

PROCESSO Nº: 01236/2021-0

ESPÉCIE PROCESSUAL: CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ
EXERCÍCIO: 2020

INTERESSADO: CAMILO SOBREIRA DE SANTANA

RELATOR: ROLDEN QUEIROZ

DECLARAÇÃO DE VOTO: SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

DECLARAÇÃO DE VOTO

Fortaleza, 31 de agosto de 2021.

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

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, Excelentíssimo Senhor Governador Camilo Sobreira de Santana, referente ao exercício financeiro de 2020, 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 dia 04 de agosto de 2021, a Diretoria 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 2020. Em seu último capítulo, referente às **Ressalvas e Recomendações alusivas ao exercício de 2020**, a Unidade Técnica apontou a existência de **48 (quarenta e oito) ressalvas e 49 (quarenta e nove) recomendações** a serem sugeridas, ao passo que, no exercício de 2019, foram consignadas **13 (treze) ressalvas e 25 (vinte e cinco) ocorrências e 40 (quarenta) recomendações**.

Nesse aspecto, considerando que a Equipe Técnica não utilizou, para o exercício de 2020, o uso da nomenclatura “ocorrência”, passando a tratar todas as impropriedades que afrontam direta ou indiretamente, normas, regras ou princípios existentes no nosso ordenamento jurídico, como “ressalvas”, em consonância com o §3º-A, art. 30, do Regimento Interno deste Tribunal, esta Conselheira endossa, na íntegra, as **48 (quarenta e oito) ressalvas e 49 (quarenta e nove) recomendações sugeridas**.

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. Júlio César Rola Saraiva que, em diversos pontos, aprofundou a análise das inconsistências verificadas pela Unidade Técnica deste Tribunal. Inclusive, robustecendo os posicionamentos desta Conselheira trazidos em outras Declarações de Votos de exercícios anteriores, bem como nesta manifestação. O Ministério Público de Contas no seu Parecer propôs **17 (dezesete) recomendações**, parte delas convergem com as recomendações da Unidade Técnica, desta forma esta Conselheira acompanha as recomendações consignadas na manifestação do Órgão Ministerial que não tenham sido sugeridas pela Unidade Técnica.

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 2020, além de outras questões merecedoras de uma maior ênfase, sem deixar de endossar aquelas que foram catalogadas pela Diretoria de Contas de Governo, com as quais guardamos consonância e pelo *Parquet* de Contas e que embasarão meu voto referente ao Parecer Prévio.

1. DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS RECEITAS E DESPESAS RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DO COVID-19

O ano de 2020 foi marcado pela pandemia do novo coronavírus “SARS-CoV-2”, gerando uma série de impactos negativos para a economia nacional, como a retração na arrecadação dos tributos, fechamento de estabelecimentos comerciais, diminuição dos postos de trabalhos, dentre outras consequências.

Diante da atipicidade vivenciada, a União, em apoio ao Estado do Ceará, destinou a quantia de **R\$ 2.231.962.781,54 (dois bilhões, duzentos e trinta e um milhões, novecentos e sessenta e dois mil, setecentos e oitenta e um reais e cinquenta e quatro centavos)** para o enfrentamento da pandemia, cujo detalhamento por natureza evidenciou a seguinte divisão:

Natureza da Receita	Especificação Detalhada	Arrecadado
1718039102	Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo - Combate a COVID-19	403.663.261,55
1718046102	Outras Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS - Combate COVID-19	13.200.000,00
1718121102	Transferências do FNAS - Combate COVID-19	1.879.650,00
1718991106	Apoio Financeiro - Compensação Redução FPE - MP 938/2020	498.933.497,17
1718991107	Auxílio Financeiro para Saúde e Assistência Social	300.298.545,28
1718991108	Transferência para Mitigação dos Efeitos Financeiros da COVID-19	918.821.342,88
1718991111	Transferências Emergenciais ao Setor Cultural - Lei Aldir Blanc	73.985.477,66
2418039102	Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo - Combate COVID-19	20.719.127,00
2418121102	Transferências do FNAS - Combate a COVID-19	461.880,00
Total		2.231.962.781,54

Fonte: Retirado do Relatório Técnico da Gerência de Contas de Governo – Tabela 47.

No contexto da arrecadação, o Relatório Técnico evidenciou que R\$ 740.222.463,83 (setecentos e quarenta milhões, duzentos e vinte e dois mil, quatrocentos e sessenta e três reais e oitenta e três centavos) tinham como destinação as **despesas de combate direto ao COVID19**, representando 33,16% dos recursos totais, ao passo que o montante remanescente, na ordem de R\$ 1.491.740.317,71 (um bilhão, quatrocentos e noventa e um milhões, setecentos e quarenta mil, trezentos e dezessete reais e setenta e um centavos) foi direcionada à **mitigação dos efeitos econômicos e financeiros decorrentes da pandemia**.

No que se refere à execução da despesa, a Equipe Técnica apontou que o montante despendido totalizou R\$ 2.022.872.293,39 (dois bilhões, vinte e dois milhões, oitocentos e setenta e dois mil, duzentos e noventa e três reais e trinta e nove centavos), divididas em diferentes classificações orçamentárias. A tabela, a seguir, apresenta as despesas empenhadas por função e detalhadas por fonte de recursos:

Função	Fonte	Valor Empenhado	%
10 - SAÚDE	29100 - OUT. FONTES, RECURSOS PROVENIENTES DO SUS	351.218.955,93	17,36%

	10008 - RECURSOS ORDINÁRIOS - AUXÍLIO FINANCEIRO PARA SAÚDE	279.225.044,38	13,80%
	24859 - OUT. FONTES, OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - TESOIRO	179.154.196,06	8,86%
	10000 - TESOIRO, RECURSOS ORDINÁRIOS	48.963.891,36	2,42%
	69100 - RECURSOS PROVENIENTES DO SUS	43.235.670,79	2,14%
	10002 - RECURSOS ORDINÁRIOS PARA PROJETOS PRIORITÁRIOS	40.054.244,02	1,98%
	10100 - TESOIRO, COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	30.786.438,00	1,52%
	27000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	2.094.721,45	0,10%
	67000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	1.445.653,34	0,07%
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	10009 - RECURSOS ORDINÁRIOS - MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID-19	604.821.342,88	29,90%
09 PREVIDÊNCIA SOCIAL	10009 - RECURSOS ORDINÁRIOS - MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID-19	314.000.000,00	15,52%
13 - CULTURA	29204 - REPASSE FUNDO A FUNDO - Auxílio ao Setor Cultural - Aldir Blanc	68.618.976,54	3,39%
	10000 - TESOIRO, RECURSOS ORDINÁRIOS	242.482,06	0,01%
	27000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	204.388,80	0,01%
08 ASSISTÊNCIA SOCIAL	10008 - RECURSOS ORDINÁRIOS - AUXÍLIO FINANCEIRO PARA SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL	20.986.092,94	1,04%
	11000 - TESOIRO, RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP	9.223.700,00	0,46%
	29200 - OUT. FONTES, REPASSE FUNDO A FUNDO - FNAS	1.253.895,56	0,06%
	69200 - REPASSE FUNDO A FUNDO - FNAS	767.186,13	0,04%
26 TRANSPORTE	67000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	16.774.200,00	0,83%
17 SANEAMENTO	27000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	6.438.332,92	0,32%
04 ADMINISTRAÇÃO	10000 - TESOIRO, RECURSOS ORDINÁRIOS	2.499.955,28	0,12%
	10100 - TESOIRO, COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	499.797,50	0,02%
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	10000 - TESOIRO, RECURSOS ORDINÁRIOS	338.844,40	0,02%
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	10000 - TESOIRO, RECURSOS ORDINÁRIOS	24.283,05	0,00%
	Total	2.022.872.293,39	100,00%

Fonte: Retirado do Relatório Técnico da Gerência de Contas de Governo – Tabela 54.

Após empreender análise sobre os gastos realizados, chamou a atenção da Equipe Técnica que os recursos repassados pela União na fonte **10009 – RECURSOS ORDINÁRIOS – MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID-19**, da ordem de R\$ 918.821.342,88 (novecentos e dezoito milhões, oitocentos e vinte e um mil, trezentos e quarenta e dois reais e oitenta e oito centavos), foram utilizados para pagamento de pessoal ativo e inativo que não se encontravam diretamente relacionados às atividades de combate pandemia do COVID-19.

Instado a se manifestar sobre o questionamento, o Governo do Estado do Ceará encaminhou esclarecimentos por meio do Ofício nº 276/2021, nos seguintes termos:

Análise da Comissão do PASF: A Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME, de 02 de junho de 2020, trata de orientações aos entes da Federação quanto à contabilização e ao tratamento fiscal dos recursos recebidos e aplicados no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). Quanto às classificações orçamentárias das receitas e das despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia, tal norma prevê que: [...]

27. Diante do exposto, R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões) serão destinados para ações de saúde e assistência social, podendo ser utilizado inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Já os R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões) serão destinados para aplicação em ações diversas ao enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.

28. Por se tratar de transferência de recursos da União aos estados, DF e municípios e, como não há classificação de natureza da receita que identifique esses recursos, as receitas recebidas pelos entes deverão ser registradas na Natureza de Receita 1.7.1.8.99.1.0 - Outras Transferências da União.

29. Em relação à classificação por fonte de recursos, as receitas recebidas com base no inciso I do art. 5º deverão ser identificadas com fonte de recursos específica, tendo em vista a destinação estabelecida na Lei Complementar.

30. Quanto aos recursos recebidos com base no inciso II do art. 5º, como não há destinação estabelecida na Lei, entendemos que são recursos de livre alocação e, portanto, não há necessidade de criação de fontes de recursos para a sua classificação. (...)” No tocante ao recebimento pelo Estado do Ceará de transferências de recursos federais autorizadas pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV2 (Covid-19) foram criadas as fontes de recursos: [...]

• "10009 RECURSOS ORDINÁRIOS MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID 19" para identificação das receitas recebidas com base no inciso II do art. 5º da Lei Complementar nº 173/2020, sem destinação estabelecida e de livre alocação.

Portanto, conforme previsão supra exposta, não houve violação de norma legal na utilização de recursos da fonte '10009 RECURSOS ORDINÁRIOS MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID 19', dado que se trata de recurso sem destinação estabelecida e de livre alocação, conforme Lei Complementar nº 173/2020 que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19 e orientação prevista na Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME, que trata das orientações aos entes da Federação quanto à contabilização e ao tratamento fiscal dos recursos recebidos e aplicados no enfrentamento da pandemia. Evidências: Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19); Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME, de 02 de junho de 2020, que trata de orientações aos entes da Federação quanto à contabilização e ao tratamento fiscal dos recursos recebidos e aplicados no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).

Como visto, o Governo do Estado entendeu que não houve violação à norma legal na utilização de recursos da referida fonte, visto que o recurso não possuía destinação estabelecida e seria de livre alocação, conforme a Lei Complementar nº 173/2020. A

manifestação foi parcialmente acatada pelo Corpo Técnico no sentido de que não houve transgressão à legislação, contudo, ponderou que os gastos deveriam ser priorizados no combate direto à pandemia, motivo pelo qual reputou necessária a emissão de ressalva e recomendação de ajuste, o que contou com a anuência do Ministério Público de Contas. Nesse sentido, foi a conclusão técnica, senão vejamos:

313. De fato, não foi verificado descumprimento de norma legal na utilização dos recursos. O aspecto avaliado na ocorrência refere-se ao não emprego dos recursos diretamente na área da saúde no combate à pandemia do COVID-19, considerando a necessidade de priorização de gastos nessa área e a urgência da situação de calamidade pública.

314. Diante do exposto, faz-se necessária a emissão de recomendação, a qual será incluída no capítulo referente às ocorrências e ressalvas referentes ao exercício de 2020. (grifos nossos)

Sobre a questão, de fato, não obstante a norma de regência, Lei Complementar nº 173/2020, que firmou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARSCoV-2 (Covid-19), não ter vinculado a aplicação dos valores repassados, **merece crítica a baixa cobertura das ações voltadas ao enfrentamento da pandemia, sobretudo, quanto à falta de ênfase nas ações da área da Saúde.** No mesmo sentido pontuou o *Parquet* de Contas:

“...cabe ratificar a crítica técnica, pois, não obstante os recursos em questão serem de livre alocação, por óbvio, deveriam ter sido empregados diretamente nas ações contra a pandemia, em razão, inclusive, da urgência e da gravidade da situação epidemiológica em nosso Estado.”

Desse modo, corroboro o posicionamento técnico e ministerial quanto à sugestão de ressalva técnica e respectiva recomendação, de nº 13 do Relatório Técnico, a seguir reproduzida:

Ao Poder Executivo, que, no caso de situação de calamidade pública, gerencie os recursos arrecadados de forma eficiente, mesmo os não vinculados a despesas específicas, destinando-os prioritariamente ao combate e mitigação dos efeitos decorrentes.

2. TÓPICOS RELACIONADOS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.1 – 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, deficits 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 2020, o Estado do Ceará, segundo o Demonstrativo do Resultado Primário do RREO do 6º bimestre de 2020, apresentou um superavit primário de **R\$ 2.396.769.664,95** com base na metodologia adotada na LDO de 2020 (**Lei nº 16.944, de 17**

de julho de 2019), que permite retirar do cálculo as despesas com Programas de Infraestrutura, combate à seca e investimento das empresas estatais, superando, portanto, à meta prevista, que foi de um superávit de **R\$ 694.781.000,00**.

No que tange ainda ao cálculo do resultado primário, é importante observar que o mesmo não seguiu a metodologia estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional. O Órgão Instrutivo empregando a metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF apurou um *superávit* de **R\$ 1.698.697.751,94**, conforme se observa na **tabela abaixo retirada do relatório técnico**:

TABELA 15- Cálculo do Resultado Primário (R\$ 1,00)

Cálculo	Metodologias	
	LDO 2020(a-d)	MDF(a-b)
Receitas Primárias (a)	26.732.532.697,00	26.732.532.697,00
Despesas Primárias (b)	25.033.834.945,06	25.033.834.945,06
Programas de Infraestrutura (c)	698.071.913,01	-
Despesa Primária deduzidos os programas de Infraestrutura (d)=(b-c)	24.335.763.032,05	-
(=) Resultado Primário	2.396.769.664,95	1.698.697.751,94

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e nominal (anexo 6 do RREO)

Quero aqui enfatizar a observação da Unidade Técnica, com relação a este ponto:

101. Por sua vez, considerando a metodologia prevista no MDF, o resultado apurado foi um superávit de R\$ 1.698.697.751,94, demonstrado na tabela seguinte. **Ajustando os valores da LDO pela mesma sistemática, tem-se um valor de R\$ 59.084.000,00** como meta de resultado primário. Assim, utilizando ambas as metodologias, verifica-se o cumprimento da meta de resultado primário pelo Estado no período em análise. (grifo nosso)

Apenas para rememorar, segue a tabela abaixo onde é discriminado o Resultado Primário dos últimos dez anos considerando o resultado apresentado pelo Governo, o resultado segundo o MDF, bem como a meta prevista na LDO:

ANO	RES. PRIMÁRIO GOVERNO	RES. PRIMÁRIO STN	META PREVISTA LDO
2011	R\$ 1.881.418.972,44	R\$ 328.555.258,94	R\$ 13.472.000,00
2012	R\$ 621.068.460,20	-R\$ 232.706.624,59	R\$ 262.000.000,00
2013	R\$ 746.171.699,87	-R\$ 125.491.570,33	R\$ 313.459.000,00
2014	R\$ 455.335.069,85	- R\$ 1.522.995.781,21	R\$ 347.763.000,00
2015	R\$ 460.810.827,0	- R\$ 992.945.340	R\$ 452.740.000,00
2016	R\$ 1.817.662.367,03	R\$ 890.029.674,33	R\$ 480.464.000,00
2017	R\$ 1.047.392.833,21	- R\$ 130.269.524,03	R\$ 460.282.000,00
2018	R\$ 495.496.628,89	- 485.099.021,76	R\$ 507.233.000,00
2019	R\$ 2.052.687.239,82	R\$ 1.302.301.783,36	R\$ 597.707.000,00
2020	R\$ 2.396.769.664,95	R\$ 1.698.697.751,94	R\$ 694.781.000,00

Segundo se observa, **o Resultado Primário real**, que segue a metologia dos Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN, **foi deficitário nos anos de 2012, 2013, 2014, 2015, 2017**

e 2018, revelando que esse indicador fiscal (resultado primário) apresentado pelo Governo **não** é parâmetro para comparar a situação fiscal do Estado com outros entes da federação.

E em que consiste essa desconformidade no cálculo apurado? Verificou-se que o Estado do Ceará se utilizou, nos anos anteriores e em 2020, 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, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 e ainda consta **NOVAMENTE**, na LDO de 2020, conforme se observa no trecho extraído da respectiva peça orçamentária:

Art. 20. A metodologia de cálculo de apuração do resultado primário, a ser utilizada na elaboração, aprovação e execução da Lei Orçamentária de 2020, deverá ser obtida pela diferença entre a receita realizada e a despesa liquidada, não financeira, e expressa em percentual do Produto Interno Bruto – PIB estadual, observada discriminação prevista na forma do inciso II, §2º, art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, no Anexo I – Anexo de Metas Fiscais que integra esta Lei, deduzidos os programas, os projetos e as atividades identificados na Lei Orçamentária Anual, que estejam qualificados pelo identificador de Resultado Primário RP2, RP3, RP4 e RP5, de que trata o §12 do art. 10 desta Lei.

É bem verdade que o abatimento das despesas com investimentos, convivência com a seca e investimento das empresas estatais 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.

Apesar, da Unidade Técnica afirmar que o Pleno desta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 0185/2016, baseado no voto do relator, considerou regular a utilização da metodologia prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, por entender que o cálculo utilizado para aferição foi o mesmo da determinação da meta, destacando ainda que foi divulgada nota explicativa, informando os valores de meta e aferição de acordo com o MDF, viabilizando, assim, a comparabilidade com os demais entes da federação, o que foi efetivamente divulgado para a sociedade é que a meta de resultado primário era de um superávit de **R\$ 694.781.000,00** e não um *superávit* de **R\$ 59.084.000,00**, ou seja, de fato o Estado deixa de colocar claramente para todos e de forma transparente esse indicador, além de que estaria reconhecendo que o Estado vem há anos com resultado primário deficitário.

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.

Desse modo, entendo que a presente questão deve ser objeto de ressalvas às contas, com a aposição da seguinte **recomendação**:

Ao Poder Executivo que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabeleça as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social.

2.2 – RESULTADO NOMINAL

O Resultado Nominal representa a diferença entre as receitas e as despesas totais (financeiras e não financeiras) de um ente público.

Ao analisar o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2020, verifica-se que o Resultado Nominal apresentado foi de **R\$ 2.001.871.162,25** cumprindo desta forma a meta prevista que era de um superávit de **R\$ 267.801.770,94**, contudo, é importante, frisar que a referida meta foi fruto de uma alteração na LDO realizada pela **Lei nº 17.346, de 11 de dezembro de 2020**, conforme pode ser observado no posicionamento da Unidade Técnica nos seguintes termos:

A meta estipulada inicialmente pela LDO de 2020 foi um deficit de R\$ 367.895.000,00. Posteriormente, a Lei nº 17.346, de 11 de dezembro de 2020, alterou a meta para um superávit de R\$ 267.801.770,94. No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2020, o Resultado Nominal apresentado foi de R\$ 2.001.871.162,25, constatando-se o cumprimento da meta no período em análise. Caso seja considerada a metodologia do MDF, o valor do Resultado Nominal corresponde a R\$ 1.303.799.249,24, verificando-se também o cumprimento da meta por este mesmo critério (déficit de R\$ 367.895.000,00).

Em relação a essa alteração da meta do Resultado Nominal, é importante destacar que o resultado nominal é calculado e divulgado durante **seis vezes** a cada ano tendo em vista que ele integra o Relatório Resumido de execução orçamentária (RREO).

Ao analisar o RREO dos cinco primeiros bimestres de 2019, observa-se que a meta de resultado nominal era de um deficit de **R\$ 367.895.000,00**, entretanto, no RREO do último bimestre essa meta foi alterada para um **superávit de R\$ 267.801.770,94**, ou seja, ocorreu a alteração da meta estipulada perto do término do exercício financeiro.

O Poder Executivo teve a oportunidade de durante o exercício acompanhar os indicadores previstos na LDO, principalmente as metas previstas que são baseadas em projeções elaboradas pelo próprio governo e não é boa prática alterar a referida meta, após iniciado o último mês do exercício.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, incluiu dispositivos para que a LDO contemplasse anexos de metas fiscais com o objetivo de buscar o equilíbrio orçamentário e financeiro das contas públicas, segundo se observa:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e (...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas **metas anuais**, em valores correntes e constantes, **relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública**, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (grifo nosso).

Dessa forma, considerando que tal fato já foi verificado nas Contas de Governo de 2019, acompanho a recomendação proferida pelo Relator, Conselheiro Rholden Queiroz, cujo teor é semelhante à seguinte redação:

Ao Poder Executivo adote medidas e ferramentas mais eficientes para o devido planejamento e controle da execução orçamentária, inclusive empregando as limitações previstas no art. 9º da LRF, de modo a evitar a reprovável alteração

casuística das metas inicialmente fixadas, no intuito deliberado de viabilizar o seu cumprimento.

2.3 – DESPESA DE PESSOAL E RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

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).

O papel dos Tribunais de Contas com a Lei de Responsabilidade Fiscal, passou a ter uma maior abrangência em termos de fiscalização, dessa forma, entendo que qualquer decisão que venha no sentido de flexibilizar o que está inserido no referido dispositivo legal, deve ser cuidadosamente e imediatamente analisado pelos Tribunais de Contas.

Nesse contexto, 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.

É importante reforçar que **o montante de pensionistas contabilizado no Demonstrativo da Despesa de Pessoal do Poder Executivo está amparado na referida Resolução que DETERMINA a exclusão de todos os pensionistas não importando se são financiados com recursos vinculados ou não, ferindo claramente o que determina os Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal, senão vejamos.**

Ao se verificar o Demonstrativo das Despesas com Pessoal, se observa que o mesmo **NÃO** foi elaborado nos moldes das Portarias da STN, tendo em vista que nos Manuais de

Demonstrativos Fiscais da STN, os valores com pensionistas que podem ser deduzidos da despesa de pessoal são **exatamente aqueles pensionistas custeadas com recursos vinculados**, ou seja, existe uma parcela de pensionistas que não entra no cálculo do limite, conforme se observa em um trecho do Manual de Demonstrativos Fiscais, *in verbis*:

04.01.02.02 Despesas deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal para cálculo da Despesa Total com Pessoal

No demonstrativo em referência serão **deduzidas (não computadas⁴²⁴)** apenas as seguintes despesas com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas:

- a) indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas;
- b) decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais;
- c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores; e
- d) **com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados**, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. (grifo nosso)

Não poderão ser deduzidos:

a) as despesas com pessoal inativo e pensionista, custeadas com recursos não vinculados;

b) os valores transferidos a outro Ente da Federação para fins da **compensação financeira** de que trata o §9º do art. 201 da Constituição uma vez que esses valores não são computados como despesas com pessoal. Em contrapartida, as despesas com pagamento de inativos e pensionistas, custeadas com os valores recebidos, decorrentes dessa transferência, poderão ser deduzidas pelo ente recebedor;

c) o Imposto de Renda Retido na Fonte, uma vez que, do ponto de vista do ente empregador, o **IRRF** não é despesa, mas receita tributária. De outra forma, a despesa com a remuneração bruta do servidor, a qual engloba o valor que, em um momento posterior, será retido para pagamento do IRRF, é despesa com pessoal. (grifo nosso)

Ademais, importante deixar claro que nos Manuais da STN, que orientam a elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, bem como outros demonstrativos, quando afirma quais despesas podem ser deduzidas ou não para efeito de limite da despesa de pessoal obedece exatamente o que está previsto nos arts. 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, transcritos 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.

§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"

(...)

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

§1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, **não serão computadas as despesas:**

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do §6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o §2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, **custeadas por recursos provenientes:**

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o §9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do §1º as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.(grifo nosso)

Fica claro que nem todas as despesas com pensionistas, segundo os Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN, bem como estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, podem ser deduzidas da despesa de pessoal.

Isto posto, é notório que a **Resolução nº 2.230/2010 deste Tribunal**, surgiu como uma forma **de flexibilizar o que determina os Manuais da STN e os arts. 18 e 19 da LRF, quando se fala em limite de despesa de pessoal.**

Segundo o Relatório da Unidade Técnica, a despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo, chegou ao patamar de **40,55%** da Receita Corrente Líquida ajustada, abaixo, portanto, dos **limites máximo (48,60%), prudencial (46,17%) e de alerta (43,74%)** previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação aos limites de despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo, é importante mencionar que esses limites estão em consonância com o que foi determinado pela **LDO de 2020 (Lei nº 16.944, de 17 de julho de 2019)**, a saber:

Art. 67. Para os fins do disposto nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida - RCL:

I – no Poder Executivo: 48,6 % (quarenta e oito vírgula seis por cento);

II – no Poder Judiciário: 6,0% (seis por cento);

III – no Poder Legislativo: 3,4 % (três vírgula quatro por cento), sendo:

a) na Assembleia Legislativa: 2,34% (dois vírgula trinta e quatro por cento);

b) no Tribunal de Contas do Estado: 1,06% (um vírgula zero seis por cento);

IV – no Ministério Público: 2,0% (dois por cento). (grifo nosso)

Ocorre que, **com o advento da emenda Constitucional Estadual nº 92/2017**, esse dispositivo da LDO que fixou como limite máximo de despesa com pessoal do **Poder executivo em 48,6% e 3,4%** para o **Poder Legislativo, deveria ter sido alterado** tendo em vista que, com a extinção do TCM, o limite da despesa com pessoal do Poder Executivo **deveria ser 49% e não 48,6%.**

A Lei Complementar nº 101/2000, no seu art. 20, deixa claro quanto a repartição dos limites globais, em termos de percentuais de despesa de pessoal, em relação a Receita Corrente Líquida, conforme se observa, *in verbis*:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; (vide Decreto nº 3.917, de 2001)
- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

- a) **3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;**
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) **49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;**
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão :

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

- a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;
- b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;
- c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

- a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;
- b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do §1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento). (grifos nossos)

Ora, pela leitura do parágrafo 4º, fica evidente que caso o Estado tenha dois Tribunais de Contas será acrescido **0,4% ao Poder Legislativo** e reduzido ao mesmo tempo esse mesmo percentual ao **Poder Executivo**, gerando um Limite máximo de Despesa de pessoal **respectivamente de 3,4% e 48,6%**.

Essa era a situação verificada no Estado do Ceará até a edição da Emenda Constitucional nº 92/2017. Com a entrada em vigor da respectiva emenda, o Tribunal de Contas dos Municípios foi extinto, portanto, passou a existir somente uma Corte de Contas e por consequência, esse percentual de **0,4%** deve ser acrescido ao limite máximo de despesa com pessoal do Poder Executivo, mesmo que a Lei de Responsabilidade Fiscal não traga um dispositivo expresso dos novos limites de despesa com pessoal no âmbito dos Poderes Legislativos e do Poder Executivo no caso de extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios. Não precisava a Lei de Responsabilidade prevê essa possibilidade para saber se o Executivo teria direito ou não ao adicional de **0,4%**.

Atualmente, os únicos Estados em que o Poder Executivo tem o limite máximo de **48,6%** de Despesa de pessoal são exatamente os Estados da Bahia, Goiás e o do Pará, ou seja,

entes da Federação que ainda possuem um Tribunal de Contas dos Estados e um Tribunal de Contas dos Municípios, exatamente em consonância com os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, atribuir um percentual de **48,6% ao Poder Executivo do Estado do Ceará após a vigência de Emenda nº 92/2017**, gera uma situação *sus generis* afrontando diretamente a Lei Complementar nº 101/2000.

Consultando o Demonstrativo da Despesa com pessoal do Poder Executivo em **26/08/2021** no site da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, referente ao último quadrimestre de 2020, observa-se que consta como limite máximo o percentual de **49%** e **quando a LDO fixa 48,6% como limite máximo, revelando, uma discrepância entre o que consta na LDO e o que é verificado no demonstrativo da Despesa com pessoal, inclusive comprometendo a qualidade das informações no portal da transparência em relação aos limites de gastos com pessoal.**

Tal fato causa estranheza, pois não pode o Poder Executivo está com dois limites máximos de despesas com pessoal, pois no Relatório das Contas de Governo se fala que o limite máximo é de **48,6%** em relação a despesas com pessoal, enquanto no site da SEFAZ o limite máximo de despesa com pessoal é de **49%**.

Ainda com relação à despesa com pessoal, é importante mencionar a observação da Diretoria de contas de governo em relação às despesas com as Organizações Sociais, nos seguintes termos:

(...)

Destaca-se a publicação da Portaria nº 233, de 15 de abril de 2019 que estabelece regra transitória em razão da necessidade de definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 da 9ª edição do MDF que trata dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação.

A portaria estabeleceu que excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, os montantes citados no parágrafo anterior não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2021 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente. Entretanto, posteriormente, foi aprovado o Projeto de Decreto Legislativo nº 219/2019 pelo Plenário do Senado Federal, sustando tal portaria, restando a análise da Câmara dos Deputados.

Conforme Relatório de Acompanhamento dos Contratos de Gestão do 2º semestre de 2020, os recursos alocados para custear as despesas com recursos humanos da área fim consideradas como pessoal e encargos sociais foi de R\$ 862.812.000,00, enquanto o montante empenhado totalizou R\$ 762.023.000,00.

Ressalta-se que a recomendação à Secretaria da Fazenda, em relação à avaliação do impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão, no cálculo das despesas com pessoal para fins de cumprimento da LRF, permanece com o status “Em fase de implementação”, considerando os esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado por meio do Ofício nº 276/2021, conforme detalhado no capítulo 6.

No que tange à inclusão ou não das despesas de pessoal das Organizações Sociais nos limites de gastos com pessoal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, entendo como pertinente citar a decisão do TCU em 22/05/2019, mediante o Acórdão nº 1187/2019 - Plenário, nos seguintes termos:

9.5 integrar o Acórdão 2.444/2016-Plenário para informar à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que, de acordo com a 8ª e a 9ª edições do Manual de Demonstrativos Fiscais publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem como orientação contida

na Portaria 233/2015 do Ministério da Economia, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal, e que o cumprimento dessa orientação da STN poderá ser avaliado pelo TCU no âmbito dos processos de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal;

Considerando que o prazo para publicação do RGF do primeiro quadrimestre é até 30/05/2020, considerando ainda que a referida decisão foi de 22/05/2019, é salutar que seja **recomendado** à Secretaria da Fazenda que, a partir de 2020, inclua a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal das organizações sociais que exerce atividade-fim no montante de gastos com pessoal para fins de limite na LRF.

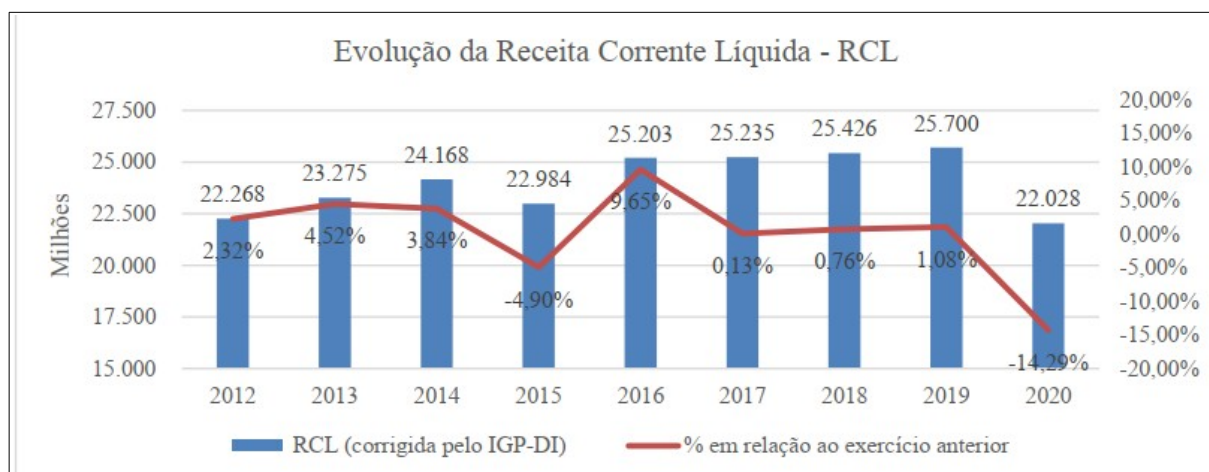
Ademais, entendo também que deve ser **recomendado à Secretaria de Planejamento e Gestão que elabore a Lei Diretrizes Orçamentárias de modo que os limites de despesas com pessoal esteja de acordo com que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, que o limite Máximo de Despesa com Pessoal do Poder Executivo seja de 49% em relação a Receita Corrente Líquida.**

Por fim, gostaria de destacar o comportamento da **despesa com pessoal** nos cinco anos do Poder Executivo, consoante tabela a seguir, segregados entre pessoal ativo e inativo, chamando atenção a evolução verificada no exercício de 2020 em relação a 2019 com os inativos:

	2016	2017	2018	2019	2020
Pessoal Ativo	5.920.452.075,21	6.163.518.852,13	6.974.795.270,26	7.493.403.451,77	7.523.420.184,26
Pessoal Inativo	1.916.783.042,00	2.095.002.860,32	2.285.342.964,01	2.405.218.671,48	2.518.133.633,49

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

Com relação à despesa com pessoal, é relevante mencionar ainda o comportamento da Receita Corrente Líquida nos últimos nove anos detalhada no gráfico abaixo, que trata da Série histórica da Receita Corrente Líquida, extraído do Relatório Técnico:



Fonte: retirado do Relatório Técnico das Contas do Governador, exercício de 2020.

Em relação ao comportamento da RCL, é importante mencionar que perto do final de 2015 foi publicada a Lei Estadual nº 15.878/2015 que permitia a inclusão dos Depósitos Judiciais no cômputo da RCL. No gráfico acima, fica claro que em 2015 houve uma redução da RCL, mas que em 2016 houve um crescimento em virtude da inclusão dessas receitas oriun-

das dos depósitos judiciais, bem como pela arrecadação atípica do ITCD que teve um crescimento em termos nominais de 748,61% comparado ao exercício anterior.

Em 2017, se observa um crescimento da RCL pouco expressivo em relação ao ano anterior e que esse comportamento permaneceu até o final do ano de 2019, contudo, em 2020, há uma redução significativa de **14,29%** em relação ao ano de 2019 influenciada diretamente pelo efeito da Pandemia decorrente da COVID que impactou de forma negativa na arrecadação do Estado.

2.4 – PUBLICAÇÃO DO RGF E DO RREO

Todos os anos nas Contas de Governo se observa que o RGF do último quadrimestre e o RREO do último bimestre do Poder Executivo são publicados com dados provisórios, **apenas para cumprir os prazos estabelecidos pela LRF** e depois são republicados com dados definitivos fora do prazo e este tribunal até o momento não tomou uma medida efetiva para que esse tipo de ocorrência não se repita mais. A LRF é clara que esses relatórios 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, mesmo que seja para correção de alguns anexos.

Nas contas de governo de 2016, os técnicos deixaram claro que tal situação não tem amparo legal, conforme se observa 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.”*

De acordo com o relatório técnico, o RGF do 3º quadrimestre de 2020 e o RREO do último bimestres do mesmo ano, foram publicados em **29/01/2021** e republicados com dados definitivos em **30/03/2021**, para correção de alguns anexos.

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 indicando que essa situação precisa ser resolvida.

Além do que, é imprescindível reforçar que o **Exercício financeiro se encerrou em 31/12/2020**, portanto, existia tempo hábil para que os Relatórios da LRF (RGF do último quadrimestre de 2020 e o RREO do último bimestre do mesmo ano fossem publicados, com dados definitivos, até **30/01/2021**.

Desta feita, sabendo que a referida ressalva já foi objeto de contas anteriores (desde 2011) e que ainda persiste, entendo como fundamental que seja **recomendado**:

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.

3 – DOS RECURSOS TRANSFERIDOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS – CONTRATO DE GESTÃO

No Relatório das Contas de Governo de 2020, a Diretoria de Contas de Governo

constatou que, no aludido exercício, as Organizações Sociais, através de Contratos de Gestão, foram as instituições mais beneficiadas quanto aos repasses dos recursos transferidos às Instituições Sem Fins Lucrativos, alcançando 82,49% do total. Destaca ainda que 14,89% dos recursos foram transferidos para outras instituições provadas sem fins lucrativos, por meio de convênios, totalizando 97,46% das transferências.

Segue demonstrativo dos recursos transferidos para instituições privadas sem fins lucrativos no exercício de 2019 e 2020:

Tabela 37 - Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos (R\$ 1,00)

Despesa por Item de Despesa	2019*	2020	Var. %	Part.%**
Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	1.055.961.482,05	1.074.050.808,70	1,71%	82,49%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios	249.284.976,87	194.988.738,15	-21,78%	14,98%
Transferências a OSCIP's - Termo de Parceria	0,00	500.000,00	-	0,04%
Demais Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	18.808.463,57	13.434.602,55	-28,57%	1,03%
Contribuições - Convênios	256.528,53	228382,09	-10,97%	0,02%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica - Contrato de Gestão	0,00	154.158,67	-	0,01%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional - Convênios	5.653.543,10	60.000,00	-98,94%	0,00%
Bilhete Único Intermunicipal	5.517.637,30	2344842,2	-57,50%	0,18%
Contrato de Patrocínio	7.778.037,30	89.000,00	-98,86%	0,01%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional	0,00	16.221.847,33	-	1,25%
Subvenções Sociais - Convênios	201.720,18	0,00	-100,00%	0,00%
Termo de Cooperação	224.892,13	0,00	-100,00%	0,00%
Indenizações	6.357.391,36	0,00	-100,00%	0,00%
Total	1.350.044.672,38	1.302.072.379,69	-3,55%	100,00%

Fonte: S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (23,0743%)

**Participação em relação ao montante da transferência a instituições privadas sem fins lucrativos, realizadas no exercício de 2020.

Comparando os repasses efetuados às Organizações Sociais nos exercícios de 2019 e 2020, verifica-se que continuam em patamares elevados, passando de R\$ 1.055.961.482,05 (um bilhão, cinquenta e cinco milhões, novecentos e sessenta e um mil, quatrocentos e oitenta e dois reais e cinco centavos) para R\$ 1.074.050.808,70 (um bilhão, setenta e quatro milhões, cinquenta mil, oitocentos e oito reais e setenta centavos, um acréscimo de 1,71%, consoante se vê no demonstrativo do Relatório da Unidade Técnica abaixo:

Tabela 38 - Repasses do estado para execução dos contratos de gestão (R\$ 1,00)

Organizações Sociais	2019*	2020	Var%	Part%**
Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	744.970.296,89	848.669.796,57	13,92%	79,02%
Instituto Centro de Ensino Tecnológico	153.246.569,78	117.695.071,14	-23,20%	10,96%
Instituto Agropolos do Ceará	80.052.639,75	43.521.101,24	-45,63%	4,05%
Instituto de Arte e Cultura do Ceará	56.937.234,82	46.670.512,45	-18,03%	4,35%
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT	20.427.732,39	17.390.841,11	-14,87%	1,62%
SENAI Departamento Regional do Ceará	327.008,42	103.486,19	-68,35%	0,01%
TOTAL	1.055.961.482,05	1.070.508.087,70	1,71%	100,00%

Fonte: S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (23,0743%)

**Participação em relação ao montante da transferência a instituições privadas sem fins lucrativos, realizadas no exercício de 2020.

O demonstrativo acima aponta ainda que houve um decréscimo dos recursos destinados às Organizações Sociais, com exceção ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar, o qual obteve um acréscimo de 13,92% em comparação ao ano anterior, possivelmente em razão da pandemia da COVID – 19.

Em razão do elevado volume de recursos que vêm sendo repassados às organizações sociais, foram diversas as ocorrências merecedoras de comentários nos Relatórios das Contas do Governador anteriores, entre as quais destacamos vícios no modelo adotado na configuração da organização social no âmbito estadual e a excessiva influência do executivo em suas deliberações, e que essas entidades, apesar de juridicamente constituídas sob o regime de direito privado, estariam, na verdade, “umbilicalmente jungidas” ao Poder Público, ao ponto de com ele se confundirem, e, por esse motivo, haveria que se ampliar o controle sobre os recursos públicos repassados a tais entidades.

Também tem sido alvo de questionamentos a ausência na prestação de contas dos contratos de gestão de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, para análise deste Tribunal quando da apreciação das contas anuais dos órgãos e entidades estaduais.

Vale ressaltar que, por força da Resolução nº 3389/2019 (Processo nº 11038/2012-1), esta Corte de Contas determinou que a Secretaria de Controle Externo, “...em processo apartado que realize auditoria nos contratos de gestão dos últimos 05 (cinco) anos celebrados entre o Estado do Ceará e o Instituto Agropolos, analisando, entre outros pontos:

*a legalidade da formalização do contrato de gestão, os procedimentos licitatórios realizados com os recursos públicos estaduais, os balancetes e os demonstrativos dos gastos, os extratos bancários pela qual foram movimentados os recursos recebidos, e a conciliação bancária se necessária, a relação dos bens adquiridos e sua localização e as rescisões de contrato de trabalho de pessoal.” Tal decisão **encontra-se suspensa** em razão do Recurso de Reconsideração nº 15732/2019-9.*

Por fim, a Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades das Contas Anuais de Governo – PASF e o próprio Governador apresentaram esclarecimentos acerca da recomendação do exercício de 2019, que aponta a necessidade por parte do jurisdicionado de fiscalização do cumprimento do Manual de Celebração de contratos de Gestão e do aperfeiçoamento do processo de formalização e avaliação da execução dos contratos de gestão.

Afirmam os expoentes que a partir de janeiro de 2020 foram implementadas mudanças no processo de celebração e avaliação dos Contratos de Gestão, com a inserção dos documentos estabelecidos no citado Manual, além de reuniões virtuais com as instituições públicas demandantes de contratos de gestão e com as organizações sociais parceiras do Estado. Quanto a esta recomendação expedida, a equipe técnica atestou que está em fase de implementação.

Acerca da matéria, acompanho o posicionamento do Parecer ministerial nº 03564/2021, no sentido da necessidade de reiterar a recomendação **que a SEPLAG efetive, em definitivo, as medidas citadas, relativas ao estudo detalhado para composição precisa dos custos de serviço e ganhos de eficiência na execução dos contratos de gestão, além de acrescentar RECOMENDAÇÃO para que o Estado exerça rigoroso controle sobre execução dos contratos e realização das respectivas despesas.**

4 – DA DESPESA COM 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.

Como se sabe, a transferência de atividade-fim da Administração para terceiros é irregular, na medida em que terceirizar serviços que sejam inerentes e privativos do servidor público é um modo de burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público, nos termos do **art. 37, inciso II**, da Constituição Federal de 1988 (Princípio Constitucional do Concurso Público).

O tema não carece de maiores debates, visto que tanto a doutrina majoritária, como a jurisprudência pacífica, já fixaram o entendimento de que só é possível a contratação de mão de obra na Administração Pública quando se tratar de atividade-meio. Nesse sentido, destaco conhecido julgado do Tribunal de Contas da União sobre a matéria:

2.10 Em face da permissão legal à terceirização no serviço público, faz-se necessário analisar seus limites. **A terceirização sem freios configuraria fraude à disciplina constitucional para o provimento de cargos na administração pública mediante seleção por concurso público.**

(...)

2.11 Parece-nos bastante claro que o atual ordenamento legal exclui a possibilidade de terceirização da própria atividade-fim do órgão da administração. Os órgãos públicos não podem delegar a terceiros a execução integral de atividades que constituem sua própria razão de ser, sob pena de burla à exigência constitucional do concurso público para o acesso ao cargo, e, ainda, à própria lei trabalhista.

2.12 Em resumo, quanto à viabilidade legal de terceirização de serviços pela administração pública, pode-se concluir que tal prática é lícita apenas no que diz respeito às atividades-meio dos entes públicos, não sendo cabível adotá-la para o exercício de atividades pertinentes a atribuições de cargos efetivos próprios de seus quadros.

[TCU - ACÓRDÃO nº 1520/2006 – PLENÁRIO – RELATOR: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA – SESSÃO: 23/08/2006] (grifos nossos)

Do mesmo modo, esta Corte de Contas tem diversos precedentes¹ se manifestando categoricamente contra qualquer terceirização de atividade-fim do Estado, dentre os quais, reproduzo o ementário do decisório que se segue:

1. A contratação de profissionais terceirizados para o exercício de atividades privativas de servidores públicos ofende o Princípio do Concurso Público, previsto no art. 37, II, da Constituição Federal de 1988;

2. Em se verificando a presença de profissionais terceirizados desempenhando atividades privativas de servidores públicos, se impõe a adoção de medidas por parte do Órgão Público no sentido de proceder à substituição desses terceirizados por servidores efetivos.

[TCE-CE – PROCESSO: 02503/2015-0 – RESOLUÇÃO nº 1524/2015 – PLENÁRIO – RELATORA: SORAIA VICTOR – SESSÃO: 07/04/2015]

Trazidas essas breves considerações, em relação à terceirização de atividade-fim, designada no elemento 34 – *outras despesas de pessoal decorrente de terceirização* e sujeita aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18, §1^o), de acordo com dados extraídos do S2GPR, para o exercício de 2020, observa-se que o Estado dispendeu o montante de **R\$ 863.939.677,49 (oitocentos e sessenta e três reais, novecentos e trinta e nove mil, seiscentos e setenta e sete reais e quarenta e nove centavos)**. Em comparação ao exercício anterior, verifica-se um aumento percentual **real** na ordem de **4,19%**.

Considerando que tal percentual aumenta ano após ano, 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.

No exercício de 2020, dentre os órgãos estaduais que tiveram mais recursos empenhados no **elemento 34**, chama atenção os órgãos vinculados à Saúde, principal área atingida por essa fragilidade, chegando a superar em mais de **1000%** o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos, 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	184.121.857,83	11.292.115,06	1630,53%
Hospital Dr Carlos Alberto Studart Gomes - Messejana	147.469.132,65	10.400.511,24	1417,90%

1 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).

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.

Hospital Infantil Dr. Albert Sabin	102.475.125,55	7.980.477,28	1284,07%
Hospital Geral Dr. Cesar Cals de Oliveira	74.201.080,40	8.365.582,57	886,98%
Hospital de Saúde Mental de Messejana	12.762.093,36	1.588.210,00	803,55%
Hospital São Jose de Doenças Infecciosas	27.116.981,16	4.722.959,49	574,15%
Hosp. Geral Policia Militar Jose Martiniano de Alencar-HGPM	14.330.517,06	2.852.845,02	502,32%
Centro Saúde Escola Meireles	1.188.373,06	604.733,77	196,51%
Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceara	13.177.798,97	7.348.265,23	179,33%
Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão	1.080.122,18	731.582,00	147,64%
Centro Odontológico - Tipo I	1.927.605,87	1.470.275,00	131,11%
Superintendência de Obras Hidráulicas	4.463.545,46	3.787.636,18	117,85%
Centro Odontológico Tipo II - Rodolfo Teófilo	233.614,34	286.800,00	81,46%
Instituto de Prevenção do Câncer	731.881,58	1.185.100,00	61,76%
18 Coordenadoria Regional De Saúde – Iguatu	158.669,73	344.600,00	46,04%
Laboratório Central De Saúde Publica	2.868.288,80	6.505.202,13	44,09%
Centro Odontológico - Tipo II - Joaquim Távora	325.577,68	800.524,52	40,67%
Centro de Referência Nacional em Dermatologia Sanitária Dona Libania	296.192,20	732.873,88	40,42%
Coordenadora Regional de Saúde – Sobral	226.235,80	608.500,00	37,18%
Coordenadoria Regional de Saúde – Baturité	103.733,64	332.935,50	31,16%
Coordenadoria Regional de Saúde – Fortaleza	65.124,70	286.115,30	22,76%
Fundo Estadual de Saúde	144.364.974,75	771.750.030,42	18,71%
Conselho Estadual de Educação	259.146,31	2.193.120,04	11,82%
Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e DH	5.509.098,72	57.954.939,95	9,51%
Secretaria da Infraestrutura	448.798,41	4.860.918,87	9,23%
Fundação Universidade Estadual do Ceara	20.092.529,87	247.001.392,29	8,13%
Secretaria da Educação	76.488.429,16	1.936.570.763,72	3,95%
Assembleia Legislativa	9.308.708,92	332.974.294,84	2,80%
Secretaria da Fazenda	12.446.475,65	596.863.222,70	2,09%
Secretaria da Administração Penitenciária	3.829.845,06	343.265.317,62	1,12%
Tribunal de Contas do Estado	1.868.118,62	173.509.318,57	1,08%
Secretaria da Cultura	-	7.019.832,62	0,00%
Total	863.939.677,49	4.546.190.995,81	19,00%

Fonte: Retirado do Relatório Técnico da Gerência de Contas de Governo – Tabela 31.

Dentro dos valores evidenciados, chamou a atenção do Ministério Público de Contas que o montante despendido em terceirização de atividade-fim representou a 19% do total da despesa com pessoal e encargos sociais do órgãos e entidades, evidenciando um preocupante aumento de, aproximadamente, 50% em relação ao ano anterior, parece evidente a necessidade de que sejam adotadas providências no sentido exercer controle sobre o crescimento dessas despesas, mantendo-as em parâmetros de razoabilidade.

Em linha de concordância com a nobre Procuradoria de Contas, há tempos venho alertando que a terceirização da atividade-fim vem crescendo ano após ano, demonstrando um verdadeiro descompasso da Administração estadual com os ditames constitucionais estabelecidos (art. 37, inciso II, da CF/88).

Compreendo que não há como relevar a ressalva e respectiva recomendação quanto a esse ponto, sobretudo, quando se trata da área de **saúde**, não havendo espaço para se arguir “peculiaridades” do setor. O que se tem verificado, na verdade, é um sucateamento do sistema público de saúde cearense, devido à falta ou inversão de prioridades e ao descaso com os profissionais da área, que, em sua maioria, possuem vínculos precários com o Estado, seja via contrato de gestão, seja via cooperativas médicas.

Desta feita, diante da reincidência da ocorrência epigrafada, corroboro a manifestação da 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), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.

5. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2020

No quadro abaixo, em adição às **48 (quarenta e oito) ressalvas**, bem como às **49 (quarenta) recomendações** tratadas pela Diretoria 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 a seguir e respectivas recomendações:

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
As metas de resultado primário e nominal não está em conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.	Ao Poder Executivo que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabeleça as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social.
Não publicação do RREO (6º bimestre) e do RGF (3º quadrimestre) de 2019 com dados definitivos no prazo previsto na Legislação;	À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, como os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente;
Divergência do Limite de Despesa com Pessoal do Poder Executivo, constante na LDO em relação ao apresentado no	À Secretaria de Planejamento e Gestão que elabore a Lei de Diretrizes Orçamentárias de modo que os limites de despesas com

Demonstrativo da Despesa com Pessoal constante no site da Secretaria da Fazenda.	pessoal esteja de acordo com que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, que o limite Máximo de Despesa com Pessoal do Poder Executivo seja de 49% em relação a Receita Corrente Líquida.
---	--

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 Diretoria de Contas de Governo deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado demonstra, adequadamente, a posição **orçamentária** do Estado no exercício de 2020 revelando, contudo, algumas divergências no que tange as peças orçamentárias em relação a LRF;

CONSIDERANDO que está retratado no Relatório da Diretoria deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado **não** demonstra, adequadamente, a posição patrimonial do Estado, no Exercício de 2020, 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 2020 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, e que mais uma vez devem ser repisadas;

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;

CONSIDERANDO, portanto, que as falhas e deficiências apontadas, geradoras de **48 (quarenta e oito) ressalvas e 49 (quarenta e nove) recomendações** por parte da Diretoria de Contas de Governo e também as **recomendações** adicionais do Relator, bem como as **03 (três) ressalvas e 3 (três) recomendações** incluídas por esta Conselheira, que, embora não constituam motivo que impeçam a aprovação da prestação de contas anual do Governador do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2020, devem ser corrigidas, para que não

acarretem prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentárias;

CONSIDERANDO que a flexibilização sobre assuntos fiscais estratégicos, como o resultado primário, resultado nominal e o limite de despesa com pessoal, é a receita da tragédia fiscal que outros estados da federação já estão experimentando;

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 para o exercício de 2020 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** nos seguintes termos:

A) ACOMPANHAMENTO o relator, pela emissão de Parecer Prévio das Contas do Exmo. Sr. Governador como regulares com ressalvas, e ainda acatando as ressalvas e recomendações propostas pelo Relator, incluindo também a ressalva e recomendação nº 13³ do Relatório Técnico (não acatada pelo Relator), ainda, incluo **03 (três) ressalvas e 03 (três) recomendações** tratadas na presente Declaração de Voto e listadas a seguir:

1) Ao Poder Executivo que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabeleça as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social;

2) 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;

3) À Secretaria de Planejamento e Gestão que elabore a Lei de Diretrizes Orçamentárias de modo que os limites de despesas com pessoal esteja de acordo com que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, que o limite Máximo de Despesa com Pessoal do Poder Executivo seja de 49% em relação a Receita Corrente Líquida. É como voto.

Fortaleza, 31 de agosto de 2021.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor

3 Ressalva nº 13 - Utilização de recursos transferidos da União referentes à fonte 10009 - RECURSOS ORDINÁRIOS - MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID-19, cujo montante foi de R\$ 918.821.342,88, no pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo, e não empregado, diretamente, no combate à pandemia do COVID-19.

Recomendação nº 13 - Ao Poder Executivo, que, no caso de situação de calamidade pública, gerencie os recursos arrecadados de forma eficiente, mesmo os não vinculados a despesas específicas, destinando-os prioritariamente ao combate e mitigação dos efeitos decorrentes.