



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará Procuradoria-Geral de Contas



PARECER Nº 059/2016

PROCESSO Nº: 02422/2016-7

INTERESSADO: GOVERNADOR Sr. CAMILO SOBREIRA DE SANTANA

ENTIDADE: GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

ESPÉCIE: CONTAS DE GOVERNO

EMENTA: Prestação de Contas de Governo do exercício de 2015. Responsabilidade Fiscal. Descumprimento de metas fiscais estipuladas na LDO. Variação Cambial. Fato Imprevisível. Meta de Resultado Primário fixada em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional. Renúncias de Receitas. Indicadores Sociais. Número de Indivíduos Extremamente Pobres. Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop). Despesas do Fecop em desacordo com a Lei Complementar nº 37/2003, alterada pela Lei nº 89/2010. Parecer favorável à aprovação com ressalvas. Determinações e Recomendações.

Cuidam os presentes autos do exame das Contas Anuais do Governador, Sr. Camilo Sobreira de Santana, do exercício de 2015, remetidas ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará para emissão do Parecer Prévio, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 76, inciso I, da Constituição Estadual.

A matéria é trazida a este Ministério Público de Contas (MPC) em obediência ao art. 87-B, inciso II, da Lei Estadual n.º 12.509/95, segundo o qual compete ao MPC ***“manifestar-se em todos os processos da competência do Tribunal, sendo obrigatória a oportunidade de manifestação nos processos de representação, denúncias, prestação e tomadas de contas”***. (g. n.)

Cabe, inicialmente, tecer elogios ao trabalho realizado pela Comissão Técnica do TCE/CE na elaboração do Relatório Técnico das



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará Procuradoria-Geral de Contas



Contas de Governo. É com base nele que o MPC passa a discorrer.

No exercício de 2015, o Brasil sofreu com uma crise político-econômica que trouxe inúmeras consequências para a economia brasileira, entre elas, a queda do produto interno bruto (PIB), o desemprego, a diminuição da arrecadação tributária e o arrefecimento econômico.

A situação no Estado do Ceará não foi diferente. A economia cearense encolheu 3,48%, o que ocasionou redução de investimentos privados e públicos. Esse panorama também afetou as contas do Governo do Ceará que teve suas receitas reduzidas, principalmente em relação ao ICMS, ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e às transferências da União. Em consequência, o Estado do Ceará teve que conter as suas despesas.

Por outro lado, mesmo com a dificuldade financeira, a sociedade cearense requer que os serviços públicos melhorem sensivelmente, pois áreas como educação, saúde e segurança demonstram índices absolutamente ínfimos de qualidade.

Com base nesses prismas, e tendo em vista o exíguo tempo de que este *Parquet* dispõe para analisar as presentes contas, o Ministério Público de Contas tecerá apenas algumas considerações sobre os pontos específicos listados abaixo.

I) RESPONSABILIDADE FISCAL

Tendo em vista os acontecimentos ocorridos no Governo Federal, que culminaram na desaprovação das contas de 2014 pelo Tribunal de Contas da União e, logicamente, a grave crise financeira que se perpetua, a gestão fiscal dos entes públicos ganhou importância, sobretudo no tocante ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

I.1) Descumprimento das Metas Fiscais

Com a edição da Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi dada ênfase à gestão fiscal responsável dos recursos públicos sob a ótica de três principais premissas: o planejamento, a transparência e o controle das contas públicas.

Nesse contexto, a LRF adota a fixação de metas fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como forma de efetivar o princípio do equilíbrio fiscal e da gestão fiscal responsável. Tanto que a própria LRF



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará Procuradoria-Geral de Contas



estabelece uma série de limitações ao gestor que descumpra tais metas.

No exercício em análise, chamou atenção deste MPC o fato de o Governo do Estado ter deixado de cumprir as metas fixadas na LDO (Lei nº 15.674/2014) para: (i) a dívida consolidada; (ii) a dívida consolidada líquida; e (iii) o resultado nominal.

Sobre a **dívida consolidada**, a LDO estabeleceu uma meta de R\$ 8.523.624.000,00. Contudo, **tal meta não foi atingida, tendo sido extrapolada em 30%**, com valor total de R\$ 11.113.041.943,00. Com relação à **dívida consolidada líquida**, a LDO estabeleceu uma meta de R\$ 5.001.254.000,00, todavia o Poder Executivo apresentou um montante de R\$ 9.369.812.566,00, ao final do exercício, **extrapolando a meta em 53% do previsto.**

Já no tocante ao resultado nominal¹, observou-se, de igual modo, que a meta prevista na LDO não foi cumprida. Isto porque a Lei estabeleceu um montante máximo de aumento da dívida líquida no valor de R\$ 556.710.000,00, porém, apurou-se que houve um aumento no valor de R\$ 3.284.829.210,00, ultrapassando a meta estipulada em 490%.

Apesar disso, conforme explicitado pela Comissão Técnica do TCE/CE, deve-se ressaltar que as metas fiscais acima citadas têm relação direta com a dívida pública, a qual 50,32% do seu montante é atrelado ao dólar (fl. 162 do Relatório Técnico).

Dessa forma, o dólar teve uma variação positiva de 74%, passando sua cotação de R\$ 2,26, em 01/08/2014 (dia seguinte à aprovação da LDO), para R\$ 3,94, em 28/12/2015 (última cotação do ano), o que influenciou o cumprimento das metas anteriormente citadas.

A presente situação fática pode ser analisada à luz da Teoria da Imprevisão, apesar de esta se enquadrar no âmbito dos contratos administrativos. Diz a citada Teoria, conforme ensina Carvalho Filho², que **"o contrato deve ser cumprido desde que presentes as mesmas condições existentes no cenário dentro do qual foi o pacto**

¹ O Resultado Nominal representa a variação da dívida fiscal líquida num determinado período. Pelo critério conhecido como "abaixo da linha", apura-se o resultado pela variação do endividamento líquido num determinado período (no caso do demonstrativo, há a apuração da variação da Dívida Fiscal Líquida no período). Fonte: Manual de demonstrativos fiscais – STN.

² CARVALHO FILHO, José Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª edição. Atlas, 03/2016. Pág. 220. VitalSource Bookshelf Online.



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará Procuradoria-Geral de Contas



ajustado. Mudadas profundamente tais condições, rompe-se o equilíbrio contratual, e não se pode imputar qualquer culpa à parte inadimplente”.

Aplicando a mencionada teoria à problemática verificada, torna-se justificável o descumprimento das metas anteriormente citadas, visto que o aumento da dívida decorreu de fato superveniente imprevisível, naquele momento, qual seja, a alta valorização cambial.

Todavia, faz-se necessário que se recomende ao Governo do Estado que, quando possível, busque contrair empréstimos no mercado interno para evitar a volatilidade da taxa de câmbio.

I.2) Meta de Resultado Primário Fixada em Desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN

Segundo conceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o resultado primário representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras).

Nesse contexto, identificou-se que a LDO de 2015 previu uma meta de resultado primário superavitária de R\$ 452.740.000,00. Conforme consta no RREO referente ao 6º bimestre, o Governo do Estado teve um superavit primário de R\$ 460.810.827,00, cumprindo, portanto a meta estipulada.

Contudo, evidencia-se um grave problema na forma de realização do cálculo do resultado primário do Governo cearense, visto que a LDO de 2015 previu o abatimento das despesas com infraestrutura, além de autorizar a dedução do valor referente ao superavit primário de 2014, do montante de despesas primárias.

Sobre o abatimento do superavit primário do exercício anterior, tal prática se mostra totalmente descabida, visto que se utiliza um superavit “maquiado” pelas manobras mencionadas (realizadas também em 2014) para se deduzir do cálculo do resultado primário do exercício seguinte, o que prejudica ainda mais a realidade da situação fiscal do exercício em análise.

Ressalte-se que, conforme ensina J.R. Caldas Furtado³, o

³ FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de direito financeiro*. 2ª Edição. Editora Fórum. Belo Horizonte: 2010.



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará Procuradoria-Geral de Contas



resultado primário tem a finalidade principal de avaliar se “o governo está ou não vivendo dentro do seu limite orçamentário, ou seja, contribuindo para a redução ou elevação do endividamento do setor público. Em outras palavras, o superavit primário representa o quanto o governo conseguiu economizar para o pagamento da dívida pública”.

Assim, calculado o resultado primário da forma estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, **o Estado do Ceará teria tido, na verdade, um deficit primário de R\$ 992.945.340,00, demonstrando claramente que a forma de cálculo utilizada não reflete a realidade fiscal das contas do Estado.**

Tal tema já foi inclusive objeto de recomendação do TCE/CE nas Contas de Governo de 2014, não sendo, contudo, atendida. Desse modo, tendo em vista a importância do tema, bem como o fato de o Governo Estadual não ter atendido a recomendação da Colenda Corte de Contas, **deve-se DETERMINAR à Secretaria de Planejamento e Gestão que, nos futuros Projetos da LDO, observe a metodologia de apuração do resultado primário definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, sem o abatimento de despesas com investimento e do saldo de superavit primário do exercício anterior.**

I.3) Renúncia de Receita em Desconformidade com o Art. 14 da LRF

O art. 14 da LRF estabelece as condições para que sejam realizadas renúncias de receitas, conforme abaixo se transcreve:

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

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

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

(...)

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará Procuradoria-Geral de Contas



inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Nesse contexto, observa-se que a LDO de 2015 estabeleceu uma previsão de renúncia de receitas na ordem de R\$ 967.262.960,00, conforme consta no Anexo de Metas Fiscais. No mesmo anexo, há a indicação das medidas de compensação que seriam adotadas para fazer frente a renúncia de receita prevista, quais sejam: expansão na base econômica (crescimento do PIB), modernização da administração fazendária e controle nas operações interestaduais.

Ocorre que as renúncias de receitas previstas na LDO não cumpriram as condições exigidas no art. 14 da LRF. **Primeiro, porque não houve estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício vigente e para os dois seguintes (art. 14, caput). Segundo, porque as medidas de compensação não se mostram claramente definidas, QUANTITATIVAMENTE, pelo contrário, estão estabelecidas de forma genérica, sem qualquer possibilidade de aferição.**

Além disso, o condicionamento da renúncia a um evento futuro e incerto (estimativa de crescimento do PIB), que depende de inúmeras variáveis, mostra-se desarrazoado e não atende ao requisito do art. 14, II da LRF.

Nesse esteio, o Ministro-Substituto do TCU, Weder de Oliveira⁴, ao fazer uma análise da Medida Provisória nº 206, de 2004, que estabeleceu como medida compensatória para a concessão de benefício fiscal a retomada da atividade econômica, situação semelhante ao aumento do PIB da renúncia cearense, tece os seguintes comentários:

No tocante à “ampliação da base de cálculo dos tributos em decorrência do perfil da retomada econômica” é apenas argumento retórico, que além de não encontrar respaldo no mencionado inciso II como fonte de compensação, não vem acompanhado de elementos mínimos suficientes para evidenciar a mencionada ampliação da base de cálculo. Mera tentativa de enquadrar o argumento como medida de compensação por meio da ampliação da base de cálculo e dar-lhe aparência de juridicidade pelo uso da expressão “ampliação da base de cálculo” na fundamentação.

Ainda no tocante à condição imposta de aumento do PIB,

⁴ OLIVEIRA, Weder de. Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. 2ª Edição. Editora Fórum. Belo Horizonte: 2015. Pág. 869.



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará Procuradoria-Geral de Contas



constata-se que o art. 14, §2º, da LRF estabelece que a renúncia de receita apenas entrará em vigor caso a medida de compensação seja implementada. Contudo, observa-se que o aumento do PIB sequer se efetivou, visto que houve, na verdade, uma diminuição no percentual de 3,48%.

Para mais, o dispositivo da LRF é claro ao estabelecer quais são as medidas consideradas como compensação da renúncia por meio do aumento de receita: as provenientes da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, da majoração ou criação de tributo ou contribuição. **Todavia, as medidas de compensação previstas nos demonstrativos da LDO e da LOA (expansão na base econômica - crescimento do PIB, modernização da administração fazendária e controle nas operações interestaduais) não guardam relação com nenhuma daquelas mencionadas no dispositivo legal.**

Outrossim, **não se identificou**, no anexo da LDO que trata da renúncia de receita, bem como no anexo da Lei Orçamentária de 2015, **o cumprimento da exigência do art. 14, inciso I⁵, da LRF.** Também não se identificou, nas leis que trataram sobre renúncia de receitas do ano de 2015, como a Lei nº 15.826/2015 e a Lei nº 15.892/2015, o atendimento às exigências estabelecidas no art. 14 da LRF.

Portanto, este MPC NÃO detectou o cumprimento das condições necessárias para as renúncias de receitas realizadas no ano de 2015, tanto no tocante aos requisitos obrigatórios (art. 14, caput, da LRF), quanto ao cumprimento de um dos requisitos alternativos (art. 14, I ou II, da LRF).

Desta forma, deve ser DETERMINADO à Secretaria de Fazenda que cumpra o disposto art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal sempre que realizar benefícios fiscais que sejam considerados como renúncia de receita.

II) INDICADORES SOCIAIS

Infelizmente, os indicadores sociais do Estado do Ceará retratam com fidelidade a realidade vivenciada e certamente as dificuldades diárias enfrentadas pelos cearenses. Mesmo que alguns índices demonstrem

⁵ "I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;"



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará Procuradoria-Geral de Contas



melhorias em relação ao Nordeste (v.g, IDEB⁶), outros caracterizam a situação de aflição em que se encontram os alencarinhas, especialmente em relação à segurança (por exemplo, a taxa de homicídios dolosos).

Assim, entende-se por imprescindível explanar, nas Contas de Governo, sobre alguns dos indicadores sociais enunciados pela Comissão Técnica do TCE/CE.

II.1) Número de Indivíduos Extremamente Pobres - Fecop (Fundo Estadual de Combate à Pobreza)

Conforme aponta o Relatório Técnico do TCE/CE (fls. 28/29), o Estado do Ceará possui um total de 812.663 indivíduos na extrema pobreza, sendo o terceiro estado do país a apresentar maior número de pessoas nessa condição.

Para erradicar a pobreza, o Estado do Ceará criou o Fundo de Combate à Pobreza (Fecop) que teve a execução de despesas, no exercício de 2015, no valor de R\$ 486.482.418,08. **Contudo, deste total, R\$ 25.560.897,75 foram dispendidos em obras relativas ao VLT Parangaba/Mucuripe. Além disso, em sua grande maioria, se referiam a despesas relacionadas a desapropriações.**

Diante de tal constatação, vale a pena trazer a baila o art. 1º da Lei Complementar nº 37/2003, alterado pela Lei Complementar nº 89/2010, *in verbis*:

Art.1º É instituído no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, de natureza contábil, com o objetivo de viabilizar para toda população do Ceará acesso a níveis dignos de subsistência, cujos **recursos serão aplicados exclusivamente em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida**, conforme disposto no art.82 do Ato das Disposições Transitórias ADCT da Constituição Federal. (Grifo nosso).

Portanto, **os recursos do Fecop somente podem ser aplicados nas ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a**

⁶Índice de Desenvolvimento da Educação Básica



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará Procuradoria-Geral de Contas



melhoria da qualidade de vida.

Assim, este MPC **NÃO** vislumbra a possibilidade de utilização de recursos do Fecop para a construção do VLT, visto que o objetivo do Fundo é viabilizar à população cearense acesso digno à subsistência.

Por todo o exposto, e tendo em vista a necessidade de reduzir a extrema pobreza verificada no Estado, é imprescindível determinar ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social que não autorize a utilização dos recursos vinculados do Fecop com despesas não previstas no art. 1º da Lei Complementar nº 37/2003, alterado pela Lei Complementar nº 89/2010.

Em segundo lugar, verifica-se uma distribuição irregular nos recursos do Fecop por região do Estado. Nesse ponto, identifica-se que a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) recebeu, no exercício de 2015, quase metade dos recursos do Fecop, conforme tabela abaixo:

Aplicação dos Recursos do Fecop por Região (R\$ 1,00)		
Regiões	2015	%
Região Metropolitana de Fortaleza	230.604.692,63	47,4
Cariri/Centro Sul	63.217.740,88	13
Sobral/Ibiapaba	42.662.181,32	8,8
Sertão Central	38.539.439,21	7,9
Litoral Oeste	37.305.098,38	7,7
Sertão de Inhamuns	26.686.830,98	5,5
Litoral Leste/Jaguaribe	34.573.505,13	7,1
Estado do Ceará	400.000,00	0,1
Baturité	12.492.929,55	2,6
Total	486.482.418,08	100

Entretanto, as regiões do Cariri Centro Sul e do Litoral Leste são as que concentram o maior número de indivíduos extremamente pobres, de acordo com a compilação dos dados disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica – Ipece (última informação disponível datada de 2012), conforme tabela a seguir:



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará Procuradoria-Geral de Contas



Distribuição da Pobreza por Macrorregião

Região	População Extremamente Pobre	Percentual %
Cariri Centro Sul	289.460	20
Litoral Oeste	264.879	18
RMF	260.929	17
Sobral Ibiapaba	206.182	14
Sertão Central	183.657	12
Sertão Inhamuns	128.601	9
Litoral Leste	109.625	7
Baturité	59.591	4
Total	1.502.924	100

Fonte: Relatório Técnico das Contas de Governo TCE/CE do exercício de 2012 (fls. 39/40)

Diante de tal fato, percebe-se que a aplicação dos recursos do Fecop não foi realizada conforme a quantidade de indivíduos pobres existentes nas respectivas regiões, visto que houve uma concentração na aplicação de recursos na RMF em detrimento de áreas que concentram maior número de pessoas abaixo da linha da pobreza.

Portanto, é imprescindível recomendar que o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social, órgão colegiado de definição normativa e deliberativa para ações do Fecop, observe, quando da homologação da seleção de programas e ações e da aprovação de projetos a serem financiados com os recursos do Fundo, a proporcionalidade da distribuição da pobreza por região, a fim de abranger um maior quantitativo de pessoas pobres.

Por último, em que pese o elevado número de indivíduos extremamente pobres no Estado, destaca-se a existência do saldo líquido de R\$ 108.662.410,87 na conta do Fecop, conforme destacou a Comissão Técnica do TCE/CE (fl. 172/173 do Relatório Técnico). Nessa linha, ratifica-se a Recomendação nº 1 do Relatório Técnico do TCE/CE ("Às Secretarias beneficiárias do Fecop que, diante da existência de saldo bancário líquido na conta do Fecop, efetuem ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida das populações carentes").



II.2) Segurança Pública

Sobre a Segurança Pública, o Relatório Técnico do TCE/CE trouxe uma informação alarmante: em relação ao exercício de 2014, o Ceará é o segundo estado do país em número de homicídios dolosos por cem mil habitantes (48,6), sendo que a média nacional é de 26,3. Mesmo com a redução da taxa de homicídios em 2015 (44,06), este número ainda se caracteriza fora da média, demonstrando a necessidade de uma melhor análise nos gastos da área.

Em relação ao Orçamento da Segurança Pública, o Estado do Ceará efetuou gastos na ordem de dois bilhões, em 2015. Apesar de ser um valor bastante expressivo, **constata-se que apenas pequeno percentual (3,8%) desse valor foi destinado a investimentos, equipamentos ou obras para melhoria da segurança pública**, sendo a maior parcela comprometida com o pagamento de despesas de pessoal. Veja-se o detalhamento das despesas na tabela abaixo:

Natureza das Despesas	Valor (R\$)
Vencimento – Militar	1.037.768.509,38
Vencimento – Civil	296.467.918,62
Obrigação Patronal	223.751.038,28
Outros Serviços – Pessoa Jurídica	186.498.458,69
Locação de Mão de Obra	58.015.230,95
Auxílio-Alimentação	57.575.094,03
Equipamentos e Material Permanente	55.714.056,47
Material de Consumo	43.538.019,11
Outros Serviços de Terceiros– Pessoa Física	23.557.755,22
Obras	22.614.093,77
Diárias Militar	12.578.526,94
Diárias Civil	3.731.126,51
Demais naturezas de despesas	16.393.716,34
Total	2.038.209.948,63

Nessa linha, cabe asseverar que, do total, apenas R\$ 78.328.150,24 foram aplicados em equipamentos e obras. **Destarte, torna-se necessário um incremento nas despesas em equipamentos, principalmente tecnológicos, como o aporte de recursos na polícia científica**, com a aquisição de equipamentos de



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará Procuradoria-Geral de Contas



última geração a fim de facilitar a realização de perícias criminalísticas e serviços de identificação de criminosos, já que somente pequena parte dos crimes é solucionada. Além disso, faz-se imprescindível dotar os agentes de segurança de equipamentos novos e modernos para que possam contribuir para a redução da violência.

Por outro lado, cabe parabenizar o Governador Camilo Santana pela decisão de alterar o tipo de veículo a ser utilizado no Programa "Ronda do Quarteirão", tendo em vista a economia para os cofres públicos. **Só no ano de 2015, para uma pequena compra de 30 veículos, foi economizada a importância de R\$ 3.780.000,00⁷.** Ademais, considerando que, no período de 2007 a 2014, foram adquiridos 1.257 veículos para os Órgãos de segurança, a economia aos cofres públicos seria de R\$ 110.816.131,41⁸.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas do Estado do Ceará, por meio do seu Procurador-Geral, em exercício, manifesta-se inicialmente pela necessidade de oportunizar a oitiva do Sr. Governador do Estado sobre as ocorrências apontadas no relatório da Comissão Técnica do TCE/CE e neste Parecer, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, conforme precedentes do STF (SS 1.197, Rel. Min. Celso Mello e MS 33.671, Rel Roberto Barroso).

Ultrapassada a questão acima, este Órgão Ministerial opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO pela APROVAÇÃO, com as ressalvas abaixo listadas**, das Contas de Governo, referentes ao exercício de 2015, de responsabilidade do eminente Governador, Sr. Camilo Sobreira de Santana.

I) São feitas as seguintes **RESSALVAS**:

⁷ Os dados foram retirados do Portal da Transparência, referente ao contrato nº 962175/2015, firmado entre a Polícia Militar do Ceará e a empresa Renault do Brasil S/A.

⁸ Durante o período de 2007 a 2014 foram adquiridos 1.257 veículos para os Programas "Ronda do Quarteirão" e "Pró-cidadania" e para os demais Órgãos de Segurança, ao custo total de R\$ 177.437.131,41. Caso os veículos adquiridos nesse período tivessem a mesma marca e custo unitário dos adquiridos em 2015 (R\$ 53.000,00), se teria o custo total de R\$ 66.621.000,00, representando uma economia aos cofres públicos de R\$ 110.816.131,41. A fonte de dados foi o Portal de Transparência do Governo do Estado (Contratos SACC nºs 927335, 918190, 916985, 918191, 816139, 720278, 749455, 705374, 650615, 642719, 633835, 460798, 414095, 347975, 216616, 178572, 172950, 163311, 178572, 174098, 167015, 155133, 149597, 155134, 126196).



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará Procuradoria-Geral de Contas



I.a) ausência das 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 (Ocorrência nº 03 do Relatório Técnico do TCE/CE);

I.b) ausência de sistema de custos na Administração Pública Estadual que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (Ocorrência nº 04 do Relatório Técnico);

I.c) empresas estatais dependentes de recursos do tesouro estadual nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal, não incluídas no orçamento fiscal, a exemplo da Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE e Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR (Ocorrência nº 11 do Relatório Técnico);

I.d) ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE (Ocorrência nº 18 do Relatório Técnico);

I.e) não aplicação de recursos mínimos com fomento das atividades de pesquisas científicas e tecnológicas (Funcap), em ofensa ao art. 258 da Constituição Estadual (Ocorrência nº 19 do Relatório Técnico);

I.f) não cumprimento do percentual previsto no art. 205, §2º, da Constituição Estadual, o qual estabelece que o Estado deve aplicar no mínimo 20% (vinte por cento) da sua arrecadação tributária com investimentos (Ocorrência nº 20 do Relatório Técnico);

I.g) a metodologia de apuração do Resultado Primário prevista na LDO diverge da definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (Ocorrência nº 29 do Relatório Técnico);

I.h) concessão de renúncia de receita em desobediência aos requisitos estabelecidos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

I.i) utilização de recursos vinculados do Fecop em desacordo com o art. 1º da Lei Complementar nº 37/2003, alterado pela Lei Complementar nº 89/2010.

II) Em decorrência das ressalvas apontadas, faz-se necessário



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará Procuradoria-Geral de Contas



proceder às seguintes **DETERMINAÇÕES**⁹:

II.a) à Secretaria do Planejamento e Gestão que disponha no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias sobre 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 LRF (Recomendação 03 do Relatório Técnico);

II.b) à Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento às exigências contidas no art. 50, VI, §3º da LRF (Recomendação 04 do Relatório Técnico);

II.c) 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 se caracterizarem como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal (Recomendação 11 do Relatório Técnico);

II.d) ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual. (Recomendação 16 do Relatório Técnico);

II.e) ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual (Recomendação 17 do Relatório Técnico);

II.f) ao Poder Executivo que cumpra o percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual, o qual estabelece que o Estado deve aplicar no mínimo 20% (vinte por cento) da sua arrecadação tributária com investimentos (Recomendação 18 do Relatório Técnico);

II.g) à Secretaria de Planejamento e Gestão que, nos futuros Projetos da LDO, observe a metodologia de apuração o resultado primário definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (Recomendação 27 do Relatório Técnico);

⁹ Entendeu-se por adotar determinações em detrimento de recomendações, pois as ressalvas listadas são descumprimentos de dispositivos constitucionais, legais e infralegais.



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará Procuradoria-Geral de Contas



II.h) 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; e

II.i) ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social que não autorize a utilização dos recursos vinculados do Fecop com despesas não previstas no art. 1º da Lei Complementar nº 37/2003, alterado pela Lei Complementar nº 89/2010.

III) Ademais, ratificam-se as **RECOMENDAÇÕES** nº 01, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26 do Relatório Técnico do Tribunal, acrescidas das seguintes:

III.a) ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social que observe, quando da utilização dos recursos do Fecop, a proporcionalidade da distribuição da pobreza por macrorregião, a fim de abranger um maior quantitativo de pessoas pobres;

III.b) ao Governo do Estado que incremente as despesas correspondentes a investimentos, equipamentos e obras destinadas à melhoria da segurança pública, principalmente aplicando recursos para aquisição de equipamentos de última geração a fim de facilitar a realização de perícias criminalísticas e serviços de identificação de criminosos, objetivando a redução da violência; e

III.c) ao Governo do Estado que, quando possível, busque contrair empréstimos no mercado interno para evitar a volatilidade da taxa de câmbio.

É o parecer.

Fortaleza, 25 de maio de 2016.

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, em exercício