

PARECER Nº 1/2017 – PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PROCESSO Nº: 01918/2017-5

ESPÉCIE: CONTAS DE GOVERNO

ENTIDADE: GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2016. DEFICIÊNCIAS NA ELABORAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. INCONSISTÊNCIAS NO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL. CLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE SOCIEDADE EMPRESÁRIA COMO EMPRESA ESTATAL DEPENDENTE. UTILIZAÇÃO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS COMO RECEITA CORRENTE LÍQUIDA. CUMPRIMENTO DOS LIMITES DE APLICAÇÃO MÍNIMA DE RECURSOS EM EDUCAÇÃO E SAÚDE. CUMPRIMENTO DO LIMITE DE DESPESAS COM PESSOAL. DEMONSTRATIVOS FISCAIS QUE ATENDEM PARCIALMENTE ÀS EXIGÊNCIAS DA LRF E DA STN. PARECER PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS DE GOVERNO.

1 – Relatório

Tratam os presentes autos das contas anuais do Governador do Estado do Ceará, Camilo Sobreira Santana, relativas ao exercício de 2016, encaminhadas a essa Corte de Contas em atenção ao art. 76, I, da Constituição Estadual.

O processo foi autuado no dia 29/03/2017, sendo encaminhado à Relatora, Conselheira Patrícia Saboya, no dia 30/03/2017. Na mesma data o processo foi encaminhado à Gerência de Contas de Governo, responsável pelo exame técnico das contas.

O órgão técnico, ao proceder à instrução do feito, expediu o Relatório Anual de fls. 514/705, analisando, em seus nove capítulos, os principais aspectos relacionados à gestão fiscal e orçamentária do Estado do Ceará no exercício de 2016. Na parte conclusiva do relatório, após examinar o cumprimento das recomendações relativas ao exercício de 2015, a Gerência de Contas de Governo destacou as principais ressalvas e ocorrências identificadas no exercício de 2016.

No dia 22/05/2017 os autos foram remetidos ao Ministério Público junto a

essa Corte de Contas, para emissão de parecer.

É o relatório. Passa-se a opinar.

2 – Fundamentação

2.1 – Considerações iniciais

Inicialmente, destaque-se a competência do Tribunal de Contas do Estado para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, nos termos do art. 76, I, da Constituição Estadual, e do art. 42 da Lei nº 12.509/1995.

O julgamento das contas, por sua vez, compete à Assembleia Legislativa do Estado, consoante redação do art. 49, X, da Constituição Estadual.

Importa registrar, ainda, que o presente opinativo, referente às contas de governo, não tratará dos atos de gestão tomados individualmente, mas avaliará a atuação governamental como um todo, especialmente a partir da verificação do cumprimento dos planos de governo, das leis orçamentárias e dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A análise ministerial será realizada a partir das conclusões da Gerência de Contas de Governo, muito bem expostas no Relatório Anual de fls. 514/705, com especial destaque para os pontos que o *Parquet* de Contas entende mais relevantes.

2.2 – Capítulo 1: Conjuntura socioeconômica

Como bem destacou a unidade técnica, o exercício de 2016 foi desafiador para todos aqueles que tinham a incumbência de gerir recursos públicos no Brasil.

Com o aprofundamento da crise política e econômica, o PIB do Brasil recuou 3,6%, enquanto o PIB do Ceará apresentou retração ainda maior, de 5,33%.

No ano de 2016 registrou-se ainda um prolongamento da estiagem no Estado, com a diminuição das reservas hídricas e os consequentes impactos negativos para a agricultura e mesmo para o consumo humano.

Esse cenário fez com que aumentassem as demandas sociais, ao mesmo tempo em que as restrições orçamentárias impuseram aos gestores públicos escolhas cada vez mais difíceis.

Os indicadores sociais trazidos pela unidade técnica refletem as dificuldades vivenciadas pelo Estado. Os dados do CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) indicam o fechamento de 36.901 de postos do trabalho no Ceará, enquanto os números relacionados à violência (taxa de homicídios dolosos), embora tenham registrado

decréscimo em relação ao exercício de 2015, ainda são alarmantes.

Como ponto positivo, destaca-se a evolução do Estado do Ceará na área da Educação, evidenciada a partir do atingimento de parte das metas previstas para o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação).

2.3 – Capítulo 2: Planejamento e execução orçamentária

O capítulo 2 do Relatório Anual teve o escopo de estabelecer um cotejo entre o planejamento traçado nas três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e o que foi efetivamente cumprido no decorrer do exercício financeiro, por meio da comparação entre a execução física e a orçamentária dos programas.

2.3.1 – Plano plurianual

Nos termos do art. 165, § 1º, da Constituição Federal, a lei que veicula o plano plurianual deve apresentar, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Os programas são instrumentos de organização da ação governamental que visam a atender demandas sociais, imprimindo concretude às diretrizes, objetivos e metas plasmadas no PPA. Classificam-se em três espécies: finalísticos, administrativos e especiais.

Programas finalísticos, como o nome sugere, são aqueles destinados à geração de bens ou serviços (produtos) para a sociedade; administrativos são os voltados à manutenção da máquina administrativa do Estado; especiais são aqueles que não contribuem, diretamente, para a manutenção ou expansão das ações de governo (pagamento da dívida, por exemplo).

No ano de 2016, foram executados 85,71% das dotações autorizadas, das quais 37% foram destinadas a programas administrativos, 33% a programas especiais e apenas 30% a programas finalísticos. Observa-se que os programas não finalísticos empenharam cerca de 97% das dotações a si destinadas, enquanto os programas finalísticos empenharam apenas 66,68% de suas dotações.

Foram contemplados 87 projetos, dos quais 84 são finalísticos, 02 são especiais (nº 59 – Encargos Gerais do Estado – e nº 62 – Previdência Estadual) e 01 tem natureza administrativa (nº 500 – Gestão e Manutenção), além da Reserva de Contingência (nº 999), que não está vinculada a nenhum órgão, fundo ou despesa.

Quanto à execução física e orçamentária dos programas finalísticos, verificou-se uma série de inconsistências que prejudicam sobremaneira os planejamentos vindouros, a detecção de falhas e a aferição da efetividade dos gastos

públicos.

A comparação entre esses dois indicadores (execução física e execução orçamentária) demonstra claramente a existência de duas distorções significativas: a possível execução de programas não incluídos na lei orçamentária anual (em violação ao art. 167, I, da CRFB) e o efetivo pagamento de quantias empenhadas sem o atingimento das metas físicas correspondentes em proporção compatível com o valor executado.

A Tabela 8 (fl. 556) indica que, no que tange ao *Programa 053 – Gestão Fiscal e Financeira*, por exemplo, a unidade técnica apontou que, dos 26 milhões de reais destinados à manutenção de 04 postos fiscais, **foram gastos 23 milhões sem que houvesse o aparelhamento de nenhum posto fiscal (iniciativa nº 053.1.01).**

Identificaram-se, ainda, inconsistências de natureza diametralmente oposta às noticiadas no parágrafo precedente: a execução de diversas iniciativas sem que houvesse a indicação da dotação orçamentária a elas destinada.

Recorrendo mais uma vez à tabela elaborado pela unidade técnica, observa-se que a iniciativa *Apoio às famílias vítimas de áreas colapsadas por desastres*, vinculada ao programa *Gestão de Riscos e Desastres*, **teve como resultado o atendimento de 12.909 famílias, embora não tenha sido identificado o empenho de qualquer valor para custear a realização do programa.**

Registre-se que as falhas relacionadas pela unidade técnica na Tabela 8 não são pontuais. Seguindo a metodologia empregada pela Gerência de Contas de Governo, a partir da análise dos demonstrativos disponibilizados pela SEPLAG ([http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Exports/rel_20170523133548\[kv24wgudkbgc1a2bxmgsoed4\].pdf](http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Exports/rel_20170523133548[kv24wgudkbgc1a2bxmgsoed4].pdf) e [http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Exports/rel_%2020170523141218\[kv24wgudkbgc1a2bxmgsoed4\].pdf](http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Exports/rel_%2020170523141218[kv24wgudkbgc1a2bxmgsoed4].pdf)), este órgão ministerial identificou diversas outras incongruências entre a execução física e financeira dos programas previstos no PPA.

Tais ocorrências significam, na melhor das hipóteses, uma fragilidade sistêmica e generalizada na alimentação do sistema de acompanhamento da execução do plano plurianual. Na pior, sugerem a total desconsideração, pela Administração, do planejamento consignado no plano plurianual, além de um possível descumprimento do art. 167, I, da Constituição Federal.

Desse modo, deve ser **recomendado** à SEPLAG que promova um melhor acompanhamento da execução do plano plurianual, disponibilizando informações confiáveis e congruentes sobre a execução física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2016-2019.

Sugere-se, ainda, que seja **recomendado** à Secretaria de Controle Externo que avalie a possibilidade de instaurar procedimento específico para avaliar os motivos das

inconsistências relatadas no presente tópico.

2.3.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem previsão constitucional no art. 165, inciso II, e deve compreender as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, consoante o § 2º do mesmo dispositivo. Outrossim, desempenha as funções de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, de dispor sobre as alterações na legislação tributária e, por fim, de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Adicionalmente, a LRF também estabeleceu, em seu art. 4º, alguns aspectos a serem tratados no bojo da LDO, dentre os quais se incluem as matérias enumeradas nas alíneas do seu inciso I, a saber: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma de limitação de empenho; e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Em análise à LDO do Estado do Ceará de 2016 (Lei Estadual nº 15.839/2015), **constatou-se a ausência das normas referentes ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento.** A ocorrência, como bem salientou a unidade técnica, não é inédita, e já foi inclusive alvo de proposta de recomendação à SEPLAG na Representação nº 07790/2015-0 (que trata de ocorrências destacadas nas contas do Governador de 2014), em trâmite nesta Corte de Contas.

Já no que se refere à elaboração do Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, §§ 1º e 2º da LRF) e Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, §3º), o relatório técnico atestou a correta observância do Manual de Demonstrativos Fiscais – 6ª edição.

No entanto, o órgão técnico apontou desconformidades no “Demonstrativo da estimativa e compensação de renúncia de receitas”, contido no Anexo de Metas Fiscais da LDO, a teor do inciso V, §2º, art. 4º da LRF. No ponto, o exame técnico considerou descumpridos os requisitos previstos no art. 14, inciso II, da LRF. Veja-se:

Entretanto, quanto ao Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita faz-se destaque ao montante da renúncia de receitas previstas, para o exercício de 2016, de R\$ 942 milhões para o setor industrial e de R\$ 105 milhões para o comércio.

Igualmente, persistem as reclamações exaradas no Parecer nº 59/2016 do Ministério Público de Contas acerca da inexistência de medidas de compensação, claramente definidas, quantitativamente, e passíveis de aferição, sendo destacado no Anexo da LDO somente a expansão da base econômica (crescimento do PIB), modernização da administração

fazendária e controle nas operações interestaduais.

Tal ocorrência foi objeto da Representação TCE nº 05501/2016-7, a qual tramita nesta Corte de Contas.

É de bom alvitre ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal é clara ao estabelecer no Art. 14, II, quais as medidas consideradas como compensação da renúncia de receita: elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Entretanto, as medidas de compensação previstas no anexo da LDO (expansão da base econômica -crescimento do PIB, modernização da administração fazendária e controle nas operações interestaduais) não fazem parte das medidas consideradas no dispositivo legal retromencionado.

O ponto é de crucial importância, especialmente em razão de o respeito aos limites e condições para renúncia de receita estar incluído, nos moldes do art. 1º, § 1º da LRF, como um dos mecanismos do regime de gestão responsável. Afinal, a desconsideração de fontes de receitas, desacompanhada de medidas compensatórias, inevitavelmente influenciaria o propósito de equalização fiscal.

Quanto à possibilidade de renúncia de receitas, a LRF oferece dois caminhos alternativos que, todavia, passam pelas inafastáveis exigências no *caput* do art. 14, em destaque:

*Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, **atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias** e a pelo menos uma das seguintes condições:*

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

[...]

Da redação do dispositivo, observa-se que a adoção das medidas compensatórias previstas no inciso II apenas se faz imprescindível quando o proponente não demonstra o atendimento ao inciso I, ou seja, deixa de demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias.

Noutras palavras, o caminho inserto no inciso II somente se adéqua à hipótese de a renúncia ser concedida após a aprovação da Lei Orçamentária e não haver sido considerada na previsão de receita do orçamento vigente, hipótese em que, se a ausência do ingresso de recursos não fosse compensada por alguma medida, o desequilíbrio das contas seria inevitável.

Em análise à Lei de Orçamento Anual (LOA) de 2016 (Volume I, páginas 15/17), mais especificamente ao quadro denominado “ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA”¹, constata-se que foi ali prevista, para o exercício de 2016, a renúncia de ICMS na modalidade de “Incentivo Fiscal” para os setores da indústria e comércio, nos valores respectivos de R\$ 942.355,93 e R\$ 104.706,21, a totalizar o montante de R\$ 1.047.062,14.

Noutras palavras, na ocasião da elaboração do orçamento para 2016, a renúncia de R\$ 1.047.062,14 de ICMS foi considerada na estimativa de receita do Estado do Ceará. Ademais, em que pese a pequena diferença do montante em comparação ao previsto no Anexo de Metas Fiscais (R\$ 62,14 a mais), entendem-se atendidas, ao menos parcialmente, as exigências previstas no inciso I do art. 14, o qual não requer a previsão de medidas compensatórias.

Nesse sentido, esclarecedora a lição do TCU no Acórdão^o 747/2010 – Plenário:

[...] 8 CUMPRIMENTO DO INCISO I DO ART. 14 DA LRF

8.1 O benefício ou incentivo tributário deverá atender, além do disposto no caput do art. 14 da LRF, a pelo menos uma das condições estabelecidas nos seus incisos I e II. Ressalte-se que essas condições são alternativas, e não cumulativas, ou seja, aplica-se uma ou outra.

8.2 A condição do inciso I deverá ser observada caso a renúncia tenha sido considerada durante a elaboração do orçamento. Deve-se comprovar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual – LOA e que não afeta as metas de resultados fiscais previstas na LDO. Nesse caso, não será necessária a utilização das medidas compensatórias do inciso II do art. 14.[...]

8.7 Estabelece o caput do art. 14 que, se o cumprimento do inciso I não for possível, isto é, caso a renúncia não tenha sido considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, deverá atender ao disposto no inciso II, abaixo transcrito, cujo cumprimento se analisa no próximo item:

‘II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.’

9 CUMPRIMENTO DO INCISO II DO ART. 14 DA LRF

¹ <http://sistemas2.seplag.ce.gov.br/download/loa-2016/ploa-2016-volume-I.pdf>

9.1 A condição do inciso II deverá ser observada caso a renúncia seja concedida após a aprovação da Lei Orçamentária e não tenha sido considerada na estimativa da receita dessa lei. Nessa hipótese, a concessão ou ampliação de renúncia de receita deverá ser acompanhada de medidas de compensação no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes.

9.2 O dispositivo restringe as medidas de compensação ao aumento de receita, oriundo de 'elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição'. Nesse sentido, não se aplicam às renúncias de receitas medidas de compensação oriundas da redução permanente de despesa, como prevê o art. 17 da LRF para a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado.

9.3 No § 2º é estabelecido que as renúncias de receitas tributárias somente poderão entrar em vigor quando implementadas as medidas de compensação. Dessa forma, a LRF não admite que renúncias de receitas sejam usufruídas com base em expectativa de compensação futura. Uma renúncia não pode vigor se ainda não tiver sido implementada a elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

9.4 Como as medidas de compensação previstas no inciso II deverão ser operacionalizadas por meio de instrumentos tributários, a sua implementação deverá observar os princípios e normas que disciplinam a criação, o lançamento e a cobrança de um tributo. Entre esses, destacam-se: o princípio da legalidade, da anterioridade e da irretroatividade. Assim, há uma limitação na escolha das medidas de compensação, pois nem todo tributo pode sofrer aumento no mesmo exercício em que a lei entra em vigor.[...]

Por oportuno, impende salientar que, **nos casos em que a previsão de renúncia não tiver sido considerada quando da elaboração da LOA, o Estado não poderá se valer da expectativa do aumento do PIB para compensação de renúncias de receitas, haja vista a taxatividade do inciso II do art. 14, o qual prevê medidas de compensação a serem operacionalizadas por meio de instrumentos tributários.**

2.3.3. Lei Orçamentária Anual

No que se refere à lei orçamentária anual, este órgão ministerial destaca, inicialmente, as considerações da unidade técnica sobre a reserva de contingência prevista na LOA 2016.

Nos termos do art. 5º, III, da LRF, o projeto da lei orçamentária anual conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, **serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.** A LRF ainda prevê que essa dotação será destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros

riscos e eventos fiscais imprevistos.

Dado o exposto, o art. 73 da Lei Estadual nº 15.839/2015 (LDO de 2016) previu que a LOA conteria reserva de contingência constituída exclusivamente com recursos do orçamento fiscal, em montante equivalente a, no máximo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, da fonte do Tesouro, para atender a passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos classificados, conforme a natureza dos fatores originários, bem como a situações de emergência e calamidades públicas.

Com base na análise dos mecanismos de alteração do orçamento de 2016, o órgão instrutório elaborou a Tabela 09 (fl. 560), expondo as anulações da dotação da reserva de contingência e as suplementações orçamentárias delas decorrentes.

Da tabela, observa-se que o Decreto Executivo nº 32.080, datado de **10/11/2016**, anulou crédito orçamentário (previsto como reserva de contingência) no valor de **R\$ 11.474.593,00**. No mesmo mês foram abertos créditos suplementares no montante de R\$ 9.417.000,00, os quais, segundo a unidade técnica, foram destinados ao pagamento da dívida externa e interna, bem como à quitação de juros e encargos da dívida.

Ocorre que, pela redação do parágrafo único do já mencionado art. 73 da LDO, o Poder Executivo só poderia alterar a destinação da dotação não utilizada da reserva de contingência após o dia **30 de novembro de 2016**:

Art. 73. A Lei Orçamentária de 2016 conterà reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do orçamento fiscal, em montante equivalente a, no máximo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, da fonte do Tesouro, na forma definida no inciso I do § 10 do art. 10 desta Lei, e atenderá:

[...]

Parágrafo único. Na hipótese de não utilização da Reserva de Contingência nos fins previstos neste artigo até 30 de novembro de 2016, o Poder Executivo poderá dispor sobre a destinação da dotação para financiamento da abertura de créditos adicionais.

Consoante dispõe o art. 43 da Lei nº 4.320/64, a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para suportar a despesa e será precedida de exposição justificativa. Nesse sentido, os recursos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, nos termos do § 1º, III, podem ser considerados recursos para o fim do indigitado dispositivo.

Há, contudo, que se atentar para a redação do art. 42 da Lei nº 4.320/64, cujo teor é no sentido de que os créditos suplementares e especiais **devem ser autorizados por lei** e abertos por decreto executivo. É dizer, a elaboração dos decretos pressupõe autorização legislativa, sob pena de ferir o próprio texto constitucional, que em seu art. 167,

inciso V, prevê a vedação à abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Ante o exposto, a utilização, pelo Executivo, de recursos advindos da anulação de receitas da reserva de contingência para a abertura de créditos suplementares se mostrou indevida, haja vista o desrespeito à limitação temporal imposta pelo parágrafo único do art. 73 da LDO de 2016.

Em resumo, tem-se que o Poder Executivo pode proceder à abertura de créditos suplementares apenas nas condições autorizadas pela lei, e desde que indique a justificativa para a suplementação e a origem dos recursos correspondentes, nos termos do art. 167, inciso V, da CF/88, além dos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64.

Ainda no exame da lei orçamentária anual, a Gerência de Contas de Governo evidenciou, no Quadro 01 (fl. 562) do relatório técnico, a ausência de atendimento a alguns aspectos das normas que regem o Direito Financeiro no ordenamento jurídico pátrio, a saber:

1) Ausência, no projeto da LOA, de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art. 165, § 6º da CF/88);

2) Descumprimento do art. 5º, § 1º, da LRF, o qual aduz que todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual;

3) Atendimento parcial ao § 1º do art. 2º da Lei nº 4.320/64, especificamente aos seus incisos I e III, em que se estabelece que integrarão a LOA, respectivamente, o “Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo” e o “Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação”;

4) Não Atendimento do inciso I do § 2º, art. 2º, da Lei nº 4.320/64, que dispõe que os “Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais” devem acompanhar a LOA.

De início, saliente-se que a necessidade de elaboração do demonstrativo regionalizado mencionado no item 1 decorre de mandamento constitucional e materializa um dos pilares sobre o qual repousa a responsabilidade da gestão fiscal (art. 1º, § 1º, da LRF), qual seja a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita.

Outrossim, a ausência, na LOA, de todas despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, bem como das receitas que as atenderão, não se coaduna com a

previsão contida no art. 2º da Lei nº 4.320/64², que consagra o princípio da universalidade orçamentária.

Relativamente à ausência dos quadros e sumário em destaque, anote-se que a padronização do orçamento preserva a própria transparência que se exige na gestão dos recursos públicos, de modo a facilitar os mecanismos de controle interno e externo. Consoante lição de J.R. Caldas Furtado³, “[...] a apresentação das receitas e despesas orçamentárias em parcelas discriminadas proporciona a compreensão de suas funções, além de fornecer dados úteis para a gerência dos órgãos e entidades governamentais e para o acompanhamento do gasto público”.

O compulsar do arcabouço constitucional e legal transparece, indubitavelmente, **a necessidade de o Poder Executivo elaborar o projeto do Orçamento Geral do Estado de maneira mais atenta aos normativos, notadamente às normas indicadas no Quadro 01, de modo a garantir transparência e acesso à informação íntegra e autêntica sobre as atividades do governo e sobre a utilização dos recursos públicos.**

2.4 – Capítulo 3: Transferências a entidades públicas e privadas

O Capítulo 3 tratou do montante de recursos transferidos pelo Estado do Ceará a entidades públicas e privadas, por meio de contratos de gestão, termos de parceria, convênios e outros instrumentos congêneres.

No exercício de 2016, consoante se depreende da Tabela 35 do relatório anual de contas (fl. 587), foram transferidos às aludidas pessoas jurídicas o total de R\$ 1.618.998.640,18. Segundo a Tabela 37, desse total, o montante de **R\$ 788.136.786,43** foi repassado, por meio de **Contratos de Gestão**, às Organizações Sociais (OS) ali enumeradas.

Consoante informado pela unidade técnica, tendo em conta apenas as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, os valores destinados às organizações sociais corresponderam a 78,24% do montante total repassado.

Dito isso, considerando o expressivo montante de recursos públicos transferidos às organizações sociais⁴ no exercício de 2016, e tendo em vista o que este *Parquet* de Contas vem observando nas prestações de contas anuais de alguns órgãos e entidades que

²Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

³FURTADO, Caldas J.R. **DIREITO FINANCEIRO**. 4 edição rev., atual. e ampl., Belo Horizonte. Editora Fórum: 2014, p. 107.

⁴Adotando os dados fornecidos pela unidade técnica em Tabelas 35 e 37, calcula-se que quase 49% dos recursos das transferências destinadas a Entidades Públicas e Privadas se destinaram, em 2016, aos Contratos de Gestão firmados com OS.

compõem a estrutura da Administração Pública estadual, **torna-se oportuno proceder a um exame mais acurado da temática abordada no subitem 3.1.1 do relatório anual (Transferência a Organizações Sociais – Contrato de Gestão).**

Organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, prestadoras de atividades de interesse público e que, por terem preenchido os requisitos previstos na Lei nº 9.637/98, recebem da Administração Pública tal qualificação.

Nos termos do voto do Ministro Luiz Fux (ADI 1923/2015):

*(...) a **qualificação** consiste em uma etapa inicial, embrionária, pelo deferimento do título jurídico de “organização social”, para que Poder Público e particular colaborem na realização de um interesse comum, que consiste na prestação de serviços sociais para a população. Essa prestação, mais à frente, será fomentada pelo Estado através do repasse de recursos e da cessão de pessoal e de bens, mas a etapa inicial, a condição primeira para que isso ocorra, nos termos da Lei (Art. 1º), é a qualificação da entidade como organização social. Assim, a **qualificação como OS** consiste apenas na atribuição de um título jurídico de legitimação da entidade, que passa a se habilitar a fruir, se celebrado o contrato de gestão posteriormente, de determinados benefícios.*

O art. 1º da Lei nº 9.637/98 assim dispõe:

*Art. 1º O Poder Executivo **podará qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.***

Após respectiva qualificação, a organização social fica apta a assinar **contrato de gestão** com o Poder Público, definido pela lei como “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de **parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º**” (art. 5º).

Não se olvida que cabe ao gestor determinar a melhor forma de prestar os serviços públicos, se direta ou indiretamente. Todavia, ainda quando opte pela segunda opção, mediante fomento a entidades privadas, o Poder Público mantém responsabilidade de garantir que sejam prestados na quantidade e qualidade apropriadas.

Assim, em face da supremacia do interesse público e dos princípios da motivação e da transparência, dentre outros, é substancial que reste demonstrada a vantagem dessa transferência. Nesse mesmo sentido, entendeu o TCU:

Acórdão nº 3239/2013 – Plenário: (...) 2. Do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar estudo detalhado que contemple a fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

Em que pese o exposto, o que vem se observando é que, no âmbito do Estado do Ceará, na formalização de parte dos contratos de gestão, não restam comprovadas a economicidade e a eficiência de tal escolha política.

A título ilustrativo, destaque-se o Processo nº 01572/2015-3 (Denúncia), em trâmite nesta Corte de Contas, em que se discute a efetiva economicidade dos contratos de gestão celebrados, no período de 2008 a 2015, com o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH). Trata-se de entidade que, em 2016, recebeu a esse título o montante de R\$ 561.634.953,48.

Na esteira do entendimento do STF, **tanto a qualificação quanto a celebração do contrato de gestão devem ser precedidos de procedimento público, objetivo e impessoal.** A qualificação da entidade como organização social é um pressuposto para a celebração do contrato de gestão; no entanto, tendo em vista a possibilidade de mais de uma organização social manifestar interesse na pactuação com o poder público, apresenta-se necessária a realização de processo seletivo.

Nesse cenário, impede salientar que o fato de já ter havido a qualificação da entidade como organização social não implica a desnecessidade de qualquer processo competitivo. Isso porque a qualificação, nos termos já elucidados, é uma fase prévia, cujo objetivo é viabilizar a posterior celebração do contrato de gestão.

Importa consignar ainda que, **em todo e qualquer caso, mostram-se aplicáveis os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.** Tais princípios encontram alicerce não apenas no Decreto Estadual 6.170/2007, mas na própria Constituição Federal, diploma máximo e inderrogável, que orienta a atuação de toda a Administração Pública.

Diante do exposto, faz-se oportuno **recomendar** ao Poder Executivo que, quando da formalização de contratos de gestão, proceda à realização de estudos prévios à contratação de entidades privadas, que contemplem a **avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem como planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.** Por fim, forçoso reconhecer que o Estado deve se valer, para a seleção da organização social a ser contratada, de chamamento público ou de dispensa de licitação, observando, nesse último caso, as determinações do art. 26 da Lei nº 8.666/93.

2.5 – Capítulo 4 – Análise das Demonstrações Contábeis

O Capítulo 4 teve por objetivo verificar as demonstrações contábeis apresentadas pelo Estado nas Contas de Governo, consoante apregoam o art. 101 da Lei nº 4.320/64 e o art. 50, III, da LRF. Nos moldes das exigências legais, foram levadas em consideração as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional do Estado, inclusive as empresas estatais dependentes.

No ponto, a unidade técnica efetuou o exame dos seguintes demonstrativos consolidados: Balanço Orçamentário; Balanço Financeiro; Balanço Patrimonial; Demonstração das Variações Patrimoniais; Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

Em relação às questões discutidas nesse capítulo, o Ministério Público de Contas destaca a análise efetuada, pelo órgão técnico, das demonstrações contábeis das empresas nas quais o Estado detém a maioria do capital social com direito a voto (empresas controladas). Nesse aspecto, o foco principal foi a avaliação do efetivo grau de dependência entre as aludidas estatais e o ente controlador.

Como resultado, a unidade técnica apurou que, dentre as estatais classificadas, pelo Estado do Ceará, como **não dependentes**, o **METROFOR** se enquadraria, em verdade, no conceito de empresa estatal **dependente**, a teor do art. 2º, III, da LRF, a seguir reproduzido:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

III – empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

Embora o legislador já tenha conceituado as entidades em destaque, cumpre abordar, ainda que de forma perfunctória, o tema relativo às empresas estatais dependentes. Tal abordagem, saliente-se, terá como principais fontes os Acórdãos nº 3561/2014 e nº 3145/2011, exarados pelo Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU.

De acordo com o comando legal, caracterizam-se como dependentes as estatais que necessitam, de modo permanente, do aporte de recursos oriundos do ente controlador (no caso, o Estado), com o fito de cobrir suas despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital. Noutras palavras, o atendimento às despesas operacionais dessas entidades depende essencialmente do recebimento de recursos públicos.

De outra banda, são consideradas independentes as estatais que, por meio da exploração de sua atividade, obtêm receitas suficientes para custeio de seus dispêndios. É

dizer, não dependem de recursos públicos para fazer face às suas despesas de custeio e de capital. No que pertine às despesas de capital, há, contudo, uma exceção.

A LRF permite que as estatais não dependentes recebam recursos do ente controlador a título exclusivo de aumento de participação acionária, ocasião em que ter-se-iam inversões financeiras, e não subvenções econômicas. E é justamente nesse ponto que reside a desconformidade relacionada ao METROFOR.

Constatou-se, no exame técnico, que a classificação do METROFOR quanto à relação de dependência é dissonante do estabelecido no inciso III do art. 2º da Lei Complementar 101/2000, veja-se:

Em relação ao METROFOR, foram evidenciados receita operacional líquida de R\$ 13.857.844,30 e custos de serviços prestados de R\$ 98.895.954,85, gerando um resultado operacional bruto negativo em R\$ 85.038.110,55. Após considerar as despesas operacionais e as outras receitas e despesas operacionais, apresentou prejuízo final de R\$ 151.249.951,86. Quanto à Demonstração do Fluxo de Caixa, a Companhia apresentou fluxos líquidos negativos para as atividades operacionais, R\$ 89.879.055,73, e de investimento, R\$ 78.634.248,87, ao passo que as atividades de financiamento, geradas principalmente pelos aportes do estado do Ceará a título de Constituição ou Aumento de Capital, apresentaram fluxo positivo de R\$ 119.506.447,46. Tal resultado indica que as fontes de recursos do fluxo de financiamento serviram para custear tanto as atividades operacionais quanto as atividades de investimento.

No quadro complementar apresentado pelo METROFOR para evidenciar a aplicação do valor transferido pelo Estado a título de Constituição ou Aumento de Capital consta um valor total de R\$ 137.457.023,25 de recursos recebidos. Deste montante, 97,8% foram aplicados no custeio finalístico da Companhia.

Sob a literalidade da lei, até se poderia cogitar a caracterização do METROFOR como estatal independente, haja vista a estratégia governamental de aumento de participação acionária adotada. Todavia, a “forma” como se deu o ingresso de recursos do erário não se revela suficiente para descaracterizar a sua dependência econômica, especialmente pelo fato de a maior parte dos recursos recebidos a esse título ter sido utilizada para o pagamento de despesas operacionais da entidade. A incapacidade de a empresa honrar seus compromissos operacionais e de investimento mínimo por meio de suas receitas operacionais é patente, razão pela qual não é razoável que continue a ser classificada como estatal independente.

Nesse sentido, excerto do Acórdão nº 3145/2011 – Plenário/TCU, que expõe com primazia a temática:

[...]

4.14 Ao estabelecer o conceito de empresa estatal dependente, a Lei de Responsabilidade Fiscal informou que não seriam classificadas como empresas estatais dependentes aquelas empresas que, mediante aumento de participação acionária (ou aumento de capital), recebessem recursos de capital.[...]

4.15 O objetivo da LRF, como se demonstrará abaixo, foi o de proteger as estatais independentes de indevida classificação como empresa estatal dependente, caso, eventualmente, alguma delas viesse a receber recursos de seu ente controlador para tal finalidade. Não há como admitir que o objetivo da LRF tenha sido o de permitir que a “forma” utilizada para o repasse de recursos, qual seja, via aumento de capital, seria suficiente para descaracterizar a dependência econômica de uma empresa estatal.

4.16 Para análise da exceção prevista pela LRF, é fundamental trazer à luz a avaliação de dois aspectos: a frequência com a qual recursos são, por ventura, repassados pelo ente controlador à empresa estatal e a origem pública, ou não, dos recursos que estão sendo utilizados pela empresa estatal para financiamento de suas operações. [...]

Frequência no repasse de recursos

[...]

4.21 A própria EMGEA (anexo II, página 86), ao avaliar o conteúdo da Portaria nº 589, concorda que, tanto o fato de receber repasse de recursos para pagamento de despesas de pessoal, ou de custeio em geral, ou de capital, quanto a frequência com que tais repasses ocorrem, devem ser considerados para definir a dependência econômica da estatal.

“Desse último conceito depreende-se que, para ser considerada dependente, a empresa estatal deve receber recursos de seu ente controlador por, pelo menos, dois exercícios consecutivos. Deixará de ser assim considerada quando no orçamento não houver autorização para novas transferências”. (grifo do original) [...]

Origem pública, ou não, do recurso que financia a empresa estatal

[...] não faz sentido trazer ao ambiente orçamentário unificado (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social) as finanças daquelas empresas que, mediante a exploração de seu próprio patrimônio, obtêm os recursos necessários para financiar seus dispêndios de pessoal, de custeio em geral e de capital. Ou seja, os recursos que acabam por honrar todos seus compromissos têm origem no exercício de suas atividades e, de forma correta, podem ser classificados como recursos “não-públicos”. [...]

4.24 De outro lado, faz sentido inserir no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social aquelas empresas que não consigam financiar todos os seus dispêndios de pessoal, ou de custeio em geral, ou de capital sem o repasse de recursos do seu ente controlador, ou seja, sem o repasse de “recursos públicos” para a sua manutenção plena.[...]

4.28 Sendo assim, a norma não se atém unicamente à questão do

mecanismo formal de transferência – se direcionada a custeio e/ou capital ou se relacionada a aumento de capital social – mas à essência da natureza da entidade empresarial no tocante à sua dependência econômica do ente controlador. Portanto, a forma jurídica de transferência de recursos não pode se sobrepor à essência econômica da entidade e a frequência ou eventualidade do repasse financeiro é muito importante para caracterizar a natureza da entidade.

4.29 A sobreposição da forma jurídica de transferência de recursos, notadamente aquela realizada mediante aumentos de capital, poderia, no limite, levar a situações indesejáveis. Seria o caso de, como exemplificado acima, a partir de determinado momento, iniciar-se o financiamento dos dispêndios de empresa estatal – dependente do ponto de vista econômico – mediante, única e exclusivamente, sucessivos aumentos de capital. Nesta situação, transformar-se-ia uma empresa estatal economicamente dependente em uma empresa estatal legalmente independente. Definitivamente, não foi essa a intenção da LRF ao criar a exceção que ora se analisou.

Por oportuno, transcreve-se igualmente trecho do Acórdão nº 3561/2014 – Plenário, no bojo do Processo nº 019.681/2012-7, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz:

3.1.1.11 A efetiva incapacidade da empresa de, por si, honrar seus compromissos operacionais e de investimento mínimo por meio de suas receitas operacionais, segundo apurado por alguma metodologia, é que configuraria a dependência, tendo, ainda, como atributo, por razoável, uma situação de perenidade.[...]

3.1.1.17 Assim, por exemplo, recursos do Erário que ingressam na estatal para aumento da participação no capital, uma vez vinculados por decisão do ente controlador às despesas específicas que os justificaram (aumento de escala, por exemplo), não poderiam ser utilizados para pagamentos outros, comprovação que se faria por meio da adequada codificação da despesa por fonte (ou origem) de recursos e, por consequência lógica, do correspondente registro contábil individualizado do saldo das disponibilidades também vinculado às finalidades previamente especificadas, inclusive eventuais frutos de sua aplicação: ajustes monetários e receitas financeiras.

3.1.1.18 Assim procedendo, o recebimento de recursos para aumento de participação no capital não estaria, de fato, configurando a estatal como dependente, conforme estabelece a exceção prevista no inciso III do art. 2º da LRF. Porém, há que se aceitar como contrapartida a formalização dos necessários vínculos entre esses recebimentos e correspondentes e específicos pagamentos.[...]

Voltando à análise do caso do METROFOR, observa-se que a unidade

técnica (item 4.7 do relatório técnico) apurou que a companhia obteve receita operacional líquida de R\$ 13.857.844,30, enquanto os custos de serviços prestados foram de R\$ 98.895.954,85, o que gerou um resultado operacional bruto negativo de R\$ 85.038.110,55.

Apurou-se ainda que, do total transferido pelo Estado a título de constituição ou aumento de capital (R\$ 137.457.023,25), 97,8% foram aplicados no custeio da Companhia.

O quadro apresentado indica que o METROFOR se caracteriza, em verdade, como empresa estatal dependente, já que não dispõe de condições de desenvolver sua atividade sem a **subvenção econômica** prestada pela entidade controladora.

É importante destacar que a apuração objetiva da dependência ou não de uma empresa estatal ultrapassa questões meramente formais. Em verdade, o correto enquadramento de tais pessoas jurídicas traz implicações orçamentárias, uma vez que, ao contrário das empresas controladas independentes, as estatais dependentes devem compor o orçamento fiscal do Estado. Nesse sentido é o art. 165, § 5º, I, da Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

Tratando especificamente das empresas estatais dependentes, dispõe a Portaria nº 589, de 27 de dezembro de 2001, editada pela Secretaria do Tesouro Nacional:

Art. 4º – Os orçamentos fiscal e da seguridade social de cada ente da Federação compreenderão a programação dos poderes, órgãos, autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, empresas estatais dependentes e demais entidades em que o ente, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dele recebam recursos nos termos desta portaria.

Parágrafo Único – A partir do exercício de 2003, as empresas estatais dependentes, de que trata esta portaria e para efeitos da consolidação nacional das contas públicas, deverão ser incluídas nos orçamentos fiscal e da seguridade social observando toda a legislação pertinente aplicável às demais entidades.

Em face disso, as entidades classificadas como estatais dependentes devem ser incluídas no orçamento do Estado, devendo obedecer aos ditames estabelecidos na lei orçamentária, respeitando os limites definidos e necessitando de autorização para executar suas despesas. Ademais, submetem-se aos ditames da LRF e da Lei nº4.320/64, integrando os

limites de despesa com pessoal e de endividamento do ente a que são vinculadas.

Há ainda uma última implicação. Nos termos do § 9º do art. 37 da CF/88, incluído pela EC nº 19/98, as empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como suas subsidiárias, que recebem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, sujeitam-se à regra constitucional do teto remuneratório⁵.

Diante de todo o exposto, este órgão ministerial sugere que seja **recomendado** à SEPLAG que avalie, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal e da jurisprudência do TCU sobre o tema, se o METROFOR realmente se enquadra como empresa estatal dependente.

Isso não impede, evidentemente, que essa Corte de Contas volte a debater a questão no julgamento das contas de gestão do METROFOR, ou mesmo em outro procedimento específico, oportunidade em que poderá determinar, se for o caso, a suspensão de novos aportes de recursos públicos à Companhia, até que ela esteja devidamente classificada como empresa como estatal dependente, em atenção ao disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000.

2.6 – Capítulo 5: Determinações constitucionais de aplicação de recursos

2.6.1. Educação

Nos termos do art. 212 da Constituição Federal, os Estados-Membros e Municípios devem aplicar, anualmente, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as provenientes de transferências e excluídos os valores obrigatoriamente repassados aos Municípios.

O art. 70 da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) elenca quais despesas devem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto o art. 71 lista as despesas a serem excluídas de tal

⁵Art. 37 [...] XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

categoria.

Com base nessas diretrizes, a unidade técnica quantificou a base de cálculo sobre a qual incidiria o percentual de 25%, chegando a um montante de R\$ 16.260.242.732,75, inferior ao valor de R\$ 16.266.219.135,49 divulgado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016.

Por conseguinte, para atender à demanda constitucional, as despesas efetuadas com educação deveriam somar, no mínimo, R\$ 4.065.060.683,19. O órgão técnico verificou que o mandamento foi regularmente observado, uma vez que foram gastos R\$ 4.261.889.954,49, ou seja, 26,21% da base de cálculo considerada.

Para tanto, foram computadas as despesas com ações típicas de MDE (ensino infantil, fundamental, médio, superior, profissional e outros) e o resultado líquido negativo do FUNDEB, tendo em vista que o Estado destinou àquele fundo um volume maior de receitas do que o retorno alcançado conforme a legislação federal.

Consigne-se, outrossim, que o Estado empregou 78,36% dos recursos recebidos do FUNDEB ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, atendendo ao limite mínimo de 60% insculpido no art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Por outro lado, **constatou-se o descumprimento do art. 3º, inciso III, da lei Estadual nº 15.064/2011, o qual eleva tal limite mínimo para 80%.**

2.6.2. Saúde

O art. 198, §2º, inciso II, c/c §3º, inciso I, da Constituição Federal, preconiza que os Estados deverão aplicar, anualmente, um percentual mínimo da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, “a”, e II, da CRFB, em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), tendo a Lei Complementar Federal nº 141/2011 quantificado esse percentual em 12%.

O art. 2º da referida Lei Complementar elenca quais despesas devem ser consideradas como de ação e serviços públicos de saúde, enquanto o art. 4º lista as despesas a serem excluídas de tal categoria.

Com base nessas diretrizes, a unidade técnica quantificou a base de cálculo sobre a qual incidiria o percentual de 12%, chegando a um montante de R\$ 16.266.218.947,00.

Por conseguinte, para atender à demanda constitucional, as despesas efetuadas com ASPS deveriam somar, no mínimo, R\$ 1.951.946.273,00. O órgão técnico verificou que o mandamento foi regularmente observado, uma vez que foram gastos R\$

2.260.121.163,00, ou seja, 13,89% da base de cálculo considerada.

Nesse diapasão, o Ministério Público de Contas tem a assinalar as seguintes ocorrências: **(1)** o valor apresentado na linha Valor Referente à Diferença entre o Valor Executado e o Limite Mínimo Constitucional, no sistema S2GPR; **(2)** o laconismo das informações quanto às despesas efetuadas pelos consórcios públicos de saúde dos quais o Ceará faz parte.

Quanto à **ocorrência (1)**, a unidade técnica detectou que, no sistema S2GPR, a linha Valor Referente à Diferença entre o Valor Executado e o Limite Mínimo Constitucional ostenta o resultado negativo de R\$ 1.951.946.187,58, enquanto o valor encontrado pela Gerência de Contas de Governo foi positivo de R\$ 308.174.889,29.

Acredita-se que, provavelmente, tenha havido erro material na espécie, dada a similaridade entre o valor incluído no sistema S2GPR e o valor de piso que deveria ser despendido pelo Estado em ações e serviços públicos de saúde (R\$ 1.951.946.273,00), já mencionado anteriormente.

No tocante à **ocorrência (2)**, o relatório da Gerência aponta o descumprimento do **artigo 11 da Portaria STN nº 72/2012, segundo o qual os Poderes Executivos devem evidenciar, destacada e separadamente, as informações da execução da despesa com ASPs nos consórcios públicos de que participam.**

Além de tais dados não terem sido apresentados nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) de 30/01/2017 e de 30/03/2017, os dados constantes do Balanço Geral do Estado de 2016 incluem, no **Demonstrativo de Gasto com Saúde**, somente as despesas empenhadas dos consórcios relativos aos Municípios de Acaraú, Crato e Ibiapaba. Essas despesas, somadas, perfazem **R\$ 16.697.190,07**.

Ocorre que o documento não explica as razões pelas quais somente as despesas relativas a esses consórcios foram incluídas, **uma vez que o total repassado pelo Estado aos consórcios públicos no exercício foi de R\$ 116.073.334,93, conforme indicado no item 6.4.1 do Relatório Anual.**

O descompasso entre os valores acima apontados denota clara fragilidade dos controles de gastos, comprometendo a fidedignidade, a confiabilidade e a transparência dos dados apresentados.

Ante o exposto, embora se tenha atingido o limite mínimo de despesas com a saúde, o Ministério Público Especial sugere que seja **recomendado** à Secretaria da Fazenda que aperfeiçoe o controle sobre a execução dos recursos transferidos para consórcios públicos de saúde, passando a demonstrar, nos seus demonstrativos fiscais, o cumprimento do disposto no art. 11 da Portaria STN nº 72/2012.

Ademais, deve-se **recomendar** à SEFAZ que, caso não receba tempestivamente do consórcio as informações necessárias à elaboração de seus demonstrativos fiscais, adote, para fins de consolidação das contas, as presunções previstas no art. 12, § 1º, da Portaria STN nº 72/2012.

2.6.3. Aplicação de Recursos em Investimentos

Nos termos do art. 205, §2º, da Constituição Estadual, o Estado do Ceará deve aplicar, anualmente, 20% de sua arrecadação tributária líquida com investimentos.

A receita tributária líquida é quantificada a partir das receitas dos tributos estaduais (IPVA, ICMS e ITCMD), excluídas as transferências constitucionais aos Municípios e as deduções do FUNDEB.

O valor encontrado pela Gerência de Contas de Governo, para o ano de 2016, foi de R\$ 8.787.159.438,37. O percentual aplicado pelo Estado representou apenas 6,1% desse montante, descumprindo a norma constitucional.

Há que se destacar, no entanto, conforme também apontou a unidade técnica, que não foi prevista dotação orçamentária suficiente para que se atendesse ao comando constitucional, o que pode ser explicado pelo atual contexto de crise e instabilidade política e econômica do país, que pode ter levado a lei orçamentária a priorizar a previsão de recursos para fazer frente às despesas obrigatórias.

2.6.4. Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnológica e com o Financiamento do Setor Produtivo

Consoante o art. 258 da Constituição Estadual, o Estado do Ceará deve manter uma Fundação de Amparo à Pesquisa, para o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, à qual serão destinados 2% da receita tributária líquida, sem considerar as deduções do FUNDEB.

Segundo informa a Gerência, apenas 0,45% da receita tributária líquida foi efetivamente repassada à FUNCAP, restando descumprida a determinação da Constituição Estadual.

O relatório da unidade técnica ainda informa que foi descumprido o art. 209 da Constituição Estadual, que determina a constituição e manutenção de fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo.

Não se descure da importância que precisa ser devotada aos programas de fomento de pesquisas científicas e tecnológicas, sobretudo após a Emenda Constitucional 85/2015. Sem embargo, também deve-se ressaltar a inconveniência de a Constituição Estadual proceder a excessivo número de vinculações da receita tributária, a qual, em regra, obedece ao

princípio da não-afetação, sob pena de engessamento da discricionariedade política imanente à priorização de políticas públicas.

De todo modo, considerando a efetiva existência das previsões constitucionais em exame, deve-se **recomendar** ao Chefe do Poder Executivo que, nos próximos exercícios, atenda aos percentuais mínimos de aplicação de recursos previstos nos arts. 205, §2º, 258 e 209 da Constituição Federal.

2.7 – Capítulo 6: Análise da Gestão Fiscal

O tópico em análise versa sobre a compatibilidade entre as contas do Governo Estadual e os ditames trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em deferência aos princípios do equilíbrio, do planejamento e da transparência na administração do orçamento público.

Em linhas gerais, o Relatório Anual da unidade técnica demonstrou que as contas de governo guardaram razoável compatibilidade com os mandamentos preconizados pela LRF, nos termos a seguir delineados.

2.7.1. Da Receita Corrente Líquida

Na dicção do art. 2º, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, a Receita Corrente Líquida (RCL) compreende o somatório das receitas correntes arrecadadas pelo ente federativo, deduzidas, no caso dos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes de compensação previdenciária.

Conforme o Anexo 3 do RREO, **a RCL do Estado do Ceará totalizou R\$ 17.831.937.422,00 em 2016**, tendo apresentado uma variação positiva de 10% em relação ao ano anterior.

A quantificação da RCL se afigura relevante por constituir um dos principais parâmetros eleitos pela Constituição Federal e pela LRF para averiguação de desempenho na gestão fiscal, na medida em que serve de base de cálculo para a fixação de limites máximos para gastos com pessoal, contratação de operações de crédito e endividamento público, por exemplo.

2.7.2. Dos depósitos judiciais

Observa-se no relatório exarado pela unidade técnica que os depósitos judiciais foram contabilizados como receita corrente líquida no montante de R\$ 531.680.584,01, dos quais R\$ 526.298.196,19 foram revertidos à Conta Única do Tesouro Estadual em virtude da Lei Estadual nº 15.878/2015.

A referida lei prescreve que 70% dos recursos monetários depositados no Sistema de Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça, compreendidos o principal, a atualização monetária e os juros, serão transferidos ao tesouro estadual.

Tais recursos serão registrados no orçamento como “Outras Receitas Correntes”, conforme art. 5º da Lei Estadual nº 15.878/2015, devendo ser empregados exclusivamente em despesas com **investimentos** e na recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do **fundo de previdência do Estado do Ceará** (art. 1º, §4º, Lei 15.878/2015).

A disciplina trazida pela mencionada lei diverge da existente na Lei Complementar Federal nº 151/2015, segundo a qual apenas 70% dos depósitos judiciais **oriundos de processos em que o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte** devem ser transferidos à Conta Única do respectivo ente, cuja destinação prioritária é o pagamento de precatórios judiciais (dentre outras, elencadas no art. 7º da LC 151/2015).

Sobre o assunto, ressalta-se que a constitucionalidade da Lei Estadual nº 15.878/2015 está sendo questionada no Supremo Tribunal Federal por meio das ADIs 5413/CE e 5414/CE. Diplomas legais de outros entes federativos, que ostentam conteúdo semelhante, já tiveram sua eficácia suspensa por meio de medida cautelar, a exemplo da ADI 5409 MC-Referendo/BA, rel. Min. Edson Fachin, 25.11.2015 e da ADI 5353 MC-Ref/MG, rel. min. Teori Zavascki, julgamento em 28.9.2016.

A *ratio decidendi* das cautelares lastreou-se, basicamente, em três fundamentos: (1) as normas em comento extrapolam a competência legiferante dos Estados, uma vez que, versando sobre matéria processual, seriam de competência privativa da União (art. 22, I, CRFB); (2) existe afronta, ainda, ao princípio da separação de poderes, visto que interfere na administração dos depósitos judiciais pelo Judiciário; (3) conforme já exposto, as leis em comento conferiram ao tema tratamento discrepante do já entabulado pela Lei Complementar Federal nº 151/2015.

Embora seja cediço que o Supremo Tribunal Federal não acolhe a teoria da transcendência dos motivos determinantes, o fato é que a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos de leis análogas editadas em outros Estados traz substrato suficiente para antever provável julgamento pela procedência dos pedidos veiculados nas ADIs 5413/CE e 5414/CE.

Com efeito, os depósitos judiciais são tradicionalmente classificados como “receitas extraorçamentárias”, uma vez que não se incorporam definitivamente ao patrimônio do ente público, que deverá restituí-los a quem de direito após o trânsito em julgado. Nessa senda, a utilização indiscriminada do numerário depositado em juízo para honrar suas próprias despesas correntes e de capital é proceder temerariamente, criando um cenário de insegurança jurídica.

Sobre o assunto, calha transcrever excerto do Parecer emitido pelo Ministério Público Federal no bojo da ADI 5413/CE:

“Já a Lei cearense 15.878/2015, de modo diverso, trata especificamente de depósitos judiciais não tributários, efetuados em litígios nos quais o Estado não está presente na relação jurídica processual (art. 1º, § 2º).

(...)

Conforme o art. 1º, § 3º, da lei, os depósitos a serem levantados devem ser garantidos pelo fundo de reserva ali previsto, constituído por 30% do saldo total de depósitos judiciais. A própria lei, contudo, admite flutuações no saldo do fundo, consoante art. 4º, § 1º, I, o qual determina recomposição desse saldo, à conta do tesouro estadual.

Dessa maneira, a parte processual em favor de quem tenha sido expedida autorização judicial (mediante alvará, por exemplo), para levantar valores depositados, não terá garantia de simplesmente dirigir-se à empresa financeira e obter disponibilidade deles, como hoje ocorre (e é da natureza do depósito), pois dependerá da liquidez efetiva do fundo de reserva, ou seja, da real disponibilidade de recursos desse fundo – que é incerta.

Vai além, contudo, a lesão da norma à segurança da sistemática de depósitos judiciais, pois os arts. 4º, § 1º, I, e 6º da lei deixam claro que pode ocorrer situação de indisponibilidade, ainda que momentânea, do fundo de reserva. Nesse caso, o Tribunal de Justiça notificará o Estado para recompor o fundo em até 15 dias (art. 6º, *caput*).

Caso não haja recomposição, autoriza-se ao Poder Judiciário determinar bloqueio da quantia necessária à restituição ou ao pagamento do depósito judicial diretamente nas contas mantidas pelo Executivo estadual em empresas financeiras, até mediante sistema informatizado (art. 6º, parágrafo único).

Por esse panorama, não há nem pode haver – diante do histórico de inadimplemento dos estados-membros, sobretudo diante da grave crise econômica e fiscal que o País atravessa – certeza de que beneficiário de alvará judicial logre de fato obter imediata liberação dos valores a que fizer jus. Se não conseguir, nada lhe restará, a não ser um crédito a ser honrado em futuro incerto – isso depois de anos para obter a satisfação de seu direito no processo originário e no de execução.” (grifei)

Em que pesem os argumentos expendidos linhas acima, o Ministério Público

de Contas reitera posicionamento adotado no Parecer nº 156/2016 (Processo nº 07569/2016-7), no sentido de que a incorporação dos depósitos judiciais a título de “outras receitas correntes” não pode implicar reprovação das contas, tampouco responsabilização dos gestores, tendo em vista o comando expresso do art. 5º da Lei 15.878/2015.

Deve-se registrar, contudo, a determinação exarada por essa Corte de Contas no julgamento do processo nº 04203/2016-5. **Naquela oportunidade, o Tribunal determinou à SEFAZ que passasse a evidenciar, nos relatórios de gestão fiscal, o saldo devedor das obrigações assumidas pelo Executivo ao incorporar os valores oriundos depósitos judiciais.**

2.7.3. Das despesas com pessoal

Nos termos do art. 20, II, “c”, da Lei da Responsabilidade Fiscal, o limite máximo para gastos com pessoal no âmbito do Executivo estadual é de 49% da Receita Corrente Líquida. No Ceará, particularmente, incide ainda a regra do § 4º do referido artigo, o qual dispõe que esse percentual deve ser reduzido em 0,4% nos Estados onde houver Tribunal de Contas do Município.

Nesse cenário, tem-se que o percentual máximo aplicável ao Estado do Ceará é de **48,6%** da RCL, de modo que o limite de alerta é de **43,74%** da RCL, ao passo que o limite prudencial é de **46,17%** da RCL.

Verifica-se que, segundo dados constantes do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016, o total de despesas com pessoal no Poder Executivo cearense correspondeu a **40,68%** da RCL, o que atendeu, portanto, aos preceitos estatuídos na LRF. O relatório da unidade técnica informou ainda que este Tribunal de Contas expediu alerta ao referido Poder após o RGF do 1º quadrimestre de 2016, quando o limite apurado em gastos com pessoal atingiu o percentual de 44,29% da RCL.

Quanto ao tema em apreço, o Ministério Público de Contas salienta, mais uma vez, a fragilidade dos dados sobre a execução orçamentária e financeira dos consórcios públicos de que o Estado participa.

O Relatório da unidade técnica consignou que, conforme dados extraídos do S2GPR, a Secretaria da Fazenda não encaminhou de forma discriminada os gastos com pessoal com todos os consórcios públicos de que o Estado participa, tendo sido informados apenas os valores despendidos com pessoal nos consórcios de saúde pública.

Sobre o assunto, registre-se que o MDF/STN disciplina que os entes públicos deverão incluir na consolidação de despesas com pessoal aquelas destinadas aos consórcios públicos, com base nas informações encaminhadas pelo consórcio relativas à execução de despesas classificadas por grupo de natureza, função e subfunção.

Caso tais informações não sejam tempestivamente encaminhadas, para a consolidação no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, todo o valor transferido pelo ente da Federação consorciado para pagamento de despesa com pessoal deverá ser considerado despesa bruta com pessoal ativo.

Indo adiante, o MDF/STN dispõe que se o ente consorciado não proceder à publicação desse Demonstrativo, em virtude do não envio das informações pelo consórcio, aplicar-se-lhe-á o disposto no art. 51, §2º e no art. 55, §3º da LRF, os quais suspendem a autorização do ente político de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito, salvo as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Nesse diapasão, diante das possíveis implicações que a ausência de publicação detalhada do Demonstrativo da Despesa com Pessoal pode acarretar ao Estado do Ceará, essa Corte de Contas, nos autos do processo nº 07291/2015-3, já **determinou à Secretaria da Fazenda que, junto aos próximos Relatórios de Gestão Fiscal, apresente o Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada por cada um dos consórcios públicos de que o Estado participe, nos termos da Portaria STN nº 553/2014 e Portaria STN nº 72/2012.**

2.7.4. Do resultado nominal

Considerando que a meta de Resultado Nominal da LDO/2016 previa o aumento da dívida fiscal líquida na ordem de R\$ 529.436.000,00, e que, no plano fático, a dívida diminuiu cerca de três vezes o que se esperava aumentar, conclui-se pela regularidade das contas do governo no que tange a este quesito.

2.7.5. Do resultado primário

O resultado primário indica a diferença entre as receitas primárias totais e as despesas primárias totais, excetuando-se as despesas provenientes de Juros e Encargos da Dívida. O resultado primário representa um indicador não financeiro, que se presta a avaliar o desempenho da política fiscal, bem como a necessidade de medidas adicionais para o cumprimento dos prognósticos estipulados no Anexo de Metas Fiscais.

Em 2016, o Estado do Ceará havia projetado um superavit primário de R\$ 480.464.000,00, estimativa que restou em muito superada, uma vez que se registrou um resultado primário superavitário de R\$ 1.817.662.367,03.

Sobre o assunto, o Ministério Público de Contas endossa a observação pontuada pela unidade técnica, no sentido de que a metodologia de cálculo do resultado primário, estabelecida pela Lei Estadual nº 15.839/2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao ano de 2016), diverge da indicada pelo MDF/STN.

Com efeito, o art. 10, §12, inciso III, c/c art. 19, §1º, da LDO cearense

determina seja excluído das despesas primárias o valor relativo a algumas despesas com infraestrutura. Consigne-se que tal expediente não encontra respaldo no MDF/STN, o qual estabelece que devem ser excluídas apenas as receitas e despesas **financeiras**. Seguindo esse raciocínio, as mencionadas despesas com infraestrutura seriam melhor alocadas como “despesas de capital”, na modalidade “investimentos”.

Caso o cálculo houvesse sido realizado com base no MDF/STN, o superavit primário seria de R\$ 890.029.674,33, ainda superior à meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Ante o exposto, considerando a divergência evidenciada na forma de apuração do resultado primário, e considerando que a Secretaria do Tesouro Nacional é responsável por uniformizar os modelos de demonstrativos fiscais que devem ser elaborados por todos os entes federados, este órgão ministerial sugere que seja **recomendado** ao Governador do Estado que, quando da elaboração dos futuros projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, adapte o cálculo do resultado primário ao preconizado pelo MDF/STN.

Registre-se, por oportuno, que recomendação com semelhante teor já foi exarada no Acórdão 0185/2016 (Processo nº 04204/2016-7).

2.7.6. Das Parcerias Público-Privadas

Considerando que a soma das despesas com PPPs representam apenas 0,2% da RCL, enquanto o limite máximo permitido pelo art. 28 da Lei nº 11.079/2004 é de 5%, conclui-se pela regularidade das contas do governo no que tange a este quesito.

2.7.7. Das Operações de Crédito

Considerando que a unidade técnica não detectou a existência de operações de crédito nulas (art. 33 da LRF) ou vedadas (art. 37 da LRF) no exercício em exame, conclui-se pela regularidade das contas do governo no que tange a este quesito.

2.8 – Capítulo 7: Transparência na Administração Pública

O Capítulo 7 refere-se à transparência na Administração Pública, e tem como objetivo averiguar o cumprimento dos normativos que regem a matéria, destacando-se a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), o Decreto nº 7.185/2010 e a Portaria nº 72/2012 da Secretaria do Tesouro Público (STN).

Considerando que, nos termos do art. 1º, § 1º da LRF, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, a unidade técnica atestou, no item referente à **Transparência na Gestão Fiscal**, que o portal da transparência do Governo do Estado atende às exigências previstas nos arts. 48 e 52 da LRF, bem como no art. 7º do Decreto nº 7.185/2010. O resultado da análise restou consolidado no Quadro 02 do Relatório

Anual (fl. 654).

No item seguinte, concernente à **Transparência conforme a Lei de Acesso à Informação**, o órgão instrutório constatou que, de um modo geral, o Estado efetivamente procede à divulgação, em seu sítio oficial, das informações de interesse coletivo ou geral por ele produzidas ou custodiadas, consoante impõe o art. 8º da Lei nº 12.527/2011. A esse respeito, contudo, tendo em conta o teor do § 3º, VII, anotou a ausência de indicação de local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio.

Com relação aos **Índices de Transparência**, foram apresentados os rankings nacionais elaborados pelo Ministério Público Federal e pela Controladoria Geral da União (CGU), **nos quais o Estado do Ceará ocuparia, respectivamente a 1ª e a 16ª posições**. Os índices em consideração, saliente-se, medem a transparência pública em estados e municípios brasileiros.

Quanto à avaliação conduzida pela CGU, denominada Escala Brasil Transparente (EBT), este órgão ministerial ressalta a desatualização da Tabela 71, apresentada pela unidade técnica, haja vista a existência de edição mais atual do Ranking⁶, no qual o Estado do Ceará ocupa, em verdade, a 1ª posição, com nota 10 (dez), ao lado dos estados de Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Tocantins.

Ato contínuo, verificou-se a **Transparência nos Portais das Secretarias** estaduais com maior participação percentual na despesa total do Poder Executivo, a saber: SEDUC, SEFAZ, SEINFRA, SEPLAG, SESA e SSPDS.

No ponto, em que pesem as notas razoáveis obtidas pelos portais, observa-se que as secretarias em destaque deixaram de adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. Ademais, os portais analisados cumpriram apenas parcialmente o requisito mencionado no art. 8º, § 3º, II da Lei nº 12.527/2011⁷.

O item alusivo à **Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde**, por seu turno, reflete o ponto mais frágil do exame conduzido pelo órgão técnico, notadamente em razão do descumprimento do art. 15 da Portaria nº 72/2012 da STN, normativo que estabelece as normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos, a serem

⁶https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=22

⁷Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. [...] § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: [...] II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal, *verbis*:

Art.15. Para fins de transparência na gestão fiscal, o consórcio público deverá dar ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, aos seguintes documentos:

I – o orçamento do consórcio público;

II – o contrato de rateio;

III – as demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação; e

IV – os seguintes demonstrativos fiscais:

a) Do Relatório de Gestão Fiscal:

1) Demonstrativo da Despesa com Pessoal;

2) Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa; e

3) Demonstrativo dos Restos a Pagar.

b) Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária:

1) Balanço Orçamentário;

2) Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e Sub-Função.

Parágrafo único. Os documentos citados no caput deverão ser disponibilizados na Internet, publicando-se na imprensa oficial de cada ente da Federação consorciado a indicação do local em que poderão ser obtidos os textos integrais a qualquer tempo.

Com vistas a averiguar o cumprimento do dispositivo, a unidade técnica buscou os portais eletrônicos dos consórcios públicos de saúde, enumerando-os no Quadro 06. Nesse aspecto, todavia, conforme se depreende da Tabela 73, houve uma falha generalizada na disponibilização dos documentos alhures mencionados, conforme análise da Gerência de Contas de Governo:

O único consórcio a disponibilizar todos os demonstrativos analisados foi o do Vale do Curu; 71,4% deles disponibilizaram o orçamento; o mesmo número disponibilizou o anexo de despesas de pessoal; o demonstrativo menos divulgado foi o contrato de rateio.

Cabe destacar que dois portais não foram encontrados ou não estavam disponíveis para acesso no momento da consulta: Consórcios Públicos de Saúde das Microrregiões de Canindé e de Juazeiro do Norte. O portais de Crateús e Crato continham os links, mas não os arquivos dos demonstrativos; os de Brejo Santo e Iguatu não continham demonstrativos para 2016. Para todos esses casos, foi considerado que os demonstrativos não foram apresentados.

Em consulta ao portal da transparência do Poder Executivo em 09 de maio de 2017, foi verificada a divulgação das transferências realizadas aos consórcios públicos, entretanto não estavam devidamente identificados, já que devido a restrições na quantidade de caracteres de apresentação, os

nomes das entidades estavam apresentados de forma parcial. Além disso, o portal que poderia conter maiores informações consolidadas sobre todos os consórcios, os sites utilizados para divulgação de demonstrativos entre outras está indisponível.

Desta maneira, é necessário que o Governo do Estado envie maiores esforços no sentido de que os consórcios públicos de saúde em que participa publiquem os demonstrativos conforme Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 72/2012, bem como promova maior transparência quanto às ações desenvolvidas. [Grifos aditados].

Conquanto o dever de transparência na Administração Pública tenha sido parcialmente atendido pelo Estado em 2016, faz-se oportuno, com o fito de aprimorar a necessária transparência das atividades administrativas, que o Governo do Estado envie maiores esforços no sentido de que os consórcios públicos de saúde disponibilizem, em seu sítio oficial, toda a documentação exigida pelo art. 15 da Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 72/2012, inclusive aquela relacionada às demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação (inciso III), desconsiderada pela unidade técnica na consolidação da Tabela 73.

Por fim, em análise à **Transparência na Execução do PPA**, tem-se que a Lei nº 15.929/2015 (Lei do PPA 2016-2019) estabelece, em seu art. 15, que a Secretaria do Planejamento e Gestão manterá em seu sítio na internet o Plano Plurianual, devendo atualizá-lo, incorporando as alterações legais advindas de suas revisões. Nesse sentido, seu parágrafo único apregoa que as informações sobre o acompanhamento do PPA 2016-2019 serão disponibilizadas, em linguagem simplificada e de fácil acesso, no Portal da Transparência do Estado, o que, se efetivamente observado, importa em um considerável instrumento de controle social das ações governamentais de médio e longo prazo.

A despeito da observância à literalidade do texto legal, comprovada em consulta ao sítio eletrônico da SEPLAG, **este Ministério Público de Contas reitera as observações constantes no item 2.3.1 do presente opinativo acerca da fragilidade das informações disponibilizadas sobre o acompanhamento da execução plano plurianual.**

2.9 – Capítulos 8 e 9: Atendimento às recomendações de exercícios anteriores e novas recomendações

No que pertine às recomendações sugeridas por este Tribunal de Contas nas Contas Anuais do Governo do exercício de 2015, a unidade técnica analisou, no bojo do **Capítulo 8 do Relatório Anual**, as providências adotadas pela Administração Pública Estadual no sentido de sanar as ocorrências verificadas no aludido exercício.

De um modo geral, apurou-se que as ações implementadas pelo Governo resultaram em atendimento apenas parcial das recomendações dessa Corte de Contas. Observou-se, ainda, a reiteração, no exercício de 2016, de algumas desconformidades que já

havam sido apontadas por ocasião do exame das contas de 2015.

Nesse sentido, o órgão instrutório classificou as desconformidades identificadas como “ressalvas” e “ocorrências”, apontando a recomendação que considerou adequada para o saneamento de cada uma delas.

Relativamente ao ponto, o *Parquet* de Contas **encampa** o posicionamento consolidado pelo órgão técnico nos Quadros 7 e 8 do Capítulo 9, com os acréscimos e ressalvas destacados ao longo do presente opinativo.

3 - Conclusão

Considerando os elementos constantes dos autos, sobretudo os apontamentos contidos no Relatório Anual elaborado pela Gerência de Contas de Governo, o Ministério Público de Contas opina no sentido de que o Parecer Prévio dessa Corte de Contas seja pela **aprovação com ressalvas** das contas de governo do exercício de 2016, nos termos do art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95 c/c art. 30, III, “a”, e § 3º, do Regimento Interno do TCE/CE.

Ademais, o órgão ministerial reproduz as recomendações formuladas pelo órgão técnico nos Quadros 7 e 8 do Capítulo 9, sugerindo ainda que:

1) seja recomendado à SEPLAG que:

a) promova um melhor acompanhamento da execução do plano plurianual, disponibilizando informações confiáveis e congruentes sobre a execução física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2016-2019;

b) avalie, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal e da jurisprudência do TCU sobre o tema, se o METROFOR se enquadra como empresa estatal dependente;

c) ao elaborar o Orçamento Geral do Estado, atente para as exigências dispostas no art. 165, § 6º, da CF/88; no art. 5º, § 1º, da LRF; e no art. 2º, §§ 1º, I e III e 2º, I da Lei nº 4.320/64, de modo a garantir transparência e acesso à informação íntegra e autêntica sobre as atividades do governo e sobre a utilização dos recursos públicos;

d) antes da formalização de contratos de gestão, promova estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão;

e) atente para a necessidade de seleção da organização social a ser contratada mediante chamamento público ou dispensa de licitação, observando-se, nesse último caso, as determinações do art. 26 da Lei nº 8.666/93.

2) seja recomendado à SEFAZ que:

a) aperfeiçoe o controle sobre a execução dos recursos transferidos para consórcios públicos de saúde, passando a demonstrar, nos seus demonstrativos fiscais, o cumprimento do disposto no art. 11 da Portaria STN nº 72/2012;

b) caso não receba tempestivamente do consórcio as informações necessárias à elaboração de seus demonstrativos fiscais, adote, para fins de consolidação das contas, as presunções previstas no art. 12, § 1º, da Portaria STN nº 72/2012.

3) seja recomendado ao Governador do Estado que:

a) efetue a abertura de créditos suplementares apenas nas condições autorizadas pela lei, e desde que indique a justificativa para a suplementação e a origem dos recursos correspondentes, nos termos do art. 167, inciso V, da CF/88 e arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64;

Por fim, sugere que seja **recomendado** à Secretaria de Controle Externo que avalie a possibilidade de instaurar procedimento específico com o fito de avaliar os motivos das inconsistências entre as execuções física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2016-2019, consoante detalhado no item 2.3.1 do presente opinativo.

É o parecer.

Fortaleza, 24 de maio de 2017.

José Aécio Vasconcelos Filho
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas