

**- VOTO CONS. EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA –****PROCESSO Nº 01236/2021-0****NATUREZA: CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ****EXERCÍCIO: 2020****RESPONSÁVEL: CAMILO SOBREIRA DE SANTANA****RELATOR: CONSELHEIRO Rholden Botelho de Queiroz**

Cuidam os presentes autos de prestação de contas de governo do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Exmo. Sr. Governador, Camilo de Sobreira Santana, para emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 76, inciso I, da Constituição Estadual.

Como todos sabemos, o ano de 2020 foi completamente atípico. A pandemia do coronavírus obrigou a mudanças substanciais de prioridades, que implicaram redirecionar o Estado para atender às novas necessidades, não apenas no campo da saúde, mas em auxílio aos mais afetados. Além disso, a brusca queda de receitas disponíveis – problema só posteriormente solucionado pelo aumento das transferências federais – obrigou a ajustes significativos nas despesas.

A Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará emitiu o Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará, datado de 04/08/2021, opinando no sentido de que fosse sugerida à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará a **aprovação com ressalvas** das presentes contas de governo, com as 49 (quarenta e nove) recomendações relacionadas no Capítulo 7 do indigitado Relatório.

O Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará opinou no sentido de que fosse emitido Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas das contas de governo do Estado do Ceará, relativas do exercício de 2020, nos termos do art. 42 da Lei Orgânica do TCE/CE, c/c art. 30, inciso III, alínea *a*, e § 3º do Regimento Interno do TCE/CE, corroborando as recomendações sugeridas pela Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE e sugerindo a inclusão de 17 (dezessete) recomendações.

Digno de nota o primoroso e minudenciado trabalho do Conselheiro Rholden Queiroz, relator das presentes contas.

**Há vários pontos a destacar no documento, muito bem explorados pelo ilustre Relator.** Preferi, na minha declaração de voto, me concentrar naqueles relacionados à atuação estatal mais eficiente e menos custosa, orientada para resultados, além de transparente, fomentadora do controle social, alteando a legitimidade das decisões e políticas públicas adotadas, que foram classificadas como “em fase de implementação” ou “não atendidas” pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, a saber: 06, 11, 15, 16, 49, 50, 52 e 47.

**Corroboro as recomendações sugeridas pela Diretoria de Contas de Governo e acolhidas pelo Conselheiro Rholden Queiroz, ora relator, além das que foram por ele inseridas.**

**PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

**- VOTO CONS. EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA –****AUSÊNCIA DE NORMAS RELATIVAS AO CONTROLE DE CUSTOS E RESULTADOS E À AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS FINANCIADOS COM RECURSOS DO ORÇAMENTO**

*Recomendação nº 06: À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

**A ausência de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a não existência do sistema de controle de custos correspondente foram objeto de ressalvas às contas do governador de 2019.**

Para a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, apesar de no exercício de 2020 o Governo do Estado ter evoluído no trato da questão, ao se referir ao Plano Plurianual 2020-2023, que contém as metas a serem alcançadas por cada programa, **o Governo do Estado do Ceará continua a atender apenas parcialmente tal premissa**, pois na LDO de 2020 “ainda não se visualiza a descrição das normas relativas ao controle de custos, com as quais seja possível direcionar a apuração e o controle do custo do governo, com entrega dos serviços e bens disponibilizados à sociedade.” Por esse motivo, sugeriu que o Pleno deste Tribunal **reiterasse as ressalvas com as respectivas recomendações.**

**Perdura a ausência de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e o consequente descumprimento do art. 4º, inciso I, alínea e, da LRF<sup>1</sup>. A LDO 2020, no art. 19, §§ 1º, 2º e 3º<sup>2</sup>, reitera que o controle de custos se dará em conformidade com o Decreto nº 32.173/2017, ressaltando que ao Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – Cogerf serão submetidas recomendações atentando para o equilíbrio fiscal da Administração Pública, o cumprimento de metas e resultados fixados no Anexo de Metas Fiscais da LDO e os limites para as despesas primárias correntes do Novo Regime Fiscal e transpassa ao PPA 2020-2023 dispor sobre as normas relativas à avaliação dos resultados dos programas. Destarte, apesar de o Governo do Estado do**

---

<sup>1</sup> Art. 4º da LRF. “A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre: [...] e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”.

<sup>2</sup> Art. 19 da LDO/2020. [...] § 1.º Consoante o Decreto nº 32.173, de 22 de março de 2017, que disciplina o funcionamento do Comitê por Resultados e Gestão Fiscal – Cogerf, caberá ao Grupo Técnico de Gestão de Contas – GTC, e ao Grupo Técnico de Gestão Fiscal – GTF, analisar e compatibilizar, respectivamente, a programação financeira dos órgãos e das entidades, e a gestão fiscal, destacando a expansão dos custos de manutenção das áreas administrativas e finalísticas, submetendo ao Cogerf as recomendações que assegurem o equilíbrio fiscal da Administração Pública e o cumprimento de metas e resultados fixados no Anexo de Metas Fiscais desta Lei.

§ 2.º O controle de custos segue o estabelecido no § 1.º deste artigo e na Emenda Constitucional n.º 88, de 21 de dezembro de 2016, que trata do Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Ceará e estabelece limites individualizados para as despesas primárias correntes.

§ 3.º As normas relativas à avaliação dos resultados dos programas serão estabelecidas na Lei do Plano Plurianual 2020-2023.

**- VOTO CONS. EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA –**

***Ceará ter evoluído no exercício de 2020 na normatização da questão, não há como inferir, com arrimo nas diretrizes retro, que a LDO 2020 dispôs sobre as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, como determinou o art. 4º, inciso I, alínea e, da LRF.***

Ressalte-se que o tema não conduz a uma sistemática meramente facultativa a ser posta em prática pelo estado. Ao contrário disso, consiste em uma estipulação legal abarcada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda não encampada pela Lei de Diretrizes Orçamentária estadual. Com efeito, quando a LRF determina, em seu art. 4º, inciso I, alínea e, que a LDO também disporá sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, não o faz sem a convicção exarada pelo legislador de que esse é o caminho mais seguro para o alcance de políticas públicas permeadas pela eficácia, eficiência e economicidade. Assim, **o fato de a Lei de Diretrizes Orçamentárias ainda não estabelecer normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento ou, ainda, de não existir um sistema integrado que controle o custo das ações empreendidas e o valor público gerado a partir dos resultados alcançados, implica na condição de um estado com maior dificuldade para priorizar e suprir as demandas que lhe são afetas.** Dessa forma, reputo pertinente a **Recomendação nº 06.**

**DEMONSTRATIVO DA ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA E DESCUMPRIMENTO DO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

*Recomendação nº 15: Ao Poder Executivo Estadual, que demonstre a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LOA.”*

*Recomendação nº 16: À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do Estado a demonstração do efetivo acréscimo de arrecadação atingido por meio das medidas de compensação, bem como os cálculos evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado.*

Segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, não obstante o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita constante da Lei Orçamentária Anual 2020 evidenciar renúncia de receitas nos setores da indústria e do comércio no exercício de aproximadamente R\$ 1.204.062.197, **não foi atendida qualquer das condições alternativas do art. 14, incisos I e II, da LRF<sup>3</sup>.**

---

<sup>3</sup> Art. 14 da LRF. “A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

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

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

**- VOTO CONS. EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA –**

**A inadequação do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita para fins de cumprimento do art. 14 da LRF já foi objeto de ressalvas às contas do governador de 2019.**

**O Governo do estado insiste em alegar que, ao considerar em termos líquidos os impactos orçamentário-financeiros oriundos de renúncia de receitas na LOA e na LDO, já está a cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Em nota ao indigitado Demonstrativo, o Governo explicita:

Todos os incentivos fiscais planejados têm por premissa considerar como receita potencial arrecadada apenas o valor líquido, excluídos os benefícios fiscais concedidos. Logo, as receitas previstas nas metas fiscais consideram a efetiva capacidade arrecadatória dos beneficiários dos incentivos. Isso implica dizer que não há possibilidade de despesas públicas serem comprometidas com as receitas renunciadas. Consta, ainda, indicação no demonstrativo das metas fiscais projetadas para os próximos exercícios de que as receitas estão líquidas dos incentivos fiscais concedidos. Tais medidas estão de acordo com o disposto no art. 14 caput e inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE discordou, salientando que o art. 14, inciso I, da LRF pressupõe a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, **o que não foi feito – não sem descumprir o princípio do orçamento bruto, insculpido no art. 6º da Lei nº 4.320/64<sup>4</sup>.**

Em consonância com o entendimento da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, entendo que **o Governo do Estado do Ceará não logrou êxito em demonstrar ter sido a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetou as metas de resultado fiscal, não atendendo o art. 14, inciso I, da LRF. Não é bastante a alegação de que, ao fixar as metas fiscais, já foi considerado o impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita.** Não foi outro o entendimento do TCU – a exemplo do Acórdão nº 747/2010-Pleno/TCU, de relatoria do Ministro Augusto Nardes – e do TCE/CE nas prestações de contas de governo dos últimos exercícios – como foi o caso do Parecer Prévio nº 00078/2020, do Parecer Prévio nº 00043/2019 e do Parecer Prévio nº 00001/2018, relativos às contas de governo dos exercícios de 2019, 2018 e 2017, respectivamente.

**Destarte, reforço as Recomendação nºs 15 e 16.**

**NÃO DISPONIBILIZAÇÃO DE INDICADORES RELATIVOS ÀS ATIVIDADES DE COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA**

*Recomendação nº 11: À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendados a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade da*

---

<sup>4</sup> “Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.”

**- VOTO CONS. EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA –**

*Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recolhimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.*

**A disponibilização de indicadores relativos às atividades de cobrança da dívida ativa já foi objeto de ressalva às contas do governador de 2019, não tendo o Governo do estado atendido à recomendação sob a justificativa de que o Portal da Dívida Ativa, apesar de operacional, “não é publicado na internet por questões de segurança”.**

Tal justificativa não foi acolhida pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE nem pela Procuradoria de Contas/MPC/TCE-CE – entendimento ao qual me filio.

O uso da tecnologia na coleta e análise de dados vem paulatina e continuamente aperfeiçoando a gestão pública, municiando os gestores de órgãos e/ou entes públicos com toda a sorte de informações, algumas delas com potencialidade para organizar e direcionar a gestão, integrar o planejamento estratégico e dar auxílio à tomada de decisão. **Temas complexos e de extrema importância para o Estado, como a gestão de sua dívida ativa (tributária ou não), devem, na medida do possível, seguir essa tendência.**

Modernizar os sistemas informatizados de controle e gestão da dívida ativa do estado – tornando viável o acompanhamento em tempo real da evolução de sua cobrança, com a possibilidade de emissão de relatórios e de indicadores de resultados –, **mais do que medida de planejamento e acompanhamento do recebimento desses créditos, trata-se de medida que se volta a evitar a prescrição deles**, contribuindo, assim, para a **preservação do patrimônio público estadual**. Além do mais, disponibilizar tais dados para a sociedade, fortifica a **transparência da gestão da dívida ativa** e torna possível o **controle social**.

**Deveras pertinente, pois, a Recomendação nº 11.**

**GOVERNANÇA FISCAL DA RENÚNCIA DE RECEITA****INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DE INSTITUIÇÃO, CONCESSÃO, AVALIAÇÃO E CONTROLE DE RENÚNCIAS FISCAIS**

*Recomendação nº 49: Ao Poder Executivo, que institucionalize formal e juridicamente (por meio de lei, decreto, resolução etc.) o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, definindo e distribuindo as competências dos órgãos e as atribuições dos atores envolvidos.*

**O processo de instituição, avaliação, concessão, monitoramento e controle da renúncia fiscal, ao menos concernente às renúncias de receitas decorrentes do Programa do Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI aparentemente está suficientemente institucionalizado, formal e juridicamente.**

No entanto, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE **atentou para a necessidade de que as renúncias de receitas não decorrentes de programas sejam submetidas a procedimento similar - o que, como por ela constatado, não ocorre**, haja vista o entendimento da Secretaria da Fazenda – Sefaz ser o de que “somente devem ser acompanhados os benefícios fiscais de caráter não geral decorrentes de Programa, no caso do Estado do Ceará, o FDI.”

**- VOTO CONS. EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA –**

Como expressei na análise das contas de governo do ano passado, a qual fui relator, volto a **ressaltar a relevância da institucionalização do processo de instituição, avaliação, concessão, monitoramento e controle das renúncias fiscais para a gestão e controle – inclusive o social – e accountability desses recursos.** Em vista do exposto, **repiso a Recomendação nº 49.**

**PLANOS E OBJETIVOS NA POLÍTICA DE RENÚNCIA FISCAL DO ESTADO DO CEARÁ**

*Recomendação nº 50: Ao Poder Executivo, que formalize diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do estado, de modo a permitir o planejamento estratégico de médio e longo prazo, a alocação eficiente dos recursos (financeiros, de materiais e equipamentos, de sistemas e de pessoas) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais e a sua devida operacionalização.*

As políticas de renúncias fiscais devem integrar o planejamento estratégico das ações governamentais e **devem elas mesmas se sujeitarem a um planejamento estratégico, com objetivos, prioridades e metas,** que irão a um só tempo orientar as ações governamentais e apoiar o monitoramento e o controle da política de renúncia, propiciando que ela atinja os resultados esperados com maior economicidade e eficiência.

**A necessidade de planejamento de médio e longo prazo da renúncia fiscal foi objeto de ressalva às contas do governador de 2019, tendo o Governo do Estado do Ceará a atendido parcialmente, adequando a sua política de renúncia fiscal, “concebendo novo modelo cujas diretrizes, prioridades e definição de metas estão formalmente dispostas na Lei nº 17.360, de 21 de dezembro de 2020 e na Lei nº 17.361, de 21 de dezembro de 2020.”**

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE **bem evidenciou ser imprescindível revisar o PPA 2020-2023 no que atine aos programas da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho do Estado do Ceará - SEDET e da Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará – ADECE, em razão das novas competências assumidas, com a consequente revisão dos seus indicadores de resultados, de suas metas físicas e financeiras.**

À vista disso, acho por bem **reafirmar a Recomendação nº 50.**

**DIVULGAÇÃO DO RETORNO DAS POLÍTICAS DE RENÚNCIA FISCAL PARA A SOCIEDADE, ALÉM DAS METODOLOGIAS UTILIZADAS PELOS ÓRGÃOS ESTADUAIS PARA AVALIAR A EFICIÊNCIA, A EFICÁCIA E A EFETIVIDADE DAS RENÚNCIAS FISCAIS**

*Recomendação nº 52: Ao Poder Executivo que divulgue, ainda que de modo geral, o retorno das políticas de renúncia fiscal para a sociedade, além das metodologias utilizadas pelos órgãos estaduais, nos momentos da concessão, do monitoramento e do controle, para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das renúncias fiscais concedidas a beneficiários específicos e dos programas de renúncia como um todo.*

Registrei na análise das contas de governo do ano passado, a qual fui relator, a **imprescindibilidade de maior transparência e publicidade ao processo de gestão das**

**- VOTO CONS. EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA –**

**renúncias tributárias como um todo, inclusive quanto às metodologias utilizadas pelos órgãos estaduais na concessão, monitoramento e controle das renúncias.**

**Nada obstante o Governo do Estado ter alegado estar em tratativas com o Instituto de Estratégia e Pesquisa Econômica do Estado do Ceará - Ipece para firmar no presente ano convênio de cooperação técnica com a finalidade de formalizar novo modelo de avaliação da política de renúncia de receitas, estabelecendo diretrizes para avaliação dos resultados e impacto, o Estado do Ceará tem bastante o que aprimorar em questões de transparência e publicidade da receita por ele renunciada e quanto a isso o Governo do estado silenciou.**

**Reitero, pois, a Recomendação nº 52.**

**TRANSPARÊNCIA E A DIVULGAÇÃO NO PORTAL DE DADOS ABERTOS**

*Recomendação nº 47: Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.*

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, nas contas de governo do ano passado, constatou que **a maior parte dos dados apresentados são procedentes da Secretaria da Fazenda ou da Secretaria do Planejamento e Gestão**, havendo uma **carência de dados referentes a temas outros, também relevantes e prioritários na atuação estatal.**

Além do mais, rematou a sua análise com a necessidade de que seja dada **ampla divulgação ao portal de dados abertos a toda a população**, que seja incentivado o controle social, seja por meio de consulta aos dados seja mediante o desenvolvimento de aplicativos.

**Nada obstante os avanços com a criação do aplicativo “Ceará App”, que facilitou o acesso a diversos serviços públicos, e a criação de consulta na plataforma “Ceará Transparente” para a divulgação de dados referentes aos gastos estaduais para atender às demandas decorrentes da pandemia de Covid-19, a concentração de dados abertos oriundos da Secretaria da Fazenda e da Secretaria de Planejamento e Gestão e a conseqüente carência de dados de outras Secretarias e órgãos do estado repetiu-se na análise das contas de governo do corrente ano, motivo pelo qual **secundo a Recomendação nº 47.****

Desta feita, **acompanho o Voto do relator** pela emissão de Parecer Prévio favorável à **aprovação com ressalvas**, pela Assembleia Legislativa, das contas do Exmo. Senhor Governador do Estado do Ceará, Camilo de Sobreira Santana, referentes ao exercício 2020, **com as recomendações ali consignadas.**

É como voto.

Fortaleza, 31 de agosto de 2021.

---

**Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima**