

PROCESSO Nº01918/2017-5

**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 2016, 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 2016, ora em análise, o País amargou profunda recessão econômica, resquício ainda da crise iniciada em 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.

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 22 de maio de 2017, a Gerência de Contas de Governo deste Tribunal apresentou seu Relatório Técnico, trazendo o exame dos atos praticados pela Administração Pública Estadual no decorrer do exercício financeiro de 2016. Em seu último capítulo, referente às **Ressalvas e Recomendações alusivas ao exercício de 2016**, a Unidade Técnica apontou a existência de **28 (vinte e oito) ressalvas e 16 (dezesesseis) ocorrências** das quais resultaram em **44 (quarenta e quatro) recomendações** a serem sugeridas, número este consideravelmente superior às **29 (vinte e nove) ressalvas e 27 (vinte e sete) recomendações** consignadas no exame do exercício de 2015.

No entanto, pedindo todas as vênias à Unidade Técnica, em relação às **OCORRÊNCIAS**, penso que as mesmas devem ser pontuadas como **RESSALVAS**, visto que as impropriedades atinentes às ocorrências afrontam direta ou indiretamente, normas, regras

PROCESSO Nº01918/2017-5

ou princípios existentes no nosso ordenamento jurídico. Desse modo, as 16 ocorrências trazidas pela Gerência, as tratarei como **ressalvas**, em consonância com o §3º-A, art. 30, do Regimento Interno deste Tribunal.

Ademais, é relevante ressaltar que a Gerência, quando do monitoramento das recomendações referentes ao exercício anterior, **desconsiderou** algumas recomendações consignadas no exercício de 2015, diante de alguns esclarecimentos e circunstâncias que, no entender desta Conselheira, não deveriam ser acolhidos, como a *“impossibilidade de avaliação da recomendação”*.

Dentro dessa perspectiva, não compartilho de tal posicionamento. **Não se pode desconsiderar recomendações consignadas em ocorrências que persistiram no exercício de 2016. Desse modo, defendo a necessidade de se recomendar novamente essas questões não corrigidas no exercício de 2015.** Ademais, quanto às 44 (quarenta e quatro) recomendações da Gerência, 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. José Aécio Vasconcelos Filho, que, em diversos pontos, aprofundou a análise das inconsistências verificadas pela Unidade Técnica deste Tribunal. Acompanho as **03 (três) recomendações** adicionais consignadas na manifestação do Órgão Ministerial.

Ademais, gostaria de enfatizar que a legislação atinente ao processamento das Contas do Governador passou por profunda alteração normativa em 2016 (Resolução nº 14/2016¹), oportunidade em que foi incluída **expressamente** a possibilidade do Colegiado desta Corte de Contas aprovar, **com ressalvas** as Contas do Chefe do Executivo com vistas à Emissão de Parecer Prévio, assim como acrescentou o conceito e a aplicação do termo "ressalvas" sob essa perspectiva.

Por anos, defendi e adotei a inclusão de **ressalvas** (quando necessárias) no exame das Contas do Governador, ainda que inexistisse norma expressa sobre tal possibilidade na legislação de regência deste Tribunal, por nunca ter vislumbrado incompatibilidade em sua inserção. A verdade é que a forma que este Tribunal adotava, com sugestão de aprovação, sem qualquer ressalva, ainda que o exame da Unidade Técnica tivesse identificado uma série de inconsistências relevantes transformava o Parecer deste Tribunal em uma peça totalmente desconectada com a realidade dos fatos, passando para a Sociedade a imagem de que este Tribunal de Contas não estaria atento à fiscalização. **Felizmente, tal vácuo normativo foi resolvido. Ganha o Tribunal de Contas e a sociedade agradece.**

Por fim, 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 2016, além de outras questões merecedoras de uma maior ênfase, sem deixar de endossar na íntegra aquelas que foram catalogadas pela Gerência de Contas de Governo, pelo *Parquet* de Contas e que embasarão minha proposta de Parecer Prévio.

1 Resolução Administrativa nº 14/2016 que altera o parágrafo 3º e cria o §3º-A do art. 30 do RITCE, referentes à conclusão do Parecer Prévio a ser emitido sobre as Contas do Governador do Estado

PROCESSO Nº01918/2017-5

1 – TÓPICOS RELACIONADOS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

1.1 - RESULTADO PRIMÁRIO

O Resultado Primário figura como um dos principais indicadores quanto a análise do equilíbrio das contas públicas. 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 2016, o Estado do Ceará, segundo o Demonstrativo do Resultado Primário do RREO do 6º bimestre de 2016 apresentou um superavit primário de **R\$ 1.817.662.367,03 (um bilhão, oitocentos e dezessete milhões, seiscentos e sessenta e dois mil, trezentos e sessenta e sete mil e três centavos), com base na metodologia adotada na LDO de 2016 (Lei nº 15.839/2015)**, montante esse superior à meta prevista, que fora de R\$ 480.464.000,00 (quatrocentos e oitenta milhões e quatrocentos e sessenta e quatro mil reais). Ocorre que o Órgão Instrutivo de Análise das Contas, empregando a metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF apurou, na verdade, um Superavit **primário bem menor, no importe de R\$ 890.029.674,33 (oitocentos e noventa milhões, vinte e nove mil, seiscentos e setenta e quatro reais trinta e três centavos)**, conforme se observa abaixo, *in verbis*:

Todavia, o resultado primário apurado com base na metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF apresentou um superavit primário de R\$ 890.029.674,33, resultante da não exclusão das Despesas Primárias de Infraestrutura, conforme demonstrado na tabela XX

TABELA XX- Cálculo do Resultado Primário (1,00)

Cálculo	Metodologias	
	LDO	MDF
Receitas Primárias (a)	22.792.321.702,54	22.792.321.702,54
Despesas Primárias (b)	21.902.275.131,87	21.902.275.131,87
Programas de Infraestrutura (c)	927.615.796,36	-
Despesa Primária sem Infraestrutura (d)=(b-c)	20.974.659.335,51	-
(=) Resultado Primário	1.817.662.367,03	890.029.674,33

Fonte: Demonstrativo do Resultado Primário (anexo 6 do RREO)

Como é possível resultados tão diferentes entre o apurado pelo Governo do Estado e o quantificado pela Unidade Técnica deste Tribunal? Segundo a Gerência de Contas

PROCESSO Nº01918/2017-5

de Governo, o Estado Ceará está calculando o Resultado Primário com base no §1º do art. 19 da LDO de 2016 no qual permitiu a exclusão de R\$ 927 milhões de despesas primárias, 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? Verificou-se que o Estado do Ceará se utilizou, em 2016, 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 exaustivamente debatido nas Contas do exercício de 2014 e 2015 e para surpresa desta Conselheira, tal manobra contábil foi prevista, **NOVAMENTE**, na LDO de 2016, conforme se observa no trecho extraído da respectiva peça orçamentária:

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 artigo 10 desta lei, **não serão computados para efeito do cálculo do resultado primário**.

Art. 10 (...)

§12. O identificador de Resultado Primário (RP), de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto no Anexo de Metas Fiscais do anexo I desta Lei, devendo constar no Projeto de Lei Orçamentária de 2016 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 (RP 3);

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

VI – destinada a convivência com a seca - (RP – 5). (grifo nosso)

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 do corpo do Técnico, o §1º do art. 19 da LDO, **permitiu a exclusão de R\$ 927 milhões de despesas genuinamente primárias do cálculo do Resultado Primário**, revelando um superávit primário que não considero como parâmetro para medir a capacidade de pagamento da dívida do Estado.

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 pú-

PROCESSO Nº01918/2017-5

blicas, 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, ainda que protegida pelo manto da legalidade da LDO, que 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.

Ademais, outra questão que me chamou atenção e que teve reflexos diretos no cálculo do Resultado Primário foi o comportamento atípico da arrecadação do ITCD quando comparado ao exercício de 2015, bem como o impacto dos recursos oriundos da Repatriação no valor de **R\$ 659.260.292,87** (seiscentos e cinquenta e nove milhões, duzentos e sessenta mil, duzentos e noventa e dois reais e oitenta e sete centavos), conforme o Balanço Geral do Estado.

Observando o comportamento da receita tributária nos últimos cinco anos no que tange à arrecadação do ITCD, verifica-se que em 2016 houve um pico de crescimento de **748,61%**, em termos nominais, quando comparado ao exercício anterior, revelando um comportamento não usual tendo em vista que nos últimos quatro anos, sua arrecadação foi bem menor, segundo se observa na tabela abaixo:

(R\$1,00)

2012	2013	2014	2015	2016
38.862.982,00	59.361.780,00	56.265.255,00	76.788.742	651.637.145,00

Fonte: Anexo III do RREO de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.

Conforme se observa na tabela acima, a arrecadação média, em valores nominais, considerando os anos de 2012, 2013, 2014 e 2015 foi de **R\$ 57.819.689,75 (cinquenta e sete milhões, oitocentos e dezenove mil, seiscentos e oitenta e nove reais e setenta e cinco centavos)**, revelando que em 2016, esse tributo apresentou um crescimento **atípico**.

Quero enfatizar que apesar das **receitas tributárias serem receitas correntes e que, portanto, não são ingressos que ocorrem de forma eventual**, o aumento desse tributo no exercício de 2016, em termos de arrecadação, comparando com os anos anteriores foi uma ex-

PROCESSO Nº01918/2017-5

ção haja vista que a média de arrecadação nos últimos quatro anos por si só já revela essa disparidade.

Estou retratando esse assunto tendo em vista que os efeitos da arrecadação do ITCD no Resultado Primário de 2016 foi bastante significativo ao ponto de caso não acontecesse essa arrecadação excepcional do referido tributo, o Estado do Ceará, considerando a Metodologia dos Manuais de Demonstrativos Fiscais, ainda teria um resultado superavitário, entretanto, **não atingiria a Meta de Resultado Primário Prevista na LDO**, conforme se observa na tabela abaixo considerando a retirada da diferença a maior de 2016 em relação a 2015 que equivale a **R\$ 574.848.403,00** (quinhentos e setenta e quatro milhões, oitocentos e quarenta e oito mil e quatrocentos e três reais).

Resultado Primário expurgando o excesso do ITCD e considerando o MDF (Manual de Demonstrativo Fiscal)	Meta da LDO: R\$ 480.464.000,00
Resultado Primário 1: R\$ 890.029.674,33	
(-) ITCD a maior: R\$ 574.848.403,00	
Resultado Primário 2: R\$ 315.181.271,33	

Além do que, considerando ainda a exclusão dos recursos oriundos da repatriação se chegaria a um **Deficit Primário** no importe de **R\$ 344.079.021,54 (trezentos e quarenta e quatro milhões, setenta e nove mil, vinte e um reais e cinquenta e quatro centavos)**, segundo se observa na tabela abaixo:

Resultado Primário excluindo o ITCD a maior:	R\$ 315.181.271,33 (superavitário)
Resultado Primário excluindo os recursos de Repatriação:	(344.079.021,54) (deficitário)

Isso demonstra que o ICMS, considerado o principal tributo do Estado foi fortemente atingido pela crise que paira sobre o país e que o Superavit Primário, apurado pela SEFAZ, não pode ser utilizado como parâmetro para afirmar que o Estado do Ceará está adotando uma política fiscal confortável.

Por fim, é importante deixar claro que os recursos do ITCD, que são Receitas Correntes, bem como os oriundos da Repatriação, que integra o FPE (transferências correntes) tem que ser computados no Cálculo do Resultado Primário, entretanto, é importante **reforçar que o incremento desses dois recursos no exercício de 2016, se caracterizou em uma excepcionalidade.**

Assim, considerando que a LDO de 2016 ainda traz dispositivo que contraria a forma como se deve calcular o Resultado Primário, encampo o posicionamento do corpo técnico no sentido de que seja recomendado:

PROCESSO Nº01918/2017-5

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.

1.2 – 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 art. 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 Nº01918/2017-5

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, deve ser imediatamente analisado pelos 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 temerário, 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, o que de fato acabou acontecendo foi o TCE concedendo uma licença para gastar com pessoal acima do limite da LRF, 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)

Segundo o Relatório da Gerência de Contas de Governo, ficou demonstrado que o Executivo Estadual, em termos de despesa com pessoal, chegou ao patamar de **40,68%** da Receita Corrente Líquida, abaixo portanto dos limites prudencial (46,17%), máximo (48,60%) e de alerta (43,74%) previstos no inciso II, §1º, art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, importante destacar também a inclusão, no cômputo da Receita Corrente Líquida, do montante referente aos Depósitos Judiciais, no importe de R\$ 526.298.196,19 (quinhentos e vinte e seis milhões, duzentos e noventa e oito mil, cento e noventa e seis reais e dezenove 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 permite amenizar o impacto da despesa de pessoal tendo em vista **que infla a Receita Corrente Líquida com valores que em termos orçamentários e contábil não deveriam ser imputados na Receita Corrente Líquida.**

No que tange ainda aos depósitos judiciais, a Gerência de Contas fez a seguinte observação, *in verbis*:

Quanto à necessidade dos devidos lançamentos contábeis das obrigações assumidas pelo Poder Executivo quando do reconhecimento das transferências dos recursos oriundos dos

PROCESSO Nº01918/2017-5

depósitos judiciais como Outras Receitas Correntes, o art. 93 da Lei 4.320/64 estabelece que todas as operações de que resultem débitos e créditos de natureza financeira, não compreendidas na execução orçamentária, serão também objeto de registro, individualização e controle contábil.

Diante desse regramento, não resta qualquer dúvida que os recursos aqui analisados devem ser objeto de controle e evidenciação nas demonstrações contábeis. Assim, o controle e registro contábil do uso de tais depósitos é analisado e discutido nos processos 04203/2016-5 e 07570/2016-3, pois tal acompanhamento é, hoje, extra contábil. Nos mesmos processos, recomenda-se que, ainda que tais recursos sejam considerados receitas correntes por expressa previsão legal, evidencie-se o saldo devedor no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, junto aos Outros Valores não integrantes da Dívida Consolidada, de forma a promover a transparência da gestão fiscal e a prevenção de riscos. Tramitam no Supremo Tribunal Federal as ADIs nº 5.413 e 5.414/CE, que questionam a constitucionalidade da Lei 15.878/15. Ainda, em 15 de dezembro de 2016, foi promulgada a emenda constitucional nº 94, dispendo sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais (precatórios), além de um regime facultativo especial de pagamento que possibilita o uso de depósitos judiciais para quitação destes débitos pelos entes federados. Como tal regime utiliza a mesma fonte de recursos que a Lei 15.878/15 e abre a possibilidade para que os municípios também quitem seus precatórios utilizando um percentual dos depósitos judiciais do Estado a que pertencem, entende-se que, no mínimo, a Lei 15.878/15 teve seu campo de aplicação reduzido. Não foram feitas novas apropriações pelo Estado, no ano de 2016, após a promulgação da Emenda. (grifo nosso)

Com relação ao posicionamento da Unidade Técnica de se permitir considerar que tais recursos são receitas correntes por expressa previsão legal, entendo que pelo fato de está na Lei, **não significa que se trata de Receita Pública no contexto contábil e orçamentário.** Esses recursos são meros ingressos, que em hipótese alguma, podem ser considerados, tecnicamente, Receita Pública, pois não respeita **a essência do que seja Receita no contexto contábil** como também não podem ser considerados **Receita orçamentária.**

Outro ponto que quero ressaltar também diz respeito a arrecadação atípica do ITCD em 2016, que teve também forte impacto no montante da Receita Corrente Líquida a exemplo do que aconteceu no Resultado Primário, significando, em termos monetários, um crescimento de **R\$ 574.848.403,00** (quinhentos e setenta e quatro milhões, oitocentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e três reais).

Estou retratando esse assunto para deixar claro que o percentual de despesa de pessoal em relação a Receita Corrente Líquida, foi fortemente influenciado por um tributo que teve um aumento excepcional em 2016 e que portanto não se pode ter como parâmetro para os próximos anos tendo em vista que o referido tributo, de forma geral, **não é afetado pela situação econômica do país.**

Ademais, quero enfatizar também a questão da repatriação dos recursos do exterior que em 2016 teve um forte impacto no FPE (Fundo de Participação dos Estados) que por sua vez impactou nas transferências correntes, que faz parte da Receita Corrente Líquida. Essa repatriação (Lei nº 13.254/2016), segundo consta no Balanço Geral, importou em **R\$ 659.260.292,87** (seiscentos e cinquenta e nove milhões, duzentos e sessenta mil, duzentos e noventa e dois reais e oitenta e sete centavos).

Ainda com relação a excepcionalidade do aporte do ITCD, da Repatriação e os depósitos judiciais, a Gerência de Contas de Governo fez a seguinte deliberação, *in verbis*:

PROCESSO Nº01918/2017-5

Diante do exposto no presente capítulo, apurou-se, conforme dados e informações analisados nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2016 e procedimentos internos aplicados sobre a bases de dados do sistema S2GPR, que o Estado do Ceará obteve, no exercício de 2016, uma variação positiva de 10% em relação à Receita Corrente Líquida do ano anterior, **muito embora seja necessário ressaltar que um percentual elevado desta receita teve origem em eventos extraordinários, que não devem se repetir nos próximos exercícios, como a receita de repatriação de recursos do exterior, grandes arrecadações individuais do imposto de transmissão causa mortis e o uso dos depósitos judiciais, que podem ter sua inconstitucionalidade declarada pelo STF ou seu uso interrompido ou reduzido pela EC 94/16. (grifo nosso)**

Não resta dúvida de que o incremento desses ingressos com os depósitos judiciais na RCL, contribuiu de forma decisiva para que o Poder Executivo não chegasse, a pelo menos, ao limite de **alerta** estabelecido pela LRF.

Segue a tabela abaixo, onde é demonstrada a despesa de pessoal considerando a exclusão dos depósitos judiciais, os valores a título de repatriação, bem como o valor a maior em termos de ITCD em 2016:

Receita Corrente Líquida- RCL	R\$ 17.831.937.421,34
Depósitos judiciais (Lei nº15.878/2015)	R\$ R\$ 526.298.196,19
Excesso de ITCD	R\$ 574.848.403,00
Repatriação de Recursos (Lei 13.254/16)	R\$ 659.260.292,87
RCL (Excluindo os depósitos judiciais, Repatriação de Recursos e o valor a maior de ITCD)	R\$ 16.071.530.529,28
Despesa total com pessoal do Poder Executivo	R\$ 7.254.728.642,90
Percentual de despesa de pessoal em relação a RCL, expurgando os depósitos judiciais Repatriação de Recursos e o excesso do ITCD.	45,14%

Fonte: RGF do 3º quadrimestre de 2016, RREO do 6º bimestre de 2016, S2GPR e Balanço Geral do Estado.

Conforme se verifica na tabela acima, fica evidenciado que caso não ocorresse o crescimento excepcional do ITCD, e fossem excluídos também os depósitos judiciais e os valores oriundos da repatriação, a despesa de pessoal do Poder Executivo chegaria a **45,14%**, ou seja, **ultrapassaria o limite de alerta (43,74%)**.

Segundo consta do Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, relativo ao exercício de 2016 (Janeiro a Dezembro de 2016), foi evidenciado um resultado previdenciário deficitário de R\$ 1.253.436.582,04 (um bilhão, duzentos e cinquenta e três milhões, quatrocentos e trinta e seis mil, quinhentos e oitenta e dois reais e quatro centavos). Com o intuito de amenizar os deficits previdenciários apurados ao longo dos anos, o Estado do Ceará majorou a alíquota previdenciária de forma gradual de 11% para 14% dos servidores públicos e por conseguinte **a contribuição patronal que antes era de 22%, passou para 24% já a partir de abril de 2017 e que vai para 26% em 2018 e 28% em 2019. Entretanto, deve-se ressaltar que essa majoração da contribuição patronal tem impacto direto no aumento da despesa de pessoal.**

PROCESSO Nº01918/2017-5

Tal situação me preocupa tendo em vista que 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 pois não pode contar nos próximos anos que vai haver crescimentos excepcionais de receitas verificado em 2016. Dentro desse contexto, entendo que este Tribunal de Contas não pode anuir com esses expedientes contábeis (permitir a inclusão dos depósitos judiciais no cômputo da Receita Corrente Líquida) que venham a tornar mais brandos os dispositivos da LRF, como forma de maquiagem a real situação fiscal do Estado do Ceará.

Isto posto, considerando que o Estado do Ceará, não está em consonância com a Portaria nº 2019, de 29 de abril de 2004 da STN, que aprova a 1ª edição do Manual de Procedimentos da Receita Pública, ao permitir a inclusão dos Depósitos Judiciais na composição da Receita Corrente Líquida, é salutar que seja recomendado:

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

Além do que, considerando ainda a importância de se evidenciar qualquer recurso financeiro nos Demonstrativos Contábeis, acompanho a recomendação da unidade técnica no sentido de que:

À Secretaria da Fazenda, que evidencie o saldo devedor dos Depósitos Judiciais no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, na seção ‘Outros valores não integrantes da Dívida Consolidada’, de forma a promover transparência da gestão fiscal e prevenção de riscos.

1.2.1- 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 que, segundo as notas explicativas foram contabilizados a importância de R\$ 60.547.659,63 (sessenta milhões, quinhentos e quarenta e sete mil, seiscentos e cinquenta e nove reais e sessenta e três centavos), entretanto, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada em Consórcio Público não foi apresentado e muito menos publicado no Diário Oficial do Estado, entretanto, foi apresentado no Balanço Geral de 2016.

Com relação a essa questão, o Manual de Demonstrativo Fiscal estabelece que caso o ente participe de um consórcio público o Anexo 1 (Demonstrativo da Despesa de Pessoal) será composto do Demonstrativo da Despesa de Pessoal do ente mais o Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada em Consórcio Público, segundo se observa no MDF (6ª edição) - Portaria STN nº 553/2014, *in verbis*:

04.01.06.05 Ente da Federação Consorciado (Tabela 1.4 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada em Consórcio Público)

PROCESSO Nº01918/2017-5

(...)

1. QUADRO DESPESA COM PESSOAL EXECUTADA EM CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Esse quadro identifica a parte da despesa com pessoal do ente federado, executada em Consórcio Público. Os valores informados nesse quadro compõem a despesa total com pessoal do ente para cálculo do limite, e, portanto, deverão constar também do quadro de apuração da despesa total com pessoal do ente federado.

Dessa forma os valores referentes à execução no consórcio público, apresentados nesse quadro, deverão ser somados aos valores da execução no ente federado para que seja verificado o cumprimento do limite da despesa total com pessoal.

Esse quadro tem a finalidade de dar transparência às despesas com pessoal executadas em consórcio público e, caso o ente participe de mais de um Consórcio Público, deverá elaborar o quadro acima para cada consórcio de que participe. (grifo nosso)

De fato, verificando o Anexo 1 publicado no Diário Oficial do Estado em 30/01/2017 e republicado em 30/03/2017 não foi apresentado o Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada em Consórcio Público.

Por fim, a Unidade Técnica fez as seguintes deliberações quanto ao assunto, *in verbis*:

(...)

De acordo com os dados extraídos do S2GPR, o Estado transferiu aos Consórcios Públicos, contabilizado na modalidade 71, o valor de R\$ 116.073.334,93. A Secretaria da Fazenda considerou, conforme nota explicativa no Anexo 1 do RGF do 3º quadrimestre de 2016, R\$ 60.547.659,63 de Despesas de Pessoal com Consórcios de Saúde Pública, dentro do total da Despesa de Pessoal Ativo no RGF. Todavia não foi apresentado a este Tribunal, tampouco publicado no Diário Oficial do Estado, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada em Consórcio Público junto ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª edição e Portaria nº 72/2012, art. 11, I, ambos da Secretaria do Tesouro Nacional. Ressalta-se que no envio do Balanço Geral do Estado que subsidia a emissão do parecer prévio, o demonstrativo está presente no item 5.1.1. Cabe salientar que no Acórdão nº 47/2016 – TCE/CE, que trata do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), referente ao 2º quadrimestre do exercício de 2015 do Poder Executivo Estadual e encaminhado pelo titular da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), foi emitida a seguinte determinação:

IV. determinar à SEFAZ que:

- a) junto aos próximos Relatórios de Gestão Fiscal, apresente o Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada por cada um dos consórcios públicos de que o Estado participe, nos termos da Portaria STN nº 553/2014 e Portaria STN nº 72/2012, art. 11, I;

A Secretaria da Fazenda enviou o demonstrativo das Despesas de Pessoal com Consórcios Públicos no 1º Quadrimestre de 2016, mas voltou a descumprir a determinação desta Corte nos Quadrimestres seguintes (2º e 3º quadrimestres).

Dessa forma, corroboro com o corpo técnico no sentido de que seja efetuada a seguinte recomendação:

À Secretaria da Fazenda, que apresente o Anexo de Despesa com Pessoal com Consórcios Públicos nos relatórios de gestão fiscal, ainda que complementado por notas explicativas com informações complementares e envide esforços para que os consórcios de que faz parte elaborem as devidas e completas prestações de contas.

1.3 – PUBLICAÇÃO DO RGF E DO RREO

PROCESSO Nº01918/2017-5

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 têm 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 Gerência de Contas de Governo nos seguintes termos:

Não há amparo legal para republicação dos referidos relatórios, ou seja, a publicação deve respeitar o prazo da LRF e ser definitiva

Ainda com relação ao assunto, a republicação do RGF do 3º quadrimestre de 2016 e do RREO, do último bimestre aconteceu na mesma data da publicação do RREO do 1º bimestre de 2017, ou seja, em **30/03/2017**, mostrando dessa forma a distorção no que tange ao prazo de publicação do RGF do terceiro quadrimestre de 2016 e RREO do último bimestre do mesmo ano.

Ademais, o que mais assusta, conforme consta no Balanço Geral do Estado, apenas o Anexo 14, que corresponde ao Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, não sofreu alteração com **a republicação em 30/03/2017**, ou seja, todos os demais anexos, que integram o RREO, foram modificados: Anexo 1 - Balanço orçamentário, Anexo 3 - Demonstrativo da Receita Corrente líquida, Anexo 5 - Demonstrativo do Resultado Nominal, Anexo 6 - Demonstrativo do Resultado Primário; Anexo 7 - Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão, Anexo 8 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, Anexo 9 - Demonstrativos das Receitas de Operações de Créditos e Despesas de Capital, Anexo 11 - Demonstrativos da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos, Anexo 12 - Demonstrativos das Receitas e Despesas com Ações e Serviços de Saúde e Anexo 13 - Demonstrativos das Parceiras Públicas e Privadas.

No que tange ao Relatório de Gestão Fiscal, em um total de quatro Demonstrativos, dois sofreram alterações: o Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal e Anexo 2 - Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.

Não resta dúvida, que esses Relatórios (RGF e RREO) que foram publicados em **30/01/2017**, não atenderam ao que preconiza o art. 48 da LRF tendo em vista que praticamente todos os demonstrativos sofreram alteração com a republicação FRAGILIZANDO, dessa forma, um dos seus principais objetivos que é de servir de instrumento de transparência da gestão fiscal conforme observa na transcrição do referido artigo, *in verbis*:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; **o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.** (grifo nosso)

PROCESSO Nº01918/2017-5

É importante ressaltar que após a publicação de qualquer demonstrativo contábil podem ocorrer ajustes, o problema, é que todo ano já se sabe que esses relatórios serão republicados, ou seja, todo ano tal fato se repete e que no meu entender não considero normal conforme foi argumentado pela SEFAZ e ainda mais quando a republicação altera praticamente todos os demonstrativos.

Além do que, é importante reforçar que o **Exercício financeiro se encerrou em 31/12/2016**, portanto, entendo que existia tempo hábil para que os Relatórios da LRF (RGF do último quadrimestre de 2016 e o RREO do último bimestre do mesmo ano) fossem publicados, com dados definitivos, até **30/01/2017**.

Desta feita, sabendo que a referida ressalva já foi objeto de contas anteriores (desde 2011) e que ainda persiste, entendo como fundamental acompanhar a seguinte recomendação da Unidade Técnica, nos seguintes termos:

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.

1.4 – 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 Gerência de Contas de Governo ao se deparar com o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo do último quadrimestre de 2016, bem como em consulta ao sistema S2GPR, fez o seguinte questionamento:

Por oportuno, cumpre destacar que, ainda que as Disponibilidades de Caixa superem as obrigações existentes em seu montante total, identifica-se 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 66, **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.**

(...)

Assim, embora as insuficiências de caixa não configurem descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve-se atentar para que estas também não representem nenhum risco à gestão fiscal.

Com relação ao atendimento ou não do art. 50, inciso I, da LRF, o qual determina que a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos

PROCESSO Nº01918/2017-5

vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada, o referido demonstrativo apresentou os valores segregados por destinação/fonte de recursos. **Entretanto, devido à ausência de relatórios no sistema S2GPR, esta Gerência 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. (grifo nosso)

Além do que, é importante destacar que problema semelhante foi verificado nas Contas de Governo de 2014, de minha relatoria, onde não foi possível averiguar se o Governo do Estado atendeu ou não ao 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.**

Ademais, é importante ressaltar que no 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 compatibilidade 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.**

É importante frisar ainda, que em consulta ao SAP em 12/05/2017, que o referido processo se encontra no Ministério Público de Contas e que a Gerência de Contas de Governo emitiu o Certificado de Reexame nº 0030/2016 no qual sugeriu o arquivamento bem como as seguintes recomendações, *in verbis*:

- 4.1. ao Secretário da Fazenda, Sr. Carlos Mauro Benevides Filho, a adoção das seguintes recomendações:
 - 4.1.1. a necessidade de controles contábeis específicos dos recursos depositados nas contas correntes e poupanças do Estado do Ceará;
 - 4.1.2. o desenvolvimento de mecanismos convergentes para a realização das conciliações bancárias no âmbito das entidades estaduais;
 - 4.1.3. a disponibilização no S2GPR de relatório que informe a disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos e por Poder;
 - 4.1.4. providências necessárias para que o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial seja gerado diretamente por meio de relatório de saída do S2GPR.

Além do que, é relevante enfatizar que a Gerência de Contas de Governo, ressaltou que se encontra para reexame por esta corte de Contas processo de Representação nº 05500/2016-5 oriunda das Contas de Governo de 2015 que tem a finalidade de esclarecer a Disponibilidade de Caixa negativa referente ao exercício de 2015 e que ainda não foi julgado por este Tribunal.

Por fim, a Gerência fez a seguinte deliberação:

PROCESSO Nº01918/2017-5

No Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo, as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal para o dispositivo em questão se referem, basicamente, ao último ano de mandato; como não é o caso, não há, propriamente, descumprimento dos mandamentos da LRF, **embora existam disponibilidades de caixa negativas que devem ser evitadas para que não representem risco à gestão fiscal. Além disso, os relatórios e dados disponibilizados são insuficientes para o recálculo e confirmação do saldo da disponibilidade de caixa por fonte de recursos.** (grifo nosso)

Dessa forma, considerando que a Unidade Técnica identificou a ausência de relatórios no S2GPR que evidencie o saldo da disponibilidade de caixa bruta por fonte de recurso e por poder, **bem como identificou Disponibilidade de caixa líquida negativa no fonte PforR como também nos restos a Pagar não processados do exercício** esta Conselheira entende salutar acompanhar a Gerência de Contas no que tange as seguintes **recomendações**:

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

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;

Ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará que oriente os órgãos participantes do Projeto PforR no sentido de que somente realizem empenhos na fonte PforR, com a disponibilidade financeira suficiente, visto que o recebimento de recursos é vinculado às metas alcançadas pelo programa.

2 – CONSIDERAÇÕES SOBRE O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – FDI

Os elevados recursos envolvidos no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI, com a cessão de empréstimos e renúncia de receitas, e tendo em vista a complexidade de suas operações, além de envolver ações de gestão desenvolvidas por vários órgãos, são motivos para que o FDI mereça atenção especial do Governo do Estado e dos órgãos de controle, razão pela qual apresentaremos algumas considerações.

Primeiramente é importe mencionar o art. 209 da Constituição Estadual do Ceará estabelece que o Estado destinará recursos para a constituição e manutenção de fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, ficando assegurada a utilização de, no mínimo, 50% do volume aportado em favor das micros, pequenas e médias empresas, sendo que 50% dos recursos deverão ser aplicados no interior do Estado.

Com vistas a atender às determinações contidas no aludido dispositivo da Constituição Estadual, foram criados no Estado o Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE e o **Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI**.

Quanto ao FCE, informa a Gerência que em relação ao Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE, havia previsão inicial de R\$ 510.000,00 (quinhentos e dez mil reais) na Lei Orçamentária Anual de 2016, porém, não teve execução orçamentária durante o exercício. Segundo o Balanço Geral do Estado de 2016,

PROCESSO Nº01918/2017-5

após avaliação feita pelo Estado em relação à operacionalização do FCE, foi iniciado o processo de extinção do respectivo fundo com o encaminhamento à PGE de minutas de PLC e de PEC alterando o art. 209. Entretanto, apesar de tal iniciativa do Poder Executivo, enquanto não efetivada, persiste a determinação constitucional de destinação de recursos para constituição e manutenção do fundo. Assim, não atendeu à exigência do art. 209 da Constituição Estadual.

Em razão do exposto, esta Relatora corrobora com a Gerência deste TCE no sentido de que se faz necessário que esta Corte de Contas recomende:

Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.

Quanto ao FDI, a Unidade Técnica se posicionou da seguinte forma:

As contas EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS, OUTROS CRÉDITOS A RECEBER E VALORES A CURTO PRAZO e CRÉDITOS A LONGO PRAZO estão detalhadas nas notas explicativas no Relatório Contábil, item 4.1.3.1 e, excetuando-se a Dívida Ativa de Longo Prazo, referem-se em grande parte a empréstimos decorrentes do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), em que há perspectivas de perdas que variam de 70% a 98%. Tais perdas são esperadas em razão da essência do FDI, que tem características de subsídio, conforme Lei nº 10.367/79 e alterações. A metodologia utilizada para estimar a provisão de perda está especificada no item 2.2.2 do Relatório Contábil.

Verificando as Notas Explicativas do Balanço Patrimonial que corresponde ao item 4.1.3.1 do Balanço Geral do Estado, verifica-se apenas valores, nome dos créditos a receber e ajustes conforme se verifica nos **Demonstrativos de Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo, Demonstrativo de Ajuste de Perdas de Demais Créditos e Valores a Curto Prazo, Demonstrativo de Créditos a Longo Prazo**, entretanto, entendo que como forma de se tornar mais transparente as informações do Balanço Patrimonial Consolidado que as Notas Explicativas passem a discriminar também o nome das empresas, com o respectivo CNPJ, que foram beneficiadas por meio do PROAPI, PROVIN e PROADE tendo em vista que envolvem valores significativos.

Em pesquisa efetuada na Base de Dados do sistema S2GPR, constata-se o quantitativo repassado a cada empresa beneficiada, com o referido fundo nos anos de 2013, 2014 e 2016:

EMPRESA	EXECUTADO EM 2013	EXECUTADO EM 2014	EXECUTADO EM 2016
CASCAVEL COUROS LTDA	R\$ 12.364.937,88	R\$ 97.519.723,37	-
GRENDENE	R\$ 39.819.302,97	R\$ 90.064.357,60	68.042.247,8
PAQUETÁ CALÇADOS LTDA	R\$ 9.028.768,12	R\$ 37.477.866,92	2.500.000,00
BERMAS MARAC. IND E COM DE COURO LTDA	R\$ 5.407.764,28	R\$ 14.771.121,61	-

PROCESSO Nº01918/2017-5

VULCABRAS AZALÉIA CE CALÇADOS E ART. ESP.	R\$ 4.689.787,22	R\$ 12.361.566,70	-
CALÇADOS ANIGER NORDESTE LTDA	R\$ 1.000.000,00	R\$ 5.714.331,88	-
DEMOCRATA CALÇADOS E ART. DE COURO	R\$ 291.764,43	R\$ 1.047.257,92	800.000,00
DASS NORDESTE CALÇADOS E ART. ESP.	R\$ 1.076.308,66	R\$ 724.145,35	-
DAKOTA NORDESTE S/A	R\$ 563.189,79	R\$ 185.274,69	145.000,00
CALÇADOS SENADOR POMPEU LTDA	R\$ 4.306,65	-	300.000,00
TOTAL	R\$ 74.618.216,22	R\$ 259.865.646,04	R\$ 71.787.247,8

Fonte: S2GPR

Nota: No ano de 2015 não foi verificado, na base de dados do S2GPR, contabilização na rubrica 45.90.66.00 (concessão de empréstimos e financiamentos), portanto, não consta os dados referente ao exercício de 2015.

Entendo importante retratar esse assunto tendo em vista que outros programas do FDI, de forma conjunta, movimentam recursos muito mais significativos que o PROAPI e que por isso merecem atenção fiscalizatória desta Corte de Contas, mediante execução de auditorias que tenha como escopo verificar as concessões de empréstimos e financiamento no âmbito do Estado.

Ademais, verifica-se um comportamento intrigante: no ano em que há eleições, os valores pagos do FDI sofrem um aumento considerável, chegando a zerar em exercícios em que não se passou por processo eleitoral, como em 2015. **E no exercício de 2016, ano de eleições municipais, não foi diferente.** Vejamos, por exemplo, o maior beneficiário com repasses do FDI em 2016, a GRENDENE, com **94,78% (R\$ 68.042.247,80)** do montante, os empresários ALEXANDRE GRENDENE BARTELLE e PEDRO GRENDENE BARTELLE doaram **R\$ 4.330.000,00 e R\$ 2.230.000,00, respectivamente.** Seguem os beneficiários das doações das campanhas de 2016:

Alexandre Grendene Bartelle – R\$ 4.330.000,00

	Beneficiários	Valor (R\$)
1	Direção Estadual/Distrital - PT - CEARÁ	R\$1.080.000,00
2	IVO FERREIRA GOMES	R\$1.000.000,00
3	ROBERTO CLAUDIO RODRIGUES BEZERRA	R\$600.000,00
4	Direção Estadual/Distrital - PDT - CEARÁ	R\$500.000,00
5	Direção Estadual/Distrital - PSD - CEARÁ	R\$500.000,00
6	Direção Estadual/Distrital - PP - CEARÁ	R\$400.000,00

PROCESSO Nº01918/2017-5

7	NAUMI GOMES DE AMORIM	R\$220.000,00
8	NELSON MARCHEZAN JUNIOR	R\$30.000,00

Fonte: Justiça Eleitoral

Pedro Grendene Bartelle – R\$ 2.230.000,00

	Beneficiários	Valor (R\$)
1	Direção Estadual/Distrital - PT - CEARÁ	R\$700.000,00
2	Direção Estadual/Distrital - PP - CEARÁ	R\$600.000,00
3	ROBERTO CLAUDIO RODRIGUES BEZERRA	R\$400.000,00
4	Direção Estadual/Distrital - PDT - CEARÁ	R\$300.000,00
5	MARTA TERESA SUPLICY	R\$100.000,00
6	FRANCIS MARIS CRUZ	R\$80.000,00
7	Direção Municipal/Comissão Provisória - PP - SAPIRANGA	R\$50.000,00

Fonte: Justiça Eleitoral

Dessa forma, é salutar que seja efetuada a seguinte recomendação:

02) à SEFAZ que se faça o detalhamento nas Notas Explicativas, do Balanço Patrimonial consolidado, das contas empréstimos e financiamentos concedidos, outros créditos a receber e valores a curto prazo e créditos a longo prazo referente as empresas beneficiadas pelo PROAPI, PROVIN e PROADE onde se deve constar o nome de cada empresa, CNPJ e o respectivo valor.

3 – DA DESPESA COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

3.1 – 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, a 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

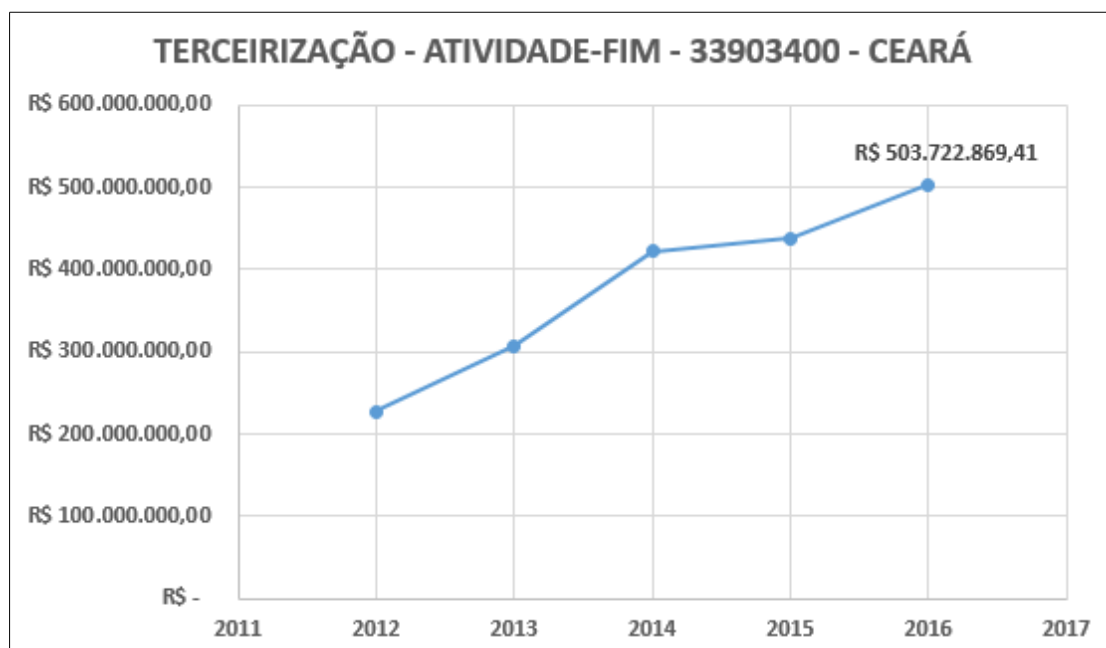
PROCESSO Nº01918/2017-5

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.

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.

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, §1º²), de acordo com dados extraídos do S2GPR, para o exercício de 2014, observa-se que o Estado dispendeu o montante de **R\$ 503.722.869,41 (quinhentos e três milhões, setecentos e vinte e dois mil, oitocentos e sessenta e nove reais e quarenta e um centavos)**. Em comparação ao exercício anterior, verifica-se um expressivo aumento percentual real de **14,84%**. O gráfico a seguir demonstra a evolução gráfica da despesa empenhada com terceirização de atividade-fim entre os exercícios de 2012 a 2016:



Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores dos exercícios de 2012 a 2015 foram atualizados pelo IGP-DI

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 Nº01918/2017-5

Dessa forma, considerando que os índices históricos, 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.

Dentre os órgãos estaduais que tiveram mais recursos empenhados no elemento 34, chama atenção os vinculados à Saúde e Educação, setores estratégicos que vêm passando por essa fragilidade, como demonstrado na tabela 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	113.681.578,29	10.226.625,09	1.111,62%
Hospital de Messejana	81.627.018,21	9.079.701,97	899,01%
Fundo Estadual de Saúde	67.927.510,33	683.840.033,86	9,93%
Secretaria de Educação	63.504.736,92	1.687.154.672,52	3,76%
Hospital Infantil Dr Albert Sabin	56.144.891,87	8.864.025,38	633,40%
Hospital Geral Cesar Cals de Oliveira	33.987.883,68	4.172.450,00	814,58%
Fundação Universidade Estadual do Ceará	16.750.289,31	179.275.266,52	9,34%
Hospital São José	13.235.323,35	1.866.784,01	708,99%
Hospital Geral Militar	11.794.427,98	2.781.210,00	424,08%
Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceara	10.495.227,39	5.965.703,38	175,93%
Secretaria da Fazenda	9.659.426,05	539.320.568,28	1,79%
Assembléia Legislativa	9.376.947,33	248.353.337,44	3,78%
Hospital de Saúde Mental de Messejana	5.551.530,45	1.209.946,09	458,82%
Superintendência de Obras Hidráulicas	2.944.258,02	2.655.161,02	110,89%
Secretaria do Trabalho e Desenv. Social	1.650.382,46	47.034.029,45	3,51%
Centro Especializado de Odontologia	890.158,09	1.284.465,25	69,30%
Laboratório Central de Saúde Pública	648.416,36	3.550.606,15	18,26%
Instituto de Prevenção do Câncer do Ceara	592.807,46	1.193.219,00	49,68%
Secretaria de Infra Estrutura	584.445,75	5.888.886,90	9,92%
Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão	454.995,92	488.546,00	93,13%
Conselho Estadual de Educação	356.344,95	2.421.472,31	14,72%
Procuradoria Geral da Justiça	329.274,92	302.507.191,60	0,11%
Centro Odontológico Tipo II CEO Joaquim Távora	287.504,29	586.168,47	49,05%
Posto de Assistência Medica do Meireles	262.874,13	398.218,80	66,01%
Centro de Saúde Dona Libânia	230.509,33	485.856,79	47,44%
Décima Primeira Microrregional de Sobral	214.520,78	128.600,00	166,81%
CEO Rodolfo Teófilo	208.876,63	256.041,08	81,58%
Décima Oitava Microrregional de Iguatu	142.318,55	108.600,00	131,05%

PROCESSO Nº01918/2017-5

Departamento Regional de Fortaleza	124.975,58	142.200,00	87,89%
Quarta Microrregião de Baturité	83.534,28	82.800,00	100,89%
Secretaria da Justiça e Cidadania	58.202,72	159.018.726,53	0,04%
TOTAL	503.722.869,41	3.910.341.113,89	12,88%

Fonte: Retirado do Relatório Técnico da Gerência de Contas de Governo.

Como visto, 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 2016, superou em mais de 100% o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos.**

Desta feita, diante da ocorrência epigrafada, entendo que a irregularidade persiste, corroboro com a Unidade Técnica no sentido de repisar a **recomendação** que se apresenta a seguir (reiterada desde 2009), sem que nenhuma medida tenha sido tomada nesse intervalo:

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.

3.2 – 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 2016 foi de **R\$ 803.113.158,80 (oitocentos e três milhões, cento e treze mil, cento e cinquenta e oito reais e oitenta centavos), representando um aumento real de 8,89% em comparação ao exercício anterior.** O gráfico a seguir demonstra a evolução gráfica da despesa empenhada com terceirização de atividade-meio entre os exercícios de 2012 a 2016:

PROCESSO Nº01918/2017-5



Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores dos exercícios de 2012 a 2015 foram atualizados pelo IGP-DI

Cabe destacar que a rubrica **37** não é incluída no cálculo dos limites fixados na LRF, por uma interpretação ampla conferida ao §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Desta forma, o que se verifica é um estímulo para a 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 2016, 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.**

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

PROCESSO Nº01918/2017-5

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:

03) 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;

04) 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.

4. A TRANSPARÊNCIA DA APROPRIAÇÃO DOS SALDOS FINANCEIROS REMANESCENTES DOS CONTRATOS DE GESTÃO COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Mais uma vez, tal como nos exercícios anteriores, o Relatório que subsidia a análise das contas do Governador do exercício de 2016 voltou a chamar a atenção para o grande volume de recursos que são transferidos às Organizações Sociais.

No exercício de 2016, houve um acréscimo dos repasses de 10,03%, passando de R\$ 715.502.867,06 (setecentos e quinze milhões, quinhentos e dois mil, oitocentos e sessenta e sete reais e seis centavos) para R\$ 786.428.251,86 (setecentos e oitenta e seis milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, duzentos e cinquenta e um reais e oitenta e seis centavos), sendo que 71,3% do montante transferido foi destinado ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar.

A despeito do que preconiza o parágrafo único do art. 70 da Carta Federal, que estabelece de forma peremptória a obrigatoriedade de prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, restou constatado que até 2015 as Organizações Sociais não remetiam a este Tribunal as prestações de contas relativas aos recursos repassados pelo Estado. Em razão deste fato, apresentei declaração de voto com recomendação para que a ocorrência fosse saneada.

PROCESSO Nº01918/2017-5

Na sessão plenária de 31/05/2016, o Colegiado e o Relator das Contas de Governo de 2015, Conselheiro Alexandre Figueiredo, acompanhou a proposição desta Conselheira recomendando “Aos órgãos e entidades estaduais que possuam 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 demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela área competente deste Tribunal, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal”. Ressalte-se que a Gerência deste Tribunal responsável pelas Contas de Governo salientou em seu relatório que a ocorrência ainda persiste no exercício de 2016.

Nesta oportunidade, trago à baila questão acerca da necessidade de transparência em razão da apropriação de saldo remanescente quando do cumprimento das metas pactuadas de contratos de gestão firmados pelas Organizações Sociais no âmbito do Estado do Ceará, questão que venho alertando desde 2014 e que, inclusive, chegou a ser objeto de trabalho técnico no 20º Congresso Brasileiro de Contabilidade, em 2016 (http://cbc.cfc.org.br/comitecientifico/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=23).

É que o art. 9º da Lei nº 15.356, de 12/06/2013, que alterou o parágrafo 5º do art. 13, da Lei nº 12.781, 30/12/1997, que rege as Organizações Sociais, estabelece:

“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.” (grifo nosso)

De forma divergente, o §3º do art. 13, da Lei nº 12.781/1997 que dispõe:

“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**” (grifo nosso)

Observa-se, assim, a discrepância existente entre os dispositivos acima, tendo em vista que o §3º determina que os recursos repassados à Organização Social por meio de contrato de gestão serão aplicados, exclusivamente, em despesas necessárias à execução das metas prevista no referido Contrato. No entanto, os mesmos recursos, objeto de saldo financeiro, conforme a alteração sofrida no §5º, poderão ser apropriados pela Organização Social e aplicados integralmente no desenvolvimento de suas atividades.

Na minha visão, a apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, por se tratarem de recursos públicos, não é a maneira mais adequada a ser feita. Os ganhos de eficiência devem ser revertidos à administração pública e assim utilizados em prol da sociedade e não aos entes privados, que tem suas regras próprias para aferição de resultados.

Como se sabe, os recursos estão adstritos a um orçamento, o qual, por lei, pertence à unidade gestora que celebrou o contrato e tinham destinação específica. Ademais, o cumprimento das metas com o valor inferior ao previsto não concede o direito de apropriar-se do saldo, e utilizá-los da maneira que melhor lhes convém. A possibilidade contida neste comando, dada a sua fragilidade, abre margem para que não haja esforço do contratado no atingimento integral das metas pactuadas, com inobservância ao princípio da eficiência. Os fatos apenas demonstram a necessidade do acompanhamento dessas entidades, razão pela

PROCESSO Nº01918/2017-5

qual, entendo que elas devem apresentar, nas prestações de contas anuais a serem prestadas ao Tribunal de Contas do Estado, **a documentação relativa à apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, se houver.**

Diante do exposto, verifico que a prestação de contas da documentação relativa à apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, deve estar presente nas prestações de contas dos referidos contratos. Destaco que este ponto pode ser considerado incluso (e serve de reforço) na ressalva da Gerência acerca da necessidade da prestação de contas dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais.

5. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2016

No quadro abaixo, em adição às **28 ressalvas e às 16 ocorrências**, bem como às **44 recomendações** tratadas pela Gerência de Contas de Governo em sua manifestação, assim como as catalogadas pelo Ministério Público de Contas, as quais acompanho na íntegra, acrescento também as ressalvas e as respectivas recomendações identificadas no exercício por esta Conselheira, as quais transcrevo as seguir:

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
1. Utilização indevida de Recursos provenientes de Depósitos Judiciais no cômputo da Receita Corrente Líquida	1) À Secretaria da Fazenda que se abstenha de incluir o montante referente a Depósitos Judiciais (receita extraorçamentária) no cômputo da Receita Corrente líquida
2. Não foi evidenciado, no Balanço Patrimonial consolidado, por meio de notas explicativas, o nome das empresas que foram beneficiadas pelo PROAPI, PROVIN e PROADE	2) À Secretaria da Fazenda que faça o detalhamento nas Notas Explicativas, do Balanço Patrimonial consolidado, das contas empréstimos e financiamentos concedidos, outros créditos a receber e valores a curto prazo e créditos a longo prazo referente as empresas beneficiadas pelo PROAPI, PROVIN e PROADE onde se deve constar o nome de cada empresa, CNPJ e o respectivo valor.
3. Elevado dispêndio de recursos públicos para contratação de profissionais terceirizados para a atividade meio, alocados na rubrica contábil 37 – locação de mão de obra, que podem estar sendo utilizados como terceirização de atividade-fim de forma oculta, em desatendimento ao art. 37, II, da Constituição Federal, assim como os Princípios Constitucionais da Impessoalidade e da Moralidade;	4) 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; 5) 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

PROCESSO Nº01918/2017-5

Público.

Ademais, em adição, incluo algumas recomendações do exercício de 2015, que no entender desta Conselheira continuam, e por conseguinte, se recomendar novamente no exercício de 2016, senão vejamos:

1	<p>RECOMENDAÇÃO :</p> <p>RECOMENDAÇÃO 31 - 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</p>	<p>POSICIONAMENTO DA GERÊNCIA:</p> <p>A gerência argumentou que podem existir outros gastos inerentes à Segurança Pública que não estão alocados na referida função e que para apurar o incremento real de despesas e ativos com Segurança Pública seria necessária uma avaliação detalhada através de uma Auditoria Operacional.</p> <p>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</p> <p>Tendo em vista da necessidade de uma auditoria operacional para fazer uma avaliação detalhada, entendo que a referida recomendação persiste, pois só após o término final da referida auditoria se pode ter um posicionamento final.</p>
2	<p>RECOMENDAÇÃO 35 – Que o Executivo Estadual, em relação aos investimentos voltados a direitos sociais, associados às fontes de recursos próprias do Estado, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária dessas despesas.</p>	<p>POSICIONAMENTO DA GERÊNCIA:</p> <p>Todavia, de acordo com os esclarecimentos apresentados pelo Controle Interno, no cálculo que gerou a recomendação sob análise existem pontos questionáveis: inclusão de fontes que, em sua essência, não são fontes próprias, mas recursos decorrentes de repasses realizados pelo Governo Federal; não inclusão dos recursos do FECOP, fonte de recurso eminentemente decorrente da arrecadação própria do ICMS; análise restrita ao grupo de despesa Investimentos, não considerando dispêndios alocados no grupo Outras Despesas Correntes, não inclusão de outras fontes (convênios e operações de crédito) que também podem ter recursos aplicados em direitos sociais e não inclusão do montante gasto com diversos equipamentos destinados a esse custeio. Do exposto, para apurar o incremento na execução orçamentária dos investimentos voltados a direitos sociais, seria necessária uma avaliação detalhada através de uma auditoria específica. Do exposto, não foi possível avaliar o cumprimento da recomendação</p>

PROCESSO Nº01918/2017-5

	<p>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR: Entendo que em virtude de não se ter um posicionamento final sobre o assunto de acordo com a gerência e que a solução dependeria de uma auditoria específica, entendo, que a recomendação deve continuar.</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 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.

Isto posto, e

CONSIDERANDO que restou evidenciado no Relatório da Gerência de Contas de Governo deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado demonstra, adequadamente, a posição **orçamentária** do Estado no exercício de 2016, revelando, contudo, algumas divergências no que tange as peças orçamentárias em relação a LRF;

CONSIDERANDO que está retratado no Relatório da Gerência deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado **não** demonstra, adequadamente, a posição patrimonial do Estado, no Exercício de 2016, e que **não** foram respeitados alguns parâmetros definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

CONSIDERANDO que restou constatado no Relatório da Unidade Técnica deste Tribunal a impossibilidade de se mensurar com exatidão a posição financeira do Estado para o exercício de 2016 em razão da Sistema S2GPR não emitir relatórios compatíveis com o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa;

CONSIDERANDO que a Unidade Técnica desta Corte de Contas, ao longo dos últimos anos, constataram, em sucessivas e reiteradas vezes, a existência de várias **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 a Resolução Administrativa nº 14/2016, que altera o parágrafo 3º do art. 30 do RITCE, no que se refere à conclusão do Parecer Prévio a ser emitido sobre as Contas do Governador do Estado, incluindo a possibilidade de aprovação com ressalvas e;

PROCESSO Nº01918/2017-5

CONSIDERANDO, portanto, que as falhas e deficiências apontadas, geradoras de **28 (vinte e oito) ressalvas assim como as 16 (dezesesseis) ocorrências verificadas** por parte da Gerência de Contas de Governo, as quais considero como **44 (quarenta e quatro) ressalvas**, bem como as **03 (três) 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 2016, devem ser corrigidas, para que não acarretem prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentárias;

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 2016 e em razão das inconsistências apontadas no Relatório da Unidade Técnica 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 47 (QUARENTA E SETE) RESSALVAS**, a Prestação Anual das Contas do Governador do Estado de 2016, com **53 (CINQUENTA E TRÊS) RECOMENDAÇÕES**, divididas em **44 (QUARENTA E QUATRO) RECOMENDAÇÕES** da Gerência, **3 (TRÊS) RECOMENDAÇÕES** novas catalogadas pelo Ministério Público de Contas, e, ainda, com a adição das **04 (QUATRO)** tratadas no presente **VOTO**, e também as **02 (DUAS)** remanescentes do exercício de 2015 que não foram consideradas pela Gerência e listadas a seguir, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno:

- 01) À Secretaria da Fazenda que se abstenha de incluir o montante referente a Depósitos Judiciais (receita extraorçamentária) no cômputo da Receita Corrente líquida;**
- 02) à SEFAZ que proceda ao detalhamento nas Notas Explicativas, referente ao Balanço Patrimonial, as Contas Créditos a Receber e a Conta Concessão de Empréstimos e Financiamentos das empresas beneficiadas pelo PROAPI, PROVIN e PROADE onde se deve destacar o nome de cada empresa, CNPJ e o respectivo valor;**
- 03) 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;**
- 04) 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 contratada pelo Poder Público;**
- 05) 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 gera-**

PROCESSO Nº01918/2017-5

ção a fim de facilitar a realização de perícias criminalísticas e serviços de identificação de criminosos, objetivando a redução da violência

06) Que o Executivo Estadual, em relação aos investimentos voltados a direitos sociais, associados às fontes de recursos próprias do Estado, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária dessas despesas.

Fortaleza, 29 de maio de 2017.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor