

PARECER Nº 4062/2018 – PROCURADORIA-GERAL DE CONTASPROCESSO Nº: **03171/2018-5**ESPÉCIE: **CONTAS DE GOVERNO**ENTIDADE: **GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ****1 – Relatório**

Tratam os presentes autos das contas anuais do Governador do Estado do Ceará, Camilo Sobreira Santana, relativas ao exercício de 2017, encaminhadas a essa Corte de Contas em atenção ao art. 76, I, da Constituição Estadual.

O processo foi autuado no dia 02/04/2018, sendo encaminhado ao Relator, Conselheiro Ernesto Saboia, no dia 03/04/2018. 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. 584/823.

Empós, 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 – conjuntura econômica e indicadores sociais**

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. 584/823, com especial destaque para os pontos que o *Parquet* de Contas entende mais relevantes.

Em 2017, o PIB cearense acompanhou o crescimento nacional¹, apresentando um aumento de 1,87%. Em comparação com o ano de 2016, os setores de agricultura e serviços tiveram um aumento de 28,90% e 1,09%, respectivamente. Já o setor da indústria apresentou queda de 0,64% em relação ao exercício anterior.

Destaque-se que a Balança Comercial cearense obteve, no quarto trimestre de 2017, um crescimento de US\$ 136,7 milhões, apresentando o melhor desempenho da série histórica que iniciou em 2008.

Quanto à arrecadação total das receitas brutas tributárias estaduais, o Estado do Ceará apresentou um valor de R\$ 13,8 bilhões, representando um acréscimo nominal de 4,79% em relação ao exercício de 2016.

No mercado de trabalho local, apesar da perda de 5.036 postos de trabalho, foi registrado uma diminuição no fechamento de postos quando comparado ao ano anterior.

Diante do exposto, verifica-se que, após um longo período de retração, a economia cearense apresenta sinais de recuperação.

A unidade técnica apontou, ainda, alguns indicadores relacionados às principais políticas públicas na área da segurança pública e da educação, a partir dos quais destacam-se as seguintes observações.

No que tange à aplicação de recursos na Segurança Pública, verificou-se que o ano de 2015 teve o montante de R\$ 3.987.574,32 empenhado na área de 183 – Informação e Inteligência (Tabela 3 – Valores empenhados na Função Segurança Pública), enquanto que os anos de 2016 e 2017 não registraram nenhum valor empenhado destinado a esta subfunção.

Neste cenário, vale ressaltar que a **atividade de Inteligência** é fundamental e indispensável à segurança dos Estados, da sociedade e das instituições nacionais. A atividade de Inteligência pode apresentar natureza **estratégica**, ao auxiliar na elaboração de políticas públicas, podendo possuir caráter **tático**, ao planejar ações policiais, militares e fiscalizações, podendo também adquirir natureza **operacional**, ao apoiar ações efetivas de combate militar, perseguição e busca por criminosos, prevenindo, assim, ilícitos².

Dessa forma, recomenda-se a destinação de maiores investimentos para

¹Em 2017, o PIB brasileiro teve um aumento de 1%, após duas quedas consecutivas, em 2015 e 2016. Houve um crescimento nos setores de agricultura (13,0%) e de serviços (0,3%), e uma estabilidade na indústria de 0%.

²ABIN. Agência Brasileira de Inteligência. Disponível em <<http://www.abin.gov.br/atividadeinteligencia/%20inteligenciaecontrainteligencia/>> Acesso em: 21.05.2018.

a subfunção Informação e Inteligência, de modo a otimizar os recursos públicos aplicados, viabilizando a utilização da atividade de inteligência como instrumento de formulação de políticas públicas na área da Segurança Pública.

De acordo com os dados da 11ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o Estado do Ceará, no ano de 2016, apresentou a oitava maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (37,2). Assim, a taxa de homicídios registrada no Estado do Ceará (37,2) foi maior que a registrada em nível nacional (26,4).

Acrescente-se que o Estado do Ceará apresentou, em 2016, a décima menor taxa de crimes violentos letais e intencionais contra a mulher (4,6). Entretanto, o Estado apresentou percentual superior ao de outros estados do Nordeste, como o Piauí (3,3) e o Maranhão (4,1), bem como exibiu taxa superior ao nível nacional (4,4).

Como bem destacou a unidade técnica, não existem registros de feminicídios³ no Estado do Ceará. No entanto, considerando a ocorrência de crimes violentos contra a mulher no Estado, **é necessária a certificação de que a identificação desses crimes está seguindo o disposto na Lei nº 13.104/2015, de forma que os indicadores criminais possam demonstrar a devida situação da segurança pública, permitindo, assim, a realização de políticas públicas apropriadas.**

Em relação à educação, em comparação com o ano de 2016, observa-se que houve um aumento no valor aplicado de 4,31%, sendo 45,36% desse aumento oriundo da subfunção Administração Geral, seguido das subfunções Ensino Médio (41,23%), Ensino Fundamental (27,09%), Ensino Profissional (13,65%), Educação Especial (13,36%), Tecnologia da Informação (9,37%) e Ensino Superior, Educação Infantil e Formação de recursos humanos (que somam 12,29%). A Subfunção da Educação de Jovens e Adultos (-60,53%) influenciou negativamente nesse aumento, seguido do Desenvolvimento Científico (-1,82%).

No que se refere ao saneamento básico, conforme o IBGE⁴, verificou-se que, em 2017, havia esgotamento sanitário (categoria Rede geral ou fossa ligada à rede geral) em 44,90% dos domicílios do Ceará, percentual inferior ao verificado no ano anterior (45,20%). **Assim, embora os percentuais de realização da execução orçamentária referente a tais dispêndios tenham aumentado, tais valores indicam que, em termos proporcionais, menos domicílios possuem acesso às formas de esgotamento sanitário adequado.**

Cite-se ainda que, no ano de 2017, tanto a dotação autorizada (R\$ 11.793.318,76) quanto a despesa empenhada (R\$ 5.418.884,36) na subfunção 511 –

³Destaque-se que a Lei nº 13.104/2015 incluiu o inciso VI no art. 121 do Código Penal, inserindo o feminicídio no rol das qualificadoras do homicídio. Ademais, tal delito passou a ser previsto como hediondo pela Lei nº 8.072/1990.

⁴Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua.

Saneamento Básico Rural tiveram valores bastante inferiores àqueles referentes ao ano de 2016 (R\$ 89.254.829,79 – dotação autorizada e R\$ 15.766.593,03 – despesa empenhada).

2.2 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.

2.2.1 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 2017, foram executadas 86,42% das dotações autorizadas, das quais 31,34% foram destinadas a programas administrativos, 33,27% a programas especiais e 35,39% a programas finalísticos. Observa-se que os programas administrativos atingiram um percentual de execução de 97,18%, seguido pelos programas especiais (85,41%), enquanto que os programas finalísticos empenharam apenas 79,50% de suas dotações.

Quanto à execução física e orçamentária dos programas finalísticos, verificou-se uma série de inconsistências que prejudicam a aferição da efetividade dos gastos públicos.

Dos 84 programas finalísticos do PPA 2016-2019, observa-se que não houve nenhuma execução de quatro programas com dotação prevista para 2017, são eles: 011 - Promoção da Indústria Mineral; 043 - Empreendedorismo e Protagonismo Juvenil; 046 - Fortalecimento do Sistema Estadual de Cultura do Ceará e 084 – Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Vale ressaltar que apenas dois programas de governo executaram 100% do

orçamento autorizado para o ano de 2017, a saber: 013 - Controle Externo da Administração Municipal (R\$ 154.391,58) e 079 - Gestão de Políticas Públicas da Educação (R\$ 393.112,59).

Do exame realizado pela unidade técnica, destaca-se a baixa realização física de algumas iniciativas que foram classificadas como prioritárias pela lei de diretrizes orçamentárias.

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2017, verificou-se que, das 156 iniciativas apresentadas no Eixo 03 (Ceará de Oportunidades), por exemplo, 48 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2017.

Dentre as iniciativas prioritárias, **sete** não tiveram nenhuma execução física no período, mesmo havendo previsão na programação de metas para 2017. Verificou-se, ainda, **que apenas 19 das 48 iniciativas consideradas prioritárias apresentaram mais de 81% de execução física.**

Desse modo, deve ser **recomendado** à SEPLAG que promova um melhor acompanhamento da execução do plano plurianual, com o objetivo de priorizar as metas estabelecidas, evitando que algumas iniciativas classificadas como prioritárias não fiquem com baixa ou inexistente execução física.

2.2.2 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 2017 (Lei Estadual nº 16.084/2016), constatou-se o atendimento parcial às normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, conforme disposto no art. 4º, inciso I, alínea “e” da LRF⁵.

⁵ **Art. 4o** A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2o do art. 165 da Constituição e:

Tal atendimento parcial se deve ao fato de a LDO, em seu art. 18, §§ 2º e 3º, apenas destacar que a Administração Estadual deve implementar e manter um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, verificando a relação entre a despesa pública e resultado obtido, e que sua base deverá ser alimentada pelas ferramentas gerenciais do Sistema de Gestão Governamental Por Resultados – S2GPR.

Todavia, em inobservância ao disposto no art. 4º, inciso I, alínea “e”, da LRF, não existem normas para efetivar tal controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Conforme informado no relatório da comissão do PASF, a Portaria nº 480/2015 instituiu um Grupo Técnico de Custos (GTCustos), composto por representantes da SEPLAG, SEFAZ, CGE e SEDUC, com o **objetivo de desenvolver um modelo do sistema de custo.**⁷ Ressalte-se que a implementação desta medida deve ser acompanhada por esta Corte de Contas.

Acrescente-se que a citada ocorrência já foi objeto de recomendação do Relatório Técnico de Contas de Governo de anos anteriores e da Representação nº 07790/2015-0, que tramita neste Tribunal.

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 – 7ª edição.

I - disporá também sobre: [...] **e)** normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

⁶**Art. 18.** [...] **§2º** Para promover o adequado controle de custos e avaliação, a Administração Estadual deverá implementar e manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, respeitado o cronograma da Secretaria do Tesouro Nacional e em obediência às normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público.

§3º O controle de custos de que trata o parágrafo anterior será utilizado para o estabelecimento da relação entre despesa pública e o resultado obtido, de forma a priorizar a análise de eficiência na alocação de recursos e sua base deverá ser alimentada pelas ferramentas gerenciais do Sistema de Gestão Governamental Por Resultados - S2GPR, e demais sistemas utilizados pelo Governo do Estado, cujas informações guardem relação direta com a apuração dos custos das ações governamentais.

⁷**Recomendação 02:** À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Análise da Comissão do PASF: As normas estão sendo desenvolvidas em conjunto com o sistema de custos.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação

Evidências: Foi constituído um grupo de trabalho com a participação da SEPLAG, SEFAZ, CGE e SEDUC para a definição do modelo do sistema de custos, conforme Portaria Conjunta nº 480, publicada no DOE em 24/06/2015.

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, temática que será melhor discutida no capítulo seguinte do presente opinativo.

2.2.3 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 2017.

Nos termos do art. 5º, III, da LRF⁸, 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 16.084/2016 (LDO de 2017) 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 2017, o órgão instrutório elaborou a Tabela 14, expondo as anulações da dotação da reserva de contingência e as suplementações orçamentárias delas decorrentes, implementadas pelo Decreto nº 32.217, de 09/05/2017, e pelo Decreto nº 32294, de 27/07/2017.

Da tabela nº 15, observa-se que o Decreto nº 32.424, de 21/11/2017 (publicado no dia 22/11/2017), anulou crédito orçamentário (previsto como reserva de contingência) no montante de R\$ 8.000.000,00, para suplementar a ação 22948, que trata da garantia do direito à saúde aos do SUS.⁹

Em vista das ações suplementadas nos Decretos nº 32.217, 32.294 e 32.424,

⁸ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...] III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO);
b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

⁹A unidade técnica ressaltou que a indicação do crédito suplementado se deu em virtude da similaridade dos valores, visto que o Decreto nº 32.424/2017 não apontou as ações suplementadas que tiveram como fonte de recursos a anulação de créditos da Reserva de Contingência, fato este que já fora assinalado no relatório do exercício anterior.

as despesas que tiveram como fonte de recursos a Reserva de Contingência foram direcionadas para Manutenção e Funcionamento Administrativo – FPP, Pessoal e Encargos Sociais - Folha Normal – FPP e garantia do direito à saúde aos do SUS, **não sendo possível assegurar que esses recursos foram alocados conforme determina o art. 73 da LDO**, fazendo-se necessária uma melhoria da transparência na utilização desse mecanismo orçamentário.

Assim, diante do cenário descrito, ressalta-se a necessidade do Poder Executivo identificar, nos decretos para abertura de créditos suplementares, quais as ações suplementadas que tiveram como fonte de recursos a anulação de créditos da Reserva de Contingência e quais as razões das suplementações que utilizaram tal fonte de recurso.

Ademais, pela redação do parágrafo único do 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 2017**:

Art. 73. A Lei Orçamentária de 2017 conterá 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 2017, o Poder Executivo poderá dispor sobre a destinação da dotação para financiamento da abertura de créditos adicionais.

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 2017.

Ainda no exame da lei orçamentária anual, a Gerência de Contas de Governo evidenciou, no Quadro 01 do relatório técnico (fl. 666), 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;

5) Não Atendimento do art. 15 da Lei nº 4.320/64, que trata da discriminação da despesa por elementos.

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 - Atendimento às exigências legais da LOA, de modo a garantir transparência e acesso à informação íntegra e autêntica sobre as atividades do governo e sobre a utilização dos recursos públicos.

2.3 Renúncia de Receitas

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 1º, § 1º, estabelece que o respeito aos limites e condições para renúncia de receita é um dos pressupostos de uma gestão fiscal responsável. O diploma infraconstitucional inovou ao equiparar as renúncias de receitas aos gastos públicos. Essa medida é importante porque, na busca do equilíbrio fiscal, limitar a perda de receita é tão importante quanto controlar a expansão da despesa.

As renúncias constituem, portanto, os chamados gastos tributários (*tax expenditure*), despesas que não são realizadas a partir do desembolso direto, mas mediante a diminuição da arrecadação tributária do Estado. De acordo com Pellegrini¹⁰, gasto tributário pode ser definido como:

[...] dispositivo da legislação tributária que: a) reduz o montante recolhido do tributo; b) beneficia apenas uma parcela dos contribuintes; c) corresponde a desvios em relação à estrutura básica do tributo; e ou d) visa objetivos que poderiam ser alcançados por meio dos gastos públicos diretos.

¹⁰ PELLEGRINI, J. A. **Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Outubro/2014 (Texto para Discussão nº 159). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos.

A Receita Federal do Brasil¹¹, embora utilize termos diferentes, adota um conceito semelhante:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

O legislador, atento às eventuais repercussões das medidas que importem em renúncia de receitas na saúde fiscal dos entes públicos, fixou parâmetros a serem observados pelos gestores, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O dispositivo em apreço determina que medidas que impliquem renúncias de receita devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

- a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; (inciso I) ou
- b) estar acompanhada de medidas de compensação, no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (inciso II).

O primeiro ponto a destacar é que a lei oferece dois caminhos alternativos para tornar possível a renúncia de receitas. Se a renúncia já estiver planejada, deve ser comprovado que seu impacto foi devidamente considerado quando da estimação da receita na lei orçamentária.

Por outro lado, caso a renúncia seja concedida apenas após a aprovação da Lei Orçamentária Anual, deve ser acompanhada de medidas compensatórias que resultem em correspondente aumento de receita, de modo a manter o equilíbrio do orçamento. Não é necessário, portanto, a obediência cumulativa dos incisos I e II do art. 14, sendo garantido o equilíbrio do orçamento com a satisfação de apenas um deles.

Nesse sentido, esclarecedora a lição do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 747/2010 – Plenário:

¹¹ Definição extraída do Demonstrativo de Gastos Tributários – 2017. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>>.

[...] 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 [...]

Essas regras são complementadas pelo art. 4º, § 2º, V, o qual determina que o Anexo de Metas Fiscais, peça integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, deve trazer um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita.

Ademais, com o fim de impedir manobras que evitassem a incidência dessas restrições, o legislador estabeleceu, ainda, no § 1º do art. 14, que a renúncia compreende “*anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado*”.

Como se observa, o dispositivo legal enunciou diversos exemplos de benefícios fiscais, e ainda deixou claro que o rol não era taxativo, abrangendo qualquer incentivo que resultasse em tratamento diferenciado para determinados contribuintes.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se ao exame de ocorrências relevantes constatadas nas presentes contas de governo acerca do tema renúncia de receitas.

No arquivo intitulado “*Providências referentes às recomendações do TCE constantes do parecer prévio das contas do governo do exercício de 2016*”, às fls. 7-8, os gestores apresentaram o “*demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita 2018*”, com as medidas que teriam sido adotadas no sentido de dar cumprimento à Recomendação 05¹² desta Corte de Contas, emitida no parecer prévio das Contas de Governo de 2016.

O demonstrativo indicado pelos gestores consiste em um dos anexos de metas fiscais presente na LDO de 2018 (Lei Estadual nº 16.319/17). Da análise das

¹² **Recomendação 05:** À Secretaria da Fazenda que cumpra o disposto art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal sempre que realizar benefícios fiscais que sejam considerados como renúncia de receita.

informações constantes naquele quadro, verifica-se que os valores estimados a título de renúncias fiscais, para os exercícios de 2018-2020, foram devidamente orçados. No entanto, quanto às medidas compensatórias, – aptas a atender à exigência do inciso II, do *caput*, do art. 14, da LRF – observou-se que os gestores se limitaram a elencar diplomas que majoraram alíquotas de ICMS de alguns produtos.

Como se observa, as informações prestadas pelos responsáveis foram incompletas, haja vista que não foi apresentada qualquer estimativa dos valores que seriam arrecadados a partir das providências compensatórias indicadas. Sem a projeção desses valores, não é possível verificar a efetividade das medidas compensatórias. **Não se sabe, portanto, se as medidas compensatórias elencadas são suficientes para compensar e perda estimada de receita.**

Assim, nesse ponto, as justificativas dos gestores afiguram-se inaptas a incutir um juízo razoável de certeza acerca do efetivo cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e da recomendação sugerida por este Corte.

Ainda nessa perspectiva, traga-se à baila a Lei Estadual nº 16.259, de 09 de junho de 2017. O diploma em apreço dispôs “*sobre a anistia de créditos tributários relacionados com o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre as prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, com o imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA, e com o imposto de transmissão causa mortis e doações – ITCD, e do Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Ceará (Detran), inscritos ou não em dívida ativa do estado, na forma que especifica*”. Trata-se do REFIS-2017, consoante veiculado na Mensagem de Lei nº 8.123, de 18 de abril de 2017, de lavra do Exmo. Governador.

A despeito do evidente caráter de renúncia fiscal da supracitada norma, verifica-se que os impactos orçamentário-financeiros e as respectivas medidas de compensação não foram claramente apresentadas na lei ou na exposição de motivos que encaminhou a proposição legislativa.

No ponto, impende destacar o seguinte trecho da mensagem que encaminhou o projeto de Lei do REFIS 2017:

O Estado já adotou em 2016 as medidas voltadas ao equilíbrio fiscal, dentre elas a mudança da alíquota modal do ICMS de 17% para 18%, além da majoração anterior das alíquotas para produtos supérfluos.

O trecho acima transcrito consubstancia o único dado facilmente franqueado ao público¹³ que tenciona apresentar medidas compensatórias adotadas em decorrência da edição da Lei do REFIS-2017. Contudo, tal informação, desacompanhada da estimativa

¹³ Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/tramit2017/8123.htm>. Acesso em 15 de maio de 2018.

arrecadatória, é igualmente inábil a demonstrar o efetivo cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, ainda que a medida compensatória a que se refere a mensagem da Lei do REFIS-2017 possua estimativa orçada no bojo no anteprojeto que a originou, tal informação não se encontram facilmente disponibilizadas ao público. Desse modo, verifica-se que não apenas o controle externo tem seu mister prejudicado com a falta de transparência e clareza das poucas informações disponibilizadas, mas, de igual modo, vê-se comprometimento do controle social.

Por fim, ainda na temática de irregularidades constatadas nas renúncias de receitas do Estado no exercício de 2017, faz-se necessário trazer à tona o art. 8º, II, c, da Lei Estadual nº 16.084/16 (LDO 2017). *In verbis*:

Art.8º O Projeto de Lei Orçamentária e a respectiva Lei, para o ano de 2017, serão constituídos, de: [...]

II – demonstrativos orçamentários consolidados, relacionados no anexo IV desta Lei: [...]

c) demonstrativo dos efeitos, sobre as receitas e as despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;

O dispositivo supratranscrito da LDO 2017 exige que a **LOA 2017** apresente demonstrativo dos efeitos de algumas medidas, dentre elas a anistia, sobre as receitas e despesas previstas para o exercício. Analisando as disposições da LOA 2017 (Lei Estadual nº 16.199/16), não foi possível identificar o demonstrativo a que faz referência a LDO 2017.

Não obstante essa omissão, foi editada a Lei Estadual nº 16.259 (Lei do REFIS-2017), a qual, como já mencionado, estabeleceu medidas que importaram em renúncia de receitas, especialmente sob a modalidade de anistia.

Desse modo, verifica-se tanto uma violação ao art. 8º, II, c, da LDO 2017, como um descumprimento às exigências da LRF, a qual, em seu art. 14, prevê, como condição para a adoção de medidas que importem em renúncia de receitas, o atendimento às disposições previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Em síntese, quanto ao cumprimento das exigências impostas por lei para a implementação de medidas de renúncias de receitas, **restaram evidenciadas**, no exercício de 2017, **as seguintes ocorrências**:

a) insuficiência dos demonstrativos apresentados na LDO de 2018 (Lei Estadual nº 16.319/17), por não orçarem a estimativa de valores a serem

arrecadados a título de medidas de compensação, demonstrando a compatibilidade desses valores com aqueles que serão objeto de renúncia;

b) existência de medidas que implicaram renúncia de receitas (Lei do REFIS-2017), desacompanhadas da demonstração do cumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e das recomendações desta Corte;

c) inobservância aos dispositivos da LDO de 2017 (art. 8º, II, c, da Lei Estadual nº 16.084/16) e, conseqüentemente, da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando da implementação de medidas concessivas de anistia.

Desse modo, diante das ocorrências apontadas, o Ministério Público de Contas sugere que seja **recomendando** à SEFAZ e à SEPLAG que, quando da edição de **qualquer** medida que implique renúncia fiscal, seja comprovado o **efetivo** cumprimento das exigências do art. 14 da LRF, inclusive com a demonstração de que o montante que se espera arrecadar com eventuais medidas de compensação equivale à estimativa de renúncia de receita.

Deve-se **recomendar**, ainda, a realização de avaliações periódicas que verifiquem:

i) o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais;

ii) a efetiva concretização dos objetivos almejados pelos programas de incentivo fiscal (geração de empregos, aumento das exportações, fomento a determinada atividade), de modo a avaliar se o custo fiscal do incentivo está trazendo retorno para a sociedade.

2.4. Transferências a entidades públicas e privadas

O relatório técnico tratou também 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 2017, consoante se depreende da Tabela 1 do capítulo 3 do relatório anual de contas, foram transferidos às aludidas pessoas jurídicas o total de R\$ 1.774.626.861,05. Segundo a Tabela 2, desse total, o montante de **R\$ 828.463.451,65** foi repassado, por meio de **Contratos de Gestão**, às Organizações Sociais (OS) ali enumeradas.

Dito isso, considerando o expressivo montante de recursos públicos transferidos às organizações sociais¹⁴ no exercício de 2017, e tendo em vista o que este *Parquet* de Contas vem observando nas prestações de contas anuais de alguns órgãos e entidades que compõem a estrutura da Administração Pública estadual, **torna-se oportuno**

¹⁴Verifica-se que 46,67% dos recursos das transferências destinadas a Entidades Públicas e Privadas se destinaram, em 2017, aos Contratos de Gestão firmados com OS.

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 poderá 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.

O Estado do Ceará encaminhou a esta Corte de Contas relatório contendo as providências tomadas em atendimento às recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará no julgamento das contas do governo do exercício de 2016.

Em relação à Recomendação nº 48¹⁵, que trata sobre a necessidade de, antes da formalização do contrato de gestão, realizar um estudo detalhado sobre a avaliação dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, a Comissão do PASF relatou que os contratos de gestão firmados pelas secretarias seguem a sistemática constante do **Manual de Celebração de Contrato de Gestão**, que determina a apresentação de vários documentos, tais como o **Quadro Comparativo de Custos**, no qual são elencados, de forma detalhada, **todos os insumos utilizados no projeto em quantidades, valores unitários e totais.**

Segue abaixo a análise realizada pela Comissão do PASF, que concluiu pelo atendimento da Recomendação nº 48:

*“Os Contratos de Gestão firmados pelas secretarias seguem sistemática constante do Manual de Celebração de Contrato de Gestão. Assim, para celebração de contrato de gestão a secretaria ou órgão contratante deverá elaborar um termo de referência em que conste o objeto do contrato de gestão e as condições para sua realização. Na sequência a organização social deve apresentar o programa de trabalho e as certidões e documentos de habilitação. O contratante deverá inserir os documentos de habilitação no Sistema de Controle de Contratos de Gestão (SCCG) gerenciado pela SE-PLAG, com a documentação pertinente, dentre elas: o **Quadro de Usos e Fontes**, demonstrando a natureza dos gastos e se existe projeto autorizado, e ainda, o **Quadro comparativo dos custos e metas do ano anterior** com a proposta que está sendo apresentada, no caso de renovação. No **Quadro comparativo de custos** são elencados de forma detalhada todos os insumos*

¹⁵**Recomendação 48:** À Secretaria do Planejamento e Gestão que 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.

utilizados no projeto em quantidades, valores unitários e totais. Inseridas as informações, a SEPLAG realiza os procedimentos prévios à assinatura do contrato, conforme a seguir:

I – Realizar a análise técnica e documental do contrato de gestão;

II – Emitir parecer técnico sobre os aspectos do contrato;

III – Tramitar o processo virtual para o Grupo Técnico de Contas - GTC, para análise de custos e possíveis ajustes;

IV – Oficiar a Contratante sobre a deliberação do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – COGERF, acerca do limite financeiro a ser aportado no Contrato. Cabe ao Grupo Técnico de Contas - GTC, compostos por integrantes da SEPLAG e CGE, como instância de assessoramento do COGERF as seguintes atividades: Analisar a proposta do contrato de gestão verificando a documentação inserida no SCCG principalmente os Quadros de Usos e Fontes e o Quadro comparativo de custos e metas que serão analisados em detalhe e os envolvidos (órgão e entidade) serão consultados para prestar esclarecimentos e fazer ajustes se for o caso; Incluir a proposta de contrato de gestão em pauta de reunião do COGERF. Caberá ao COGERF deliberar sobre o limite financeiro a ser alocado no Contrato de Gestão.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: *Manual de Celebração de Contrato de Gestão que está no sítio conforme endereço a seguir: http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2079&Itemid=1512*

Como se observa, a comissão alega que há a elaboração de um efetivo estudo de custos antes da assinatura de qualquer contrato de gestão, havendo inclusive um órgão específico (grupo técnico de contas) que tem a função de dar parecer sobre os custos do contrato e sugerir eventuais ajustes. Destaca-se, ainda, a necessidade de existência de relatório contendo **insumos utilizados no projeto em quantidades, valores unitários e totais.**

No entanto, em que pese o relatado, no sentido de que as secretarias seguem a sistemática constante do Manual de Celebração de Contrato de Gestão acima descrito, não é esta a realidade, ao menos, da Secretaria da Saúde, conforme será visto a seguir.

O Ministério Público Especial apresentou uma Representação no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Processo nº 00090/2018-1), objetivando que o Estado do Ceará comprovasse a economicidade e a eficiência da celebração de contratos de gestão com Organizações Sociais, tendo em vista a realização das Dispensas de Licitação nº 002/2017, 003/2017, 004/2017 e 005/2017, as quais deram origem a contratos firmados entre a Secretaria de Saúde do Estado do Ceará (SESA) e o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), buscando a operacionalização da gestão e a execução, pelo contratado, das atividades e serviços de saúde no Hospital Regional do Cariri (HRC), Hospital Regional do Norte (HRN), Hos-

pital Geral Dr. Waldemar de Alcântara e nas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs).

As contratações em comento foram fundamentadas no inciso XXIV, art. 24, da Lei Federal nº 8.666/93¹⁶, o qual possibilita a dispensa de licitação nos casos de contratação de Organização Social (OS) para execução de atividades contempladas no contrato de gestão.

Em 28 de março de 2018, o então Secretário da Saúde do Estado do Ceará, ao ser provocado a prestar esclarecimentos quanto à regularidade desses processos de dispensa, notadamente no que diz respeito ao cumprimento das exigências descritas no art. 26 da Lei de Licitações¹⁷, afirmou que a escolha da melhor proposta deve ser aferida em razão da essencialidade do objeto do contrato de gestão.

Ademais, o Secretário alegou que, pela natureza do contrato de gestão, a escolha de Organização Social para firmar contrato de gestão através de “justificativa de preço” não é a forma mais adequada para se comprovar sua vantajosidade e economicidade, nestas palavras:

“A exigência de “justificativa de preço” (inc. III, Parágrafo Único, art. 26, da Lei nº 8.666/93) para fins de firmação dos contratos de gestão por meio das Dispensas de Licitação nº 002/2017, 003/2017, 004/2017 e 005/2017 não é a forma mais adequada para se comprovar a vantajosidade e a economicidade das referidas contratações, devendo a Administração comprovar motivação administrativa quanto à seleção de uma determinada pessoa privada nos termos do julgamento da ADI nº 1923/DF – STF.”

Observa-se, portanto, que as informações fornecidas pelo documento “PROVIDÊNCIAS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DO GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2016”, no que se

¹⁶**Art. 24.** É dispensável a licitação:

[...]

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as Organizações Sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

¹⁷**Art. 26.** As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

refere ao atendimento da Recomendação nº 48, não estão de acordo com os esclarecimentos prestados pela Secretaria da Saúde, em 28 de março de 2018, no bojo do Processo nº 00090/2018-1, **uma vez que os documentos indicados pela Comissão do PASF não foram apresentados ao Tribunal.**

Diante do exposto, faz-se oportuno **recomendar** à SEPLAG que dê efetividade ao disposto no documento supramencionado, realizando estudos prévios à contratação de entidades privadas, os quais devem contemplar 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.**

2.5 – Demonstrações contábeis

No Capítulo 4 do relatório técnico, a Gerência de Contas de Governo procedeu à análise das principais peças contábeis apresentadas pelo Estado do Ceará em cumprimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 4.320/64.

Analysaram-se os seguintes demonstrativos consolidados: balanço orçamentário; balanço financeiro; balanço patrimonial; demonstração das variações patrimoniais; demonstrações dos fluxos de caixa e demonstração das mutações do patrimônio líquido.

Em linhas gerais, a unidade técnica atestou que os valores apresentados correspondem àqueles registrados no Sistema de Gestão Governamental por Resultado – S2GPR. Registrou-se, ainda, o cumprimento da maior parte das normas do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

As inconsistências identificadas nos balanços, por sua vez, foram objeto de destaque em notas explicativas que acompanharam o BGE 2017.

Entre os principais dados apontados pela unidade técnica, destaca-se o resultado do orçamento corrente, que registrou um superávit de R\$ 1.917.389.836,95, o que demonstra que as receitas correntes foram suficientes para cobrir as despesas correntes e ainda financiaram parte das despesas de capital.

No que se refere ao balanço financeiro, destaca-se o resultado financeiro positivo de R\$ 1.723.670.566,30, que indica um aumento de 45,76% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2017.

Em relação ao balanço patrimonial, identificou-se a manutenção de fragilidades já verificadas em exercícios anteriores.

A primeira delas diz respeito à falta de um critério de avaliação para o ajuste de perdas de créditos a receber da Dívida Ativa. Essa ocorrência foi objeto da recomendação

nº 14 do parecer prévio relativo às contas de governo de 2016:

Recomendação 14: À Administração Pública Estadual, em conjunto com SEFAZ, SEPLAG, CGE e PGE, que elabore um critério de avaliação para o Ajuste de Perdas de Créditos a Receber da Dívida Ativa, em atendimento ao princípio contábil da prudência, e em razão da vultuosidade do valor envolvido.

Em 2017, o Estado informou que ainda não havia um estudo detalhado sobre os créditos que apresentam significativa probabilidade de não recuperação. No entanto, foi possível identificar, a partir da mensuração do montante de créditos que provavelmente estavam prescritos, um ajuste de perdas no valor de R\$ 258.917.838,99.

Embora já represente um avanço, a utilização do critério da prescrição é manifestamente insuficiente, tanto que o Estado ainda apresentou uma dívida ativa líquida de R\$ 9.731.567.573,20, valor bastante dissonante daqueles arrecadados anualmente.

É necessário registrar que, em um cenário ideal, o valor do ajuste deve corresponder à diferença entre o valor contábil do estoque e o valor cuja recuperação é esperada pela Procuradoria-Geral do Estado.

Assim, deve-se **recomendar** à SEFAZ e à PGE que avaliem, além do prazo prescricional, outros critérios relacionados aos créditos (existência de garantias ou de parcelamentos em relação ao crédito inscrito) e aos devedores (histórico do devedor, situação fiscal e empresarial do contribuinte, capacidade de pagamento), de modo que o valor registrado como dívida ativa líquida reflita a real situação patrimonial do Estado.

2.6 – Das empresas estatais dependentes

Ainda na análise das demonstrações contábeis, 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.

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.

Em relação ao METROFOR, observa-se que a unidade técnica (item 4.7 do relatório técnico) apurou que a Companhia recebeu o montante de R\$ 132.545.486,00, e mesmo assim apresentou um prejuízo de R\$ 167.341.305,36. A demonstração dos fluxos de caixa da empresa em comento indica que os custos das atividades operacionais (R\$ 87.851.358,78) e de investimento (R\$ 59.300.543,23) foram suportados pelo valor repassado pelo Tesouro.

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.

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 remuneratório¹⁸.

Destaque-se que, no julgamento das contas de governo referentes ao exercício de 2016, esta Corte de Contas fez recomendações ao Estado do Ceará acerca da caracterização do METROFOR como empresa estatal dependente.

¹⁸Art. 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;

No que se refere à Recomendação nº 08¹⁹, a Comissão do PASF relatou, no Relatório de Providências referentes às recomendações exaradas pelo TCE nas contas de governo de 2016, que, em relação ao METROFOR, o Governo do Estado tem desenvolvido esforços para estimular a utilização de transporte público coletivo, em detrimento do transporte individual. Por outro lado, alegou-se que o custo de operação desse tipo de transporte enseja o estabelecimento de tarifa em valores, via de regra, não suportáveis pela população, requerendo do poder público a concessão de subsídios para redução a patamares módicos e razoáveis da tarifa cobrada dos usuários.

Assim, o Estado se propôs a transferir recursos para a Companhia Cearense de Transporte Metropolitano - METROFOR, correspondentes à complementação do valor que o METROFOR deixou de cobrar dos usuários (diferença entre a tarifa técnica e o valor efetivamente cobrado), em função da política de governo de garantir uma tarifa mais acessível, condizente com a capacidade de pagamento da população usuária dos serviços.

Alega o Estado do Ceará que os valores recebidos pelo METROFOR têm natureza de receita operacional, sendo uma contraprestação pelos serviços de transporte prestados à população, não se constituindo em auxílio ou ajuda financeira concedida à Companhia, nestas palavras:

“Nesses termos, é de suma importância perceber que os valores a serem recebidos pelo METROFOR, via subsídio de tarifa, é função direta do número de passageiros transportados, correspondendo assim, na sua essência, a receita operacional, é uma contra-prestação pelos serviços de transporte prestados à população usuária, e não um auxílio ou ajuda financeira concedida pelo Estado à Companhia. Efetivamente, o beneficiário final do subsídio é a população que deixa de pagar determinado valor pelo transporte. Para o METROFOR, a Companhia está apenas deixando de receber parte do valor do serviço do usuário final, para receber do Estado, que decidiu assumir esse ônus, em função da implementação de uma política pública que entendeu oportuna. [...] Assim, feitas as considerações acima, resta evidenciada a real ambiência em que está inserido o METROFOR, revelando uma situação que lhe permite gerar receitas para a sua sustentabilidade financeira, a partir de suas operações, não dependendo, por conseguinte, de repasses do ente controlador para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF. Isto posto, espera-se restar evidenciado, que o METROFOR não se enquadra na situação de empresa dependente, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF.”

¹⁹**Recomendação 08:** À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, as empresas Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE e Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, por caracterizarem-se como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.

Diante do exposto, observa-se que, de fato, a arrecadação do METROFOR é insuficiente para custear as despesas operacionais e de pessoal da Companhia. No entanto, diferentemente do afirmado pelo Estado do Ceará, **os valores destinados ao METROFOR pelo ente federativo têm natureza de subsídios concedidos pelo Governo, e não de receita operacional.**

Ora, receita operacional, por definição, corresponde àquela receita decorrente da exploração da atividade empresarial pela sociedade empresária. Os subsídios recebidos do Estado não se enquadram, evidentemente, nesse conceito, pois não decorrem da exploração da atividade metroviária.

A situação deficitária do METROFOR, explicitada pelo próprio ente federativo, apenas reafirma que a Companhia não dispõe de condições de desenvolver sua atividade sem a **subvenção econômica** prestada pela entidade controladora.

É importante destacar, todavia, que essa discussão está prejudicada, desde o julgamento do processo nº 05226/2009-2, visto que, ao final do voto condutor do Acórdão nº 0226/2017²⁰, o Conselheiro Relator Itacir Todero entendeu que não restam dúvidas acerca do enquadramento do METROFOR como empresa estatal dependente, votando no sentido de que o Estado do Ceará se abstenha de registrar recursos relacionados a convênios como adiantamento para aumento de capital.

No mesmo voto, o Conselheiro Relator Itacir Todero destaca que a presente problemática já havia sido discutida no âmbito do julgamento das contas do METROFOR, exercício 2009 (Acórdão nº 02/2015 - Processo nº 03531/2010-8). Na decisão, o pleno da Corte de Contas acompanhou, por unanimidade, o voto do relator, que havia se manifestado no sentido de que o METROFOR se caracteriza como uma empresa estatal dependente, em póss ressaltar que os recursos recebidos por ele destinaram-se ao pagamento despesas de pessoal e de custeio, além da frequência do recebimento dos repasses e a origem pública dos recursos.

Registre-se, ainda, que constou no acórdão nº 0226/2017 a **determinação** de que o atual gestor do METROFOR “**cumpra as regras orçamentárias previstas na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal** só podendo receber recursos, na condição de empresa estatal independente, para aumento de participação acionária; **ou, necessitando receber recursos para despesas de pessoal ou custeio e despesas de capital que passe a cumprir as regras para empresas estatais dependentes** e envide esforços junto ao Governo do Estado do Ceará para a mudança de classificação do órgão”.

Dessa forma, entende-se desnecessária a expedição de nova recomendação em relação ao tema, uma vez que já há **determinação** do Tribunal para que o METROFOR passe a cumprir as regras inerentes às empresas estatais dependentes caso receba subsídios do

²⁰O Acórdão nº 0226/2017 julgou a Prestação de Contas Anual da Companhia de Transportes Metropolitanos – METROFOR (Processo nº 05226/2009-2), relativa ao exercício financeiro de 2008.

Tesouro.

No entanto, diante da relevância do tema, é oportuno que se recomende à SECEX que fiscalize o cumprimento da determinação exarada nos autos do processo nº 05226/2009-2.

2.6.1 A Nova Lei das Estatais e o Decreto Estadual nº 32.112/2016

A Lei nº 13.303/2016, publicada em 30 de junho de 2016, dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Nova Lei das Estatais introduziu critérios para a nomeação dos administradores de empresas estatais, ao mitigar as indicações resultantes de meras “trocas de favores”, bem como estipulou novas regras de *compliance* e de transparência na gestão (*disclosure*).

De acordo com a nova lei, os dirigentes devem possuir, além de reputação ilibada e de notório conhecimento, experiência profissional mínima (atendendo a pelo menos uma das alternativas do art. 17, I) e formação acadêmica compatível com o cargo a ser ocupado.

Ademais, os administradores não podem se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade absoluta (art. 1º, I, LC 64/90), nem ostentar qualquer das condições elencadas no art. 17, §2º da Lei em comento, como, por exemplo, ser ocupante dos cargos de Ministro de Estado, Secretário de Estado ou Secretário Municipal, de dirigente sindical, atuar em estrutura decisória de partido político (ou ter atuado nos últimos 36 meses).

O §3º do art. 1º da Lei nº 13.303/2016²¹ estabelece que os Poderes Executivos poderão editar atos que estabeleçam regras de governança destinadas às suas respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista que se enquadrem na hipótese do art. 1º, § 1º, da Nova Lei das Estatais. Já o §1º do art. 1º²² da Lei mencionada trata das empresas públicas e das sociedades de economia mista de menor porte, ou seja, que tiverem, no exercício social anterior, receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).

Obedecendo ao disposto no §3º do art. 1º da Lei nº 13.303/2016, a União

²¹Art. 1º. [...] § 3º Os Poderes Executivos poderão editar atos que estabeleçam regras de governança destinadas às suas respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista que se enquadrem na hipótese do § 1o, observadas as diretrizes gerais desta Lei.

²²Art. 1º. [...] § 1º O Título I desta Lei, exceto o disposto nos arts. 2o, 3o, 4o, 5o, 6o, 7o, 8o, 11, 12 e 27, não se aplica à empresa pública e à sociedade de economia mista que tiver, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, no exercício social anterior, receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).

editou o Decreto nº 8.945/2016²³, que regulamenta a Lei nº 13.303/2016, dando tratamento diferenciado para empresas estatais de menor porte em seu capítulo V.

Ressalte-se, por oportuno, que o art. 51 do Decreto nº 8.945/2016²⁴ estabelece que a empresa estatal de menor porte terá tratamento diferenciado apenas quanto aos itens previstos no Capítulo V do mencionado Decreto. Ou seja, os temas que não são tratados pelos artigos 51 a 57 do Decreto nº 8.945/2016 estão disciplinados de maneira indistinta em relação a empresas estatais de menor ou de maior porte.

No âmbito do Estado do Ceará, o Decreto nº 32.112/2016 estabeleceu regras próprias de governança para empresas públicas e para sociedades de economia mista estaduais de menor porte (que tiverem, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, no exercício social anterior, receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00).

No entanto, constata-se que o Decreto Estadual em comento não seguiu as diretrizes da Nova Lei das Estatais, visto que o Estado do Ceará, em vez de simplificar o tratamento dispensado às empresas estatais de menor porte, **deixou de prever requisitos imprescindíveis para a efetiva melhoria da governança de tais empresas.**

Enquanto as novas regras trazidas pela Nova Lei das Estatais tornaram a administração das empresas públicas mais transparente e mais profissional, dificultando a prática de atos ilícitos em prejuízo do dinheiro público administrado por essas empresas, verifica-se que o Decreto cearense, que regulamentou as empresas estatais de menor porte, buscou mera manutenção do *status quo*.

Em verdade, utilizando-se da classificação do Professor Marcelo Neves, o Decreto nº 32.112/2016 pode ser catalogado como legislação *álibi* (“lei para inglês ver”), visto que tal ato normativo, ao apresentar previsões genéricas e deixar de dispor de requisitos essenciais disciplinados pela Lei Federal nº 13.303/2016, é apenas simbólico, não trazendo efetividade em relação aos problemas relevantes enfrentados pelas estatais, como os baixos índices de governança e a falta de uma gestão profissional. Assim, diante da exigência de uma coletividade com ânsia de mudanças, o Estado reage apresentando um *álibi*, para acalmar os ânimos e tranquilizar a sociedade.²⁵

²³Regulamenta, no âmbito da União, a Lei no 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

²⁴Art. 51. A empresa estatal de menor porte terá tratamento diferenciado apenas quanto aos itens previstos neste Capítulo.

²⁵Um exemplo esclarecedor que pode ser citado de legislação *álibi* ocorreu em 1987, quando idosos foram contaminados por peixes na região do Mar do Norte, vindo alguns a óbito. Assim, como o fato gerou grande comoção pública e afetou a economia local que sobrevivia de turismo, criou-se um decreto dispondo que haveria um controle governamental dos barcos pesqueiros. No entanto, como não havia estrutura organizacional para cuidar desse controle, a situação não sofreu qualquer modificação e o decreto permaneceu plenamente ineficaz.

Fonte: **Implicações da Legislação Simbólica no Sistema Jurídico**. Disponível em: www.indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/download/2094/pdf Acesso em: 15/05/2018.

Tal fato pode ser facilmente percebido quando se compara o Decreto editado pelo Estado do Ceará com o Decreto Federal nº 8.945/2016. Isso ocorre porque o Decreto Federal traz de fato uma regulamentação apta a simplificar os requisitos aplicados às empresas públicas de menor porte, sem, contudo, perder o potencial de tornar mais profissional a gestão das empresas estatais, nos termos da Lei nº 13.303/2016. Por outro lado, o Decreto nº 32.112/2016 é genérico, estabelecendo determinações que não possuem efetividade, nem aptidão para mudar o estado em que se encontram as estatais cearenses.

A título de exemplo, restam grifados abaixo algumas das disposições constantes do Decreto Federal nº 8.945/2016 que não possuem correspondentes no Decreto Estadual nº 32.112/2016:

Decreto Federal nº 8.945/2016	Decreto Estadual nº 32.112/2016
<p>Art. 56. Os Conselheiros Fiscais deverão atender os seguintes critérios obrigatórios:</p> <p>I - ser pessoa natural, residente no País e de reputação ilibada;</p> <p>II - ter graduação em curso superior reconhecido pelo Ministério da Educação;</p> <p>III - ter experiência mínima de três anos, em pelo menos uma das seguintes funções:</p> <p>a) direção ou assessoramento na administração pública federal, direta ou indireta;</p> <p>b) Conselheiro Fiscal ou administrador em empresa;</p> <p>c) membro de comitê de auditoria em empresa; e</p> <p>d) cargo gerencial em empresa;</p> <p>IV - não se enquadrar nas vedações de que tratam os incisos I²⁶, IV²⁷, IX²⁸, X²⁹ e XI³⁰ do caput do art. 29;</p> <p>V - não ter sido membro de órgãos de administração nos últimos vinte e quatro meses e não ser empregado da empresa estatal, de sociedade controlada ou do mesmo grupo, nem ser cônjuge ou parente, até terceiro grau, de administrador da</p>	<p>Art. 10. Além das normas previstas neste Decreto, aplicam-se aos membros do Conselho Fiscal da empresa pública e da sociedade de economia mista as disposições previstas na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, relativas a seus poderes, deveres e responsabilidades, a requisitos e impedimentos para investidura e a remuneração, além de outras disposições estabelecidas na referida Lei.</p> <p>Parágrafo único. Podem ser membros do Conselho Fiscal pessoas naturais, residentes no País, com formação acadêmica compatível com o exercício da função e que tenham exercido, por prazo mínimo de 3 (três) anos, cargo de direção ou assessoramento na administração pública ou cargo de conselheiro fiscal ou administrador em empresa.</p>

²⁶Art. 29. É vedada a indicação para o Conselho de Administração e para a Diretoria:

I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa estatal está sujeita;

²⁷Art. 29. [...] IV - de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente federativo, ainda que licenciado;

²⁸Art. 29. [...] IX - de pessoa física que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a União, com a própria estatal ou com empresa estatal do seu conglomerado estatal, nos três anos anteriores à data de sua nomeação;

²⁹Art. 29. [...] X - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa estatal ou com a própria estatal;

³⁰Art. 29. [...] XI - de pessoa que se enquadre em qualquer uma das hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1o da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.

Decreto Federal nº 8.945/2016	Decreto Estadual nº 32.112/2016
<p>empresa estatal.</p> <p>§ 1º As experiências mencionadas em alíneas distintas do inciso III do caput não poderão ser somadas para a apuração do tempo requerido.</p> <p>§ 2º As experiências mencionadas nas alíneas do inciso III do caput poderão ser somadas para apuração do tempo requerido, desde que relativas a períodos distintos.</p> <p>§ 3º O disposto no inciso V do caput não se aplica a empregado da empresa estatal controladora quando inexistir grupo econômico formalmente constituído.</p>	

Decreto Federal nº 8.945/2016	Decreto Estadual nº 32.112/2016
<p>Art. 54. Os administradores deverão atender obrigatoriamente os seguintes critérios: I - os requisitos estabelecidos no art. 28, com metade do tempo de experiência previsto em seu inciso IV; e II - as vedações de que tratam os incisos I, IV, IX, X e XI do caput do art. 29.</p> <p>Art. 28. Os administradores das empresas estatais deverão atender os seguintes requisitos obrigatórios:</p> <p>I - ser cidadão de reputação ilibada; II - ter notório conhecimento compatível com o cargo para o qual foi indicado; III - ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado; e IV - ter, no mínimo, uma das experiências profissionais abaixo:</p> <p>a) dez anos, no setor público ou privado, na área de atuação da empresa estatal ou em área conexas àquela para a qual forem indicados em função de direção superior; b) quatro anos em cargo de Diretor, de Conselheiro de Administração, de membro de comitê de auditoria ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da empresa estatal, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos dois níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa; c) quatro anos em cargo em comissão ou função de confiança equivalente a nível 4, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, em pessoa jurídica de direito público interno; d) quatro anos em cargo de docente ou de pesquisador, de nível superior na área de atuação da empresa estatal; ou e) quatro anos como profissional liberal em atividade vinculada à área de atuação da empresa estatal.</p> <p>§ 1º A formação acadêmica deverá contemplar curso de graduação ou pós-graduação reconhecido ou credenciado pelo Ministério da Educação.</p> <p>§ 2º As experiências mencionadas em alíneas distintas do inciso IV do caput não poderão ser somadas para a apuração do tempo requerido.</p> <p>§ 3º As experiências mencionadas em uma mesma alínea do inciso IV do caput poderão ser somadas para a apuração do tempo requerido, desde que</p>	<p>Art. 6º³¹ Os membros do Conselho de Administração ou equivalente e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, minimamente, os requisitos previstos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.</p> <p>[...] § 2º Os administradores eleitos devem participar, na posse e anualmente, de treinamentos específicos sobre legislação societária e de mercado de capitais, divulgação de informações, controle interno, código de conduta, a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), e demais temas relacionados às atividades da empresa pública ou da sociedade de economia mista.</p>

³¹ Decreto nº 32.112/2016. Art. 5º. [...] Parágrafo único. Consideram-se administradores da empresa pública e da sociedade de economia mista os membros do Conselho de Administração ou equivalente e da diretoria.

Decreto Federal nº 8.945/2016	Decreto Estadual nº 32.112/2016
<p>relativas a períodos distintos.</p> <p>§ 4º Somente pessoas naturais poderão ser eleitas para o cargo de administrador de empresas estatais.</p> <p>§ 5º Os Diretores deverão residir no País.</p> <p>§ 6º Aplica-se o disposto neste artigo aos administradores das empresas estatais, inclusive aos representantes dos empregados e dos acionistas minoritários, e também às indicações da União ou das empresas estatais para o cargo de administrador em suas participações minoritárias em empresas estatais de outros entes federativos.</p>	
<p>Art. 32. Sem prejuízo das competências previstas no art. 142 da Lei no 6.404, de 1976, e das demais atribuições previstas na Lei no 13.303, de 2016, compete ao Conselho de Administração:</p> <p>I - discutir, aprovar e monitorar decisões que envolvam práticas de governança corporativa, relacionamento com partes interessadas, política de gestão de pessoas e código de conduta dos agentes;</p> <p>II - implementar e supervisionar os sistemas de gestão de riscos e de controle interno estabelecidos para a</p>	<p>Art. 7º Sem prejuízo das competências previstas no art. 142 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e das demais atribuições previstas neste Decreto, compete ao Conselho de Administração ou equivalente:</p> <p>I - discutir, aprovar e monitorar decisões envolvendo práticas de governança corporativa, relacionamento com partes interessadas, política de gestão de pessoas e código de conduta dos agentes;</p> <p>II - implementar e supervisionar os sistemas de gestão</p>

<p>prevenção e a mitigação dos principais riscos a que está exposta a empresa estatal, inclusive os riscos relacionados à integridade das informações contábeis e financeiras e aqueles relacionados à ocorrência de corrupção e fraude;</p> <p>III - estabelecer política de divulgação de informações para mitigar o risco de contradição entre as diversas áreas e os executivos da empresa estatal; e</p> <p>IV - avaliar os Diretores da empresa estatal, nos termos do inciso III do caput do art. 24, podendo contar com apoio metodológico e procedimental do comitê de elegibilidade estatutário referido no art. 21.</p> <p>§ 1º Na hipótese de não ter sido constituído Conselho de Administração, as competências previstas no caput serão exercidas pela Diretoria.</p> <p>§ 2º É vedada a existência de membro suplente no Conselho de Administração, inclusive para representante dos empregados.</p>	<p>de riscos e de controle interno estabelecidos para a prevenção e mitigação dos principais riscos a que está exposta a empresa pública ou a sociedade de economia mista, inclusive os riscos relacionados à integridade das informações contábeis e financeiras e os relacionados à ocorrência de corrupção e fraude.</p>
<p>Art. 24. O estatuto social da empresa estatal deverá conter as seguintes regras mínimas:</p> <p>I - constituição do Conselho de Administração, com, no mínimo, sete e, no máximo, onze membros;</p> <p>II - definição de, no mínimo, um requisito específico adicional para o cargo de Diretor, em relação ao cargo de Conselheiro de Administração, observado o quantitativo mínimo de três Diretores;³²</p> <p>III - avaliação de desempenho, individual e coletiva, de periodicidade anual, dos membros estatutários, observados os seguintes quesitos mínimos para os administradores:</p> <p>a) exposição dos atos de gestão praticados quanto à licitude e à eficácia da ação administrativa;</p> <p>b) contribuição para o resultado do exercício; e</p> <p>c) consecução dos objetivos estabelecidos no plano de negócios e atendimento à estratégia de longo prazo;</p> <p>IV - constituição obrigatória do Conselho Fiscal e funcionamento de modo permanente;</p> <p>V - constituição obrigatória do Comitê de Auditoria Estatutário e funcionamento de modo permanente, ficando autorizada a criação de comitê único pelas empresas que possuam subsidiária em sua estrutura;</p> <p>VI - prazo de gestão unificado para os membros do Conselho de Administração, não superior a dois anos,</p>	<p>Art. 3º Os estatutos das empresas estatais que se enquadrarem nos critérios definidos pelo art. 1º deste Decreto deverão dispor sobre:</p> <p>I - constituição e funcionamento do Conselho de Administração ou equivalente, observados o número mínimo de 5 (cinco) e o número máximo de 11 (onze) membros;</p> <p>II - requisitos específicos para o exercício do cargo de diretor, observado o número mínimo de 3 (três) diretores;</p> <p>III - constituição e funcionamento do Conselho Fiscal, que exercerá suas atribuições de modo permanente;</p> <p>IV - prazo de gestão dos membros do Conselho de Administração ou equivalente e dos indicados para o cargo de diretor, que será unificado e não superior a 2 (dois) anos, sendo permitidas, no máximo, 3 (três) reconduções consecutivas;</p> <p>V - prazo de gestão dos membros do Conselho Fiscal não superior a 2 (dois) anos, permitidas 2 (duas) reconduções consecutivas;</p> <p>VI - vedação à divulgação, aplicável à alta administração, sem autorização do órgão competente da empresa pública ou da sociedade de economia mista, de informação que possa causar impacto na cotação dos títulos da empresa pública ou da sociedade de economia mista e em suas relações com o mercado ou com consumidores e fornecedores.</p>

³²Art. 53. A Diretoria-Executiva terá, no mínimo, dois Diretores.

Parágrafo único. Fica dispensada a exigência de requisito adicional para o exercício do cargo de Diretor a que se refere o inciso II do caput do art. 24.

sendo permitidas, no máximo, três reconduções consecutivas; VII - prazo de gestão unificado para os membros da Diretoria, não superior a dois anos, permitidas, no máximo, três reconduções consecutivas; VIII - segregação das funções de Presidente do Conselho de Administração e Presidente da empresa; e IX - prazo de atuação dos membros do Conselho Fiscal não superior a dois anos, sendo permitidas, no máximo, duas reconduções consecutivas.	
--	--

Observa-se, por fim, **que as regras relacionadas aos requisitos para a escolha dos administradores, uma das mais importantes regras de governança trazidas pela Lei nº 13.303/16, não foram sequer previstas no Decreto nº 32.112/2016.**

Registre-se, no ponto, que a não edição de regras de governança que **observem as diretrizes gerais da Lei nº 13.303/2016** implica a submissão das estatais de menor porte às regras de governança previstas no Título I da mencionada lei, nos termos do art. 1º, § 3º, da Lei nº 13.303/16.

Ante o exposto, faz-se oportuno **recomendar** ao Poder Executivo que **adapte o Decreto Estadual nº 32.112/2016 às diretrizes gerais da Lei nº 11.303/16, fixando regras mais simples para regular as empresas estatais de menor porte, sem, contudo, deixar de seguir a principais inovações da Nova Lei das Estatais, sob pena de o Título I da lei passar vigor, no âmbito do Estado do Ceará, para disciplinar inclusive as empresas estatais de menor porte. Sugere-se a utilização, como parâmetro para a adaptação, do Decreto Federal nº 8.945/2016.**

2.7 Determinações constitucionais de aplicação de recursos

Passa-se ao exame do cumprimento, pelo Estado do Ceará, dos limites mínimos estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, relativos à aplicação de recursos na saúde, na educação, em investimentos e no fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica e ao setor produtivo.

Antes da análise dos índices aplicados pelo Estado, é necessário salientar que, diferentemente do modelo adotado pela Constituição Federal, a Emenda à Constituição Estadual nº 88/2016 excepcionou os gastos com saúde e educação do Novo Regime Fiscal estabelecido pelo Estado, conforme art. 43, §9º, do ADCT da Constituição do Estado do Ceará:

Art. 43. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias correntes:

I - do Poder Executivo;

- II – do Poder Judiciário;
- III – da Assembleia Legislativa;
- IV – do Ministério Público do Estado;
- V – da Defensoria Pública do Estado;
- VI – do Tribunal de Contas do Estado.

(...)

§ 9º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos nesta Lei:

I – despesas relativas à saúde, inclusive as aplicações mínimas de recursos, no caso do Estado do Ceará, do produto de arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que foram transferidas aos respectivos Municípios, bem como os critérios de rateio de recursos da União vinculados à saúde destinados ao Estado do Ceará, e do Estado aos seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

II – despesas relativas à Educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal e art. 216 da Constituição Estadual do Ceará.

Assim, embora o Estado tenha limitado o crescimento da despesa primária corrente, excluiu da nova sistemática as despesas com saúde e educação, de modo que permanece vinculado à aplicação dos percentuais mínimos previstos nos art. 212 da Constituição Federal e do art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012, independentemente do montante executado com saúde e educação no exercício anterior.

2.7.1. Educação

Conforme o art. 212 da Constituição Federal, os Estados e Municípios devem aplicar, anualmente, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as provenientes de transferências e excluídos os valores constitucionalmente repassados aos Municípios.

Por sua vez, o art. 70 da Lei nº 9.394/96, que traz as diretrizes e bases da educação nacional, elenca quais despesas devem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, ao passo que o art. 71 traz 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 25%, chegando a um montante de R\$ 16.317.702.063,71, inferior ao valor de R\$ 16.317.702.331,59, divulgado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017.

Por conseguinte, para atender aos limites constitucionais, as despesas efetuadas com educação deveriam somar, no mínimo, R\$ 4.079.425.515,93.

Nessa esteira, o órgão técnico verificou que o mandamento constitucional foi regularmente cumprido, tendo o Estado do Ceará aplicado, em educação, o montante de R\$ 4.480.816.560,67, ou seja, 27,46% da base de cálculo considerada.

Salienta-se que o referido percentual diverge do apresentado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE – Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017 (27,88%), sendo essa diferença resultante da inclusão de despesas (R\$ 68.732.203,03) estranhas às ações típicas de MDE, como os gastos com fornecimento de alimentação, que representaram 97,93% do total.

No que se refere à aplicação dos recursos do FUNDEB, tem-se que o Estado do Ceará empregou 82,14% dos recursos recebidos do Fundo para o 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) da Constituição Federal, bem como ao art. 3º, inciso III, da Lei Estadual nº 15.064/2011, que eleva o limite mínimo para 80%.

2.7.2 Saúde

A Constituição Federal, em seu art. 198, §2º, inciso II, c/c §3º, inciso I, estabelece 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\$ 16.317.702.063,71.

Por conseguinte, para atender aos limites constitucionais, as despesas efetuadas com saúde deveriam somar, no mínimo, R\$ 1.958.124.247,64.

Nessa sentido, o órgão técnico verificou que o mandamento constitucional foi regularmente cumprido, tendo o Estado do Ceará aplicado, em ASPS, o montante de R\$ 2.388.280.348,75, ou seja, 14,64% da base de cálculo considerada.

Vale ressaltar que o referido percentual é similar ao apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017 (14,65%).

Salienta-se, ainda, que, embora o Acórdão TCE/CE nº 0020/2018 tenha determinado a exclusão, no Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS, das despesas referentes às indenizações e materiais de assistência social (R\$ 2.807.468,17), os gastos constam no quadro específico das despesas deduzidas, gerando uma divergência entre os percentuais apurados.

Quanto aos consórcios públicos de saúde, a unidade técnica constatou que o Poder Executivo apresentou, em cumprimento ao artigo 11 da Portaria STN nº 274/2016, as informações da execução da despesa com ASPS nos consórcios públicos de que participa, conforme modelo detalhado na 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais.

Com efeito, o Poder Executivo publicou as informações no Demonstrativo das Receitas e Despesas de ASPS no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, apresentado os demonstrativos referentes à execução de cada consórcio público.

Por fim, a unidade técnica observou que o Poder Executivo cumpriu o disposto no art. 39, §1º, inciso IV, da Lei Complementar nº 141/2012, ao disponibilizar, na página eletrônica <http://siops.datasus.gov.br>, os dados atualizados inerentes à saúde, de modo a viabilizar, a partir das informações constantes, o cálculo para apuração dos recursos mínimos aplicáveis nas ASPS.

2.7.3. 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.

Em consulta ao sistema S2GPR, a unidade técnica apurou que o Estado do Ceará, no exercício financeiro de 2017, aplicou recursos em investimentos e inversões financeiras no total de R\$ 592.229.355,60, o que representa apenas 6,55% da receita tributária líquida, após as deduções (R\$ 9.045.619.204,75).

Diante disso, resta claro o descumprimento do art. 205, §2º, da Constituição Estadual.

Há que se destacar, no entanto, que não foi prevista dotação orçamentária suficiente para que o comando constitucional fosse atendido.

É importante registrar, ainda, que a manutenção de elevados níveis de investimento, em um cenário de diminuição da atividade econômica, é um grande desafio para o setor público. Tanto é assim que, segundo publicação da Instituição Fiscal Independente, os investimentos públicos alcançaram apenas 2% do PIB em 2017³³, o pior resultado da série histórica, iniciada em 1995.

Observa-se, assim, que o não atingimento do montante mínimo de investimentos previsto na Constituição Estadual pode ser explicado pela crise econômica e pela necessidade de alocação de parcela substancial dos recursos disponíveis para o pagamento de despesas obrigatórias.

Assim, o mero descumprimento do limite mínimo de investimentos não é suficiente, por si só, para justificar a desaprovação das contas, até porque a vinculação do produto da arrecadação tributária para investimentos não está prevista entre as exceções consignadas no art. 167, IV, da Constituição Federal.

2.7.4. 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.

Conforme informado pelo órgão técnico, os recursos executadas pela FUNCAP (contando os repasses do Tesouro e a execução de dotação própria) corresponderam a apenas 0,61% da receita tributária líquida, bastante inferior ao percentual previsto constitucionalmente.

Nessa esteira, em resposta à recomendação nº 18 do parecer prévio das contas do Governo no exercício de 2016 (em que o descumprimento do percentual de recursos direcionados à FUNCAP também foi apontado), o Poder Executivo apresenta proposta ao TCE contendo um plano de ação para que, no prazo de 10 anos (2018-2027), o Estado possa atender integralmente ao comando constitucional.

De início, vale ressaltar que, no entender do Ministério Público de Contas, não cabe a esta Corte conceder prazo para que o Estado cumpra aquilo que já está previsto na norma.

No entanto, deve-se considerar que, de acordo com o relatório de providências adotadas pelo Estado em resposta às recomendações exaradas no parecer prévio relativo às contas de 2016, o percentual da receita tributária líquida destinado à FUNCAP, nos

³³Relatório de Acompanhamento Fiscal – dezembro de 2017. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535500/RAF11_DEZ_2017.pdf>

últimos exercícios, tem ficado bem aquém da previsão constitucional.

Assim, parece mesmo inviável que o percentual seja atingido em um curto horizonte temporal, principalmente porque não se sabe se a FUNCAP está estruturada para executar um orçamento cerca de três vezes maior do que aquele que vem sendo executado regularmente.

De todo modo, é importante que essa Corte de Contas fiscalize a implementação do plano de ação proposto pelo Estado, não só em relação ao cumprimento do percentual, **mas principalmente no que se refere à destinação dos recursos repassados à FUNCAP.**

Isso porque, mais importante do que disponibilizar uma maior quantidade de recursos à FUNCAP é **verificar que se esses valores estão sendo efetivamente investidos em projetos e iniciativas que fomentem efetivamente a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico no Ceará.**

Assim, deve-se **recomendar** à Secretaria de Controle Externo que avalie, em tópico específico das contas de gestão dos próximos exercícios, a compatibilidade entre a destinação dos recursos executados pela FUNCAP e as suas finalidades institucionais.

Quanto às despesas com pessoal da FUNCAP, o art. 258, §2º, da Constituição Estadual, dispõe que os gastos não podem exceder 5% do orçamento global do Fundo.

Compulsando o Balanço Geral do Estado, o órgão técnico constatou o atendimento ao preceito constitucional, uma vez que as despesas com pessoal da FUNCAP totalizaram 4,54% do orçamento global.

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

Trata-se do Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE, que não vem sendo executado e é objeto da Proposição de Emenda Constitucional nº 03/2017, que tem o objetivo de extinguir mencionado Fundo.

Não se ignora a importância que deve ser dada aos programas de fomento de pesquisas científicas e tecnológicas, assim como ao financiamento do setor produtivo.

No entanto, é preciso considerar que o excessivo número de vinculações previstas na Constituição Estadual sobre a receita tributária, a qual, em regra, obedece ao princípio da não-afetação, pode provocar o 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.

2.8 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.

2.8.1 Novo Regime Fiscal

O Estado do Ceará, seguindo a diretriz de ajuste fiscal adotada pelo governo federal, editou a Emenda Constitucional nº 88/2016, instituindo o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado.

O objetivo da inovação legislativa foi criar um mecanismo que travasse o crescimento real das despesas primárias correntes, criando um teto para os gastos públicos.

Desse modo, estabeleceram-se limites individuais para as despesas primárias correntes do Poder Executivo, Poder Judiciário, Assembleia Legislativa, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas do Estado.

Para o exercício de 2017, estabeleceu-se que o “teto de gastos” seria a despesa primária corrente paga no exercício de 2016 (incluídos os restos a pagar pagos), corrigida em 7%.

Para a análise das presentes contas, importa a análise do cumprimento da meta do Poder Executivo, único dos Poderes e órgãos cuja gestão compete ao Governador do Estado.

Nos autos do processo nº 04355/2017-2, foram homologados os critérios para aferição da base de cálculo do limite estabelecido pelo Novo Regime Fiscal, nos termos da Resolução nº 569/2018.

Com base nesses critérios, a unidade técnica apurou a expansão das despesas primárias correntes do Poder Executivo no exercício de 2017, constatando que elas

foram **2,98%** superiores ao montante apurado no exercício anterior. Observa-se, portanto, o respeito à Emenda Constitucional nº 88/2016 pelo Poder Executivo.

2.8.2 Receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores

A partir da edição da Lei Complementar nº 123/2013, que dispõe sobre o Sistema Único de Previdência Social dos servidores públicos estaduais – SUPSEC, o Estado passou a contar com dois “planos previdenciários” principais: o Plano de Custeio Financeiro e Plano de Custeio Previdenciário.

De acordo com o art. 4º da mencionada lei, o plano de custeio previdenciário “financiará os benefícios previdenciários do Sistema garantidos aos segurados ativos civis ingressos no serviço público estadual a contar do dia 1º de janeiro de 2014, bem como aos seus respectivos dependentes previdenciários”.

Consoante a unidade técnica, esse plano apresentou um resultado positivo de R\$ 147.280.043,05, decorrente da diferença entre as receitas (R\$ 147.526.791,81) e despesas (R\$ 246.748,76).

Esse resultado superavitário é natural, uma vez que a quase totalidade dos servidores que ingressaram no serviço público a partir de 2014 ainda não é beneficiária de qualquer benefício previdenciário, o que faz com que as despesas desse plano sejam muito baixas.

Por sua vez, o plano de custeio financeiro financia os benefícios previdenciários destinados aos segurados ativos que ingressaram até o fim de 2013 e aos segurados inativos civis pensionistas em gozo de benefício no fim de 2013.

Em relação ao plano de custeio financeiro, a unidade técnica apontou receitas no montante de R\$ 1.600.485.967,81 e despesas no montante de R\$ 3.120.619.459,92. Como se observa, registrou-se um déficit financeiro superior a **R\$ 1,5 bilhão**, valor **11,50%** maior do que o déficit financeiro do exercício anterior (em valores não corrigidos).

Como se observa, os números demonstram que o sistema de previdência do Estado é manifestamente inviável do ponto de vista atuarial. Com efeito, mesmo com o aumento da contribuição previdenciária no exercício de 2017, a dependência do plano de custeio financeiro em relação ao Tesouro foi 11,50% maior do que a registrada no exercício anterior. O aumento da expectativa de vida dos beneficiários tende a aumentar essa dependência nos próximos exercícios, num ritmo ainda mais forte.

Assim, enquanto não forem alteradas as regras previdenciárias e não for possível a eliminação do déficit, o Estado deve adotar todas as providências para assegurar e melhor gestão possível ao SUPSEC, a partir de um planejamento realista, que identifique as

reais necessidades de aporte de recursos do Tesouro ao longo dos exercícios, e a partir de um criterioso plano de investimento dos recursos depositados no plano de custeio previdenciário.

Registre-se, no ponto, que o Tribunal já recomendou uma série de providências no bojo do processo de auditoria operacional nº 01721/2016-1, que agora devem ter sua implementação acompanhada pela Gerência de Avaliação das Políticas Públicas.

2.8.3 Disponibilidade de caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo

O Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, nos termos do MDF, tem como função dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa.

Conforme o Demonstrativo referente ao 3º quadrimestre de 2017, o Estado do Ceará apresentou uma disponibilidade caixa bruta de R\$ 4.871.482.290,95, ao passo que as obrigações financeiras (restos a pagas das despesas liquidadas e não pagas; restos a pagar das despesas empenhadas e não liquidadas de exercícios anteriores; demais obrigações financeiras) totalizaram R\$ 1.453.853.456,16.

A diferença apontada representa uma disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados (R\$ 3.417.628.834,79), o que demonstra a presença de recursos para honrar a inscrição de restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício, no total de R\$ 645.294.119,75.

Ocorre que, embora as disponibilidades de caixa sejam superiores ao montante total das obrigações financeiras, o órgão técnico identificou, para algumas fontes de recursos (tabela 2 do item 6.4 do certificado de instrução), a disponibilidade de caixa líquida negativa ou insuficiente para a inscrição de restos a pagar não processados do exercício.

Com efeito, a insuficiência de caixa para essas fontes enseja ofensa aos princípios estabelecidos pela LRF, que preconizam o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas como base da gestão fiscal.

Ante o exposto, considerando que a disponibilidade de caixa negativa ou insuficiente é prática recorrente ao longo dos anos, demonstrando a deficiência presente no controle da destinação de recursos, este MPC, encampando a sugestão do órgão técnico, recomenda ao Governador do Estado a implementação de dispositivo de bloqueio, para as fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, no sistema da execução orçamentária, com o fito de evitar a insuficiência de caixa nas fontes vinculadas.

2.8.4 Da Receita Corrente Líquida

Conforme o 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: (i) as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; (ii) a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social; (iii) as receitas provenientes de compensação previdenciária.

Conforme o Anexo 3 do RREO, **a RCL do Estado do Ceará, no exercício de 2017, totalizou R\$ 17.779.471.739,21**, tendo apresentado uma variação positiva de apenas **0,13%** 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, por exemplo, para a fixação de limites máximos para gastos com pessoal, contratação de operações de crédito e endividamento público.

Por fim, salienta-se que, consoante apontou o órgão técnico, os dados informados nas presentes contas levaram em consideração as receitas correntes (auferidas no exercício de 2017) oriundas da Lei Estadual nº 15.878/15, que disciplina o uso de depósitos judiciais de terceiros pelo Estado.

Nessa esteira, vale ressaltar que, em 07 de junho de 2017, o Supremo Tribunal Federal, ratificando o teor da Emenda Constitucional nº 94/2016, concedeu medida cautelar na ADI nº 5.679 MC/DF para que esses recursos fossem empregados **exclusivamente no pagamento de precatórios**, entendendo não ser possível a utilização dos valores pelo Tesouro Estadual.

Diante disso, conforme aduziu a área técnica, os efeitos contábeis de uma eventual devolução dos recursos já utilizados pelo Poder Executivo somente serão evidenciados nos relatórios fiscais vindouros.

2.8.5 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.

Por sua vez, o § 4º do artigo em questão dispõe que esse percentual deve ser reduzido em 0,4%, nos Estados onde houver Tribunal de Contas dos Municípios. No caso do Ceará, mesmo com a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios, deve ser mantida a redução de 0,4%, pelas razões expostas no julgamento do processo nº 05301/2017-6.

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 2017, o total de despesas com pessoal no Poder Executivo cearense correspondeu a **42,45%** da RCL, o que atendeu, portanto, aos preceitos estatuídos na LRF.

Apesar de cumprir o limite previsto na LRF, é necessário destacar que são cada vez mais expressivos os montantes executados pelo Estado do Ceará por meio de organizações sociais; no exercício de 2017, esse valor chegou a R\$ 828.463.451,65.

É intuitivo perceber que uma parcela significativa desse valor é utilizada para remunerar despesas de pessoal das organizações sociais, e que as organizações sociais prestam serviços públicos, assumindo parte das atribuições conferidas ao Poder Público.

Inobstante essa realidade, o art. 18, § 1º, da LRF³⁴, não exigiu expressamente a contabilização dos gastos de contratação de pessoal de Organizações Sociais para a fixação do limite máximo para gastos de pessoal.

No entanto, ao se mesclar a realidade financeira dos entes da Federação com os fundamentos da LRF, diploma que prestigia a prudência na realização de gastos públicos, chega-se à conclusão de que os recursos públicos alocados no pagamento de pessoal vinculado a Organizações Sociais, ao não impactarem a margem do limite-percentual fixado para o ente gastar com pessoal, geram riscos de ordem fiscal e financeira que, se materializados, inviabilizariam qualquer prestação de serviço ao cidadão.

Conforme consta do Relatório e Voto que fundamentam o Acórdão 2.057/2016-TCU-Plenário, as Organizações Sociais operam em unidades públicas e são mantidas com recursos provenientes do orçamento público do contratante. Isso, por si só, impõe dispensar cautela redobrada com a assunção de obrigações pelo ente da Federação mediante contratos de gestão.

Se por um lado a flexibilidade do modelo de Organizações Sociais pode ser muito sedutora, por outro a flexibilização sob a ótica dos limites de pessoal pode conduzir o ente da Federação para uma verdadeira cilada fiscal, de difícil solução.

Isso ocorre porque a prestação de serviços públicos essenciais, tais como educação e saúde, prestado por meio de Organizações Sociais, sem que se evidencie o impac-

³⁴Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 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”.

to das despesas com pessoal dessas organizações sobre a margem de expansão que estados e municípios dispõem para gastos com pessoal, acaba comprometendo as disponibilidades para honrar com outras despesas correntes e de capital.

Ao lançar mão dessas modelagens institucionais, com o intuito de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, o ente da Federação tem potencializado o risco de amargar déficits financeiros imoderados que, se confirmados, têm o potencial elevado de comprometer o equilíbrio intertemporal das finanças públicas.

Ao se pronunciar sobre o tema, no Relatório do Acórdão nº 2444/2016 – TCU – Plenário, o Ministro Relator Bruno Dantas, entendeu que, no que pese a LRF não dispor expressamente sobre o cômputo das despesas com pessoal das Organizações Sociais, a jurisprudência dos Tribunais de Contas pode estabelecer balizas a fim de mensurar e acompanhar a real margem de expansão do limite-percentual de despesa total com pessoal, nestes termos:

*130. Se as regras de fazer e não-fazer que balizam a LRF não dispõem expressamente sobre o cômputo, apenas para fins de apuração do limite, das despesas com pessoal das organizações sociais conveniadas, é plausível que o Poder Legislativo e o **Tribunal de Contas** competentes procedam nesse sentido com fundamento na **prudência e na prevenção que alicerçam a gestão fiscal**. 131. Ações nessa direção não devem objetivar exigir das organizações sociais os controles constitucionais e legais próprios geração e execução dos gastos com pessoal das autarquias, mas tão somente mensurar e acompanhar a real margem de expansão do limite-percentual de despesa total com pessoal do ente da Federação contratante dos serviços públicos, de forma a **evitar o grave descompasso nos planos fiscal e financeiro**. 132. Tanto a LDO do ente da Federação quanto a **jurisprudência dos Tribunais de Contas podem estabelecer balizas nessa direção**. (Tribunal de Contas da União, TC 023.410/2016-7, Relatório do Acórdão nº 2444/2016 – TCU – Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas, 21/09/2016) (grifou-se)*

Assim, a adoção de medida de controle mais ortodoxa encontra-se plenamente aderente aos pressupostos da gestão fiscal responsável, pois o acompanhamento de perto das despesas com pessoal das Organizações Sociais conveniadas, cotejando com a real capacidade de expansão de gasto de pessoal do setor público, poderá impactar positivamente as medidas que devem ser adotadas para prevenir riscos e eventualmente corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Em conclusão, embora os contratos de gestão com Organizações Sociais tenham natureza de convênio, o que levou o STF³⁵ a entender não se tratar de terceirização de serviços nesse tipo de parceria, não se pode desconsiderar que esse cenário, caso seja adotado de forma desordenada pelo Poder Público, na prestação de serviços públicos essenciais, pode

³⁵ADI 1923/DF, Ministro Relator Ayres Brito, 16/04/2015.

comprometer o equilíbrio das finanças públicas.

Diante do exposto, faz-se oportuno **recomendar** ao Poder Executivo que passe a considerar despesas com pessoal decorrentes de contratos de gestão celebrados entre o Estado do Ceará e Organizações Sociais como integrantes dos limites de gastos de pessoal fixados pela LRF, de modo a prevenir riscos ao equilíbrio fiscal do ente federativo.

2.8.6 Do resultado nominal e 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.

A meta de resultado primário estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 foi de um superavit primário no valor de R\$ 460.282.000,00.

Segundo o Demonstrativo do Resultado Primário (anexo 6 do RREO) do 6º bimestre de 2017, essa estimativa restou, em muito, superada, uma vez que foi registrado um resultado primário **superavitário de R\$ 1.047.392.833,21**.

Há que se destacar, no entanto, que esse resultado foi obtido a partir de uma metodologia enviesada, que exclui do cálculo do resultado primário as despesas com investimentos em infraestrutura.

Vale ressaltar que, com base na metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, o resultado primário apresentou um **déficit de R\$ 130.269.524,03**.

No entanto, não há que se falar em descumprimento da meta de resultado primário. Isso porque a meta de superavit primário no valor de R\$ 460.282.000,00 foi estabelecida pela LDO, presume-se, com base na mesma metodologia de exclusão do cálculo das despesas com infraestrutura. Segundo a unidade técnica, ajustando os valores da LDO pela metodologia estabelecida no MDF, tem-se que a meta do Estado, para o exercício de 2017, foi de déficit de R\$ 599.843.000,00, o que demonstra que o Estado cumpriu a meta estabelecida.

De todo modo, 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.

É relevante destacar, no ponto, que a Comissão do PASF Contas de

Governo, embora tenha classificado essa recomendação com “atendida”, limitou-se a discordar da recomendação, ao argumento de que, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, caberia à LDO definir a metodologia de cálculo de resultado primário.

Em verdade, o Anexo de Metas Fiscais, documento que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias, deve conter, nos termos do art. 4º, § 2º, II, da LRF, demonstrativo das metas anuais, “instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos”.

Como se observa, o que a lei exige é que as metas sejam respaldadas por documentos técnicos que evidenciem de que forma se chegou àqueles números, de modo a evitar a inserção de metas fictícias, irreais, apenas para cumprir o comando legal. Não pode a lei de diretrizes orçamentárias evidentemente, alterar o conceito de resultado primário, ou de qualquer indicador previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de ele não servir ao seu propósito, que é evidenciar a diferença entre receitas primárias e despesas primárias.

Se cada Estado e cada município tivesse uma definição própria para resultado primário, e cada indicador representasse uma realidade distinta, de que adiantaria comparar os resultados de entes diferentes?

É importante destacar que, com essa recomendação, o Tribunal não está fazendo qualquer juízo de valor sobre a relevância do resultado primário como indicador da eficiência da gestão fiscal do Estado. É possível sustentar, como fez a Comissão do PASF, que um déficit primário não significa necessariamente indisciplina fiscal, desde que esse déficit decorra de vultosos investimentos em infraestrutura. O que não parece adequado, sob pena de violação ao princípio da transparência fiscal, é apresentar um superávit inexistente, com base na exclusão arbitrária, no cálculo do resultado primário, de parte das despesas primárias.

2.9 Transparência na Administração Pública

O capítulo 7 do relatório técnico analisou a transparência na administração pública. A análise do órgão técnico abrangeu os seguintes tópicos: índices de transparência, transparência na gestão fiscal, transparência conforme a lei de acesso à informação, transparência nos portais das secretarias com maior orçamento, disponibilização de informação em dados abertos, transparência nos consórcios públicos de saúde, transparência nas parcerias público-privado (PPP) e transparência na execução do PPA.

A seguir, o *Parquet* de Contas comenta as principais ocorrências destacadas.

2.9.1 Disponibilização de informações em *Dados Abertos*

O órgão instrutório identificou deficiências na base de dados disponibilizados no portal da transparência, os quais não seguiriam os princípios da política de **Dados Abertos**. Dentre as falhas constatadas, apontou: “*consulta sobre convênios*,

contratos e empenhos limitados a quantidade de 1.000 registros por consulta” e “limitações da consulta sobre despesa e receita quanto à estrutura de dados disponibilizada”.

Em consonância com as explicações apresentadas pela unidade técnica, observa-se que a política de dados abertos é um importante instrumento para assegurar a transparências das informações governamentais e, conseqüentemente, aprimorar o controle das políticas públicas, em especial pela sociedade.

Na perspectiva apontada pela ideia de dados abertos, não basta que determinada informação seja franqueada ao público por meio da rede mundial de computadores, é fundamental que a informação possa ser livremente acessada, utilizada, modificada e compartilhada.

Com efeito, em virtude dos avanços tecnológicos, ditados especialmente pela difusão da internet, vive-se um período de grande produção e difusão de informações. Nessa toada, a facilitação do acesso a determinado conteúdo afigura-se tão importante quanto a sua divulgação e produção. Afinal, por exemplo, informar em excesso equipara-se, em certa medida, a não informar, uma vez que dados essenciais podem facilmente ficar “soterrados” por dados irrelevantes.

Assim, o Ministério Público de Contas encampa a sugestão apresentada pelo órgão técnico, reforçando a importância dos dados abertos tanto para o controle externo como para o controle social.

2.9.2 Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde

A unidade técnica identificou, tabela nº 05 do capítulo 7, a omissão na disponibilização de importantes documentos fiscais por alguns consórcios públicos dos quais faz parte o Governo do Estado do Ceará. Diante da falta de transparência, sugeriu que este ente político adotasse 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”.*

Conforme esclarecimentos do órgão perito, é possível identificar falhas na transparência em boa parte dos consórcios públicos de saúde dos quais faz parte o Governo do Estado, em virtude da ausência de documentos essenciais constantes na LRF. É oportuno salientar que a fragilidade nas informações prestadas por tais consórcios públicos de saúde já foi verificada por esta Corte em outras ocasiões. A título de exemplo, cite-se recente decisão exarada no bojo do Processo nº 00392/2018-6, atinente à falta de transparência no Consórcio Público de Saúde da Microrregião do Crato – CPSMC.

Em princípio, **originariamente**, recairia sobre o representante legal do consórcio público, Chefe do Poder Executivo de um dos entes consorciados, o dever de prestar contas da entidade consorciada, como decorrência lógica do art. 9º, parágrafo único,

da Lei nº 11.107/05³⁶. Assim, conseqüentemente, esse seria o responsável **principal** pela falta de transparência nas informações prestadas pelo consórcio público.

A partir da análise de alguns consórcios públicos de saúde elencados pelo órgão técnico, verificou-se que os responsáveis legais por tais entidades, comumente denominado de Presidente, são os Chefes do Poder Executivo de algum dos municípios que também as integravam. É possível presumir que essa situação aconteça nos demais consórcios. Logo, a falta de transparência dos consórcios públicos seria falha imputável, antes de tudo, aos presidentes relapsos dessas entidades.

Impende salientar que os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público integram a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados (art. 6º, §1º, da Lei nº 11.107/05). Trata-se de autarquia interfederativa ou multifederativa, haja vista que faz parte de mais de um ente federado ao mesmo tempo. Nessa condição, evidencia-se evidente corresponsabilidade dos gestores que integram essa entidade na condução de sua gestão.

Pelo exposto, conquanto repouse, originariamente, sobre os presidentes dos consórcios públicos o dever de prestar devidamente as contas dessas entidades, garantindo, assim, a transparência necessária, aos demais gestores dos entes que as compõem subsiste a responsabilidade de fiscalizar a efetiva adoção dessa providência, bem como de implementá-las, quando possível. Desse modo, mostra-se razoável **recomendar**, conforme sugerido pela unidade técnica, que os gestores estaduais adotem medidas adequadas que garantam a transparência da gestão dos consórcios públicos de saúde dos quais faz parte o Estado do Ceará.

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 2017, 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, sugerindo ainda que **seja recomendado ao Governador do Estado, à SEFAZ, SEPLAG, CGE e PGE que, respeitadas as competências de cada órgão:**

³⁶ Art. 9º [...] **Parágrafo único.** O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

a) quando da edição de **qualquer** medida que implique renúncia fiscal, comprovem o **efetivo** cumprimento das exigências do art. 14 da LRF, inclusive com a demonstração de que o montante que se espera arrecadar com eventuais medidas de compensação equivale à estimativa de renúncia de receita;

b) promovam avaliações periódicas que verifiquem:

i) o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais;

ii) a efetiva concretização dos objetivos almejados pelos programas de incentivo fiscal (geração de empregos, aumento das exportações, fomento a determinada atividade), de modo a avaliar se o custo fiscal do incentivo está trazendo retorno para a sociedade;

c) fiscalizem o cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão, realizando estudos prévios à contratação de entidades privadas, os quais devem contemplar 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;

d) avaliem, além do prazo prescricional, outros critérios relacionados aos créditos (existência de garantias ou de parcelamentos em relação ao crédito inscrito) e aos devedores (histórico do devedor, situação fiscal e empresarial do contribuinte, capacidade de pagamento), de modo que o valor registrado como dívida ativa líquida reflita a real situação patrimonial do Estado;

e) promovam a adaptação o Decreto Estadual nº 32.112/2016 às diretrizes gerais da Lei nº 11.303/16, fixando regras mais simples para regular as empresas estatais de menor porte, sem, contudo, deixar de seguir a principais inovações da Nova Lei das Estatais, sob pena de o Título I da lei passar vigor, no âmbito do Estado do Ceará, para disciplinar inclusive as empresas estatais de menor porte; sugere-se a utilização, como parâmetro para a adaptação, do Decreto Federal nº 8.945/2016;

f) passem a considerar despesas com pessoal decorrentes de contratos de gestão celebrados entre o Estado do Ceará e Organizações Sociais como integrantes dos limites de gastos de pessoal fixados pela LRF, de modo a prevenir riscos ao equilíbrio fiscal do ente federativo;

g) quando da elaboração dos futuros projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, adaptem o cálculo do resultado primário ao preconizado pelo MDF/STN;

h) adotem as providências necessárias para garantir a transparência da gestão dos consórcios públicos de saúde dos quais faz parte o Estado do Ceará;

i) avaliem a possibilidade de destinação de maiores investimentos para a

subfunção Informação e Inteligência (função Segurança Pública), de modo a viabilizar a utilização da atividade de inteligência como instrumento de formulação de políticas públicas na área da Segurança Pública.

Por fim, sugere que seja **recomendado** à Secretaria de Controle Externo que:

a) fiscalize o cumprimento das determinações exaradas nos autos do processo nº 05226/2009-2, especialmente aquela que obriga o METROFOR a cumprir as regras inerentes ao seu *status* de estatal dependente;

b) avalie, em tópico específico das contas de gestão dos próximos exercícios, a compatibilidade entre a destinação dos recursos executados pela FUNCAP e as suas finalidades institucionais.

É o parecer.

Fortaleza, 23 de maio de 2018.

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