

PROCESSO Nº 03174/2015-1

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Conselheiros e Conselheira
Senhor Procurador-Geral,
Demais autoridades,
Senhoras e Senhores.

Congratulo a relatora, Conselheira Soraia Victor, e toda equipe técnica pelo trabalho desenvolvido.

No dia de hoje, uma vez mais, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará cumpre missão imposta pela Constituição da República: emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas de Governo.

É sabido que o parecer prévio constitui etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública, oferecendo ao Poder Legislativo informações técnicas que subsidiam o exame e julgamento das contas do governante.

Trata-se, eminentemente, do braço técnico do Poder Legislativo no exame das contas. Enfatizo, pois, que cumpre ao Tribunal de Contas avaliação técnica dos dados e informações apresentados. São avaliados os aspectos contábil, financeiro, econômico, patrimonial e operacional das ações governamentais.

Por sua vez, o julgamento das contas, exercido pelo Poder Legislativo, se caracteriza pelo viés político do exame.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas deve, na máxima medida, se deter apenas nos acertos e erros técnicos das ações. Para esse mister, o parâmetro de exame deve ser extraído de critérios dos normativos legais, eliminando ou mitigando o emprego de juízos subjetivos.

Esse, pois, o parâmetro utilizado por esse julgador.

Mas não é apenas o Poder Legislativo o destinatário das informações do parecer prévio. A sociedade e o próprio governo são beneficiários indiretos do mister desempenhado pela Corte de Contas do Estado do Ceará.

De modo geral, toda sociedade se beneficia, pois encontra no parecer prévio um diagnóstico imparcial e acessível do desempenho das ações governamentais quanto aos aspectos contábil, econômico, patrimonial e operacional. Temas como saúde, educação e segurança pública são, de alguma forma, objeto de avaliação no parecer prévio.

A partir do parecer prévio, a sociedade cearense passa a conhecer, por exemplo, onde o governo efetivamente aplicou os impostos arrecadados. E mais: onde não os aplicou. Revelam-se, para a sociedade, as escolhas.

Por seu turno, o governo tem, nesse papel desempenhado pelo Tribunal de Contas, a oportunidade de corrigir procedimentos que contrariam regras de finanças públicas, evitando-

PROCESSO Nº 03174/2015-1

se, assim, prejuízo para a boa saúde financeira do Estado. Aperfeiçoar a gestão pública é objetivo do diagnóstico feito pelo Tribunal de Contas.

Pois bem. A partir da leitura do relatório da equipe técnica, sem demasiada extensão, pretendo conferir destaque a pontos específicos.

O primeiro, mais geral, diz respeito à demasiada ocorrência de recomendações relacionadas à transparência fiscal.

A transparência fiscal é um dos pilares da gestão fiscal responsável. Todavia, da leitura das recomendações, percebo uma série de ocorrências que se relaciona com incoerências, divergências e falta de clareza nos dados e informações do governo. Na ocorrência 16, por exemplo, foi detectada classificação indevida de despesas, na 25, a equipe revela a falta de clareza nas metas dos programas de governo. A depender da fonte ou demonstrativo, ocorrência de dados e informações divergentes são frequentes (ocorrências 8, 23 e 64, por exemplo).

Diante dessa constatação, parece-me que o princípio da transparência fiscal ficou, por demais, enfraquecido. Se os técnicos enfrentaram dificuldade de compreender dados e informações revelados pelo governo, o que esperar para a sociedade? Seria essa a transparência pretendida pela Lei de Responsabilidade Fiscal? Por óbvio, não.

Nesse sentido, oportuno se faz que o governo atenda as recomendações que tratam da necessidade de ajustes na forma de apresentação dos dados, fazendo, inclusive, os ajustes para que as divergências entre os diversos tipos de documentos deixem de existir em futuro próximo. Transparência requer correção de dados e informações.

Outro ponto: a dificuldade de obter dados e informações sobre o cumprimento do art. 42 da LRF.

Foi retratado pela equipe técnica que essa dificuldade impossibilitou a emissão de parecer conclusivo sobre a situação. Para a Relatora, o desvio da norma do art. 42 importaria a rejeição das contas. Todavia, considerou que a omissão de fornecer dados e informações impede esse desfecho. Com as vênias devidas, não concordo.

Penso que a ausência de informação deve ser tratada como não cumprimento do dispositivo legal. Dois motivos justificam essa atitude.

O primeiro: há obrigação de o Governo demonstrar a responsabilidade na gestão de disponibilidade para o cumprimento de obrigação futura. A norma não é facultativa. Negar o fornecimento de informações precisas deve ser como norma não cumprida. Trata-se de uso da prudência pelo controle.

O segundo: a omissão em fornecer dados pode servir para encobrir descumprimento da norma e, conseqüentemente, evitar as sanções legais. Aceitar essa situação, significa que a omissão serve como método para a não punição. Ou seja, todas as vezes que houver fuga da norma, basta a negativa de entrega dos dados para que o órgão fiscalizador fique inoperante. Trata-se de potencial omissão conveniente

PROCESSO Nº 03174/2015-1

O não fornecimento de dados à equipe técnica não deve servir como justificativa para a não emissão de parecer desfavorável. Caso isso seja aceito, o método será visto como incentivo para os que burlam a norma. Desse modo, o controle fica tolhido e a sociedade, por evidente, fica desenformada da real situação de disponibilidade de caixa.

Outro ponto. Compulsando as peças referentes às Contas do Governo do Estado, exercício de 2014, mais especificamente o Relatório emitido pela Comissão Técnica, deparei-me com algumas ocorrências que me remeteram aos recentes acontecimentos que também ocorrem em âmbito federal. Trata-se de ocorrências estritamente ligado ao equilíbrio das contas públicas.

De início, chamou-me atenção o exposto no “item 2.2.2. Metas Bimestrais de Arrecadação, Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso”, *in verbis*:

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 8º e 13, bem como a LDO Estadual em seu art. 47 estabelecem que, até 30 dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual, o Poder Executivo elaborará e publicará as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por Poder e Órgão.

A Lei Orçamentária Anual do Estado para o exercício de 2014 foi publicada no dia 30 de dezembro de 2013, tendo o prazo legal para as devidas publicações encerrado no dia 29 de janeiro de 2013.

O Poder Executivo elaborou a RESOLUÇÃO COGERF Nº 03/2014, em 28 de janeiro de 2014, que teve sua publicação no Diário Oficial do Estado do Ceará em 04 de fevereiro de 2014. Percebe-se, portanto, que o prazo para publicação não foi respeitado por apenas 06 dias. Tal atraso também ocorreu no exercício anterior, e por isso foi mantida a recomendação existente, conforme verifica-se no Capítulo 09 do presente documento.

Um ponto que merece destaque é que há divergência na apresentação tanto no Balanço Orçamentário constante no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) quanto no Anexo com as metas bimestrais de arrecadação. Tal divergência dificulta a verificação das metas exigidas pela LRF com o que de fato fora executado.

Atrasos frequentes na divulgação de dados e informações faz parecer ausência de controle por parte do Estado com relação às contas. Percebo, aqui, mais uma vez, problema com o princípio da transparência da gestão fiscal, pois divergências de dados sempre ocasionam dificuldades para o exercício do controle.

Segue a disciplina da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea *c* do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Vide Decreto nº 4.959, de 2004) (Vide Decreto nº 5.356, de 2005)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério

PROCESSO Nº 03174/2015-1

Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Temos acompanhado na mídia recentemente o ajuste fiscal promovido pelo Governo Federal, com o fim de atingir a meta de superávit primário de 1,2% do PIB. Referido ajuste veio cumprir o que dispõe a LRF em seu art. 9º. Ou seja, diante da verificação de que a realização da receita não comportaria o cumprimento das metas estabelecidas, procedeu-se ao ajuste necessário com o fim de reequilibrar as contas públicas.

Nesse sentido, causou-me preocupação o exposto no item 2.2.2, quanto ao atraso reiterado na publicação da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, bem como na divergência na apresentação do Balanço Orçamentário constante no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Anexo com as metas bimestrais de arrecadação.

Isso pode levar a um desequilíbrio nas contas públicas, pois tende a dificultar a adoção das medidas constantes na LRF frente a verificação do não alcance das metas estabelecidas para o resultado primário e nominal.

Nesse mesmo contexto de desequilíbrio de contas, destaco o exposto no item 8.12, em relação ao cálculo do resultado primário. Se não adequada e fidedigna com os objetivos, o cálculo do superávit pode se transformar em mera formalidade. Isso, sim, mais grave para o equilíbrio das contas.

É exposto que a metodologia utilizada, definida na Lei nº 15.406, de 25/07/2013 (LDO do Estado para 2014), gerou um **superávit primário de R\$ 347.763.000,00**, mas, se fosse utilizada a metodologia definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, geraria um **déficit primário de R\$ 1.522.995.781,21**. Perceptível, de pronto, que a diferença é significativa, ou seja, não se trata de ajustes finos na fórmula quando passamos de um método para o outro. Não se pode esperar que dois valores tão díspares possam revelar a mesma situação. Um ou outro não deve servir para o fim a que se presta.

A análise da Lei nº 15.406, de 25/07/2013, ajuda a desvendar toda essa diferença. A citada Lei, em seu artigo 19, determina a exclusão de despesas genuinamente primárias do cálculo do resultado primário, revertendo a situação de déficit para superávit.

Art.19. (...)

§1º Os programas, projetos e atividades identificados na Lei Orçamentária Anual, que estejam qualificadas pelo identificador de resultado primário RP 2, RP 3, RP 4 e RP 5, de que trata o §12, do art.10 desta Lei, **não serão computados para efeito do cálculo do resultado primário.**

Esse mecanismo de apuração diferenciado do resultado primário, conforme exposto pela Comissão Técnica, é utilizado apenas nos estados do Ceará, Maranhão e Pernambuco, bem como no Governo Federal. Para este último, o Tribunal de Contas da União abordou, nas Contas do Presente da República referente ao exercício de 2013, *in verbis*:

Como também já ressaltado, o art. 3º da LDO 2013 possibilitou que, da meta de resultado primário fixada, fossem deduzidas despesas orçamentárias referentes ao PAC e ao Plano Brasil sem Miséria. Em decorrência, dos R\$ 108,1 bilhões inicialmente previstos, foram descontados R\$ 35,1 bilhões,

PROCESSO Nº 03174/2015-1

reduzindo a meta para R\$ 73 bilhões. **Somente após essa redução é que se pôde considerar atingida a meta fiscal, com um excedente de R\$ 1,7 bilhão.**¹

Para o TCU:

Em detrimento das transações que resultaram em receitas primárias atípicas da ordem de R\$ 46,3 bilhões, afigurar-se-ia mais consentânea com o planejamento, a transparência e o equilíbrio das contas públicas, por exemplo, a adoção de medidas com vistas a aumentar a eficiência na arrecadação de receitas, assim como a racionalizar os gastos públicos ou, ainda, a aprimorar a cobrança de créditos a recuperar. No caso dessas alternativas não serem factíveis, uma decisão prudente seria ajustar a meta à real capacidade de consecução.²

É exposto que “a credibilidade da política fiscal depende não apenas do compromisso do governo com as metas estabelecidas, mas também da transparência e da **qualidade dos resultados apresentados**”. De fato, não há que se falar em cumprimento das metas estabelecidas se o próprio cálculo da meta não é claro ou não traduz a realidade.

Permitir a retirada discricionária de despesas primárias do cálculo do resultado primário é disfarçá-lo, afastando-o da realidade. Eis a forma prevalecendo-se sobre a essência. Vale aqui lembrar a frase de que não existe almoço grátis. No futuro, a realidade se fará prevalecer. Apenas se adia o problema para o próximo período ou governo.

E para os que não enxergam qualquer problema nessa situação, segue-se outra. Ressalte-se que, ainda mais sério do que ocorre na União, no Estado do Ceará ainda é utilizado outro mecanismo para a alavancagem do resultado primário, conforme previsto no §2º do art. 19 da LDO, em que “o valor excedente à meta do resultado primário do ano anterior pode ser deduzido da despesa primária do ano subsequente, consequentemente aumentando o resultado primário do exercício em análise. Portanto, uma mesma parcela do superávit primário, no valor de R\$ 432.712.699,87, foi computada nos exercícios 2013 e 2014”.

Ou seja, o resultado primário apresentado não reflete a realidade. Se são excluídas despesas genuinamente financeiras e se o superávit (*frise-se, apenas o superávit*) apurado no exercício anterior é deduzido da despesa primária para o cálculo do resultado do exercício seguinte, não há como se dizer que o Resultado Primário apresentado reflete a realidade.

Quanto a esse último mecanismo, parece que o Estado do Ceará transformou o indicador para avaliar mais de um período, ou modificou o período para um lapso de dois(2) anos ou mais. Sendo assim, deveria o método ser válido também para os casos de déficit, ou seja, o resultado negativo de um (1) ano ser transferido para o outro, impondo mais economia. Mas não é o que parece, apenas o resultado positivo se transmite.

De todo modo, há a transformação de uma variável de fluxo para de estoque. Esse o

1

Relatório Técnico das Contas do Presidente da República – Exercício 2013 – TCU, p.191

2

Relatório Técnico das Contas do Presidente da República – Exercício 2013 – TCU, p.191

PROCESSO Nº 03174/2015-1

problema mais grave. Mas repita-se: somente é utilizado para o caso de o fluxo ser positivo.

Nesse cenário, não há como haver planejamento periódico de um ano. Como se basear em um parâmetro estabelecido se esse é irreal, fictício? Na primazia da essência sobre a forma, valoriza-se a essência da transação. O evento deve ser registrado conforme sua substância e realidade econômica. Prioriza-se a essência econômica, demonstra-se a efetiva realidade econômica da transação.

No âmbito das finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, para não comprometer a credibilidade do governo, em especial de sua política fiscal, afetando negativamente a confiança e as expectativas dos demais agentes econômicos³. Afinal, trabalha-se com a hipótese de que os agentes são racionais. Sem dinheiro não se atraem investidores. E o pior, sem equilíbrio nas contas públicas, não se faz política pública de qualidade e, portanto, nem direito fundamental se garante.

Assim, embora não se possa dizer que se está diante de uma ilegalidade propriamente dita, está ocorrendo violação aos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC 101/2000), pois as suas previsões de adoção de medidas necessárias ao reajuste das contas públicas baseadas no resultado primário, tornam-se sem efeito nesse contexto de resultados que não refletem a realidade. Os riscos fiscais existem nesse cenário.

Ainda fazendo um paralelo com o que tem ocorrido no Governo, registre-se que, na mídia também se veiculou muito nos últimos meses sobre a “Contabilidade Criativa”, no que se denominou de “Pedaladas Fiscais” os mecanismos utilizados pelo governo para maquiar as contas públicas.

Sobre isso, o Tribunal de Contas da União emitiu o Acórdão nº 825/2015 – TCU – Plenário em que se abordaram os mecanismos utilizados para obtenção de maiores resultados primários. Na oportunidade, questionou-se novamente a metodologia utilizada para o cálculo do resultado primário e se determinou que o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil.

Com base nessas considerações, e em outras levantadas no relatório e na apresentação da relatora, voto pela rejeição das contas do Governo do Estado do Ceará do ano de 2014.

Concluo louvando o trabalho desenvolvido pela equipe técnica e pela relatora. Todos meus cumprimentos.

29 de maio de 2015.

Paulo César de Souza

PROCESSO N° 03174/2015-1

Conselheiro-Substituto