

PROCESSO Nº02422/2016-7

**DECLARAÇÃO DE VOTO
CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR**

Senhor Presidente,
Senhores Conselheiros,
Senhores Auditores,
Senhor Procurador-Geral do Ministério Público de Contas,

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, Excelentíssimo Senhor Camilo Sobreira de Santana, referente ao exercício financeiro de 2015, remetida a esta Casa para apreciação e emissão de Parecer Prévio, conforme determina a Constituição Cearense nos termos do seu art. 76, inciso I.

No exercício de 2015, ora em análise, o País enfrentou uma profunda recessão econômica, iniciada ainda em meados de 2014. Entre as causas para tal situação, atribui-se como principal fator o desajuste da política econômica e fiscal do Governo Federal e dos Estados dos últimos anos, que, através de medidas controversas, como maquiagem das contas públicas para esconder o déficit, assim como a expansão desenfreada da despesa, resultaram no rápido crescimento do endividamento público, deteriorando a confiança e as expectativas dos agentes econômicos em relação à consistência da economia brasileira.

Os Estados da Federação, à semelhança do Governo Federal, passam atualmente por dificuldades em honrar seus compromissos. Alguns governos estaduais não estão conseguindo sequer pagar o funcionalismo público e estão parcelando os salários de seus servidores. **O Estado do Ceará também atravessa dificuldades, tendo reduzido, por exemplo, quase 38% de suas despesas com investimentos (em relação ao exercício de 2014) e não tendo conseguido, até o presente momento, repor os efeitos da inflação do período anterior aos vencimentos de seus servidores.**

Nesse cenário de baixa responsabilidade fiscal, se faz premente a atuação dos Tribunais de Contas com vistas a promover a eficácia da ação estatal, ganhando relevância, principalmente, quando do exame das Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. Ressalte-se que não obstante o Parecer Prévio emitido por esta Corte de Contas não seja vinculante, ele representa muito mais que um mero instrumento técnico-opinativo, sendo não só parte integrante como também indispensável ao julgamento pelo Poder Legislativo.

Feita essa curta digressão, passemos ao exame das Contas.

No dia 23 de maio de 2016, a Comissão Especial deste Tribunal apresentou seu Relatório Técnico, trazendo o exame dos atos praticados pela Administração Pública Estadual no decorrer do exercício financeiro de 2015. Em seu último capítulo, referente às **Ocorrências e Recomendações alusivas ao exercício de 2015**, a Comissão Especial apontou a existência de **29 (vinte e nove) ocorrências**, das quais resultaram em **27 (vinte e sete) recomendações** a serem sugeridas, número este consideravelmente inferior às **71 (setenta e uma) ocorrências** e **51 (cinquenta e uma) recomendações** consignadas no exame do exercício de 2014.

PROCESSO Nº02422/2016-7

Entretanto, é relevante ressaltar que a Comissão Especial, quando do monitoramento das recomendações referentes aos exercícios anteriores, **desconsiderou** algumas recomendações consignadas no exercício de 2014, diante de alguns esclarecimentos e circunstâncias que, no entender desta Conselheira, não deveriam ser acolhidos, como **a promessa de que a ocorrência não se repetirá no exercício de 2016, ou que dada matéria é de discricionariedade do gestor em razão do orçamento ser autorizativo, ou mesmo que algumas recomendações haviam perdido o objeto com a mudança do novo PPA 2016/2019, dando uma impressão de grande redução de ressalvas/recomendações consignadas por esta Corte de Contas no exercício anterior, o que de fato não aconteceu.**

Dentro dessa perspectiva, não compartilho de tal posicionamento. **Não se pode desconsiderar recomendações consignadas em ocorrências que persistiram no exercício de 2015, fazendo-se apenas algumas ressalvas em relação a algumas recomendações para ajustes no PPA, que, de fato, perderam o sentido com o novo PPA 2016/2019. Desse modo, defendo a necessidade de se recomendar novamente essas questões não corrigidas no exercício de 2015. Ademais, quanto às 27 (vinte e sete) recomendações da Comissão, endosso, na íntegra, tais orientações para o presente exercício.**

Não poderia deixar também de enfatizar as oportunas ponderações trazidas no Parecer do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador-Geral de Contas, Dr. Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre, que, em diversos pontos, aprofundou as inconsistências verificadas pela Comissão Técnica deste Tribunal, trazendo **9 (nove) ressalvas** à gestão do exercício de 2015 com **9 (nove) determinações**, das quais, **7 (sete)** foram consideradas pela Comissão Especial como recomendações, ratificando o restante das recomendações da Unidade Técnica, e acrescentando, ainda, **3 (três) recomendações adicionais**. Acompanho as duas determinações novas em relação ao contido no relatório da Comissão como recomendações, além das 3 (três) mencionadas, totalizando **5 (cinco)** recomendações.

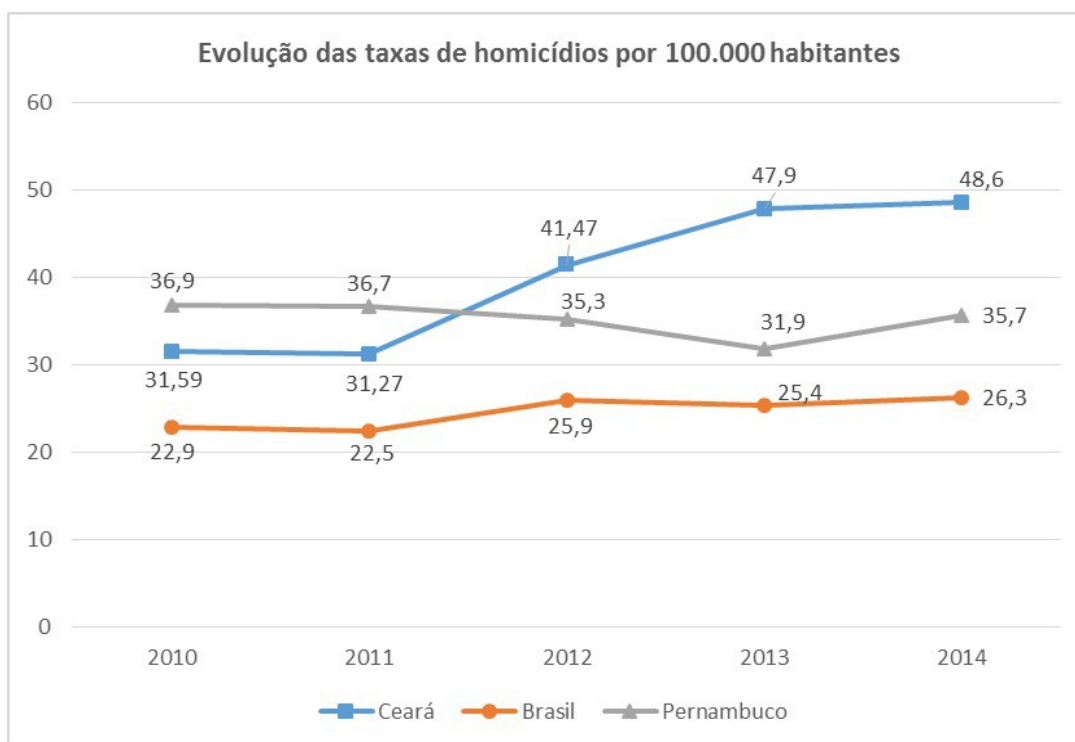
Ademais, por dever de ofício, na presente Declaração de Voto, discorrerei sobre algumas ressalvas que venho abordando no decorrer dos últimos anos e que persistiram no exercício de 2015, além de outras questões merecedoras de uma maior ênfase, sem deixar de endossar na íntegra aquelas que foram catalogadas pela Comissão, pelo *Parquet* de Contas e que embasarão minha proposta de Parecer Prévio.

PROCESSO Nº02422/2016-7

1 – O PROBLEMA DA CRIMINALIDADE NO ESTADO DO CEARÁ

No Estado do Ceará, a situação da criminalidade tem se agravado de forma preocupante nos últimos anos, colocando a questão da segurança pública como uma das áreas que exigem uma atuação premente por parte dos governantes, estes incumbidos da responsabilidade de formular políticas públicas eficazes na prevenção e no combate ao crime.

Como já manifestado quando do exame das Contas do exercício de 2014, não obstante o aumento da criminalidade tenha se verificado também nas demais unidades da Federação, o que chama a atenção é a evolução desses índices no Estado do Ceará, bem acima da média nacional e de outros Estados. Sob esse parâmetro, merece destaque a **taxa de homicídios por 100.000 habitantes**, em que o Ceará, com a taxa de 48,6 mortes para cada 100.000 habitantes, ocupou em 2014 o segundo lugar com a maior taxa, ficando atrás apenas do Estado de Alagoas (61,9). O gráfico a seguir apresentam os indicadores para o Ceará entre 2010 a 2014, além da mesma taxa para o Brasil e para o Estado de Pernambuco, a título de comparação.



Fonte: Anuários da Segurança Pública referentes aos exercícios de 2010 a 2014

Ainda com relação ao ano de 2014, observa a Comissão que a taxa de homicídios registrada no Estado do Ceará (48,6) foi quase o dobro da taxa registrada a nível nacional (26,3). Em números absolutos, o número de homicídios dolosos no Estado no ano foi de 4.297, ao passo que o número registrado a nível nacional foi de 53.240, o que significa que, em 2014, o Estado do Ceará concentrou 8,07% de todos os homicídios dolosos ocorridos no país.

PROCESSO Nº02422/2016-7

Para o exercício de **2015**, de acordo com os dados fornecidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará – SEPLAG, a taxa de homicídios dolosos apresentou uma sutil redução em relação ao ano anterior (2014), atingindo o patamar **44,06** mortes para cada 100.000 habitantes, entretanto, mantendo-se ainda como um dos Estados mais violentos do país.

Na contramão dessa situação, o Estado do Ceará reduziu seus gastos na função segurança pública, tendo executado, no exercício de 2015, o montante de **R\$ 2.038.209.948,63 (dois bilhões, trinta e oito milhões, duzentos e nove mil, novecentos e quarenta e oito reais e sessenta e três centavos)**, ao passo que, em 2014, foi executado o importe atualizado de R\$ 2.108.000.101,89 (dois bilhões, cento e oito milhões, cento e um reais e oitenta e nove centavos), representando uma **redução real de 3,31% no período considerado.**

Assim, o que se percebe, de um modo geral, é que as políticas públicas adotadas no Estado do Ceará não têm produzido os efeitos esperados na redução dos índices de criminalidade, pelo contrário, têm se agravado, principalmente nas áreas mais pobres e com grande densidade demográfica, como a sua Capital, Fortaleza, apontada em estudo divulgado em 2014 pela ONG mexicana Conselho Cidadão para a Segurança Pública e Justiça Penal¹ como a 7ª cidade mais violenta do Mundo.

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

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

2 – DA DESPESA COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

2.1 – TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA DE ATIVIDADE-FIM

Uma das graves questões verificadas no exame das contas do governador nos últimos anos se trata da **terceirização de mão de obra** em substituição a servidores públicos, a denominada terceirização de atividade-fim. Em que pese as sucessivas advertências realizadas por esta Corte de Contas, desde 2009, o Governo tem insistido nessa prática e permanecido indiferente aos sistemáticos apontamentos efetuados pela Área Técnica acerca da matéria. Há, em meu juízo, omissão da Administração Estadual, pois, até a presente data, não se obteve notícia de qualquer medida saneadora implementada na órbita estadual.

A transferência de atividade-fim da Administração para terceiros é **irregular**, tendo em vista que terceirizar serviços que sejam inerentes e privativos do servidor público é um modo de burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público, nos termos do **art. 37, inciso II**, da Constituição Federal de 1988.

¹ Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2014/01/fortaleza-e-setima-cidade-mais-violenta-do-mundo-diz-estudo.html> – acesso em 19 mai 2015.

PROCESSO Nº02422/2016-7

O tema não comporta maiores controvérsias, visto que tanto a doutrina majoritária, como a jurisprudência pacífica (principalmente das Cortes de Contas), já fixaram o entendimento de que só é possível a contratação de mão de obra na Administração Pública quando se tratar de atividade-meio. Trago à colação, alguns julgados sobre a matéria:

A esse respeito, a jurisprudência desta Corte é assente no sentido de que a contratação de prestação de serviços para a execução de atividades inerentes à atividade-fim da administração ou às suas categorias funcionais caracteriza terceirização indevida de atividades exclusivas dos servidores efetivos, com afronta à exigibilidade constitucional de concurso público nas admissões (CF, art. 37, II) e não justifica nem mesmo em razão de déficit de pessoal.

(TCU – Acórdão nº 2084/2007 – Relator: Ministro Benjamin Zymler)

É inconstitucional a terceirização de atividades que integrem as atribuições finalísticas de órgão ou entidade da Administração Pública Federal, em razão da burla à exigência constitucional de admissão de servidores ou empregados mediante concurso público.

(TCU – Acórdão nº 0341/2009 – Relator: Ministro Walton Alencar)

Esta Corte de Contas, ao enfrentar a matéria e em consonância com os Tribunais Superiores, tem se manifestado categoricamente contra qualquer terceirização de atividade-fim do Estado, determinando, por conseguinte, a realização de concurso público. Como exemplos, citamos as seguintes decisões: Resolução nº 0919/2009 (Processo nº 05292/2004-2), Acórdão nº 0043/2011 (Processo nº 01894/2010-1), Resolução nº 2304/2006 (Processo nº 00685/2001-8) e Resolução nº 0176/2011 (Processo nº 03626/2007-5).

Trazidas essas breves considerações, em relação à terceirização de atividade-fim, designada no elemento 34 – *outras despesas de pessoal decorrente de terceirização* e sujeita aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18, §1^o), de acordo com dados extraídos do S2GPR, para o exercício de 2014, observa-se que o Estado dispendeu o montante de **R\$ 409.335.912,17 (quatrocentos e nove milhões, trezentos e trinta e cinco mil, novecentos e doze reais e dezessete centavos)**. Em comparação ao exercício anterior, verifica-se um recuo real de 3,13%.

Não obstante a leve redução percebida em 2015, o gráfico a seguir demonstra a evolução gráfica da despesa empenhada com terceirização de atividade-fim entre os exercícios de 2008 a 2015, onde se observa um crescimento nos últimos 5 (cinco) anos, em termos reais, de **125,28%** no período considerado (2011/2015):

2 Art. 18. (OMISSIS)

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal.

PROCESSO Nº02422/2016-7



Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores dos exercícios de 2008 a 2014 foram atualizados pelo IGP-DI

EXERCÍCIO	VALOR EXECUTADO
2008	R\$ 111.740.564,31
2009	R\$ 140.243.994,72
2010	R\$ 155.117.707,66
2011	R\$ 181.699.885,41
2012	R\$ 227.088.975,50
2013	R\$ 307.329.076,36
2014	R\$ 422.562.600,44
2015	R\$ 409.335.912,17

Assim, apesar de as informações veiculadas amplamente na mídia³, em que o Governador, Camilo Santana, assim como o Secretário da Fazenda, Mauro Filho, informaram, ainda no início do exercício de 2015, que promoveriam um contingenciamento nas despesas de custeio, na ordem de 20 a 25% do valor executado em relação ao exercício de 2014, com o objetivo de alcançar um enxugamento e otimização da máquina pública, tal promessa, no entanto, não se efetivou na prática.

³ Ver em: <http://www.ceara.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/11703-na-primeira-reuniao-com-secretarios-governador-anuncia-cortes-de-custeio-para-2015>. Acesso em: 30 mai 2016.

PROCESSO Nº02422/2016-7

Dessa forma, considerando os significativos valores alcançados nessa despesa nos últimos anos, o que se percebe é que o Estado do Ceará tem se utilizado da terceirização em substituição a servidores públicos como válvula de escape à realização de concursos públicos, com vistas a contornar a regra do art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988. **A quem interessa a terceirização de atividade-fim? Com certeza, não à sociedade, que clama pela manutenção da regra do concurso público para cargos e empregos, especialmente em razão de uma maior profissionalização do serviço público que não pode sofrer descontinuidade. Há valores que precisam ser preservados como os princípios da isonomia e da moralidade.**

Dentre as funções governamentais, as que tiveram mais recursos empenhados no elemento 34, foram as de Saúde e a de Educação, setores estratégicos que vêm passando por essa fragilidade, como demonstrado na tabela a seguir. Chama a atenção os elevados valores dispendidos nessas Funções, consoante tabela a seguir:

Função	Realizado 2013*	Realizado 2014*	Realizado 2015
Saúde	217.498.063,93	319.412.469,29	310.846.199,35
Educação	62.509.490,83	74.860.801,57	73.985.771,42
Legislativa	10.019.763,87	10.248.952,60	9.466.607,39
Administração	9.843.468,51	10.711.967,94	9.730.013,56
Gestão Ambiental	3.329.292,15	3.274.506,70	2.696.833,68
Trabalho	1.331.884,26	1.124.863,69	1.064.442,31
Assistência Social	915.419,70	1.217.303,92	967.175,03
Cultura	899.253,30	702.103,72	-
Essencial à Justiça	-	1.009.631,01	578.869,43
Agricultura	884.897,17	-	-
Transporte	97.411,73	-	-
Total Geral	307.328.945,46	422.562.600,44	409.335.912,17

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária. (retirado do Relatório Técnico da Comissão)

*Fator de correção: IGP-DI

Ademais, a situação da terceirização irregular se agrava, sobretudo, no âmbito das entidades vinculadas à Secretaria da Saúde, cujo gasto com terceirização de atividade-fim, em 2015, superou em mais de 100% o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos. Vejamos alguns exemplos no quadro a seguir:

Órgão/Entidade	Outras Desp. de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização (a)	Pessoal e Encargos Sociais (b)	% (a/b)
Hospital Geral de Fortaleza	86.327.060,30	15.945.332,41	541%
Hospital Infantil Dr Albert Sabin	41.457.641,65	10.567.121,85	392%
Hospital de Messejana	59.623.709,84	16.173.689,67	369%
Hospital de Saúde Mental de Messejana	5.310.961,72	1.476.061,12	360%
Hospital Geral Militar	8.596.000,61	2.711.773,84	317%
Hospital São Jose	9.201.383,04	3.524.599,73	261%
Hospital Geral Cesar Cals de Oliveira	23.825.821,46	9.293.007,88	256%

PROCESSO Nº02422/2016-7

Órgão/Entidade	Outras Desp. de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização (a)	Pessoal e Encargos Sociais (b)	% (a/b)
Decima Primeira Microrregional de Sobral	191.449,00	117.400,00	163%
Decima Oitava Microrregional de Iguatu	127.223,71	99.200,00	128%
Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceara	8.393.325,10	6.909.227,12	121%
Quarta Microrregião de Baturite	86.810,81	73.400,00	118%
Departamento Regional de Fortaleza	141.811,14	128.100,00	111%
Superintendência de Obras Hidráulicas	2.696.833,68	2.621.673,93	103%
Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão	370.068,62	513.818,16	72%
Centro Especializado de Odontologia	828.343,91	1.274.101,92	65%
Ceo Rodolfo Teófilo	188.306,29	304.384,35	62%
Posto de Assistência Medica do Meireles	241.911,35	462.448,55	52%
Instituto de Prevenção do Câncer do Ceara	567.947,88	1.236.379,50	46%
Centro de Saúde Dona Libania	211.359,46	461.101,28	46%
Centro Odontológico Tipo Ii Ceo Joaquim Távo- ra	264.204,58	598.161,58	44%

Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores foram atualizados pelo IGP-DI

Desta feita, diante da ocorrência epigrafada, entendo que a irregularidade persiste, sendo fundamental repisar a recomendação que se apresenta a seguir (reiterada desde 2009):

02) À Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) que realizem as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na Administração Pública Estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados.

Ademais, considerando o elevado grau de terceirização de atividade-fim e também a tendência de elevação deste dispêndio ao longo dos exercícios, restando violada, portanto, a regra do concurso público, esta Conselheira entende oportuno recomendar novamente:

03) A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.

2.2 – TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA DE ATIVIDADE-MEIO

Outro ponto relevante a ser examinado se refere à terceirização de atividade-meio, que, embora lícita, carece de atenção devido aos vultosos montantes nela empenhados. Alocado no elemento **37 – locação de mão de obra**, o montante dispendido nessa rubrica em 2014 foi de **R\$ 688.288.894,78 (seiscentos e oitenta e oito milhões, duzentos e oitenta e oito mil, oitocentos e noventa e quatro reais e setenta e oito centavos)**, representando um pequeno decréscimo de **6,85% em comparação ao exercício anterior**.

Cabe destacar que a rubrica 37 não é incluída no cálculo dos limites fixados na LRF, por uma interpretação ampla deste Tribunal conferida ao §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Dessa forma, o que se verifica é um estímulo para a**

PROCESSO Nº02422/2016-7

Administração Pública extinguir cargos, não computando mais os dispêndios no montante de pessoal, mesmo que em seguida preencha pela via da terceirização a lacuna deixada pelo cargo extinto.

Em consulta ao S2GPR, verifica-se que, no exercício de 2015, vários órgãos não contabilizaram dispêndios na rubrica 34, concentrando os gastos na rubrica 37, e assim, não sendo computados nas despesas com pessoal para limites da LRF. **É necessário que estes gastos sejam examinados com a devida atenção e cautela.**

Não obstante a sutil redução da terceirização da atividade-meio verificada no exercício de 2015, causada muito mais pela crise econômica do que pelo interesse dos governantes em corrigir tal situação, observa-se que no gráfico a seguir fica demonstrada a evolução da despesa empenhada com terceirização de atividade-meio entre os exercícios de 2008 a 2015, em termos reais, onde constata-se um crescimento de 29,30% nos últimos 5 (cinco) anos (2011-2015):



Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores dos exercícios de 2008 a 2013 foram atualizados pelo IGP-DI

EXERCÍCIO	VALOR EXECUTADO
2008	R\$ 317.713.334,29
2009	R\$ 423.754.237,45
2010	R\$ 490.434.417,99
2011	R\$ 532.299.957,02

PROCESSO Nº02422/2016-7

2012	R\$ 600.257.737,64
2013	R\$ 685.661.229,73
2014	R\$ 738.894.197,87
2015	R\$ 688.288.894,78

Outrossim, também se demonstra preocupante outra ocorrência inerente à terceirização de atividade-meio, qual seja, a indicação, à empresa fornecedora de mão de obra, de nomes de pessoas a serem recrutadas como terceirizados, o que dá ensejo ao “apadrinhamento” e outras condutas proibidas, como o nepotismo. É fato de que, não raro, muda a pessoa jurídica prestadora do serviço mas não as pessoas físicas que, concretamente, o executam. O Ministério Público de Contas, por ocasião do Parecer nº 0182/2011, referente às Contas de Governo do exercício de 2010, já alertou sobre a prática, consoante se observa, *in verbis*:

Ainda sobre a temática da mão-de-obra terceirizada, advirta-se que, mesmo a terceirização lícita, ou seja, de atividade-meio, pode violar o princípio da impessoalidade consoante entendimento do TCU quando houver **indicação, à empresa fornecedora de mão-de-obra, de nomes de pessoas para serem recrutadas como terceirizados**, uma vez que tal conduta configura favorecimento pessoal e, a depender do grau de parentesco, até nepotismo.

Com efeito, face ao entendimento do TCU, entende-se necessário que o Estado do Ceará divulgue a lista de seus terceirizados, cruze esses dados com o de seus servidores públicos, a fim de averiguar eventual favorecimento pessoal e/ou nepotismo no âmbito da terceirização de mão de obra. (grifos no original)

Assim, considerando que a terceirização de mão de obra de atividade-meio dá azo ao favorecimento pessoal e que tal despesa tem atingido, ao longo dos anos, patamares bastante elevados, entendo por imperioso, assim como fiz em 2011 enquanto Relatora, **recomendar** ao Governo do Estado que:

04) A todas as Secretarias do Estado que utilizem a terceirização de mão de obra somente em se tratando de atividades acessórias (como apoio, limpeza e vigilância) e desde que não importe em substituição de servidores de carreira;

05) A todas as Secretarias do Estado que proíbam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público.

3 – DOS RECURSOS TRANSFERIDOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Mais uma vez, tal como nos exercícios anteriores, o Relatório que subsidia a análise das contas do Governador do exercício de 2015 voltou a chamar a atenção para o grande volume de recursos que são transferidos às Organizações Sociais.

Constatou-se que, no exercício em relevo, as Organizações Sociais, através de **Contratos de Gestão**, foram as instituições mais beneficiadas quanto aos repasses dos recursos transferidos às Instituições sem fins lucrativos, tendo-lhes sido destinadas o montante

PROCESSO Nº02422/2016-7

de R\$ 715.502.867,06 (setecentos e quinze milhões, quinhentos e dois mil, oitocentos e sessenta e sete reais e seis centavos), ou seja, 80% do total, conforme se vê na tabela a seguir:

TRANSFERÊNCIA A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

DESCRIÇÃO	2014*	2015	Var %
Organizações Sociais - Contrato de Gestão	735.113.057,93	715.502.867,06	-3%
Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios	268.148.770,17	167.231.792,42	-38%
Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional	11.458.623,96	11.297.928,52	-1%
OSCIPI's - Termo de Parceria	6.789.332,56	3.703.947,54	-45%
TOTAL	1.021.509.784,63	897.736.535,54	-12%

Fonte: Base de Dados do S2GPR

Nota*: valor corrigido pelo IGPD-I

Comparando os repasses efetuados a estas entidades privadas sem fins lucrativos nos exercícios de 2014 e 2015, observamos que continuam em patamares elevados, embora tenha havido um pequeno decréscimo, em torno de 3%, passando de R\$ 735.113.057,93 (setecentos e trinta e cinco milhões, cento e treze mil, cinquenta e sete reais e noventa e três centavos) no exercício de 2014 para R\$ 715.502.867,06 (setecentos e quinze milhões, quinhentos e dois mil, oitocentos e sessenta e sete reais e seis centavos) no exercício de 2015, consoante demonstrativo abaixo:

REPASSES DO ESTADO PARA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO (ANOS 2014/2015)

ORGANIZAÇÃO SOCIAL	2014*	2015	Var %
Instit. de Saúde e Gestão Hospitalar	505.074.092,63	501.454.824,22	-1%
Instit. Centro de Ensino Tecnológico - CENTEC	116.515.745,49	100.831.492,94	-13%
Instit. Agropólos do Ceara	45.179.200,56	52.362.050,91	16%
Instit. de Desenvolvimento do Trabalho - IDT	43.730.195,38	40.401.938,86	-8%
Instit. de Arte e Cultura Do Ceara - IACC	24.613.823,87	19.614.494,58	-20%
Centro de Gestão e Desenv Tecno - CGDT	0,00	838.065,55	-
TOTAL	735.113.057,93	715.502.867,06	-3%

Fonte: Base de Dados do S2GPR

Nota*: valor corrigido pelo IGPD-I

Observa a Comissão que 70% do montante transferido às Organizações Sociais foram destinados ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar, o qual obteve um decréscimo de 1% em comparação ao ano anterior. Informa ainda que houve um aumento de 16% dos recursos transferidos ao Instituto Agropólos do Ceará, quando comparado ao ano de 2014, enquanto as demais Organizações Sociais tiveram redução dos recursos recebidos pelo Estado.

As críticas Brasil afora aumentam na mesma proporção que desvios e má aplicação desses recursos são objeto de denúncias e notícias veiculadas na mídia. E muitas são as alegativas de que a presente atuação do Tribunal de Contas vem a tolher as iniciativas de parcerias devido ao excesso de regras e regulamentos. Esquecem aqueles que defendem essa tese dos princípios constitucionais da isonomia, legalidade e moralidade, no sentido de que vícios nas Organizações Sociais, referente as suas contratações de pessoal e as despesas efetuadas devem se sujeitar as normas vigentes ao poder público e sobretudo, a seus princípios.

No Estado do Ceará foram diversas as ocorrências merecedoras de comentários nos Relatórios das Contas do Governador anteriores (de 2005 até 2011), entre as quais destacamos

PROCESSO Nº02422/2016-7

vícios no modelo adotado na configuração da organização social no âmbito estadual e a excessiva influência do executivo em suas deliberações, haja vista que essas entidades, apesar de juridicamente constituídas sob o regime de direito privado, estão na verdade “umbilicalmente jungidas” ao Poder Público, ao ponto de com ele se confundirem, e, por esse motivo, há que se ampliar o controle sobre os recursos públicos repassados a tais entidades.

Segue as ocorrências retromencionadas:

- vícios na configuração da organização social no modelo adotado no Estado do Ceará, pois "... as entidades assim qualificadas foram concebidas exclusivamente para receberem tal habilitação, passando então a perceberem recursos públicos, seja por meio de contrato de gestão, seja mediante convênios, ou por meio de contratos administrativos em sentido estrito.";
- as Organizações Sociais não tinham patrimônio, tampouco recursos próprios suficientes para sobreviver sem a interveniência do Poder Público Estadual, nem experiência nas atividades objeto da "publicização";
- a interferência do Poder Público na Administração desses entes é visivelmente verificada pela composição de seus Conselhos de Administração (órgão de deliberação máxima) e Conselhos Fiscais, compostos majoritariamente por integrantes do Poder Público Estadual (secretários de Estado e servidores);
- essas entidades, apesar de juridicamente constituídas sob o regime de direito privado, estão na verdade umbilicalmente jungidas ao Poder Público, ao ponto de com ele se confundirem, e, por esse motivo, há que se ampliar o controle sobre os recursos públicos repassados a tais entidades, submetendo-as a regras mais rígidas.
- não são enviadas a este Tribunal de Contas as prestações de contas relativas aos recursos repassados às Organizações Sociais para fazer face aos Contratos de Gestão celebrados, apesar de as mesmas gerirem recursos públicos quando da execução das ações previstas no contrato de gestão. Seus demonstrativos contábeis integram as prestações de contas dos órgãos estaduais que lhes repassaram recursos.
- o volume de recursos que está sendo transferido para tais entes deve se submeter ao mesmo controle/regime a que os valores sob a gestão dos demais entes da Administração Pública estão sujeitos.
- como forma de manter coerência em relação às exigências que o Estado do Ceará estabelece quando transfere recursos às demais instituições de direito privado, sob a forma jurídica de convênio, não há por que tais entes (organizações sociais) não devam se submeter às regras da lei de licitações, e ainda ao envio de prestação de contas ao TCE/CE.

O exercício do controle externo das organizações sociais encontra o seu fundamento, conforme disposição contida no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, no dever de prestar contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, incluídas as instituições ou entidades que recebam subvenções dos cofres públicos.

Portanto, o marco normativo deste dever, de inegável conteúdo jurídico, ético, político e econômico-financeiro, são as normas constitucionais, bem como, no Ceará, no âmbito infraconstitucional, os incisos I e II do art. 1º da Lei nº 12.509/1995 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado), cuja disposição segue abaixo:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de Controle Externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual:

I – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e do Ministério Público e das entidades da administração indireta, incluídas fundações e sociedades instituídas e mantidas

PROCESSO Nº02422/2016-7

pelo Poder Público Estadual, bem como as contas daquelas que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário.

II – proceder, por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Legislativa, ou de suas comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas dos Poderes do Estado e do Ministério Público, assim como das demais entidades referidas no inciso anterior;
[...]

Como se sabe, as Organizações Sociais não prestam contas diretamente a este Tribunal. Por força da Instrução Normativa nº 01 SEFAZ/SECON e Instrução Normativa nº 02/2005 – TCE, seus demonstrativos contábeis deveriam integrar as prestações de contas das Secretarias que lhes repassaram recursos públicos por meio de contrato de gestão. No entanto, tais demonstrativos não estão sendo enviados.

Para concluir, não existem dúvidas da falta de transparência dos contratos de gestão firmados com o poder público estadual, e que o modelo de gestão ora adotado pelo Executivo Estadual merece especial atenção pelos órgãos de controle interno e externo.

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

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

Vale ainda trazer à baila assunto que já foi abordado no meu Relatório Voto das Contas do Governador do exercício de 2014, atinente à legislação que rege as Organizações Sociais, tendo em vista a existência de algumas discrepâncias dispostas na Lei nº 12.781/1997.

Com efeito, os parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, previstas na Lei nº 12.781/1997, em razão das alterações de dispositivos impostos pela sua nova redação (Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013), apresentam desconformidades, razão pela qual fazemos os seguintes comentários:

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

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

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

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

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

PROCESSO Nº02422/2016-7

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

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

[...]

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

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

[...]

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

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

Parágrafo único. Os contratos de gestão anteriores à promulgação desta Lei, independentemente da data de sua publicação, têm vigência, eficácia e execução a partir de suas assinaturas, ficando convalidadas todas as transferências empenhadas e realizadas a partir da data de sua assinatura. (Nova redação dada pela Lei nº 15.408, de 12/08/2013)

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

Comentário quanto ao parágrafo 5º do art. 13: Outra discrepância prevista na norma. A possibilidade contida neste comando abre margem para que o custo do contrato de gestão não seja devidamente avaliado e comprovado, o que atentaria contra o princípio da economicidade. Contribui, também, para que não haja esforço do contratado no atingimento integral das metas pactuadas, desta feita com inobservância ao princípio da eficiência. Há que se atentar que os recursos são públicos e a aplicação destes requer, além da devida comprovação, a utilização no objeto ao qual se destina, sob pena de, na essência, restar

PROCESSO Nº02422/2016-7

caracterizado o desvio dos recursos. Faz oportuno destacar a fragilidade existente na forma de avaliação e acompanhamento da execução dos contratos de gestão, atualmente em vigor.

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

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

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

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

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

O que na verdade se busca com a nova redação da lei em relevo foi convalidar uma situação irregular que não se desfaz, pois os seus efeitos já se protraíram no tempo, já se consumaram, e que já está sendo alvo de questionamento, **circunstâncias que os tornam não passível de convalidação ou desfazimento.**

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

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

PROCESSO Nº02422/2016-7

07) ao Poder Executivo adote as medidas necessárias para a retificação dos seguintes dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, com a redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013 e Lei nº 15.408, de 12 de agosto de 2013: parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, em razão de conterem falhas graves, que vão de encontro aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

4 – TÓPICOS RELACIONADOS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E CONSÓRCIOS PÚBLICOS

4.1 - RESULTADO PRIMÁRIO

O Resultado Primário figura como um dos principais indicadores de gestão fiscal responsável. Ele demonstra a capacidade de um governo em honrar os compromissos financeiros assumidos e a consequente diminuição da dívida pública. Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação, traduzindo-se em um importante balizador para a atração de investimentos.

Tecnicamente, o Resultado Primário, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (**não financeiras**), superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

Para o exercício de 2015, o Estado do Ceará, segundo o RREO do 6º bimestre, apresentou um superávit primário de **R\$ 460.810.827,00 (quatrocentos e sessenta milhões, oitocentos e dez mil, oitocentos e vinte e sete reais), com base na metodologia adotada na LDO de 2015**, montante esse **1,78%** superior à meta prevista, que fora de R\$ 452.740.000,00 (quatrocentos e cinquenta e dois milhões, setecentos e quarenta mil reais). Ocorre que a Comissão Especial de Análise das Contas, empregando a metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF apurou, na verdade, um **deficit primário de R\$ 992.945.340,00 (novecentos e noventa e dois milhões, novecentos e quarenta e cinco mil, trezentos e quarenta reais)**, conforme se observa abaixo, *in verbis*:

Todavia, o resultado primário apurado com base na metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF apresentou um déficit primário de R\$ 992.945.340, resultante da não exclusão das Despesas Primárias de Infra-Estrutura, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Cálculo do Resultado Primário

Cálculo	Metodologias	
	LDO	MDF
Receitas Primárias (a)	19.411.281.375	19.411.281.375
Despesas Primárias (b)	20.404.226.715	20.404.226.715
Programas de Infraestrutura (c)	1.453.756.167	-

PROCESSO Nº02422/2016-7

tura (d)=(b-c)	18.905.957.561	-
(=) Resultado Primário	460.810.827	-992.945.340
Saldo de Exercícios Anteriores*	-	1.589.424.964

Como é possível resultados tão diferentes entre o apurado pelo governo do Estado e o quantificado pela Comissão Especial deste Tribunal? Segundo a Comissão, o Estado Ceará está calculando o resultado primário de forma equivocada, em desconformidade com a metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

E em que consiste essa desconformidade no cálculo apurado? Se verificou que o Estado do Ceará se utilizou, em 2015, de uma contabilidade heterodoxa para apurar o resultado primário. Este artifício utilizado consiste em **deduzir os investimentos em infraestrutura, combate à seca e investimento das empresas estatais do cálculo da despesa primária**. Este assunto foi bastante debatido nas Contas do exercício de 2014 e para surpresa desta Conselheira, tal manobra contábil foi prevista na própria LDO de 2015, NOVAMENTE, conforme pondera a Comissão Especial:

Em relação a diferença entre as duas metodologias, ocorre em função do dispositivo constante na Lei nº 15.674, de 31/07/2014, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2015.

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.

Art. 10 (...)

§12. O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto no Anexo de Metas Fiscais do anexo II desta Lei, devendo constar no Projeto de Lei Orçamentária de 2015 e na respectiva Lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando se a despesa é:

I - financeira - (RP - 0);

II - primária obrigatória - (RP - 1);

III - primária discricionária de projetos estruturantes do Estado - (RP - 2);

IV - primária discricionária de projetos do Orçamento Geral da União - OGU, relativa ao Projeto Piloto de Investimento – PPI, ou Programa de Aceleração do Crescimento – PAC - (RP - 3);

V - do Orçamento de Investimento das empresas estatais que não impacta o resultado primário - (RP - 4);

VI – destinada ao combate à seca - (RP - 5).

É bem verdade que o abatimento das despesas com investimentos para o cálculo do resultado primário é prática que vem se repetindo ano após ano pelo Estado do Ceará e tem sido utilizado como principal fator para a apuração dos sucessivos superávits primários, ainda que artificialmente. Destaque-se que esse procedimento também é adotado pelo Governo Federal, que por sinal passa **por um processo de degradação fiscal**.

Segundo o relatório da Comissão, o §1º do art. 19 da LDO, **permitiu a exclusão de R\$ 1.453.756.167,00** (um bilhão, quatrocentos e cinquenta e três milhões, setecentos e cin-

PROCESSO Nº02422/2016-7

conta e seis mil e cento e sessenta e sete reais) de despesas **genuinamente primárias do cálculo do Resultado Primário**, revertendo a situação de déficit para superavit primário.

Ademais, é importante enfatizar que o Estado do Ceará ao se utilizar desse artifício de excluir despesas tipicamente primárias (**programas de infraestruturas, estruturantes, combate à seca, investimento de empresas estatais**), tendo com base o §1º do art. 19 da LDO, distorcendo o conceito técnico de despesas primária, **vai mais além ao permitir que o superavit do ano anterior seja utilizado** para abater a despesa primária do ano subsequente, conforme se observa abaixo:

Art.19. (...)

§ 2º O valor do resultado primário do exercício de 2014 que exceder a meta de superavit primário estabelecida na LDO 2015 poderá ser deduzido da despesa primária do exercício de 2015 quando da apuração do resultado primário deste exercício.

Não obstante da possibilidade de valer-se desse artifício contábil, o Governo do Estado, não utilizou desse expediente, diferentemente do que aconteceu no exercício de 2014.

Essa forma de contabilidade criativa adotada pelo Estado tem tornado o resultado primário um indicador irrelevante para se apurar a real capacidade de o Estado pagar a sua dívida, se distanciando, por conseguinte, dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal que prezam pela **gestão fiscal responsável**, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF, que assim dispõe, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifos nossos)

Dessa forma, resta demonstrada a fragilidade no cálculo desse índice, ficando evidente que a metodologia de cálculo do Resultado Primário adotada pelo Estado do Ceará não obedece aos parâmetros exigidos pelos Manuais de Demonstrativos Fiscais, se distanciando, por sua vez, do conceito técnico do Resultado Primário.

Tal situação é preocupante, tendo em vista que o Estado do Ceará, de forma equivocada, em termos de política fiscal, permite que a LDO traga dispositivos que afrontam diretamente as boas práticas de finanças públicas.

Ressalte-se que não se está aqui impondo que o Governo tenha superavit primário, não é isso que se busca, até porque um Governador de Estado tem todo direito de reduzir seu esforço fiscal para manter ou aumentar o seu grau de investimento. O que se questiona aqui é o uso de maquiagem contábil, que ainda que protegida pelo manto da legalidade da LDO, foi utilizada com o único objetivo de reduzir de forma artificial a despesa primária, passando uma imagem fictícia de que o Estado do Ceará passa por um momento de austeridade fiscal.

PROCESSO Nº02422/2016-7

Ademais, outra questão que chama a atenção, conforme foi destacado pela Comissão, na análise do Resultado Nominal, é que houve um incremento no nível de **endividamento do estado superior em 490%** à meta estipulada para o exercício, segundo se observa abaixo, *in verbis*:

O Estado do Ceará estipulou na LDO de 2015 uma meta de Resultado Nominal positivo na ordem de R\$ 556.710.000, ou seja, tinha como objetivo um incremento no saldo da dívida neste montante. No entanto, ao final do exercício de 2015, apurou-se um Resultado Nominal positivo de R\$ 3.284.829.210, ou seja, **o nível de endividamento do Estado foi superior em 490% à meta estipulada para o exercício. Diante dos números apresentados, a meta de Resultado Nominal para o período não foi alcançada.**

Essa forma de abordar o cálculo de Resultado Primário é preocupante, pois esse indicador é um parâmetro que dá segurança da capacidade de pagamento do Estado com relação aos juros e encargos da dívida do Estado e consultando o anexo 5 do RREO do último bimestre de 2015 (demonstrativo do Resultado Nominal), se observa que a Dívida Fiscal Líquida apresentou um aumento significativo onde passou de **R\$ 6.084.983.357,00 (seis bilhões, oitenta e quatro milhões, novecentos e oitenta e três mil e trezentos e cinquenta e sete reais) em 31/12/2014, para R\$ 9.369.812.567,00 (nove bilhões, trezentos e sessenta e nove milhões, oitocentos e doze mil, quinhentos e sessenta e sete reais) em 31/12/2015**, ou seja, aponta um caminho perigoso quando se quer falar em política que preza pelo equilíbrio fiscal na medida em que a dívida pública está em um estágio crescente e o Resultado Primário sendo calculado de forma tecnicamente inadequada, revelando assim uma incoerência na Política Fiscal adotada pelo Estado do Ceará.

No que tange ao limite de endividamento dos Estados, a Resolução nº 40/2001, com alterações promovidas pela Resolução nº 05/2002, ambas do Senado Federal, estabelece que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos Estados não poderá exceder a duas vezes a Receita Corrente Líquida – RCL e consultando o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do último bimestre de 2015, verifica-se que ela **correspondeu a 0,6174 vezes** a Receita Corrente Líquida estando abaixo do limite fixado pela Resolução do Senado. Entretanto, apesar de estar bem abaixo do limite estabelecido pela referida Resolução, não significa dizer que o Estado do Ceará está em uma situação confortável, pois conforme já foi abordado, o Resultado Primário, da forma como está sendo tratado não dá confiança de assegurar que os juros e encargos das dívidas provenientes desses empréstimos sejam honrados.

Como é que se pode defender que o Estado do Ceará apresenta um cenário de equilíbrio das contas públicas se, em 2015, apresentou um crescimento significativo na sua dívida pública e o indicador (de Resultado Primário) que dá amparo ao pagamento dos juros dessa dívida não está sendo calculado de forma a obedecer os procedimentos técnicos? Se o Estado continuar com essa prática, que não reflete a real capacidade do ente de arcar com o pagamento dos juros e encargos da dívida, tal situação pode gerar dificuldades futuras em honrar os compromissos financeiros.

Assim, considerando a gravidade da constatação da Comissão Especial de Análise das Contas do Governador, entendo salutar endossar a referida **recomendação**, nos seguintes termos:

PROCESSO Nº02422/2016-7

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.

4.2 – DESPESA DE PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites e proibições ao gestor público, com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro das contas e a transparência dos procedimentos administrativos, cabendo aos Tribunais de Contas, o dever de fiscalizar o cumprimento desse dispositivo legal, segundo estabelece o seu artigo 59, nos seguintes termos:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos **Tribunais de Contas**, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - **atingimento das metas** estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.(grifos nossos).

Com relação à atuação dos Tribunais de Contas, frente a Lei de Responsabilidade Fiscal, é relevante destacar o posicionamento do Ministro do TCU Valmir Campelo, no Seminário sobre Controle Externo da Administração Estadual, realizado pelo Tribunal de Contas da Paraíba, em janeiro de 2003, onde destacou a importância dos Tribunais de Contas com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seguintes termos, *in verbis*:

O controle, por sua vez, foi reforçado de duas formas. A primeira com o estabelecimento de limites para a realização ou comprometimento de algumas categorias de gastos. A segunda com a atribuição de competência aos Tribunais de Contas para atuar preventivamente, mediante acompanhamento da evolução das despesas, emissão de alertas quando os limites estabelecidos estiverem próximos de serem atingidos e indicação de fatos que possam comprometer custos ou resultados de programas ou indicar irregularidades na gestão orçamentária.

PROCESSO Nº02422/2016-7

Ao receberem atribuições mais ampliadas, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas devem meditar acerca da finalidade mais larga que a referida Lei visa alcançar, especialmente, a de ser instrumento impositivo para que o equilíbrio das receitas e despesas seja atingido pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da administração indireta. (grifos nossos)

Dessa forma, entendo que qualquer decisão que venha no sentido de flexibilizar o que está inserido no referido dispositivo legal, se constitui numa afronta a competência dos Tribunais de Contas tendo em vista que com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, as Cortes de Contas passaram a ter uma maior abrangência em termos de fiscalização.

Então, entendo como inadmissível, conforme já foi julgado por esse Tribunal, por meio da Resolução nº 2230/2010 – TCE, Processo nº 03052/2008-0, no qual fui vencida, onde se permitiu a exclusão dos pensionistas nos gastos de pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal é clara quanto a esse assunto e não deixa dúvida que os pensionistas não podem ser excluídos da base de cálculo para efeito do limite da despesa de pessoal, segundo pode ser observado abaixo:

Art. 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. (grifos nossos)

Estou retratando esse assunto, porque segundo o relatório da Comissão Especial do Balanço, ficou demonstrado que o executivo estadual **já extrapolou o limite de alerta (43,74%)** contido na LRF, **a exemplo do que já aconteceu em 2014**, sem levar em consideração todos os pensionistas, chegando a um percentual de **45,93% da Receita Corrente Líquida**.

Ademais, chamou a atenção desta Conselheira uma questão não abordada pela Comissão Especial que foi a inclusão, no cômputo da Receita Corrente Líquida, do montante referente aos Depósitos Judiciais, no importe de R\$ 153.489.052,28 (cento e cinquenta e três milhões, quatrocentos e oitenta e nove mil, cinquenta e dois reais e vinte e oito centavos). **Tal situação é extremamente preocupante pois foi contabilizado como RECEITA ORÇAMENTÁRIA** um ingresso tipicamente extraorçamentário (receita extraorçamentária), desvirtuando o conceito técnico da Receita Corrente Líquida, que só admite receitas orçamentárias correntes. **Como o Estado pode se utilizar de valores de terceiros para o cálculo da RCL? Não vislumbro viabilidade técnica e jurídica para tal possibilidade.** Na verdade, tal aberração contábil deixa transparecer que esse expediente foi realizado com a finalidade de maquiar o limite prudencial (Parágrafo Único, art. 22 da LRF) **que é 46,17% da RCL**, pois, retirando-se os valores dos depósitos judiciais, o limite prudencial é ultrapassado, consoante se verifica na tabela abaixo:

Receita Corrente Líquida- RCL	R\$ 15.176.440.113,00
Depósitos judiciais (Lei nº15.878/2015)	R\$ 153. 489.052,28

PROCESSO Nº02422/2016-7

RCL Excluindo os depósitos judiciais	R\$ 15.022.951.060,72
Despesa total com pessoal do Poder Executivo	R\$ 6.970.859.881,39
Percentual de despesa de pessoal em relação a RCL, expurgando os depósitos judiciais	46,40%

Fonte: RGF do 3º quadrimestre de 2015, RREO do 6º bimestre de 2015, anexo 10 da receita.

Me preocupa esse comportamento do Governo do Estado pois a tendência é que o percentual de crescimento da receita corrente líquida, que serve como parâmetro para o cálculo da despesa de pessoal, não acompanhe o impacto do crescimento da despesa de pessoal para os próximos anos em decorrência da recessão econômica que paira sobre o país e que tem reflexos nos Estados. Dentro desse contexto, entendo que este Tribunal de Contas não pode anuir com esses expedientes contábeis que venham a tornar mais brandos os dispositivos da LRF, como forma de maquiagem a real situação fiscal do Estado do Ceará.

Ademais, não obstante esse Tribunal já ter julgado processo que envolve despesa de pessoal do Poder Executivo onde foi constatado que o Governo do Estado superou o limite de alerta, é importante deixar assente que tal decisão recaiu apenas na análise da gestão fiscal referente ao **primeiro quadrimestre de 2015** (Processo nº 04488/2015-7 – Acórdão nº 0018/2016). Nas Contas de Governo é analisada a gestão fiscal, despesa de pessoal, referente a todo o exercício financeiro de 2015 (RGF – 3º Quadrimestre), motivo pelo qual, entendo salutar que este Tribunal de Contas efetue a seguinte recomendação:

08) À Secretaria da Fazenda que se abstenha de incluir o montante referente a Depósitos Judiciais (receita extraorçamentária) no cômputo da Receita Corrente líquida.

4.2.1- DESPESA COM PESSOAL EXECUTADA EM CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Com relação à contabilização das despesas de pessoal dos consórcios públicos de saúde, de fato se observa que a SEFAZ, levou em consideração, no cômputo da despesa total do executivo, as despesas com pessoal dos entes consorciados, entretanto, não foi apresentado a este Tribunal, e muito menos publicado no Diário Oficial do Estado, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada em Consórcio Público, consoante se observa na manifestação da Comissão Especial, *in verbis*:

De acordo com os dados extraídos do S2GPR, o Estado transferiu aos Consórcios Públicos, contabilizado na modalidade 71, o valor de R\$ 119.156.356. Ademais, verifica-se no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo (Anexo 1), integrante do RGF do 3º quadrimestre de 2015, que consta as seguintes informações, relacionadas aos consórcios públicos, em notas explicativas:

(...)

A Secretaria da Fazenda considerou os valores constantes no quadro acima no cálculo da apuração do limite de pessoal, todavia não foi apresentado a este Tribunal, tampouco publicado no Diário Oficial do Estado, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada em Consórcio Público, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª

PROCESSO Nº02422/2016-7

edição e Portaria nº 72/2012, art. 11, I, ambos da Secretaria do Tesouro Nacional. Assim, restou prejudicada a validação dos referidos valores por esta Comissão Técnica. (grifos nossos)

Quero destacar ainda que a comissão entendeu que não cabia mais a recomendação nas Contas de Governo de 2015, que envolve os consórcios públicos, em virtude de haver uma determinação oriunda do Acórdão nº 18/2016 – TCE/CE, nos seguintes termos:

V. determinar à SEFAZ que:

b) nos próximos relatórios, apresente o Demonstrativo das Despesas com Pessoal Executada pelos Consórcios Públicos dos quais o Estado seja participante, devendo ser apresentado demonstrativo individualizado para cada consórcio, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (Anexo 1 da Portaria 553/2014, LC 141/2012, art. 35 e Portaria STN nº 72/2012, art. 11, II, b), nos termos do item 2.9 do Certificado nº 54/2015;

Assim, tendo em vista que já consta Determinação emitida por esta Corte de Contas, a Secretaria da Fazenda deverá atender a referida Determinação nos relatórios do exercício de 2016.

Discordo de tal posicionamento pois a decisão oriunda desse Acórdão se refere ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do segundo bimestre e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 1º quadrimestre do exercício de 2015. As Contas de Governo, aborda o RREO do 6º Bimestre e o RGF do último quadrimestre.

Dessa forma, proponho que seja efetuada a seguinte recomendação:

09) à Secretaria da Fazenda que, nos próximos relatórios, apresente o Demonstrativo das Despesas com Pessoal Executada pelos Consórcios Públicos dos quais o Estado seja participante, devendo ser apresentado demonstrativo individualizado para cada consórcio, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional e Portaria STN nº 72/2012, art. 11, inciso I.

4.3 – PUBLICAÇÃO DO RGF E DO RREO

Todos os anos nas Contas de Governo se observa que o RGF do último quadrimestre e o RREO do último bimestre do Poder Executivo são publicados com dados provisórios, **apenas para cumprir os prazos estabelecidos pela LRF** e depois são republicados com dados definitivos fora do prazo e este tribunal até o momento não tomou uma medida efetiva para que esse tipo de ocorrência não se repita mais. A LRF é clara que esses relatórios tem que ser publicados em determinado prazo (arts. 52 e 55, § 2º) e no corpo do referido dispositivo legal, não se fala que os referidos relatórios podem ser publicados com dados provisórios. Entendo que divulgar o RGF e o RREO no prazo estabelecido, **mas com dados provisórios**, para depois serem republicados com dados definitivos fora do prazo constitui-se em mais uma afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal, como bem destacou a comissão do balanço nos seguintes termos:

Por este motivo esta Comissão Técnica entende que há descumprimento dos prazos de publicação definidos nas Constituições Federal e Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Cabe ressaltar que a Lei nº 10.028/2000, em seu art. 5º, inciso I, considera como infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o Relatório de Gestão Fiscal, nos prazos e

PROCESSO Nº02422/2016-7

condições estabelecidos em lei. No caso de descumprimento do referido dispositivo, a Lei prevê punição do agente que lhe der causa com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais. (grifo nosso)

Desta feita, sabendo que a referida ocorrência já foi objeto de contas anteriores (desde de 2011) e que ainda persiste, entendo como fundamental manter a seguinte **recomendação**:

À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.

4.4 – DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR

A LRF, no seu art. 50, inciso I, estabelece que a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio (Fonte/Destinação de Recursos), de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. Assim o referido demonstrativo, segundo o MDF (Manual de Demonstrativos Fiscais), deverá expor as disponibilidades de caixa e as respectivas obrigações financeiras por destinação de recursos de forma a possibilitar aferição do dispositivo legal supracitado.

O referido Demonstrativo pretende evidenciar se existe lastro financeiro, por fonte de recursos, capaz de suportar as respectivas obrigações financeiras provenientes dos Restos a Pagar.

A Comissão ao se deparar com o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo do último quadrimestre de 2015, bem como em consulta ao sistema S2GPR, destacou a impossibilidade de se confirmar o saldo da disponibilidade de caixa bruta, por fonte de recursos, onde se fez o seguinte questionamento:

(...) devido à ausência de relatórios no sistema S2GPR, **esta Comissão Técnica não conseguiu confirmar o saldo da disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos. Importante destacar que o nível de consolidação do S2GPR não permite a geração do relatório “Balancete” por Poder, o que dificulta a validação dos dados do Demonstrativo em análise, tendo em vista que se trata apenas do Poder Executivo.** (grifos nossos)

Ademais, é importante destacar que esse mesmo problema foi verificado nas Contas de Governo de 2014, de minha relatoria, onde não foi possível averiguar se o Governo do Estado atendeu ou não o art. 42 da LRF, conforme se observa abaixo, *in verbis*:

Conclui, diante dos fatos, pela impossibilidade de se confirmar se o saldo das disponibilidades de caixa por fonte de recursos são suficientes para cobrir as respectivas obrigações financeiras, **ponto este que considero extremamente preocupante tendo em vista da impossibilidade de se concluir se houve atendimento ou não do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois como se sabe o desatendimento desse dispositivo da LRF resulta, sem sombra de dúvida, em desaprovação das contas.**

Entretanto, consultando o processo de auditoria nº 04681/2015-1, foi verificado no Relatório de Auditoria nº 01/2016, que os saldos das disponibilidades registrados na contabilidade refletiam os extratos bancários, constatando que, para a **amostra selecionada**, existe com-

PROCESSO Nº02422/2016-7

patibilidade entre os saldos contábeis e aqueles apresentados nos extratos bancários analisados, no entanto, a dúvida que pairava no tocante ao atendimento ou não do art. 42 abordada nas contas de governo de 2014, de minha relatoria, ainda persiste uma vez que o processo não foi levado a julgamento pelo colegiado deste Tribunal.

Por fim, é relevante destacar que o corpo técnico identificou a existência de disponibilidade de caixa líquida negativa ou insuficiente para algumas obrigações financeiras referentes a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício para algumas fontes de recursos, segundo se observa abaixo:

Por oportuno, cumpre destacar que, ainda que as Disponibilidades de Caixa superem as obrigações existentes em seu montante total, esta Comissão Técnica identificou a existência de disponibilidade de caixa líquida negativa ou insuficiente para a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício nas fontes de recursos apresentadas na tabela abaixo, **evidenciando uma prática conflitante com os princípios da LRF, que estabelecem o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas como pilar da gestão fiscal responsável.** (grifo nosso)

Dessa forma, considerando que a comissão verificou a impossibilidade de se confirmar o saldo da disponibilidade de caixa bruta, por fonte de recursos, **bem como identificou Disponibilidade de caixa líquida negativa**, esta Conselheira entende como salutar acompanhar a Comissão Especial no que tange as seguintes **recomendações**:

À Secretaria da Fazenda que ao inscrever restos a pagar, processados e não processados, verifique se há disponibilidade financeira suficiente nas fontes de recursos vinculadas e não vinculadas;

À Secretaria da Fazenda que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos e por Poder.

5. OCORRÊNCIAS/RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2015

No quadro abaixo, em adição às **29 (vinte e nove)** ressalvas/ocorrências e **27 (vinte e sete)** recomendações tratadas pela Comissão Especial em sua manifestação, as quais acompanho na íntegra, não como OCORRÊNCIAS, mas sim como RESSALVAS, destacam-se ressalvas e as respectivas recomendações identificadas no exercício por esta Conselheira, as quais entendo salutar incorporar à manifestação da Comissão:

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
1. Baixa eficiência das políticas públicas relacionadas ao combate da criminalidade.	01) desenvolva políticas públicas integradas na área de segurança pública para o reverter e minorar os níveis criminalidade;
2. Elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.	02) À Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) e à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) que realizem as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na Administração Pública Estadual,

PROCESSO Nº02422/2016-7

	<p>com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados.</p> <p>03) A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), sob pena de ofensa ao art. 37, Inciso II, CF/88.</p> <p>04) A todas as Secretarias do Estado que utilizem a terceirização de mão de obra somente em se tratando de atividades acessórias (como apoio, limpeza e vigilância) e desde que não importe em substituição de servidores de carreira;</p> <p>05) A todas as Secretarias do Estado que proibam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público.</p>
<p>3. Não envio ao Tribunal de Contas do Estado das prestações de contas relativas aos recursos repassados pelo Estado às Organizações Sociais em observância ao do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.</p>	<p>06) determine aos órgãos e entidades estaduais que celebrem contratos de gestão com Organizações Sociais, que remetam ao TCE-CE, quando das suas Contas Anuais, a prestação de contas dos referidos contratos, devidamente acompanhados de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela área competente deste Tribunal, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.</p>
<p>4. Falhas relativas à Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013, que dá nova redação à Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997.</p>	<p>07) adote as medidas necessárias para a retificação dos seguintes dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, com a redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013: parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, em razão de conterem falhas graves, que vão de encontro aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.</p>
<p>5. Utilização indevida de recursos provenientes de Depósitos Judiciais no cômputo da receita corrente líquida,</p>	<p>08) À Secretaria da Fazenda que se abstenha de incluir o montante referente a Depósitos Judiciais (receita</p>

PROCESSO Nº02422/2016-7

<p>influenciando diretamente a apuração dos limites de despesa de pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.</p>	<p>extraorçamentária) no cômputo da Receita Corrente líquida.</p>
<p>6. Ausência de demonstrativo da despesa com pessoal executada em Consórcios Públicos, nos termos exigidos no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (6ª Edição) e Portaria nº 72/2012, art. 11, inciso I, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.</p>	<p>09) à Secretaria da Fazenda que, nos próximos relatórios, apresente o Demonstrativo das Despesas com Pessoal Executada pelos Consórcios Públicos dos quais o Estado seja participante, devendo ser apresentado demonstrativo individualizado para cada consórcio, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional e Portaria STN nº 72/2012, art. 11, inciso I.</p>

Ademais, em adição, incluo algumas recomendações do exercício de 2014, referentes a divergências em relação a alguns entendimentos da Comissão, que, no entender desta Conselheira não foram atendidos, necessitando, por conseguinte, se recomendar novamente no exercício de 2015, senão vejamos:

<p>1</p>	<p>RECOMENDAÇÃO nº 05 – Exercício de 2014 – À Secretaria de Planejamento e Gestão que aprimore os Instrumentos de Planejamento (LDO e LOA), de forma a atender satisfatoriamente às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, fazendo constar no Demonstrativo de Renúncia de Receitas os valores relativos à estimativa de compensação em face dos incentivos fiscais concedidos.</p>	<p>POSICIONAMENTO DA COMISSÃO A Comissão Técnica verificou, no Capítulo 2, que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita relativa ao exercício 2015 apresentou valores, indicando que o Governo planejou renúncia de receitas para o exercício em análise e apresentou as medidas de compensação, <u>motivo pelo qual entendeu como atendida a mencionada recomendação.</u> POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR: Sobre tal recomendação, é relevante pontuar que o Demonstrativo que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita relativa ao exercício 2015, <u>não incluiu os valores referentes à renúncia e compensação do Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI, não refletindo, portanto, a realidade do Estado do Ceará nesse quesito já que, como se sabe, a renúncia proveniente do FDI é onde se concentram os maiores valores.</u></p>
<p>2</p>	<p>RECOMENDAÇÃO 07 – Ao Poder Executivo que elabore o Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes</p>	<p>POSICIONAMENTO DA COMISSÃO Aduz a Comissão que, <u>apesar de não evidenciados os passivos contingentes para o exercício de 2015,</u> foi</p>

PROCESSO Nº02422/2016-7

	<p>Orçamentárias considerando os passivos contingentes do Estado.</p>	<p>apresentado o Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providencias para o exercício de 2016 com tais Passivos decorrentes de demandas judicias no montante de R\$ 48 milhões de reais.</p> <p>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</p> <p>Conforme apontado pela Comissão, os passivos contingentes para o exercício de 2015 não foram devidamente evidenciados, não podendo este Tribunal desconsiderar tal ocorrência sob o argumento de correção no período posterior.</p>
<p>3</p>	<p>RECOMENDAÇÃO nº 12 – Exercício de 2014 – – À Secretaria de Planejamento e Gestão que, nos futuros Projetos da LDO, não contenha dispositivo permitindo a reversão da reserva de contingência para utilização em finalidades diversas da estabelecida no art. 5º da LRF.</p>	<p>COMENTÁRIOS:</p> <p>Segundo a Comissão, de acordo com o Relatório de Controle Interno, a partir do exercício de 2016, durante a elaboração do PLDO 2017, a SEPLAG excluirá o dispositivo que trata da reversão da reserva que corresponde ao atual artigo 73, parágrafo único da LDO 2016, Lei n. 15.839, de 27 Julho de 2015 e finalizou ressaltando que este Tribunal acompanhará se tal recomendação será atendida.</p> <p>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</p> <p>Outra ocorrência relevada pela Comissão em decorrência da promessa de que a falha não ocorrerá no exercício de 2016. Como já defendido, ocorrências materializadas no exercício devem ser mantidas.</p>
<p>4</p>	<p>RECOMENDAÇÃO nº 18 – Exercício de 2014 – Ao Poder Executivo que eleve o nível de execução orçamentária de Programas que atuem diretamente no enfrentamento à seca.</p>	<p>POSICIONAMENTO DA COMISSÃO</p> <p>Segundo a Comissão. no exercício de 2014, o baixo índice de execução (34,80%) do Programa 040 – “Acumulação Hídrica”, de extrema importância no combate à seca, gerou a Recomendação de nº 18.</p> <p>Não obstante a recomendação feita, na análise do desempenho da gestão no exercício de 2015, a própria Comissão aponta que mencionada a recomendação não foi atendida, uma vez que o Programa 040 apresentou um percentual de execução irrisório no valor de 9,27%.</p> <p>No entanto, a Comissão concluiu sua exposição, nos seguintes termos: “...não obstante, não será feita nova recomendação nesse aspecto haja vista a</p>

PROCESSO Nº02422/2016-7

		<p><i>discricionariedade do gestor executivo e o aspecto autorizativo do orçamento.”</i></p> <p>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</p> <p>Pedindo todas as vênias à Comissão Técnica, não há como desconsiderar uma recomendação referente à baixa execução orçamentária dos programas relacionados com seca, <u>que vem sendo repisada desde o exercício de 2012 nas Contas do Governador sob o argumento de orçamento ser autorizativo. O descumprimento, ainda que parcialmente, dos programas previstos na lei orçamentária anual, bem como o não atingimento de metas, demandam a atenção e intervenção deste Tribunal de Contas, sobretudo, em relação a um problema social de elevadas proporções como a questão da seca.</u></p>
5	<p>RECOMENDAÇÃO nº 44 – Exercício de 2014 –</p> <p>Ao Poder Executivo que adote as medidas necessárias com o objetivo de sanar as divergências entre os saldos das disponibilidades de caixa registrados na contabilidade e nos extratos bancários.</p>	<p>POSICIONAMENTO DA COMISSÃO</p> <p>No entendimento da Comissão, tal recomendação não foi repisada em razão da existência do Processo nº 04681/2015-1, Relatório de Auditoria nº 01/2016, que, segundo a Unidade Técnica, existiria compatibilidade entre os saldo contábeis e aqueles apresentados nos extratos bancários analisados.</p> <p>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</p> <p>A Comissão relevou a ocorrência baseando-se em um processo que auditou apenas uma amostra selecionada, no entanto, ainda persiste uma vez que o processo não foi levado a julgamento pelo colegiado deste Tribunal.</p>

CONCLUSÃO

Verifica-se, ao longo dos anos, que esta Corte de Contas tem envidado esforços no sentido de aprimorar os Relatórios elaborados pelos servidores designados para integrar as diversas comissões com o objetivo de analisar a gestão de recursos do Estado em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira do orçamento público estadual, bem assim com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Há, ainda, o firme propósito de cada vez mais aproximar os Relatórios das Contas de Governo do Estado, nos seus diversos aspectos como análises, conteúdos, forma, apresentação, com o paradigma, que é o Tribunal de Contas da União – TCU.

PROCESSO Nº02422/2016-7

Isto posto, e

CONSIDERANDO que restou evidenciado no Relatório da Comissão deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado demonstra, adequadamente, a posição **orçamentária** do Estado, revelando, contudo, algumas divergências desses demonstrativos em relação à LRF, exercício de 2015;

CONSIDERANDO que está retratado no Relatório da Comissão deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado **não** demonstra, adequadamente, a posição patrimonial do Estado, no Exercício de 2015, e que **não** foram respeitados alguns parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

CONSIDERANDO que restou constatado no Relatório da Comissão deste Tribunal a impossibilidade de se mensurar com exatidão a posição financeira do Estado para o exercício de 2015 em razão da Sistema S2GPR não emitir relatórios compatíveis com o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa;

CONSIDERANDO que as Comissões desta Corte de Contas, designadas ao longo dos últimos anos, constataram, em sucessivas e reiteradas vezes, a existência de várias **ocorrências/ressalvas** que têm se perpetuado, sem que, em relação à maioria delas, nenhuma providência corretiva tenha sido adotada e que mais uma vez são ora reprisadas;

CONSIDERANDO que em relação à terminologia “**ocorrência**” trazida pela Comissão Especial para tratar das desconformidades e irregularidades encontradas na gestão, esta Conselheira adota a nomenclatura empregada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, o qual utiliza a expressão “**ressalva**” com esta finalidade e que **tal terminologia não se confunde com o julgamento “regular com ressalvas”, esta prevista na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas e utilizada quando da apreciação das contas dos gestores jurisdicionados desta Corte;**

CONSIDERANDO, ainda, que o termo “**ressalva**”, como trata o TCU e vários outros Tribunais de Contas, é utilizado quando da análise das Contas do Chefe do Executivo com vistas a Emissão de Parecer Prévio, cuja gestão, embora contenham inconsistências que não representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, não são suficientemente graves para se sugerir a reprovação das Contas;

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, quando do exame das Contas do Governador, exercício de 2011 (Processo nº 02676/2012-0), decidiu pela emissão de Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, que foram 55 (cinquenta e cinco) ressalvas, na oportunidade, e mais 62 (sessenta e duas) recomendações consignadas;**

CONSIDERANDO, portanto, que as falhas e deficiências apontadas, geradoras de **29 (vinte e nove) ocorrências (ressalvas)** por parte da Comissão Especial assim como **6 (seis) ressalvas** tratadas por esta Conselheira, embora não constituam motivo que impeçam a aprovação da prestação de contas anual do Governador do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2015, devem ser corrigidas, para que não acarretem prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentárias;

PROCESSO Nº02422/2016-7

Dessa forma, com base em todo o exposto, considerando que a análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo não observou integralmente os princípios fundamentais da contabilidade aplicados à Administração Pública, posto que o balanço patrimonial não retrata a realidade patrimonial do Estado e também em razão da impossibilidade de se mensurar com exatidão a posição financeira do Estado para o exercício de 2015 e em razão das inconsistências apontadas no Relatório da Comissão nos Capítulos 10 e 11 e as tratadas nesta manifestação, e que necessitam a adoção de medidas saneadoras, para que, nas próximas análises das Contas do Governador não sejam reincidentes e não venham a ensejar a consequente desaprovação da Contas, **VOTO** no sentido de que seja sugerido ao Poder Legislativo que **APROVE, COM 37 (TRINTA E SETE) RESSALVAS**, a Prestação Anual das Contas do Governador do Estado de 2015, com **48 (QUARENTA E OITO) RECOMENDAÇÕES**, divididas em **27 (vinte e sete) recomendações** da Comissão, **5 (cinco) recomendações** novas catalogadas pelo Ministério Público de Contas, **1 (uma) recomendação** proveniente do Conselheiro Rholden Queiroz, **1 (uma) recomendação** oriunda do Auditor Paulo César e, ainda, com a adição das **09 (nove)** tratadas no presente voto, e também as **05 (cinco)** remanescentes do exercício de 2014 que não foram consideradas pela Comissão e listadas a seguir, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno:

- 01) Ao Poder Executivo que desenvolva políticas públicas integradas na área de segurança pública para o reverter e minorar os níveis criminalidade;**
- 02) À Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) que realizem as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na Administração Pública Estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados;**
- 03) A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88;**
- 04) A todas as Secretarias do Estado que utilizem a terceirização de mão de obra somente em se tratando de atividades acessórias (como apoio, limpeza e vigilância) e desde que não importe em substituição de servidores de carreira;**
- 05) A todas as Secretarias do Estado que proíbam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público;**
- 06) determine aos órgãos e entidades estaduais que celebrem contratos de gestão com Organizações Sociais, que remetam ao TCE-CE, quando das suas Contas Anuais, a prestação de contas dos referidos contratos, devidamente acompanhados de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela área competente deste Tribunal, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal;**
- 07) ao Poder Executivo adote as medidas necessárias para a retificação dos**

PROCESSO Nº02422/2016-7

seguintes dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, com a redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013 e Lei nº 15.408, de 12 de agosto de 2013: parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, em razão de conterem falhas graves, que vão de encontro aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

08) À Secretaria da Fazenda que se abstenha de incluir o montante referente a Depósitos Judiciais (receita extraorçamentária) no cômputo da Receita Corrente líquida.

09) à Secretaria da Fazenda que, nos próximos relatórios, apresente o Demonstrativo das Despesas com Pessoal Executada pelos Consórcios Públicos dos quais o Estado seja participante, devendo ser apresentado demonstrativo individualizado para cada consórcio, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (Anexo 1 da Portaria 553/2014, LC 141/2012, art. 35 e Portaria STN nº 72/2012, art. 11, II, b), nos termos do item 2.9 do Certificado nº 54/2015.

Referentes ao exercício de 2014

10) À Secretaria de Planejamento e Gestão que aprimore os Instrumentos de Planejamento (LDO e LOA), de forma a atender satisfatoriamente às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, fazendo constar no Demonstrativo de Renúncia de Receitas os valores relativos à estimativa de compensação em face dos incentivos fiscais concedidos, incluindo nesse demonstrativo todos os valores envolvidos no Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI;

11) Ao Poder Executivo que elabore o Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias considerando os passivos contingentes do Estado;

12) À Secretaria de Planejamento e Gestão que, nos futuros Projetos da LDO, não contenha dispositivo permitindo a reversão da reserva de contingência para utilização em finalidades diversas da estabelecida no art. 5º da LRF

13) Ao Poder Executivo que eleve o nível de execução orçamentária de Programas que atuem diretamente no enfrentamento à seca;

14) Ao Poder Executivo que adote as medidas necessárias com o objetivo de sanar as divergências entre os saldos das disponibilidades de caixa registrados na contabilidade e nos extratos bancários.

É como voto.

Fortaleza, 31 de maio de 2016.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor