICACAO LTDA**, correspondendo a um percentual de 98,93% do total de gastos no ano de 2013, só com publicidade, excluindo nesses casos os serviços de comunicação em um total de 37 (trinta e sete) fornecedores, já em 2012 o percentual foi de 87,57%, considerando um total de 17 (dezesete fornecedores).

Diante do aumento verificado nos últimos anos dos dispêndios com comunicação e publicidade, e considerando que outros Estados da Federação adotam limites para gastos com publicidade e comunicação, entendo que se faz necessário recomendar:

**12) ao Governo do Estado do Ceará que defina limites para gastos com publicidade e comunicação.**

**9 – ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2012**

A Comissão Especial desta Corte de Contas, no “Capítulo 10 - ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2012”, analisou o cumprimento e a adoção das providências recomendadas aos órgãos estaduais competentes no Parecer Prévio emitido por este Tribunal nas contas de 2012.

Adere-se, em parte, ao posicionamento do Órgão Técnico, com algumas divergências em relação a alguns pontos listados a seguir, que, no entender desta Conselheira não foram atendidos, necessitando, por conseguinte, se recomendar novamente no exercício de 2013, senão vejamos.

**9.1 – RECOMENDAÇÃO Nº 01**

**RECOMENDAÇÃO 01** - À Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG que, quando da alocação dos recursos do FECOP, atente para uma proporcional repartição do orçamento do referido fundo por Região, de modo a considerar, como prioritário, o critério de concentração populacional daqueles extremamente pobres na distribuição desses recursos.

**COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Segundo Relatório do Controle Interno:

*Segundo divulgação do IPECE sobre o censo demográfico realizado pelo IBGE de 2010, a população cearense que apresenta uma Renda Domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo é de aproximadamente 4.479.349 habitantes, distribuídos em todo*



**PROCESSO Nº03983/2014-5**

*Estado. Com isso, analisando o quantitativo dessa população em termos absolutos e dividindo em macrorregião, conforme quadro a seguir, podemos destacar duas macrorregiões, a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) que detém uma maior concentração dessa população, um percentual de 31,28% do total, ou seja, perfazendo do total de 1.401.109 habitantes, e a macrorregião do Cariri/Centro Sul com 17,76%, ou seja, 795.468 habitantes.*

*... os recursos do FECOP estão concentrados na RMF, com 47,40% e na Cariri/Centro Sul com 12,84%, que perfazem um total de 60,24% do total da população. Com isso, o governo do Estado já vem priorizando na alocação dos recursos do FECOP as regiões com maior concentração populacional de extrema pobreza.*

A destinação dos recursos do FECOP no exercício de 2013 concentrou a destinação de mais 50% em duas regiões, de acordo com a tabela.

[...]

Desse modo, diante das informações apresentadas, restou comprovado o atendimento da proporcionalidade na distribuição dos recursos do FECOP com relação à concentração populacional daqueles extremamente pobres.

**POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Segundo a Nota Técnica nº 38 do IPECE, de 08/2009, um dos principais critérios utilizados na definição da linha de pobreza no Brasil estabelece que um indivíduo é considerado pobre se este possui renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo. Esta definição de pobreza é amplamente utilizada como critério de elegibilidade para programas governamentais voltados para a população vulnerável. Já a linha de extrema pobreza ou indigência é definida em 1/4 de um salário mínimo por mês.

Nas Contas do Governador de 2012, a Comissão Técnica fundamentou a recomendação em tela considerando a linha de extrema pobreza, com base no Enfoque Econômico nº 50, de 03/10/2012. Com a divulgação da lista dos municípios cearenses com as respectivas populações extremamente pobres, ela elaborou o seguinte demonstrativo:

Região	População Extremamente Pobre	Percentual de Pobres
RMF	260.929	17%
Litoral Oeste	264.879	18%
Sobral Ibiapaba	206.182	14%
Sertão Inhamuns	128.601	9%
Sertão Central	183.657	12%
Baturité	59.591	4%
Litoral Leste	109.625	7%



**PROCESSO Nº03983/2014-5**

Cariri Centro Sul	289.460	20%
TOTAL	1.502.924	100%

Ocorre que o Parecer complementar da Controladoria Geral do Estado – CGE nas presentes Contas embasou suas justificativas na população da linha de pobreza, destacando que a população da Região Metropolitana de Fortaleza – RMF apresenta um total de 1.401.109 habitantes e a macrorregião do Cariri/Centro Sul, 795.468 habitantes. Desta forma, os dados foram, obviamente, diferentes, bem mais expressivos que o da tabela anterior:

MACROREGIÃO	Nº DE MUNICÍPIOS	% EM RELAÇÃO AO TOTAL DE PESSOAS COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITAL INFERIOR A 1/2 SALÁRIO MÍNIMO
RMF	15	31,28%
LITORAL OESTE	27	13%
SOBRAL/IBIAPABA	29	12%
SERTÃO DE INHAMUS	16	6%
SERTÃO CENTRAL	21	9%
BATURITÉ	13	3%
LITORAL LESTE/ JAGUARIBE	21	7%
CARIRI/ CENTRO SUL	42	18%
ESTADO DO CEARÁ	0	0%
TOTAL	184	100

Fonte: GEF/ SEFAZ e IPECE/ CENSO 2010

Na oportunidade, a CGE também apresenta em seu parecer a aplicação dos recursos do FECOP em 2013:

MACROREGIÃO	2013
RMF	47,40%
Litoral Oeste	8,07%
Sobral/Ibiapaba	8,44%
Sertão de Inhamuns	5,99%
Sertão Central	8,24%
Baturité	2,58%
Litoral Leste/Jaguaribe	6,44%
Cariri/Centro Sul	12,84%
Estado do Ceará	0,00%

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

TOTAL 100%

Analisando os demonstrativos acima, verifica-se que mais de 47% dos recursos empenhados pelo Fundo foram absorvidos pela RMF, enquanto que o Cariri/CentroSul, que apresentou o maior número de extremamente pobres, apenas 12,84% das despesas foram custeadas com recursos do FECOP.

Diante do exposto, entendo que a recomendação em tela deve ser mantida, pois tem o objetivo de priorizar a população das regiões extremamente pobres, portanto com renda inferior a 1/4 de um salário mínimo por mês.

**9.2 – RECOMENDAÇÃO Nº 02**

**RECOMENDAÇÃO 02** - Aos órgãos e às entidades da Administração Pública Estadual que, quando do manejo dos recursos do FECOP, envidem esforços no sentido de priorizar as áreas sensíveis do referido fundo (nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar), destinando especial atenção às funções saúde e saneamento.

**COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Segundo Relatório do Controle Interno:


*Em 2013, foi publicada a Lei Complementar nº 126, que acrescenta o §5º ao art. 1º da Lei Complementar nº 37, que instituiu o FECOP. Essa nova legislação ampliou a utilização dos recursos do FECOP em ações voltadas à Educação Profissional e outras modalidades de preparação para o trabalho integrado ao Ensino Médio, inclusive por Meio das Organizações Sociais, devidamente qualificadas pelo Poder Executivo Estadual.*

*O governo do Estado vem aumentando a aplicação dos recursos do FECOP como pode constatar no quadro a seguir, onde em 2012 foram empenhados recursos na ordem de R\$ 285.248.968,08 e em 2013 um montante de R\$ 405.457.151,23, apresentando um incremento de 42,14%. Esses recursos foram distribuídos prioritariamente em Educação Básica, Desenvolvimento Social e Trabalho, Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária e Desenvolvimento Urbano e Integração Regional.*

Ante o exposto, ressalta-se o incremento de 42,14% na execução orçamentária dos recursos do FECOP de 2012 para 2013, bem como a aplicação de recursos em áreas sensíveis à pobreza, como: Educação Básica, Desenvolvimento Social e Trabalho, Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária e Desenvolvimento Urbano.

**POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Com a publicação da **Lei Complementar nº 126**, que acrescenta o §5º ao art. 1º da Lei Complementar nº 37, que instituiu o FECOP, verificamos que houve uma ampliação na utilização dos recursos do FECOP em ações voltadas à Educação Profissional e outras

31  


## PROCESSO Nº03983/2014-5

modalidades de preparação para o trabalho integrado ao Ensino Médio, inclusive por Meio das Organizações Sociais, devidamente qualificadas pelo Poder Executivo Estadual.

Todavia, não foi possível verificar incrementos na área da **saúde**, um dos pontos exigidos na recomendação. Nesse sentido entendo que tal recomendação foi parcialmente atendida, sendo necessário ser mantida.

### 9.3 – RECOMENDAÇÃO Nº 03

**RECOMENDAÇÃO 03** - À Administração Pública Estadual direta e indireta que promova a devida execução orçamentária dos recursos advindos do FECOP, com o objetivo de viabilizar para toda a população do Ceará acesso a níveis dignos de subsistência.

#### COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:

Em consulta à base de dados da despesa do S2GPR, verificou-se o percentual de 74,8% para a execução das despesas previstas na fonte de recursos do FECOP, percentual este praticamente coincidente com o limite definido pela CGE como aceitável (75%).

#### POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:

Considerando que o FECOP representa um instrumento constitucional de fundamental importância para a erradicação da pobreza, entendo que o percentual de pelo menos 90% seria o percentual ideal para a execução das despesas previstas na fonte de recursos do Fundo em relevo.

Desta forma considero que a recomendação em relevo deve ser mantida.

### 9.4 – RECOMENDAÇÃO Nº 09

**RECOMENDAÇÃO 09** - 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.

#### COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:

Conforme apontado no item 2.4 deste Relatório, a Lei Orçamentária Anual de 2013, do mesmo modo que sua antecessora, detalhou a despesa somente até o Grupo de Natureza e não até a modalidade de aplicação, o que contraria o Princípio Orçamentário da Especificação, bem como as disposições contidas na Portaria Interministerial – STN/MPOG nº 163/2001. Entretanto, tal ocorrência já se encontra atendida na LOA 2014 (Lei 15.495/2013).

#### POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:

## PROCESSO Nº03983/2014-5

Analisando a Lei Orçamentária Anual de 2013, verifica-se que a despesa foi detalhada somente até o Grupo de Natureza e não até a modalidade de aplicação o que contraria o princípio Orçamentário da Especificação e as disposições contidas na Portaria Interministerial – STN/MPOG nº 163/2001, como bem já foi mencionado pela comissão

Considerando que a LOA de 2013, faz parte das Contas de governo de 2013, entendo que a aludida recomendação não foi atendida. O fato de tal ocorrência já ter sido sanada na LOA de 2014 (Lei 15.495/2013) não é justificativa para afirmar que tal ocorrência foi atendida.

### 9.5 – RECOMENDAÇÕES Nºs 30 a 36

**RECOMENDAÇÃO 30** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que analisem as prestações de contas apresentadas pelos convenientes no prazo de 60 dias, a fim de comprovar a boa e regular aplicação das verbas públicas, em cumprimento às disposições contidas nos arts. 25 e 26 da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01, de 27 de Janeiro de 2005 e no art. 37 da Lei Complementar nº 119/2012.

**RECOMENDAÇÃO 31** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, com base no art. 116, §3º da Lei nº 8.666/93, somente procedam a liberação de novos repasses ou a realização de novos convênios com o mesmo objeto quando aprovadas as contas apresentadas e atestada a situação de adimplência daquele que recebeu verbas do erário.

**RECOMENDAÇÃO 32** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, tendo em vista que a não apresentação das prestações de contas e também a reprovação das prestações de contas apresentadas implicam a situação de inadimplência das entidades convenientes, adotem as providências necessárias a fim de instaurar a devida Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária.

**RECOMENDAÇÃO 33** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que verifiquem de forma categórica a habilitação jurídica e a capacidade técnico-operacional das entidades convenientes para realizarem os objetos dos ajustes celebrados (art. 116, c/c o art. 27, ambos da Lei nº 8666/93), a fim de evitar desvios de recursos públicos.

**RECOMENDAÇÃO 34** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que somente formalizem convênios na medida em que disponham de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de Trabalho, acompanhar, orientar e fiscalizar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas.

**RECOMENDAÇÃO 35** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que não utilizem prestadores de serviços (terceirizados) na fiscalização dos convênios celebrados e na análise das Prestações de Contas dos convenientes, bem como afastem os terceirizados que executam, atualmente, estas funções.

**RECOMENDAÇÃO 36** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que cumpram os requisitos descritos no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal,

## PROCESSO Nº03983/2014-5

principalmente a autorização em lei específica, no tocante aos repasses para entidades privadas com fins lucrativos.

### COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:

Sobre as referidas recomendações, esclarece a CGE no Relatório de Controle Interno:

*As Transferências de Recursos Financeiros por meio de Convênios e Instrumentos Congêneres foi exatamente o primeiro processo definido a ser realizado seguindo a metodologia do Controle Interno Preventivo, a qual prevê: o Mapeamento de processos organizacionais críticos; a Modelagem e validação de processos, mediante identificação de riscos e estabelecimento de pontos de controle; o Monitoramento da execução dos processos mapeados e validados (controle formal); e a Fiscalização da execução das ações governamentais (controle finalístico).*

*Seguindo a metodologia prevista, o processo de Transferências de Recursos Financeiros por meio de Convênios e Instrumentos Congêneres foi Mapeado, Modelado e Validado por um grupo integrado por CGE, PGE, SEFAZ e SEPLAG, coordenados pela primeira, sendo a matéria compartilhada, apresentada e discutida com as Secretarias envolvidas no processo. A implementação efetiva do processo já se iniciou e deve ser concluída no decorrer do exercício corrente em estrita observância à legislação que rege a matéria, conforme mostrado adiante.*

*O processo mapeado identifica as etapas e atores mostrando o que deve ser feito, quem deve fazer e em que momento. Tudo funcionando de forma sequenciada, lógica, com suporte de ferramenta informatizada voltada para o alcance de resultados e a conformidade legal dos atos praticados.*

*A transferência de recursos financeiros por meio de convênios e quaisquer instrumentos congêneres deverá obedecer, no mínimo, às seguintes etapas:*

- I. Divulgação de Programas;*
- II. Cadastramento de Parceiros;*
- III. Aprovação ou Seleção de Plano de Trabalho;*
- IV. Celebração do Instrumento;*
- V. Execução, Acompanhamento e Fiscalização;*
- VI. Prestação ou Tomada de Contas.*

*Todo o processo está fundamentado em legislação de suporte constituída pela:*

*Emenda a Constituição Estadual nº. 75/2012;*

*Lei Complementar Estadual nº. 119/2012;*

*Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente;*

*Decreto Estadual nº. 31.406/2014 (Regulamenta Parte da Lei Complementar nº. 119/2012, correspondente as etapas de I a IV, mostradas no tópico anterior, as quais já estão sob a égide no novo regramento.*

*Portaria CGE nº. 031/2014.*

*...*

*Por todo o exposto, finaliza-se esse tópico destacando que a adoção dessa nova forma de atuação voltada para a gestão de processos com foco em riscos tem como resultados esperados, obter níveis satisfatórios de aderência aos pontos de controles preventivos implantados; o alcance dos objetivos e metas planejados; mitigar os riscos que afetam negativamente o processo de gestão; eficiência no uso de recursos; eficácia na disponibilização de bens e serviços; e a conformidade legal dos atos administrativos.*

Ante o exposto, destaca-se que a 14ª Inspeção de Controle Externo tem por finalidade realizar atividades de inspeção e auditoria relacionadas a convênios, acordos, ajustes e outros

## PROCESSO Nº03983/2014-5

instrumentos congêneres celebrados pelo Poder Público Estadual, bem como instruir processos de tomada de contas especial tratando de recursos aplicados em razão das relações jurídicas construídas a partir desses instrumentos. Portanto, a legalidade e o gerenciamento das transferências voluntárias são verificadas por inspetoria especializada desta Corte de Contas.

### POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:

Tendo em vista as reiteradas falhas nas Transferências de Recursos Financeiros por meio de Convênios e Instrumentos Congêneres, as quais vêm trazendo graves danos ao erário estadual, e considerando a afirmativa da Comissão Técnica que um grupo de trabalho integrado pela CGE, PGE, SEFAZ e SEPLAG, coordenados pela primeira, trabalham em um processo definido seguindo a metodologia do Controle Interno Preventivo, e que tal projeto ainda não foi concluído para que se faça uma análise do seu conteúdo, entendo que não existe razão para que as recomendações de nº 30 até nº 36 devam ser atendidas, devendo ser, portanto, repisadas em 2013.

### 9.6 – RECOMENDAÇÃO Nº 038

**RECOMENDAÇÃO 38** - À Secretaria do Planejamento e Gestão e Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal que dêem 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.

### COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:

Sobre as referidas recomendações, esclarece a CGE no Relatório de Controle Interno:

*Relativamente ao Programa Estadual de Incentivo as Organizações Sociais foram editadas as Leis nº 15.356, de 04 de junho de 2013 e nº 15.408, de 12 de agosto de 2013, que procederam alterações na Lei nº 12.781, de 30 de Dezembro de 1997.*

*De acordo com a citada legislação, o Poder Executivo poderá, mediante Decreto, qualificar como Organizações Sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à assistência social, à saúde, ao trabalho, à educação, à cultura, ao turismo, à gestão ambiental, à habitação, à ciência e tecnologia, à agricultura, à organização agrária, ao urbanismo, ao saneamento, ao desporto e lazer; com o objetivo de fomentar a descentralização de atividades e serviços públicos não exclusivos desempenhados por órgãos ou entidades públicas estaduais, observadas as seguintes diretrizes:*

*adoção de critérios que assegurem a otimização do padrão de qualidade na execução dos serviços e no atendimento ao cidadão;*

*promoção de meios que favoreçam efetiva redução de formalidades burocráticas para o acesso aos serviços;*

*adoção de mecanismos que possibilitem a integração, entre os setores públicos do Estado, a sociedade e o setor privado;*

*manutenção de sistema de programação e acompanhamento de suas atividades que permitam a avaliação da eficácia quanto aos resultados;*

*promoção da melhoria da eficiência e qualidade dos serviços e atividades de interesse público, do ponto de vista econômico, operacional e administrativo; e*

## PROCESSO Nº03983/2014-5

*redução de custos, racionalização de despesas com bens e serviços coletivos e transparência na sua alocação e utilização.*

*As novas regras trouxeram modificações na composição dos Conselhos de Administração e Fiscal, no conteúdo a ser contemplado nas cláusulas dos Contratos de Gestão, Fortalecimentos da Comissão de Avaliação por meio de novas incumbências e alterações na forma de contratação de pessoal pela Organização Social, dentre outras.*

Ante o exposto, esta Comissão entende que os esclarecimentos apresentados são suficientes para o atendimento desta recomendação.

### POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:

Como tratado anteriormente em minha manifestação, a legislação que trata das Organizações Sociais, a Lei nº 12.781, de 30 de Dezembro de 1997, com a nova redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013 apresenta diversas discrepâncias, as quais se encontram dispostas nos parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, fazendo com que a recomendação em tela seja considerada **não atendida**:

**parágrafo 4º do art. 13** É inconcebível a possibilidade da Organização Social, mesmo que por intermédio do seu Conselho Fiscal, autorizar o remanejamento de um recurso que a rigor não lhe pertence, que numa necessidade de complementação orçamentária deveria ser por decreto.

**parágrafo 5º do art. 13:** A possibilidade contida neste comando abre margem para que o custo do contrato de gestão não seja devidamente avaliado e comprovado, o que atentaria contra o princípio da economicidade, contribuindo ainda para que não haja esforço do contratado no atingimento integral das metas pactuadas.

**parágrafo único do art. 15:** Tal dispositivo tem cunho inconstitucional, pois viola o artigo 37, caput e incisos II e IX, já que possibilita a cessão de empregado contratado pela Organização Social, pago com recursos de contrato de gestão, para nomeação em cargo de comissão nos órgãos e entidades do Poder Executivo, podendo gerar grave dano ao Erário. O PDT ajuizou a ADI 3917 referente a mesma matéria.

**parágrafo único do art. 21-B:** Com a nova redação, até mesmo os gastos irregulares ficam convalidados. Admitir tal esdrúxula hipótese seria compactuar com a possibilidade de retificação de atos administrativos já consumados à margem da normatização editada pelo próprio Poder Público, após ser flagrado, por exemplo, pelo órgão de controle.

Necessário, portanto, repisar a recomendação.

### 9.7 - RECOMENDAÇÃO Nº 063

**RECOMENDAÇÃO 63** - À Secretaria da Fazenda que evidencie em quadros e notas explicativas às Demonstrações Contábeis da Lei nº 4.320/64, bem como nos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, as informações relevantes, complementares ou

36  




## **PROCESSO Nº03983/2014-5**

suplementares e aquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes no corpo das demonstrações, tais como os grupos de contas genéricos com valores expressivos.

### **COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Após análise do Relatório Contábil, constata-se a inclusão de Tabelas Demonstrativas das contas genéricas, como por exemplo a tabela 124, da pag. 183, que detalha a conta Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo e a Tabela 126 da pag. 184 a especifica os Créditos a Longo Prazo.

### **POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Analisando os demonstrativos contábeis, bem como os demonstrativos da LRF, que compõem o Relatório de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido de Execução orçamentária, constantes do Balanço Geral, verifico que apesar de existirem notas explicativas, estas não esclarecem todas as informações relevantes que possam ser informadas nos demonstrativos contábeis segundo a Lei nº 4320/64, bem como nos demonstrativos que fazem parte do RGF e do RREO.

Ademais, quero destacar que analisando vários processos que abordam os Demonstrativos da LRF, no caso RREO e RGF, observo que os mesmos apresentam notas explicativas, entretanto, essas notas praticamente não esclarecem nada.

Portanto, entendo que a referida recomendação foi atendida parcialmente tendo em vista que apesar de se verificar quadros e notas explicativas elas não atendem um dos objetivos da contabilidade que é de evidenciar informações.

### **9.8 – RECOMENDAÇÃO Nº 068**

**RECOMENDAÇÃO 68** - À Secretaria da Fazenda que evidencie, nas Variações Qualitativas da Demonstração das Variações Patrimoniais, a movimentação relativas aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI.

### **COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Quanto a esta Recomendação, a SEFAZ esclarece que foi atendida nas demonstrações Contábeis do exercício de 2013. Em consulta ao item 7.4.1 deste relatório pode-se constatar que a Demonstração das Variações Patrimoniais do exercício de 2013, evidenciou a conta Empréstimos e Financiamentos concedidos pelo Estado do Ceará a título de Empréstimos, dos quais 96% do total desta conta refere-se a concessões para o FDI.

### **POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

37

## PROCESSO Nº03983/2014-5

Analisando o referido demonstrativo bem como o Balanço Patrimonial consolidado, não se consegue visualizar em ambos os demonstrativos o valor que realmente se refere aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI, apesar da comissão ter afirmado que 96%, (R\$ 74.629.341,98) é referente a concessão de empréstimo para o programa Gestão do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI.

Os demonstrativos contábeis devem ser claros no sentido de prestar informações principalmente no que tange aos empréstimos que envolve o FDI.

Ademais, quero destacar que todos esses valores referente ao FDI deveria constar de forma clara e pormenorizado no Balanço Patrimonial e na Demonstração das variações Patrimoniais respaldadas por verdadeiras notas explicativas de forma atender ao Manual de Demonstrativos Ficais aplicada ao setor Público.

Por isso, entendo que a referida recomendação não foi atendida.

### 9.9 – RECOMENDAÇÃO Nº 70

**RECOMENDAÇÃO 70** - À Secretaria da Fazenda para que sejam feitos ajustes no Balanço Orçamentário, a fim de que apresente os reais valores das despesas orçamentárias pagas no exercício, uma vez que, no demonstrativo contábil 2012, o total das despesas pagas está evidenciado pelo seu valor líquido expurgadas as consignações.


### COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:

Conforme apontado no item 7.1.2 deste Relatório, foram apontadas divergências entre o Balanço Orçamentário e Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo XVII). Tal divergência decorre do procedimento adotado pela Secretaria da Fazenda na contabilização das consignações, procedimento este explicado no Relatório do Balanço Geral do ano anterior e acolhido por esta Comissão no Relatório Técnico alusivo ao exercício 2012.

### POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:

Importante destacar que o montante de Resto a Pagar seja do Anexo I (demonstração de execução dos restos a pagar não processados) ou do Anexo II (demonstração de execução dos restos a pagar processados) do Balanço Orçamentário necessariamente tem que apresentar o mesmo valor contabilizado no Anexo 17 da Lei 4320/64 (Demonstrativo da Dívida Flutuante), fato esse que não foi verificado conforme relato da comissão, fls. 190/191.

Apesar da comissão ter acolhido o procedimento adotado pela SEFAZ para justificar tal diferença, entendo que tal procedimento não justifica no sentido de considerar a aludida recomendação como sendo atendida, pois tal divergência não era para existir.

38  




**PROCESSO Nº03983/2014-5**

**9.10 – RECOMENDAÇÃO Nº 76**

**RECOMENDAÇÃO 76** - 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.

**COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

A referida matéria não será abordada neste relatório, tendo em vista a existência de processo específico para este fim, sob o nº 4437/2013-9, em tramitação neste Tribunal.

**POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Considerando que a comissão afirma que a questão acima ainda não teve um desfecho final em virtude de encontrar-se em processo de auditoria, entendo que a mesma deva permanecer como recomendação.

**9.11 – RECOMENDAÇÃO Nº 79**

**RECOMENDAÇÃO 79** - 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, com fulcro no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 6º, inciso I e art. 8º, ambos da Lei nº 12.527/2011.

**COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Segundo a CGE, os documentos atinentes às Contas de Governo estão disponibilizados no PORTAL DA TRANSPARÊNCIA no endereço: [www.transparência.ce.gov.br](http://www.transparência.ce.gov.br).

**POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Em pesquisa efetuada no Portal da Transparência do Poder Executivo em 29/05/2014, foi verificado no link “Relatório e Parecer Prévio do Controle Externo”, os relatórios técnicos e os pareceres prévios de 2000 a 2012, e em outro LINK (Balanço Geral do Estado), não foi possível identificar os balanços de 2000 a 2007, ou seja, só está disponível os de 2008 a 2012. Portanto, verifica-se que a recomendação **não foi atendida na íntegra**.

**9.12 – RECOMENDAÇÕES Nºs 80 a 83**

**RECOMENDAÇÃO 80** - 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.



**PROCESSO Nº03983/2014-5**

**RECOMENDAÇÃO 81** - 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.

**RECOMENDAÇÃO 82** - 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.

**RECOMENDAÇÃO 83** - A todas as Secretarias do Estado que proibam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público.

**COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Conforme informações da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), é política do Governo do Estado do Ceará a autorização de terceirizações destinadas à execução das atividades-meio dos órgãos, com o intuito de tornar a Administração Pública mais eficiente e econômica, “liberando o Estado para agir em assuntos finalísticos e de maior interesse da coletividade”. Assim, a CGE enfatiza que atividades de Conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, manutenção de prédios, equipamentos e instalações, entre outros, considerados como de apoio, acessórios, instrumentais ou complementares [...] deverão ser contratados prioritariamente através de terceirização.

De acordo com os dados apresentados no Capítulo 3 – Execução Orçamentária, os valores empenhados em Serviços de Terceiros, representados por Locação de Mão de Obra, Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física e Jurídica e Serviços de Consultoria, no exercício de 2013, foi de R\$ 2.428.928.423,00. Constatou-se que o montante empenhado no elemento Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, no exercício de 2013, representam 8,42% do total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais. Constatou-se, ainda, que os valores empenhados neste elemento pelas entidades vinculadas a Secretaria da Saúde representam, em alguns casos, três vezes mais os valores empenhados no grupo Pessoal e Encargos Sociais.

Para a CGE, o aumento das despesas nestes elementos decorre da ampliação dos serviços prestados pelo Estado, seja por meio da implantação ou da ampliação dos serviços e equipamentos públicos. No que concerne à terceirização na área da Saúde, as despesas referem-se principalmente a pagamento das Cooperativas Médicas. A CGE informa também o quantitativo de servidores efetivos contratados pelo Estado no exercício de 2013 (3.806), valor este significativamente superior ao verificado em 2012 (305).

Cabe ressaltar que para uma análise mais aprofundada da matéria, estão sendo realizadas auditorias específicas, por esta Corte de Contas, em órgãos/entidades da Administração Pública.

**POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

No que concerne às recomendações referentes à terceirização de mão de obra, como tratado na presente Declaração de Voto, verificou-se um aumento expressivo no exercício de 2013, sobretudo na terceirização de atividade-fim, consignada na rubrica 34, que evoluiu 34,45%

## PROCESSO Nº03983/2014-5

em relação ao ano de 2012. Os gastos na atividade-meio aumentaram **12,68%** em comparação ao exercício anterior, o que evidencia que a ocorrência persistiu no exercício de 2013.

Ressalte-se que o fato de haver uma auditoria no âmbito desta Corte de Contas sobre a terceirização de mão de obra no Estado, tal circunstância não tem o condão de sanar as ocorrências novamente verificadas cujos efeitos negativos já se encontram materializados, sendo necessário recomendar novamente para o exercício de 2013.

### 9.13 – RECOMENDAÇÃO Nº 084

**RECOMENDAÇÃO 84** - 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.

### COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:

Nos esclarecimentos apresentados, a CGE ressalta que:

*[...] a regra imposta pela Constituição Federal está sendo plenamente atendida pelo disposto na Lei estadual nº 11.966, de 17 de junho de 1992, com alteração da Lei Estadual nº 14.508/2009, que definiu que os cargos de nível hierárquico até DAS-2 são de exercício privativo de servidores de carreira.*

*A restrição prevista na referida lei estadual configura-se mais salutar do que a simples definição de um percentual, eis que se reservam aos servidores de carreira todos os cargos de nível estrutural administrativo diário, corriqueiro, responsável pelas atividades do dia-a-dia da Administração, facultando-se o provimento por terceiros unicamente dos cargos de Direção, Gerência e Assessoramento Superior, que exigem tal possibilidade face à confiança estrita inerente a tais funções.*

*Demais, atualmente, conforme informações da Secretaria do Planejamento e Gestão, existem 4.279 cargos de provimento em comissão de nível hierárquico até DAS-2, o que equivale a aproximadamente 55% do total de cargos comissionados da estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Portanto, a forma adotada pelo Estado é, incontestavelmente, mais salutar, visto que mais da metade dos cargos comissionados existentes na estrutura administrativa são de exercício privativo de servidores de carreira. Ademais, cumpre esclarecer que, se há norma vigente que estabelece reserva de cargos para servidores de carreira, deve o Estado cumprir a determinação legal, sob pena de vilipendiar o princípio da legalidade.*

*E mais: se recusar aplicação à lei vigente, o ato do Estado também incidiria em inconstitucionalidade direta, na medida em que não mais haveria reserva alguma de vagas para servidores.*

*Por fim, releva anotar que não compete ao Tribunal de Contas do Estado impor, de forma direta ou indireta, que o Executivo inicie a atividade legislativa, para atendimento de uma forma de interpretar a Constituição Federal que o TCE considere mais correta.*

*Outrossim, a recomendação indica a ausência de previsão legal das atribuições dos cargos comissionados criados por lei estadual.*

...

## PROCESSO Nº03983/2014-5

*Note-se que o art. 37, inciso V, prevê, de forma expressa, as atribuições a serem exercidas pelos ocupantes de cargos em comissão, quais sejam: direção, chefia e assessoramento.*

*Portanto, os ocupantes de cargo em comissão dirigirão, chefiarão e assessorarão as atividades desenvolvidas pelo órgão da Administração Pública no qual estejam lotados, de acordo com as competências daquela unidade administrativa.*

*É nítido que inexistente qualquer determinação constitucional no sentido de que as leis que criam cargos e funções em comissão disponham no próprio texto as suas atribuições.*

*Sequer se vislumbra a possibilidade de entendimento diverso, uma vez que os cargos criados para a Administração Pública são destinados aos Órgãos/Entidades dela integrantes, cujas competências encontram-se definidas nos Decretos ou Regimentos Internos que os regulamentam. Afinal, cada uma dessas unidades administrativas tem atividades próprias, inerentes às suas funções institucionais.*

Ante o exposto, esta Comissão acolhe os esclarecimentos apresentados.

### POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:

Observa-se que novamente o Controle Interno registra que o Estado do Ceará está atendendo o mandamento constitucional (art. 37, V) através da **Lei nº 11.966/92**, a qual teria definido que os cargos de nível hierárquico até DAS-2 são privativos de servidores de carreira, e que os cargos em comissão, por natureza, prestam-se a direção, chefia e assessoramento.

Ocorre que o entendimento da CGE é equivocado na medida em que a Lei nº 11.966/1992 não estipula o percentual mínimo de cargos em comissão a serem ocupados por servidores efetivos, mas tão somente faz a distinção entre os cargos de quais símbolos serão ocupados por servidores de carreira daqueles que poderão ser ocupados por servidores exclusivamente comissionados, **sem qualquer relação com o total de cargos de provimento em comissão.**

Importante observar que tal recomendação, repisada ano após ano por este Tribunal de Contas, não se trata de um posicionamento desarrazoado ou isolado. O próprio Supremo Tribunal Federal – STF assim entende a matéria. É o que se observa através de parte do voto do Ministro Joaquim Barbosa na ADI 3233, *in verbis*:

O Supremo Tribunal Federal tem interpretado essa norma como exigência de que a exceção à regra do provimento de cargos por concurso público só se justifica concretamente com a demonstração – e a devida regulamentação por lei – de que as atribuições de determinado cargo sejam bem atendidas por meio do provimento em comissão, no qual se exige relação de confiança entre a autoridade competente para efetuar a nomeação e o servidor nomeado (ADI 1.141, rel. min. Ellen Gracie, Pleno, DJ de 29.08.2003; ADI 2.427-MC, rel. min. Nelson Jobim, Pleno DJ de 08.08.2003). Esse entendimento já se consolidara sob a vigência da Constituição anterior (Rp 1.368, rel. min. Moreira Alves, Pleno, j. 21.05.1987; Rp 1.282, rel. min. Octavio Galotti, Pleno, j. 12.12.1985). (grifos nossos)

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

Dessa forma, dada a relevância da matéria e considerando que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará tem competência constitucional para auxiliar o Poder Legislativo no exercício **controle externo**, esta Conselheira entende que a recomendação não foi atendida motivo pelo qual reitera a orientação no sentido de que o Poder Executivo 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.

**10. OCORRÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2013**

No quadro abaixo, em adição às **44(quarenta e quatro)** ocorrências e **33 (trinta e três)** recomendações tratadas pela Comissão Especial em sua manifestação, as quais acompanho na íntegra, destacam-se ocorrências e as respectivas recomendações identificadas no exercício por esta Conselheira, bem como aquelas de anos anteriores, que, em meu entender, ainda persistiram no exercício sob análise:

<b>Ocorrências</b>	<b>Recomendações</b>
<b>1. Baixa eficiência das políticas públicas relacionadas ao combate da criminalidade.</b>	<b>01) desenvolva políticas públicas integradas na área de segurança pública para o reverter e minorar os níveis criminalidade;</b>
<b>2. Deficiência na execução orçamentária dos programas governamentais voltados à Segurança Pública previstos no orçamento.</b>	<b>02) promova a devida execução de todos os programas governamentais voltados à Segurança Pública previstos no orçamento;</b>
<b>3. Elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.</b>	<b>03) 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.</b>
	<b>04) 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.</b>
	<b>05) A todas as Secretarias do Estado que</b>



PROCESSO Nº03983/2014-5

- 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;
- 06) 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.
- 07) determine aos órgãos e entidades estaduais que celebrem contratos de gestão com Organizações Sociais, que remetam ao TCE-CE, quando das suas Contas Anuais, a prestação de contas dos referidos contratos, devidamente acompanhados de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela inspetoria competente, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.
- 08) adote as medidas necessárias para a retificação dos seguintes dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, com a redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013: parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, em razão de conterem falhas graves, que vão de encontro aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
- 09) à Secretaria da Fazenda – SEFAZ, que nos próximos Demonstrativos da Educação, passe a incluir no Demonstrativo dos Gastos com Educação somente as despesas previstas no art. 70
4. Não envio ao Tribunal de Contas do Estado das prestações de contas relativas aos recursos repassados pelo Estado às Organizações em observância ao do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.
5. Falhas relativas à Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013, que dá nova redação à Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997.
6. Cômputo de despesas não relacionadas com gastos com educação;

**PROCESSO Nº03983/2014-5**

**7. Descumprimento do protocolo de intenções da Copa de 2014 pelo Estado do Ceará.**

**8. Concentração de recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI em torno de poucos beneficiários.**

**9. Aumento do gasto com publicidade e propaganda verificado nos últimos anos.**

**10. Falta de distribuição equânime dos recursos do FECOP em face da relação número de extremamente pobres por região.**

**11. Não verificação dos gastos nas áreas prioritárias, em especial os da atenção às funções saúde e saneamento;**

**12. Deficiência na execução orçamentária dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECO;**

da Lei de Diretrizes e Bases – LDB.

**10) Ao Governo do Estado do Ceará que adote as medidas necessárias à execução de obras e demais projetos elaborados para a Copa do Mundo de 2014 sob responsabilidade do Estado, cumprindo assim a sua obrigação de fiscalizar e monitorar o bom andamento das obras da Copa de 2014.**

**11) adote as providências cabíveis para que seja cumprido o que estabelece art. 209 da Constituição Estadual, e que os recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI não fique a concentrado em torno de poucos beneficiários.**

**12) ao Governo do Estado do Ceará que defina limites para gastos com publicidade e comunicação.**

**13) (Recomendação nº 01 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG que, quando da alocação dos recursos do FECOP, atente para uma proporcional repartição do orçamento do referido fundo por Região, de modo a considerar, como prioritário, o critério de concentração populacional daqueles extremamente pobres na distribuição desses recursos;**

**14) (Recomendação nº 02 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e às entidades da Administração Pública Estadual que, quando do manejo dos recursos do FECOP, envidem esforços no sentido de priorizar as áreas sensíveis do referido fundo (nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar), destinando especial atenção às funções saúde e**





PROCESSO Nº03983/2014-5

- saneamento;
- 15) (Recomendação nº 03 das Contas de Governo de 2012) - À Administração Pública Estadual direta e indireta que promova a devida execução orçamentária dos recursos advindos do FECOP, com o objetivo de viabilizar para toda a população do Ceará acesso a níveis dignos de subsistência.
- 16) (Recomendação nº 09 das Contas de Governo de 2012) - 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;
13. Não observância na LOA de 2013 do detalhamento da despesa até a modalidade de aplicação;
14. Inconsistências quanto a transferências de recursos estaduais para convênios, formalização, habilitação jurídica, capacidade técnico-operacional e prestação de contas das entidades convenentes, liberação de repasses, fiscalização dos convênios pelos jurisdicionados e execução de convênios.
- 17) (Recomendação nº 30 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que analisem as prestações de contas apresentadas pelos convenentes no prazo de 60 dias, a fim de comprovar a boa e regular aplicação das verbas públicas, em cumprimento às disposições contidas nos arts. 25 e 26 da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01, de 27 de Janeiro de 2005 e no art. 37 da Lei Complementar nº 119/2012;
- 18) (Recomendação nº 31 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, com base no art. 116, §3º da Lei nº 8.666/93, somente procedam a liberação de novos repasses ou a realização de novos convênios com o



**PROCESSO Nº03983/2014-5**

mesmo objeto quando aprovadas as contas apresentadas e atestada a situação de adimplência daquele que recebeu verbas do erário;

19) (Recomendação nº 32 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, tendo em vista que a não apresentação das prestações de contas e também a reprovação das prestações de contas apresentadas implicam a situação de inadimplência das entidades convenentes, adotem as providências necessárias a fim de instaurar a devida Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária;

20) (Recomendação nº 33 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que verifiquem de forma categórica a habilitação jurídica e a capacidade técnico-operacional das entidades convenentes para realizarem os objetos dos ajustes celebrados (art. 116, c/c o art. 27, ambos da Lei nº 8666/93), a fim de evitar desvios de recursos públicos;

21) (Recomendação nº 34 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que somente formalizem convênios na medida em que disponham de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de Trabalho, acompanhar, orientar e fiscalizar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas;

22) (Recomendação nº 35 das Contas de



PROCESSO Nº03983/2014-5

15. Não cumprimento dos requisitos dispostos no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
16. Vícios na configuração e qualificação das Organizações Sociais, ingerência do poder pública, ausência de prestação de contas ao TCE-CE e infringência à Lei das Licitações.
17. Ausência de notas explicativas capazes de fornecer informações detalhadas.
- 23) (Recomendação nº 36 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que não utilizem prestadores de serviços (terceirizados) na fiscalização dos convênios celebrados e na análise das Prestações de Contas dos convenientes, bem como afastem os terceirizados que executam, atualmente, estas funções;
- 24) (Recomendação nº 38 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria do Planejamento e Gestão e Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal que dêem 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;
- 25) (Recomendação nº 63 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria da Fazenda que evidencie em quadros e notas explicativas às Demonstrações Contábeis da Lei nº 4.320/64, bem como nos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, as informações relevantes, complementares ou suplementares e aquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes no corpo das demonstrações, tais como os grupos de contas genéricos com valores expressivos;



PROCESSO Nº03983/2014-5

18. Falta de evidenciação no Balanço Patrimonial bem como na Demonstração das Variações Patrimoniais os valores referentes ao FDI;
19. Divergência entre os restos a pagar, constante nos anexos I e II do Balanço orçamentário, com relação ao montante da dívida flutuante (anexo XVII);
20. Ausência de verificação no portal da transparência de todas as exigências estabelecidas pela Lei Complementar nº 131/2009 e pelo Decreto nº 7.185/2010;
21. Ausência de documentos atinentes as contas de governo, no portal da transparência;
22. Ausência, no âmbito estadual, de lei fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, em atendimento
- 26) (Recomendação nº 68 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria da Fazenda que evidencie, nas Variações Qualitativas da Demonstração das Variações Patrimoniais, a movimentação relativas aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI;
- 27) (Recomendação nº 70 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria da Fazenda para que sejam feitos ajustes no Balanço Orçamentário, a fim de que apresente os reais valores das despesas orçamentárias pagas no exercício, uma vez que, no demonstrativo contábil 2012, o total das despesas pagas está evidenciado pelo seu valor líquido expurgadas as consignações;
- 28) (Recomendação nº 76 das Contas de Governo de 2012) - 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;
- 29) (Recomendação nº 79 das Contas de Governo de 2012) - 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, com fulcro no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 6º, inciso I e art. 8º, ambos da Lei nº 12.527/2011;
- 30) (Recomendação nº 84 das Contas de Governo de 2012) - Ao Poder Executivo que adote as medidas necessárias à edição de uma lei fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em



PROCESSO Nº03983/2014-5

comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.

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.

Considerando, portanto, que as falhas e deficiências apontadas, geradoras de **44 (quarenta e quatro) ocorrências (ressalvas)** por parte da Comissão Especial embora não constituam motivo que impeçam a aprovação da prestação de contas anual do Governador do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2013, 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 2013, e que foram respeitados os parâmetros e



**PROCESSO Nº03983/2014-5**

limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, **ressalvando-se**, no entanto, as **44 ocorrências** apontadas no Relatório da Comissão Técnica nos Capítulos 10 e 11 e as **22** consignadas na presente manifestação, assim como as tratadas pelo *Parquet* de Contas e que necessitam de adoção de medidas saneadoras, **VOTO** no sentido de que seja sugerido ao Poder Legislativo que **APROVE, COM RESSALVAS**, a Prestação Anual das Contas do Governador do Estado de 2013, incorporando as **33 recomendações** da Unidade Técnica, e ainda a adição das **30** tratadas no presente voto e listadas a seguir, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno:

- 01) desenvolva políticas públicas integradas na área de segurança pública para o reverter e minorar os níveis criminalidade;**
- 02) promova a devida execução de todos os programas governamentais voltados à Segurança Pública previstos no orçamento;**
- 03) 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;**
- 04) 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;**
- 05) 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;**
- 06) 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;**
- 07) determine aos órgãos e entidades estaduais que celebrarem contratos de gestão com Organizações Sociais, que remetam ao TCE-CE, quando das suas Contas Anuais, a prestação de contas dos referidos contratos, devidamente acompanhados de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela inspetoria competente, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal;**
- 08) adote as medidas necessárias para a retificação dos seguintes dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, com a redação dada pela Lei nº 15.356,**



**PROCESSO Nº03983/2014-5**

de 04 de junho de 2013: parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, em razão de conterem falhas graves, que vão de encontro aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

09) à Secretaria da Fazenda – SEFAZ, que nos próximos Demonstrativos da Educação, passe a incluir no Demonstrativo dos Gastos com Educação somente as despesas previstas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases – LDB;

10) Ao Governo do Estado do Ceará que adote as medidas necessárias à execução de obras e demais projetos elaborados para a Copa do Mundo de 2014 sob responsabilidade do Estado, cumprindo assim a sua obrigação de fiscalizar e monitorar o bom andamento das obras da Copa de 2014;

11) adote as providências cabíveis para que seja cumprido o que estabelece art. 209 da Constituição Estadual, e que os recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI não fique a concentrado em torno de poucos beneficiários;

12) ao Governo do Estado do Ceará que defina limites para gastos com publicidade e comunicação;

13) (Recomendação nº 01 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG que, quando da alocação dos recursos do FECOP, atente para uma proporcional repartição do orçamento do referido fundo por Região, de modo a considerar, como prioritário, o critério de concentração populacional daqueles extremamente pobres na distribuição desses recursos;

14) (Recomendação nº 02 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e às entidades da Administração Pública Estadual que, quando do manejo dos recursos do FECOP, envidem esforços no sentido de priorizar as áreas sensíveis do referido fundo (nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar), destinando especial atenção às funções saúde e saneamento;

15) (Recomendação nº 03 das Contas de Governo de 2012) - À Administração Pública Estadual direta e indireta que promova a devida execução orçamentária dos recursos advindos do FECOP, com o objetivo de viabilizar para toda a população do Ceará acesso a níveis dignos de subsistência.

16) (Recomendação nº 09 das Contas de Governo de 2012) - 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



**PROCESSO Nº03983/2014-5**

**Orçamentário da Especificação e as disposições contidas na Portaria Interministerial – STN/MPOG nº 163/2001;**

**17) (Recomendação nº 30 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que analisem as prestações de contas apresentadas pelos convenientes no prazo de 60 dias, a fim de comprovar a boa e regular aplicação das verbas públicas, em cumprimento às disposições contidas nos arts. 25 e 26 da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01, de 27 de Janeiro de 2005 e no art. 37 da Lei Complementar nº 119/2012;**

**18) (Recomendação nº 31 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, com base no art. 116, §3º da Lei nº 8.666/93, somente procedam a liberação de novos repasses ou a realização de novos convênios com o mesmo objeto quando aprovadas as contas apresentadas e atestada a situação de adimplência daquele que recebeu verbas do erário;**

**19) (Recomendação nº 32 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, tendo em vista que a não apresentação das prestações de contas e também a reprovação das prestações de contas apresentadas implicam a situação de inadimplência das entidades convenientes, adotem as providências necessárias a fim de instaurar a devida Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária;**

**20) (Recomendação nº 33 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que verifiquem de forma categórica a habilitação jurídica e a capacidade técnico-operacional das entidades convenientes para realizarem os objetos dos ajustes celebrados (art. 116, c/c o art. 27, ambos da Lei nº 8666/93), a fim de evitar desvios de recursos públicos;**

**21) (Recomendação nº 34 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que somente formalizem convênios na medida em que disponham de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de Trabalho, acompanhar, orientar e fiscalizar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas;**

**22) (Recomendação nº 35 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que não utilizem prestadores de serviços (terceirizados) na fiscalização dos convênios celebrados e na análise das**



**PROCESSO Nº03983/2014-5**

Prestações de Contas dos convenientes, bem como afastem os terceirizados que executam, atualmente, estas funções;

23) (Recomendação nº 36 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que cumpram os requisitos descritos no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente a autorização em lei específica, no tocante aos repasses para entidades privadas com fins lucrativos;

24) (Recomendação nº 38 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria do Planejamento e Gestão e Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal que dêem 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;

25) (Recomendação nº 63 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria da Fazenda que evidencie em quadros e notas explicativas às Demonstrações Contábeis da Lei nº 4.320/64, bem como nos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, as informações relevantes, complementares ou suplementares e aquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes no corpo das demonstrações, tais como os grupos de contas genéricos com valores expressivos;

26) (Recomendação nº 68 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria da Fazenda que evidencie, nas Variações Qualitativas da Demonstração das Variações Patrimoniais, a movimentação relativas aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI;

27) (Recomendação nº 70 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria da Fazenda para que sejam feitos ajustes no Balanço Orçamentário, a fim de que apresente os reais valores das despesas orçamentárias pagas no exercício, uma vez que, no demonstrativo contábil 2012, o total das despesas pagas está evidenciado pelo seu valor líquido expurgadas as consignações;

28) (Recomendação nº 76 das Contas de Governo de 2012) - 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;

29) (Recomendação nº 79 das Contas de Governo de 2012) - 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, com fulcro no



PROCESSO Nº03983/2014-5

art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 6º, inciso I e art. 8º, ambos da Lei nº 12.527/2011;

30) (Recomendação nº 84 das Contas de Governo de 2012) - 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. É como voto.

Fortaleza, 02 de junho de 2014.

Conselheira *Soraia Thomaz Dias Victor*